

# Stellungnahme

## Barrierefreiheitsstärkungsgesetz

### Gesetzentwurf der Bundesregierung

**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 (BT-Drs.-19/28653)**

(Barrierefreiheitsstärkungsgesetz)

### **1 Wesentliche Inhalte des Gesetzentwurfes und SoVD-Gesamtbewertung**

Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (im Folgenden: BFSG) soll die Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (European Accessibility Act; im Folgenden: EAA-Richtlinie) in deutsches Recht umsetzen.

Der Anwendungsbereich des BFSG umfasst dabei Produkte wie Computer, Tablets, Notebooks, Zahlungsterminals, Geld-, Fahrausweis- und Check-In-Automaten, interaktive Selbstbedienungsterminals, Mobiltelefone, Router, Fernseher oder auch E-Book-Lesegeräte.

Im Bereich der Dienstleistungen werden u.a. Internetzugangsdienste, Online-Handel und andere Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr, Sprach- und Internettelefonien, Bankdienstleistungen und E-Books erfasst.

Als Wirtschaftsakteure verpflichtet sind nach Maßgabe des BFSG Hersteller, Bevollmächtigte, Einführer, Händler sowie Dienstleistungserbringer. Sie müssen gewährleisten, dass nur solche

Produkte bzw. Dienstleistungen auf dem Markt bereitgestellt, angeboten oder erbracht werden, die den Barrierefrei-Anforderungen entsprechen. Um dies nachzuweisen, müssen für die entsprechenden Produkte EU-Konformitätserklärungen ausgestellt sein und diese müssen mit einer CE-Kennzeichnung versehen sein.

Das BFSG enthält in § 3 eine Definition von Barrierefreiheit. Die konkretisierenden Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen werden im Wege einer Rechtsverordnung normiert.

Ausgenommen von den verpflichtenden Vorgaben des BFSG sind Kleinstunternehmen. Für kleine und mittlere Unternehmen gelten spezifische Regelungen, insbesondere mit Blick auf Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte. Auch für andere Marktteilnehmer gilt die Pflicht zur Barrierefreiheit nicht uneingeschränkt; sie kann etwa unter Aspekten der Verhältnismäßigkeit beschränkt sein.

Das BFSG enthält umfangreiche Regelungen zur Marktüberwachung, welche die Länder als „eigene Angelegenheit“ ausführen sollen. Die zuständigen Stellen sollen etwa überwachen, dass Wirtschaftsakteure ihre Pflichten zur Gewährleistung von Barrierefreiheit einhalten, oder ob bei Wirtschaftsakteuren die Voraussetzungen vorliegen, um sich auf Ausnahmeregelungen von der Barrierefreiheit berufen zu können. Bei fehlender Barrierefreiheit oder Nichtkonformität von Produkten bzw. Dienstleistungen ergreift die Marktüberwachungsbehörde im BFSG vorgesehene Maßnahmen.

Zur Rechtsdurchsetzung sieht das BFSG Regelungen zu Verwaltungsverfahren, Rechtsbehelfe und Schlichtungsverfahren vor, die Verbraucher\*innen bzw. auch Verbände initiieren können.

Die verpflichtenden Vorgaben zur Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen sollen nach dem 28. Juni 2025 greifen. Zusätzlich enthält das BFSG weiterreichende Übergangsbestimmungen: in Bezug auf Dienstleistungen bis 2030 und in Bezug auf Selbstbedienungsterminals bis 2040.

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

Wirtschaftsakteuren die grundsätzliche Verpflichtung zu gewährleisten, dass ihre Produkte bzw. Dienstleistungen Barrierefrei-Anforderungen entsprechen.

Anders als im Referentenentwurf geplant, trägt das Gesetz nicht mehr den Titel „Barrierefreiheitsgesetz“. Der jetzige Titel „Barrierefreiheitsstärkungsgesetz“ ist sachgerechter, da er nicht falsche Erwartungen weckt. Denn das Gesetz regelt nicht die umfassende Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen, sondern beschränkt sich auf die Umsetzung der EAA-Richtlinie.

Der SoVD sieht bei diversen Normen des BFSG erheblichen Nachbesserungsbedarf. Ziel muss dabei sein, die europarechtlichen Vorgaben ihrem Sinn und Zweck entsprechend mutig im nationalen Recht zu implementieren, ein für die Menschen verständliches und widerspruchsfreies Recht zu schaffen, effektive und wirksame Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen für die Praxis vorzusehen sowie ein zügiges Inkrafttreten der neuen Barrierefreiheitsvorgaben sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund spricht sich der SoVD insbesondere dafür aus:

