



Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe von
Menschen mit Behinderung und chronischer
Erkrankung und ihren Angehörigen e.V.
BAG SELBSTHILFE
Kirchfeldstr. 149
40215 Düsseldorf
Tel. 0211/31006-0
Fax. 0211/31006-48

Stellungnahme der

**Bundesarbeitsgemeinschaft SELBSTHILFE
von Menschen mit Behinderung,
chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen e.V.
(BAG SELBSTHILFE)**

zum

**Verordnungsentwurf des
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

**Verordnung über die Barrierefreiheitsanforderungen
für Produkte und Dienstleistungen nach dem
Barrierefreiheitsstärkungsgesetz
(Verordnung zum Barrierefreiheitsstärkungsgesetz -
BFSGV):**

I. Vorbemerkung:

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem o.g. Verordnungsentwurf möchte die BAG SELBSTHILFE herzlich danken. Als Dachverband von 120 Bundesorganisationen der Selbsthilfe chronisch kranker und behinderter Menschen und von 13 Landesarbeitsgemeinschaften nehmen wir zu dem Verordnungsentwurf wie folgt Stellung:

Sinn und Zweck der zu erlassenden Rechtsverordnung ist, dass die konkreten Anforderungen an die Barrierefreiheit für Produkte und Dienstleistungen entsprechend den Anforderungen des Anhangs I der EU-Richtlinie 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.04.2019 (EAA) über die Barrierefreiheit für Produkte und Dienstleistungen in dieser Verordnung zu regeln sind. Gemäß der Definition nach § 3 Abs. 1 des BFSG *sind Produkte und Dienstleistungen dann barrierefrei, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind.*

Unter Zugrundelegung dieser Definition ist jedoch nach Prüfung dieses Verordnungsentwurfes leider festzustellen, dass sowohl die im Anhang I der EU-Richtlinie konkret aufgelisteten Vorgaben als auch die im Anhang II aufgeführten indikativen und mithin unverbindlichen Beispiele möglicher Lösungen, welche zur Realisierung der Barrierefreiheitsanforderungen in Anhang I beitragen, nicht mit aufgenommen worden sind.

Vielmehr hat sich die Arbeit des Ordnungsgebers bisher darin erschöpft, die sehr abstrakten sowie technischen Kriterien aus der EU-Richtlinie 2019/882 in den Verordnungsentwurf zu übertragen. Es wäre jedoch eine weitere Differenzierung im Hinblick auf die konkreten Anforderungen an die Barrierefreiheit für Produkte und Dienstleistungen notwendig gewesen, gerade unter Bezugnahme auf die sehr dezierten Vorgaben im Anhang I und Anhang II der EU-Richtlinie 2019/882.

Ausweislich der EU-Richtlinie 2019/882 sind Produkte so zu gestalten und herzustellen, dass Menschen mit Behinderungen sie voraussichtlich maximal nutzen, und sie sind möglichst in oder auf dem Produkt selbst mit barrierefrei zugänglichen Informationen zu ihrer Funktionsweise und ihren Barrierefreiheitsfunktionen auszustatten. Damit Dienstleistungen so erbracht werden, dass Menschen mit Behinderungen sie voraussichtlich maximal nutzen, müssen für die Ausführung der Dienstleistungen Funktionen, Vorgehensweisen, Strategien und Verfahren sowie Änderungen vorgesehen sein, die eine Anpassung an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ermöglichen und die Interoperabilität von assistiven Technologien gewährleisten. Genau diese Anforderungen an eine weitere Konkretisierung, welche auch zu einer besseren Handhabbarkeit sowie Überprüfbarkeit der Vorgaben geführt hätten, sind jedoch nach unserem Dafürhalten in diesem Verordnungsentwurf unterblieben, so dass im Ergebnis auch kein tatsächlicher Mehrwert für die Menschen mit Behinderungen erkennbar ist. Es besteht daher bezüglich des Verordnungsentwurfes aus Sicht der BAG SELBSTHILFE ein erheblicher Nachbesserungsbedarf.