- die konkretisierenden Vorgaben zur Barrierefreiheit der vom BFSG erfassten Güter und Dienstleistungen mittels Rechtsverordnung zügig und im Interesse der Menschen mit Behinderungen zu erlassen und die Verbände der Menschen mit Behinderungen an der Erarbeitung zu beteiligen,
- die Ausnahmen von der Pflicht zur Barrierefreiheit noch stärker an den Interessen der Menschen mit Behinderungen auszurichten,
- im Bereich der Beförderungsdienste für umfassende, konsistente und zügige Barrierefreiheit Sorge zu tragen,
- bauliche Barrieren beim Zugang zu digitalen Angeboten bzw. Automaten nicht aus dem Gesetz auszuklammern,
- die Marktüberwachung von Produkten und Dienstleistungen wirksam und effektiv auszugestalten und ein bundesweit

möglichst einheitliches und abgestimmtes Vorgehen zu ermöglichen,

- wirksame Überprüfungen in Verwaltungs- und Rechtsschutzverfahren sicherzustellen sowie
- die Übergangsfristen angesichts der aktuellen Corona-Pandemie deutlich zu verkürzen.

## 2 Zu Regelungen des BFSG im Einzelnen

### ■ Barrierefreiheitsbegriff in § 3 BFSG

§ 3 BFSG enthält eine Definition von Barrierefreiheit. Nach Abs. 1 S. 2 sind Produkte und Dienstleistungen barrierefrei, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernisse und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind.

Die konkreten Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen werden nach Abs. 2 Satz 1 durch Rechtsverordnung geregelt, welche 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 erlässt. Nach Abs. 2 Satz 2 sind Anpassungen der Barrierefrei-Anforderungen im Verordnungsweg auch künftig möglich, wenn die Kommission ggf. im Wege delegierter Rechtsakte künftig Barrierefrei-Anforderungen nach Anhang I näher ausformt; in diesen Fällen gilt ebenfalls die Einvernehmensregelung nach Satz 1. Gemäß Abs. 3 erstellt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Leitlinien zur erleichterten Anwendung des Gesetzes für Kleinstunternehmen.

**SoVD-Bewertung:** Der SoVD begrüßt die Legaldefinition von Barrierefreiheit in § 2 BFSG. Sie entspricht § 4 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und sichert ein rechtssystematisch einheitliches Verständnis von Barrierefreiheit im deutschen Recht.

Der SoVD begrüßt insoweit auch, dass auf die im Referentenentwurf vorgesehene, sehr einschränkende Begriffsdefinition von Barrierefreiheit, wie vom SoVD gefordert, verzichtet wurde.

Sachgerecht ist, die konkrete Ausgestaltung der Barrierefrei-Anforderungen einer Rechtsverordnung vorzubehalten; § 3 Abs. 2 BFSG.

Problematisch ist allerdings, dass das BMAS für die Rechtsverordnung Einvernehmen mit vier weiteren Bundesressorts herstellen muss. Die in Rede stehenden Ressorts hatten z.T. eine eigene Federführung zur EAA-Umsetzung in der Vergangenheit gerade abgelehnt und bislang auch keine Unterstützung für eine möglichst wirksame, bundeseinheitliche Marktüberwachung nach BFSG für ihren Ressortbereich signalisiert. Mit der nun geplanten Einvernehmensregelung drohen erhebliche Abstimmungsprobleme und eine verzögerte Umsetzung der EU-Vorgaben. Auch zukünftige Verordnungsanpassungen nach Abs. 2 Satz 2 werden durch die vorgesehene Einvernehmensregelung deutlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich. Die Einvernehmensregelung ist auch nicht erforderlich, wie etwa die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach BGG (BITV) zeigt: diese erließ das Bundesministerium des Innern lediglich im Einvernehmen mit dem BMAS, obgleich die Regelungen zahlreiche andere Bundesressorts unmittelbar betrafen. Der SoVD fordert, die politisch motivierte Einvernehmensregelung in § 3 Abs. 2 BFSG zu streichen.

Zugleich fordert der SoVD, die Behindertenverbände bei Ausarbeitung bzw. Weiterentwicklung der entsprechenden Rechtsverordnung nach Satz 1 zwingend zu beteiligen. Dies gilt auch für die nach Abs. 3 zu erstellenden Leitlinien für Kleinunternehmen; die Beteiligung ist gemäß Art. 4 Abs. 6 EAA vorgeschrieben.

### ■ Pflicht zur Barrierefreiheit nicht über das erforderliche Maß hinaus beschränken

§ 17 BFSG begrenzt die Pflichten der Wirtschaftsakteure zur Barrierefreiheit. Abs. 1 Satz 1 BFSG bestimmt, dass die Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden Rechtsverordnung nur insoweit gelten, als deren Einhaltung nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung nach Anlage 4 des betreffenden Wirtschaftsakteurs führen würde. Die Beurteilung hierzu nimmt nach

Satz 2 der Wirtschaftsakteur selbst vor. Kriterien zur Beurteilung der unverhältnismäßigen Belastungen sind in Anlage 4 aufgeführt; konkret benannt werden dort kostenseitige Kriterien in Bezug auf Produktion, Erbringung, Organisation etc. beim Wirtschaftsakteur. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird nach Abs. 6 ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Kriterien der Anlage 4 zu präzisieren und zu ergänzen.

**SoVD-Bewertung:** Der SoVD verschließt sich Erwägungen nicht, die Herstellung von Barrierefreiheit bei Produkten und Dienstleistungen an das Kriterium der Verhältnismäßigkeit zu binden. Denn es gilt, die Interessen der Wirtschaftsakteure einerseits und der auf Barrierefreiheit angewiesenen Nutzer\*innen andererseits in einen sachgerechten Ausgleich zu bringen. Allerdings leisten die vorgeschlagenen Regelungen dies bislang nicht ausreichend: 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 die Angemessenheitsprüfung (Zweck-Mittel-Relation) hier 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 komplexe 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 konkrete gesetzliche Vorgaben, welche Gründe ein Wirtschaftsakteur für die Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht heranziehen darf, etwa mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnisse im

Unternehmen. Auch fehlt eine gesetzliche Klarstellung, dass nicht jegliche Mehrkosten beim Wirtschaftsakteur zur Unverhältnismäßigkeit i.S.d. § 17 BFSG führen dürfen (enge Auslegung des Begriffs „unverhältnismäßige Mehrkosten“). Der SoVD fordert, die diesbezüglichen Ausführungen aus der Gesetzesbegründung unmittelbar in § 17 BFSG aufzunehmen, damit Wirtschaftsakteure sie sachgerecht berücksichtigen können. Denn auf Gesetzesbegründungen greifen Wirtschaftsakteure regelmäßig nicht zu. Auch Ergänzungen in Anlage 4 BFSG erscheinen nicht ausreichend, zumal das hierfür erforderliche Einvernehmen dreier Bundesressorts zusätzliche Hürden begründet und die Verbände der Menschen mit Behinderungen dabei nicht zwingend beteiligt würden.

Überdies fordert der SoVD, Wirtschaftsakteure im Falle einschlägiger Ausnahmen von den Barrierefreiheits-Vorgaben (§ 16 BFSG – Veränderungen des Produkts bzw. der Dienstleistung; § 17 BFSG – unverhältnismäßige Belastungen, nicht geregelte bauliche Barrierefreiheit) dennoch zu verpflichten, „angemessene Vorkehrungen“ im Einzelfall sicherzustellen. Diese Vorkehrungen müssen sich auch auf bauliche Barrieren erstrecken. Denn trotz fehlender Barrierefreiheit können diese Anpassungen im Einzelfall eine diskriminierungsfreie Teilhabe für Verbraucher\*innen ermöglichen, etwa durch Anlegen einer Rampe, um eine Stufe vor einem Geldautomaten zu überwinden. Der SoVD plädiert bezüglich der „angemessenen Vorkehrungen“ für eine verpflichtende Regelung entsprechend § 7 Abs. 2 BGG. Diese trägt auch Belangen der Wirtschaftsakteure Rechnung, da unverhältnismäßige Anpassungen nicht verlangt werden können.

### ■ **Wirksamere Marktüberwachung von Produkten und Dienstleistungen sicherstellen**

Gemäß § 2 Nr. 22 BFSG ist Marktüberwachungsbehörde „jede Behörde, die nach Landesrecht für die Durchführung der Marktüberwachung zuständig ist“. Konkrete Aufgaben, Marktüberwachungsmaßnahmen, Unterstützungspflichten etc. der Marktüberwachungsbehörden sind in §§ 20 ff. BFSG geregelt. Vorgaben zur Marktüberwachung von Produkten sind in Abschnitt 6 (§ 20 ff. BFSG) und von Dienstleistungen in Abschnitt 7 (§§ 28 ff. BFSG) normiert. Die vorgesehenen Maßnahmen differenzieren jeweils danach, ob bei einem Produkt bzw. einer

Dienstleistung die Barrierefreiheitsanforderungen nicht erfüllt sind oder ob formale Nonkonformität vorliegt.

Nach § 20 Abs. 1 BFSG (Aufgaben der Marktüberwachungsbehörden in Bezug auf Produkte) stellen die Länder sicher, dass die Marktüberwachungsbehörden ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen können und sie statten sie mit den notwendigen Ressourcen aus. Nach Satz 3 stellen sie eine effiziente Zusammenarbeit und einen wirksamen Informationsaustausch ihrer Marktüberwachungsbehörden untereinander sowie zwischen ihren Marktüberwachungsbehörden und denjenigen der anderen Mitgliedsstaaten der EU sicher. Nach Abs. 2 erstellen die Länder eine Marktüberwachungsstrategie für Produkte. Die §§ 21, 22 BFSG normieren mögliche Maßnahmen, die die Marktüberwachungsbehörde ergreifen kann: Diese kann z.B. prüfen, ob Marktteilnehmer zu Recht Ausnahmen von der Barrierefreiheits-Pflicht für sich in Anspruch nehmen können. Die Behörde kann Informationen für Verbraucher\*innen zur Verfügung stellen, zur Herstellung von Barrierefreiheit auffordern und hierfür Fristen setzen, die Bereitstellung eines Produkts am Markt untersagen oder ggf. den Rückruf eines Produkts veranlassen. Nach § 7 Abs. 5 BFSG sind Produkthersteller verpflichtet, Marktüberwachungsbehörden „auf deren begründetes Verlangen“ Auskünfte zu erteilen bzw. erforderliche Unterlagen auszuhändigen.