Dazu im Einzelnen wie folgt:

II. Zielstellung der Verordnung zum BFG:

Aus Sicht der BAG SELBSTHILFE muss die zu erlassende Rechtsverordnung dem unmissverständlichen Ziel dienen, die Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen in einem wesentlichen Maße zu verbessern. Konkret bedeutet dies, dass jegliche Umsetzung der rechtlichen und technischen Barrierefreiheitsanforderungen durch die entsprechenden Wirtschaftsakteure allein dazu dienen muss, die Nutzbarkeit von Produkten und Dienstleistungen zu erhöhen. Nur so können auch die Ziele der UN-BRK umgesetzt werden.

Fazit:

Es wird insoweit vorgeschlagen, den § 1 der Rechtsverordnung (Anwendungsbereich) um einen Absatz 2 zu ergänzen, welcher wie folgt lauten sollte:

„(2) Die Verordnung dient dem Ziel, eine umfassende und grundsätzlich uneingeschränkt barrierefreie Gestaltung der in § 1 Abs. 1 genannten Produkte und Dienstleistungen zu gewährleisten, um einen möglichst großen Nutzungsumfang durch Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen.“

III. Konkretisierung und Ergänzung der in der RVO enthaltenen Vorgaben:

a.) Keine Beschränkung auf einzelne Beeinträchtigungsarten:

So ist zunächst festzuhalten, dass die grundsätzliche Forderung nach einer zu gewährleistenden Barrierefreiheit auch für Produkte und Dienstleistungen nicht auf einzelne Beeinträchtigungsarten beschränkt, definiert werden darf. So ist u.a. in der Vorschrift des § 7 der Rechtsverordnung („zusätzliche branchenspezifische Anforderungen an Selbstbedienungsterminals“) festzustellen, dass die Belange von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen in keiner Weise berücksichtigt werden. Hingegen in der EU-Richtlinie 2019/882 unter Punkt 2. - Gestaltung von Benutzerschnittstelle und Funktionalität - klar definiert ist, *dass das Produkt in seinen Bestandteilen und Funktionen Merkmale aufweisen muss, die es für Menschen mit Behinderungen möglich machen, auf das Produkt zuzugreifen, es wahrzunehmen, zu bedienen, zu verstehen und zu regeln.* Dies bedeutet im Weiteren auch, dass *grundsätzlich Bedienungsformen, die eine übertrieben große Reichweite und große Kraftanstrengungen erfordern, zu vermeiden sind.*

Darüber hinaus enthält die Vorschrift des § 7 des Verordnungsentwurfes auch kaum Kriterien für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung. Zwar ist dieser Personenkreis in § 4 der Verordnung, dessen Vorgaben nach unserem Dafürhalten ebenfalls auf Selbstbedienungsterminals Anwendung finden, berücksichtigt. Dies sollte jedoch in der Verordnungsbegründung zu § 4 klargestellt werden, um eventuelle Missverständnisse zu vermeiden. Die Begründung zu § 12 der Verordnung enthält bspw. einen entsprechenden Hinweis für den Bereich der Dienstleistungen. Zudem sollten die Barrierefreiheitsvorgaben für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung ergänzt werden. So sollte bspw. in § 12 Nr. 2 des Verordnungsentwurfes vorgesehen werden, dass es eine alternative Darstellung jeglichen textlichen Inhalts, z. B. mit Bildern und

Videos für Menschen, die nicht lesen können, gibt. Weiterhin sollte vorgesehen werden, dass nicht nur die Informationen zur Nutzung der Produkte und Dienstleistungen für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung verständlich sind, sondern dass auch die Nutzung selbst entweder durch leicht verständliche Bediensysteme oder, sofern dies nicht möglich ist, durch die Bereitstellung eines alternativen, vereinfachten Bediensystems für diesen Personenkreis passend gestaltet werden muss. Zudem sollten Dienstleistungserbringer verpflichtet werden, im Öffentlichen Raum Personal zur Unterstützung bei der Bedienung (bspw. in Form eines Help Desk) zur Verfügung zu stellen.