§ 27 BFSG normiert Aufgaben der zentralen Verbindungsstelle: sie teilt etwa der Kommission und anderen EU-Mitgliedsstaaten die länderseitig übermittelten Marktüberwachungsstrategien mit und stellt diese nach Abs. 2 zusammengefasst der Öffentlichkeit zur Verfügung.

In Bezug auf Dienstleistungen finden sich Ermächtigungsnormen und mögliche Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörden in §§ 28 ff. BFSG. Nach § 29 Abs. 3 BFSG etwa „kann“ die Behörde Maßnahmen treffen, um die Nichterfüllung der Barrierefreiheit abzustellen, oder sie „kann“ bei Nichtkonformität einer Dienstleistung nach § 30 Abs. 4 BFSG Maßnahmen treffen, damit die entsprechenden Defizite abgestellt werden.



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

Mit Sorge sieht der SoVD, dass die Marktüberwachung nach BFGS durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden soll. Die entsprechende Zuständigkeitsregelung ist – unsystematischerweise – in den Begriffsbestimmungen des § 2 Nr. 22 BFGS 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.

Damit droht die Gefahr eines „Flickenteppichs“ der Marktüberwachung für barrierefreie Produkte und Dienstleistungen in Deutschland.

Der SoVD betont, dass es bereits heute viele Institutionen auf Bundesebene gibt, die für bestimmte, vom BFGS umfasste Branchenbereiche die Marktüberwachung und den Verbraucherschutz gewährleisten. Diese Institutionen sollten zusätzlich auch die ergänzende Marktüberwachung in Bezug auf Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen nach BFGS für ihren Zuständigkeitsbereich 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 weder die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), vgl. § 24 BFGS, noch die zentrale Verbindungsstelle nach § 27 BFGS eine bundesweit einheitliche Umsetzung des BFGS sicherstellen. Zum einen sind deren Kompetenzen auf den Bereich barrierefreier Produkte begrenzt und erstrecken sich nicht auf barrierefreie Dienstleistungen. Zum anderen haben BAuA und zentrale Verbindungsstelle nur bündelnde, unterrichtende bzw. weiterleitende Kompetenzen, etwa gegenüber der Europäischen Kommission.

Eine bundesweit möglichst einheitliche Marktüberwachung nach BFGS liegt im Interesse der Verbraucher\*innen mit Behinderungen. Sie liegt aber auch im Interesse der Wirtschaftsakteure, die für ihre digitalen

Produkte oder Dienstleistungen sonst mit 16 länderseitigen Zuständigkeiten, Prüfungsverfahren und Verwaltungspraxen konfrontiert wären.

Es ist kaum vermittelbar, wenn etwa der digitale Verkauf von Fahrkarten im Fernverkehr durch die Deutsche Bahn oder die Prüfung eines Tools beim Onlinebanking großer Banken durch 16 länderseitige Marktüberwachungsbehörden auf Barrierefreiheit bzw. Ausnahmen von Barrierefreiheit geprüft und ggf. auch unterschiedlich bewertet würde. Auch ist es eine hohe bürokratische Belastung für Wirtschaftsakteure, 16 Marktüberwachungsbehörden in den Ländern ihre Beurteilung bereitzustellen, warum ihr digitales Produkt, etwa wegen unverhältnismäßiger Belastung nach § 17 BFSG, ausnahmsweise nicht barrierefrei sein muss.

Es gilt, hohen bürokratischen Aufwand, ineffektive parallele Prüfverfahren sowie divergierende Verwaltungsentscheidungen und Rechtszersplitterung zu vermeiden. Der SoVD setzt sich daher nachdrücklich dafür ein, dass die o.g. Institutionen des Bundes für ihre Zuständigkeitsbereiche die Marktüberwachung nach BFSG übernehmen.

Für andere Branchenbereiche wäre es erforderlich, dass der Bund mit den Ländern gemeinsam auf verbindliche Regelungen zur effektiven und koordinierten Umsetzung der Marktüberwachung nach BFSG hinwirkt und auch Marktüberwachungsstrategien bundesweit konsistent ermöglicht. Es ist zweifelhaft, ob die in § 27 BFSG vorgesehene „zentrale Verbindungsstelle“ dies sicherstellt. Denn sie hat nur eine Bündelungsfunktion: sie stellt Länderinformationen für die Europäische Kommission zusammengefasst zur Verfügung und veröffentlicht Marktüberwachungsstrategien gebündelt. Vorbildhaft könnte insoweit die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) sein, die bereits heute eine koordinierende Funktion für die Marktüberwachungsbehörden im Bereich Produktsicherheit innehat: Der ZLS können 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 BFGS Ergänzung erfahren. Die in § 20 Abs. 2 und § 27 BFGS normierten Pflichten der Länder bzw. der zentralen Verbindungsstelle scheinen insoweit nicht ausreichend, da sie nur nebeneinander, nicht aber zum Miteinander verpflichten.

Kritisch merkt der SoVD überdies noch folgende Punkte an, die eine wirksame Marktüberwachung behindern können und zum Teil sogar Verschlechterungen gegenüber dem Referentenentwurf bedeuten.

Anders als im Referentenentwurf enthält der Gesetzentwurf jetzt keine Verzeichnispflicht für Wirtschaftsakteure mehr, mit welcher die Abgabe und der Bezug von (nicht barrierefreien) Produkten durch die Marktüberwachungsbehörden einfach und schnell nachgehalten werden könnte. Der SoVD befürwortet, § 13 BFGS wieder wie im Referentenentwurf zu formulieren.

Kritisch sieht der SoVD überdies, dass Maßnahmen bei Verstößen gegen Barrierefreiheitsanforderungen oder formaler Nichtkonformität von Dienstleistungen weitgehend ins Ermessen der Marktüberwachungsbehörde gestellt sind (vgl. „KANN-Regelungen“ in § 29 Abs. 3 bzw. § 30 Abs. 4 BFGS). Dies schwächt die Durchsetzung von Barrierefreiheit im Bereich Dienstleistungen. Zudem bleiben die Vorgaben für Dienstleistungen damit hinter denen für Produkte zurück. Der SoVD fordert, die o.g. „Kann-Regelungen“ durch verpflichtende Vorgaben zu ersetzen.

Fraglich erscheint aus SoVD-Sicht, ob es der, gegenüber dem Referentenentwurf erhöhten, Schwelle in § 7 Abs. 5 BFGS bedarf, wonach nur bei „begründetem Verlangen“ der Marktüberwachungsbehörde eine Pflicht für Hersteller besteht, Auskünfte zu geben, Unterlagen auszuhändigen etc. (ebenso für Einführer nach § 10 Abs. 4 und für Dienstleistungserbringer nach § 14 Abs. 5 BFGS). Der SoVD betont, dass es Behörden stichprobenartig möglich sein muss, die Barrierefreiheit zu überprüfen, um Wirtschaftsakteure (präventiv) zur Barrierefreiheit ihrer Produkte und Dienstleistungen anzuhalten.

Auch fehlt es an Vorgaben, dass Marktüberwachungsstrategien nicht nur in Bezug auf Produkte gemäß § 20 Abs. 2 BFSG, sondern auch in Bezug auf Dienstleistungen erstellt werden müssen.

Nicht zuletzt bedauert der SoVD, dass die im Referentenentwurf in §§ 27, 33 normierten Verfahrensrechte und -pflichten der Wirtschaftsakteure nun nicht mehr vorgesehen sind. Diese betrafen etwa Duldungspflichten für Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörden, Auskunftspflichten oder auch Auskunftsverweigerungsrechte für Wirtschaftsakteure. Die Vorgaben sind für eine wirksame und vorhersehbare Verwaltungspraxis notwendig und liegen auch im Interesse der Wirtschaftsakteure.

### ■ **Beförderungsdienste - statt komplexer Detailregelungen umfassende Barrierefreiheit sichern**

Das BFSG gilt gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 2 für 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 Regelungen ausgenommen sein sollen Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste; nicht ausgeschlossen sein sollen bei diesen wiederum allerdings die interaktiven Selbstbedienungsterminals.

Nach § 1 Abs. 3 Nr. 5 BFSG werden Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr vom BFSG umfasst.

**SoVD-Bewertung:** Die komplexen Regelungen im Verkehrsbereich in § 1 Abs. 3 Nr. 2 BFSG entsprechen zwar formal den Vorgaben der EAA-Richtlinie. Doch sie sind für die das Recht anwendenden Menschen aufgrund der vorgesehenen Ausnahmen einschließlich Rückausnahmen kaum nachvollziehbar und werden in der Praxis zu großer Unsicherheit und Unklarheit führen.

So sollen etwa Websites oder bereitzustellende Informationen des Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrs (ÖPNV) vom BFGSG ausgeklammert, deren Selbstbedienungsterminals dagegen vom BFGSG erfasst sein. Werden auf diesen Selbstbedienungsterminals des ÖPNV allerdings spezifische Dienste bzw. Dienstleistungen angeboten, etwa die Ausgabe von Tickets, könnten diese wiederum vom BFGSG ausgeklammert sein, da diese Dienste über das „interaktive Selbstbedienungsterminal“ hinausgehen und nicht miterfasst wären. Das einheitliche Terminal würde damit in Bezug auf Barrierefreiheitsanforderungen in „zwei Teile“ aufgespalten, was kaum nachvollziehbar ist.