Auch sollten weitere konkretisierende Vorgaben direkt in die Verordnung aufgenommen werden. So ist z.B. für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen vorgesehen, dass diese Informationen in „verständlicher“ Weise dargestellt werden sollen (vgl.: § 4 I Nr. 2 und II Nr.3 des Entwurfes). Hier sollte klar formuliert werden, dass die Informationen in Leichter Sprache zur Verfügung stehen müssen. Dies gilt gleichermaßen für alle Stellen in der Verordnung, an denen das Wort „verständlich“ gebraucht wird. Zudem sollte geregelt werden, dass die Verwendung von Leichter Sprache vermutet wird, wenn gewisse Standards eingehalten werden. Da die Verordnung zum BFG der Umsetzung einer Europäischen Richtlinie dient, ist es auch angezeigt, auf die europäischen Standards für die Erleichterung des Lesens und Verstehens von Informationen zu verweisen, die mit dem „easy-to-read“-Siegel gekennzeichnet werden können. Diese sehen zum Beispiel vor, dass keine schweren Wörter verwendet, kurze Sätze gebildet und viele Überschriften sowie Absätze genutzt werden. Außerdem soll die Übersetzung in Leichte Sprache immer unter Einbeziehung von Menschen mit Lernschwierigkeiten erfolgen, die die Verständlichkeit überprüfen können.

Fazit:

Da es für die Beschränkung auf einzelne Beeinträchtigungsarten keinen sachlichen Grund gibt, sind aus Sicht der BAG SELBSTHILFE die entsprechenden Regelungen in dem Verordnungsentwurf nicht nur in fachlicher Hinsicht standardwidrig, sondern auch in rechtlicher Hinsicht als diskriminierend anzusehen. Es besteht insoweit ein Nachbesserungsbedarf.

b.) Transparenzgebot bezüglich Kriterien an Barrierefreiheit für Produkte und Dienstleistungen:

Des Weiteren ist auch festzuhalten, dass die Barrierefreiheitskriterien in dem Verordnungsentwurf nur sehr abstrakt formuliert werden. So wird z.B. vorgegeben, dass die Informationen „verständlich“ sein müssen oder dass die Schriftart mit „angemessener“ Größe, in „geeigneter“ Form und mit „ausreichend“ Kontrast dargestellt wird. Die Begriffe „verständlich“, „angemessen“, „geeignet“ und „ausreichend“ sind jedoch unbestimmt, sodass es für die Nutzer und Nutzerinnen der Produkte und Dienstleistungen einschließlich der Marktüberwachungsbehörden, die die Vorgaben kontrollieren, kaum nachprüfbar ist, ob die Vorgaben eingehalten wurden und das Produkt oder die Dienstleistung barrierefrei ist. Zwar werden die Vorgaben in der Begründung minimal konkretisiert, indem man dort Beispiele aus dem Anhang II der Richtlinie aufgegriffen hat. Die Begründung zur Verordnung ist jedoch für die Nutzer und Nutzerinnen nicht ohne weiteres im Zusammenhang mit der Verordnung einsehbar.

Fazit:

Insoweit sollten die Beispiele aus dem Anhang II der Richtlinie (EU) 2019/882 nicht nur in der Begründung, sondern direkt in die Verordnung aufgenommen werden. Klarstellend hinzuzufügen ist in diesem Kontext, dass die unter Anhang II der EU-Richtlinie 2019/882 aufgeführten Beispiele, welche nochmals in einzelne Abschnitte untergliedert sind - in Gänze in die zukünftige Rechtsverordnung - vorzugsweise als Anlage zur RVO - mit aufzunehmen sind, mit dem Ziel, für mehr Klarheit und damit auch für mehr Transparenz im Hinblick auf die konkreten Barrierefreiheitsanforderungen zu sorgen.

IV. Stand der Technik nach § 3 Verordnungsentwurf:

Zudem bedarf es aus Sicht der BAG SELBSTHILFE auch einer rechtlichen Verknüpfung zwischen den Barrierefreiheitsanforderungen anlässlich dieses Verordnungsentwurfes sowie den harmonisierten Normen und technischen Spezifikationen; anderenfalls bliebe das Verhältnis zwischen diesen Vorgaben offen und ungeklärt.