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 elektronischer Tickets und Ticketdienste wäre etwa auch hier ausgeklammert. Für private Anbieter von Nahverkehrsdienstleistungen würden nochmals andere rechtliche Regelungen gelten.

Der SoVD plädiert vor diesem Hintergrund mit Nachdruck für eine verständliche und nachvollziehbare Gesamtregelung zur Barrierefreiheit von Personenbeförderungsdiensten in Bezug auf alle in § 1 Abs. 3 Nr. 2 lit. a) bis e) BFGSG benannten Elemente. Sie sollte für den Fern- sowie für den Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr gleichermaßen gelten. Das wäre nutzerfreundlich, nachvollziehbar und rechtlich konsistent.

Positiv sieht der SoVD, dass Dienstleistungen privater Verkehrsdienste ausweislich der Gesetzesbegründung unter die „Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr“ des § 1 Abs. 3 Nr. 5 BFGSG fallen.

Von der Barrierefrei-Pflicht erfasst werden damit etwa die digitalen Informations-, Bestell- und Bezahlvorgänge bei Taxifahrten oder gebündelten Bedarfsverkehren (Uber, Moia u.a. Anbieter). Diesen Bereich hatte das kürzlich novellierte Personenbeförderungsgesetz (PBefG) ausgeklammert, was der SoVD wiederholt kritisiert hatte. Doch es bleibt fraglich, ob die jetzt vorliegende Regelung im BFGSG die Leerstelle des PBefG adäquat ausgleicht. Zum einen sind Kleinstbetriebe von den Barrierefrei-Pflichten des BFGSG ausgeklammert, vgl. § 3 Abs. 3 BFGSG. Zum anderen sieht das BFGSG bisher enorm lange Übergangsfristen (s. u.) vor. Damit etwa sinnesbehinderte Menschen von der Nutzung der nach dem PBefG neu

ermöglichten „gebündelten Bedarfsverkehre“ und von Taxiangeboten zwischenzeitlich nicht ausgeschlossen bleiben, sollte für diesen Bereich in jedem Fall eine vorfristige Umsetzung im BFSG gesetzlich normiert werden, etwa zum 1.1.2022.

### ■ Überprüfung in Verwaltungs- und Rechtsschutzverfahren wirksamer gestalten

Die §§ 32 ff. BFSG enthalten Regelungen zu Verwaltungsverfahren, Rechtsbehelfen und Schlichtung.

Nach § 32 Abs. 1 BFSG hat die Marktüberwachungsbehörde auf Antrag des Verbrauchers entsprechende Maßnahmen nach BFSG einzuleiten, wenn ein Wirtschaftsakteur gegen eine Bestimmung dieses Gesetzes verstößt und der Verbraucher daher das Produkt oder die Dienstleistung nicht oder nur eingeschränkt nutzen kann. Nach Satz 3 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 Unterlassungsklagegesetz (UKlG) zu beauftragen, in seinem Namen oder an seiner Stelle die Einleitung eines Verfahrens nach Satz 1 gegenüber der Marktüberwachungsbehörde zu beantragen. Nach Abs. 2 ist ein Verfahren nach Abs. 1 Satz 1 gegen den Wirtschaftsakteur auch dann einzuleiten, wenn ein nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannter Verband [...], ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, die Einleitung des o.g. Verfahrens beantragt, sofern eine Bestimmung dieses Gesetzes oder der nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden Rechtsverordnung verletzt ist und die Verletzung den jeweils satzungsgemäßen Aufgabenbereich des Verbandes [...] berührt.

Nach § 33 Abs. 1 BFSG hat ein Verbraucher das Recht, einen nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannten Verband [...] zu beauftragen, in seinem Namen oder an seiner Stelle Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) gegen einen gegen ihn gerichteten Bescheid oder dessen Unterlassen einzulegen. Gemäß Abs. 2 kann ein nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannter Verband [...], ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO gegen eine gegen ihn gerichteten Bescheid nach § 32 oder deren Unterlassen einlegen, wenn er geltend macht, dass eine Bestimmung dieses Gesetzes oder der nach § 3 Abs. 2 zu erlassenden

Rechtsverordnung verletzt ist und die Verletzung den jeweils satzungsgemäßen Aufgabenbereich des Verbandes [...] berührt.

§ 34 BFSG sieht überdies die Möglichkeit einer Schlichtung vor. Diese kann bei der Schlichtungsstelle nach § 16 Abs. 1 BGG erfolgen. Befugt zur Einleitung sind nicht nur Verbraucher, sondern nach Abs. 3 auch anerkannte Verbände nach § 15 Abs. 3 BGG. Die Schlichtungsstelle zieht die Marktüberwachungsbehörde auf Antrag des Verbrauchers als Beteiligte im Schlichtungsverfahren hinzu.

**SoVD-Bewertung:** Der SoVD begrüßt die vorgesehenen Regelungen zu Verwaltungsverfahren, Rechtsbehelfen und Schlichtung im Grundsatz. Es muss sichergestellt sein, dass tatsächlich wirksame Überprüfungen in Bezug auf die Barrierefreiheit von Gütern und Dienstleistungen erfolgen können, wie dies Art. 29 EAA-Richtlinie bestimmt, der wirksame Mittel der Rechtsdurchsetzung auch für Verbände fordert.

Ursprünglich war zweifelhaft, ob der SoVD als einer der größten behindertenpolitischen Verbände in Deutschland nach den Vorgaben des BFSG die Durchsetzung der Barrierefrei-Vorgaben tatsächlich juristisch befördern könnte. Denn Verbandsklagen nach § 33 BFSG sollten nur „nach Maßgabe der VwGO“ erfolgen, weshalb die Postulationsfähigkeit nach § 67 VwGO gerichtlich geprüft und ggf. bejaht werden muss. § 67 Abs. 2 Nr. 6 VwGO bezieht sich u.a. auf Angelegenheiten der Kriegsopferversorge und des Schwerbehindertenrechts. Wegen der sehr engen Auslegung dieser Norm wurde eine verbandliche Vertretung des SoVD oft verneint, etwa wenn es um die Regelbeschulung eines Kindes mit Behinderung ging.

Nunmehr stellt die Gesetzesbegründung jedoch klar, dass § 33 Abs. 1 BFSG im Verhältnis zu § 67 Abs. 2 VwGO hinsichtlich der Vertretungsbefugnis die speziellere Norm sei und die Einschränkung nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 VwGO nicht gelte. Dies ist sehr positiv und ermöglicht dem SoVD, die vorgesehenen Klagen zu führen.

Der SoVD regt 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, dass Rechtsbehelfe von Verbraucher\*innen bzw. Verbänden sich nur gegen ein Tun oder Unterlassen der Marktüberwachungsbehörden richten können. Nicht zulässig wäre hingegen eine Klage, die unmittelbar auf Beseitigung rechtswidriger Barrieren bei Produkten und Dienstleistungen abzielt. Die Wirtschaftsakteure können folglich selbst nicht adressiert werden. Damit bleibt die Wirksamkeit der vorgesehenen Rechtsbehelfe beschränkt.

Positiv sieht der SoVD die in § 34 BFSG vorgesehene Schlichtung, die auch bei der Schlichtungsstelle nach § 16 BGG geführt werden kann. Diese Schlichtungsstelle verfügt bereits über umfängliches Fachwissen zur (digitalen) Barrierefreiheit und die Belange der Menschen mit Behinderungen können dort sachgerecht berücksichtigt werden. Von Vorteil ist zudem, dass die Marktüberwachungsbehörde als Beteiligte im Schlichtungsverfahren hinzugezogen werden kann. Dies ermöglicht eine Bindungswirkung des Schlichtungsergebnisses für das zugrundeliegende Verwaltungsverfahren.

### ■ Übergangsfristen deutlich verkürzen

Das BFSG gilt nach § 1 Abs. 2 BFSG erst für Produkte, die nach dem 28. Juni 2025 in Verkehr gebracht werden. Gemäß § 1 Abs. 3 BFSG gilt das BFSG zudem erst für Dienstleistungen, die für Verbraucher\*innen nach dem 28. Juni 2025 erbracht werden.

Zusätzlich sind Übergangsbestimmungen nach § 38 BFSG vorgesehen. Nach Abs. 1 BFSG können 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 bis zum 27. Juni 2030, unverändert fortbestehen. Für Selbstbedienungsterminals gilt nach Abs. 2 eine Übergangsfrist von



maximal 15 Jahren, sofern diese vor dem 28. Juni 2025 rechtmäßig eingesetzt wurden.

**SoVD-Bewertung:** Zwar bewegen sich die vorgesehenen Übergangsbestimmungen im Rahmen der von der EAA-Richtlinie eröffneten Handlungsspielräume. Doch sie sind sozialpolitisch höchst kritikwürdig und auch wirtschaftspolitisch kaum zu rechtfertigen.

Der Markt für digitale Produkte und Dienstleistungen ist enorm dynamisch und unterliegt, anders als etwa bauliche Anlagen, schnellen Veränderungen. Die Corona-Pandemie führt derzeit zu einem großen Digitalisierungsschub und zeigt, wie schnell digitale Angebote verändert und ausgeweitet werden: digitales Einkaufen, digitale Fortbildungen, digitale ärztliche und therapeutische Angebote, digitale Terminbuchungen und Antragstellungen, digitaler Schulunterricht, Homeoffice 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 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.

Die Corona-Pandemie war bei Erlass der EAA-Richtlinie 2019 noch nicht absehbar. Die damaligen Übergangsfristen sind politisch heute nicht mehr sachgerecht. Die BFSG-Anwendungs- und Übergangsfristen müssen dringend verkürzt werden. Ansonsten könnten Produkte noch bis zum 25. Juni 2025, d.h. noch vier weitere Jahre für den Markt produziert und angeboten werden, obwohl sie nicht barrierefrei sind. Sind diese Produkte erstmal im Umlauf, werden sie dort lange Zeit weiter genutzt und Barrieren, etwa bei Handys, Tablets oder E-Books, bestehen weiter fort.

Betrachtet man etwa den aktuellen enormen Digitalisierungsschub im schulischen Bereich, wo vermehrt digitale Endgeräte für Schüler\*innen angeschafft werden, zeigt sich die Problematik besonders deutlich: Schulen werden in den nächsten zwei, drei Jahren in ganz erheblichem

Umfang digitale Endgeräte anschaffen, die dann mehrere Schuljahre eingesetzt werden könnten. Hier braucht es jetzt das klare Signal an die Hersteller, zügig auf Barrierefreiheit umzustellen. Gerade für Schüler\*innen ist jedes Jahr ohne barrierefreie Bildungsangebote hochproblematisch.

Kaum vertretbar lang erscheinen die Übergangsbestimmungen in § 38 BFG. Webseiten oder elektronische Tickets etwa könnten so noch bis Juni 2030, mithin noch 9 weitere Jahre ohne ausreichende Barrierefreiheit am Markt bleiben. Das ist angesichts des aktuellen Digitalisierungsschubes sozialpolitisch hochproblematisch, denn damit wären Menschen mit Behinderungen um Jahre von digitaler Teilhabe ausgeschlossen.

Schlicht unvertretbar erscheint die Übergangsfrist nach § 38 Abs. 2 BFG. Damit würde die Barrierefreiheit für Selbstbedienungsterminals bis 2040 (!) für verzichtbar erklärt. Das kann nicht sein. Die Frist ist aus Sicht von Menschen mit Behinderungen nicht akzeptabel. Sie ist auch wirtschaftspolitisch nicht zu rechtfertigen, denn nach Kenntnis des SoVD haben etwa Geldautomaten eine Lebensdauer von höchstens 10 Jahren.

Der SoVD fordert mit Nachdruck, die o.g. Fristen zurückzunehmen. Sie sind angesichts der aktuellen Dynamik digitaler Produkte und Dienstleistungen unverhältnismäßig. Der jetzt durch Corona ausgelöste Digitalisierungsschub muss gesetzgeberisch berücksichtigt werden. An Unternehmen muss das Signal ergehen, dass Barrierefreiheit in naher Zukunft verpflichtend umzusetzen ist. Dies hilft, Umsteuerungsprozesse bereits jetzt vorausschauend und vorfristig anzugehen.

### **3 Abschließende Betrachtung und Ausblick**

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

Allerdings bestehen in Bezug auf konkrete Einzelregelungen im BFG noch erhebliche Nachbesserungserfordernisse. Hierzu verweist der

SoVD insbesondere auf die vorgenannten Kritikpunkte zur konkretisierenden Rechtsverordnung nach § 3 BFSG, zu Einschränkungen der Barrierefreiheits-Verpflichtungen, zur Marktüberwachung, in Bezug auf Beförderungsdienste, im Bereich der Rechtsdurchsetzung sowie ganz besonders in Bezug auf die Umsetzungsfristen.

Im Interesse der Konsistenz und Einheitlichkeit des Rechts plädiert der SoVD dafür, die Umsetzung der EAA-Richtlinie in deutsches Recht im BGG zu erwägen und nicht auf ein gesondertes BFSG zu setzen. Das BGG enthält bereits heute Regelungen zur Barrierefreiheit, an die angeknüpft und auf die konsistent aufgebaut werden könnte. Dopplungen und Widersprüchlichkeiten würden vermieden und Stringenz und Verständlichkeit des Rechts befördert. Ein BFSG, das gleichrangig neben dem BGG gilt, sichert dies nicht ausreichend. Dies zeigt sich vorliegend etwa bei Regelungen zu Aufgaben der Bundesfachstelle Barrierefreiheit (§ 15 BFSG/§ 13 BGG), zur barrierefreien Kommunikation (§ 21 Abs. 5 BFSG/§9 BGG) oder zur Gestaltung von Bescheiden (§ 21 Abs. 6 BFSG/§ 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 Verkehrssektor, beim Einkaufen vor Ort, beim Zugang zu medizinischen Angeboten oder auch bei kulturellen und Bildungsangeboten.

Berlin, 6. Mai 2021

DER BUNDESVORSTAND  
Abteilung Sozialpolitik