Fazit:

Es wird insoweit vorgeschlagen, § 3 Abs. 1 S. 1 der Verordnung folgenden Satz voranzustellen:

„Die barrierefreie Gestaltung der in § 1 Abs. 1 genannten Produkte und Dienstleistungen erfolgt nach Maßgabe der §§ 4 und 5 des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes und im Übrigen nach dieser Verordnung.“

Zudem schlägt die BAG SELBSTHILFE vor, auch S. 2 des § 3 Abs. 1 dieses Verordnungsentwurfes neu zu fassen und zwar wie folgt:

„Von dem Stand der Technik kann abgewichen werden, wenn auf andere Weise die zu beachtenden Anforderungen dieser Rechtsverordnung zur Barrierefreiheit mindestens in gleichem Maße erfüllt werden.“

Fazit:

Es soll mit dieser Formulierung auch sichergestellt werden, dass im Falle einer Nichtbeachtung des Standes der Technik keine Nachteile für Verbraucher*innen entstehen und sie nur dann erfolgt, wenn sie mit teilhabeverbessernden Innovationen einhergeht.

In § 3 Abs. 2 der zu erlassenden Rechtsverordnung wird bestimmt, dass die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit auf Ihrer Webseite „regelmäßig eine Auflistung der wichtigsten zu beachtenden Standards, aus denen die Barrierefreiheitsanforderungen für die in § 1 genannten Produkte und Dienstleistungen detailliert hervorgehen, sowie aktuelle Informationen zu den zu beachtenden Standards“ zu veröffentlichen hat.

Hier ist es allerdings in keiner Weise ausreichend, dass die entsprechenden DIN bzw. EU-Normen auf der Webseite nur benannt werden, im Übrigen jedoch von den Rechtskreisen kostenpflichtig bei den jeweiligen Normierungsinstituten abgerufen werden müssen. Die Kenntnis der maßgeblichen Normen darf im Rechtsstaat nicht von einer Kostentragung abhängig gemacht werden. Es ist zwar zutreffend, dass der BEUTH-Verlag auch Leseansichten zu Normen kostenfrei zu Verfügung stellt, diese sind aber nicht barrierefrei. Außerdem muss sichergestellt werden, dass die von der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit veröffentlichten Normen jeweils zeitnah auch in deutscher Sprache verfügbar sind.

Fazit:

Aus Sicht der Verbände behinderter Menschen sollte daher in Anlehnung an die Formulierung in der BITV 2.0 zur Rechtsvereinheitlichung § 3 II der zu erlassenden Rechtsverordnung neu gefasst werden, so dass insbesondere auch Konformitätstabellen für die Rechtskreise nutzbar sind. Des Weiteren müssen die von der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit veröffentlichten Normen zeitnah auch in deutscher Sprache verfügbar sein, da die Amtssprache in Deutschland deutsch ist. Schließlich ist auch davon auszugehen, dass die Webseite der Bundesfachstelle selbst auch weiterhin vollumfänglich barrierefrei ausgestaltet ist. Außerdem ist zu beachten, dass Menschen mit Behinderungen das Recht haben, im Wege von Schlichtungs- oder Klageverfahren ihre Rechte infolge des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes (BFSG) durchzusetzen. Die effektive Rechtsdurchsetzung wird jedoch dann erleichtert, wenn Menschen mit Behinderungen auch Zugang zu den technischen Standards haben, um die Einhaltung der maßgeblichen Bestimmungen überprüfen zu können.

Aufgrund dessen schlägt die BAG SELBSTHILFE eine Neufassung des § 3 Abs. 2 der Verordnung wie folgt vor:

„(2) Die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit veröffentlicht auf ihrer Website regelmäßig in deutscher Sprache

- 1. aktuelle Informationen zu den zu beachtenden Standards einschließlich detaillierter Informationen zu den darin enthaltenen Barrierefreiheitsanforderungen,*
- 2. Konformitätstabellen, die einen Überblick zu den wichtigsten Barrierefreiheitsanforderungen für die in § 1 genannten Produkte und Dienstleistungen geben,*
- 3. Empfehlungen zur praktischen Umsetzung der Anforderungen zur Barrierefreiheit und*
- 4. weiterführende Erläuterungen und Hinweise.“*

V. Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr nach § 19 der Verordnung:

Auch bei der Nutzung des elektronischen Geschäftsverkehrs ist sicherzustellen, dass mithin der gesamte Prozess barrierefrei gestaltet ist.

Neben den in § 19 des Verordnungsentwurfes explizit genannten Anforderungen ist auch zu gewährleisten, dass die inhaltliche Funktionsweise ohne Brüche barrierefrei ist, also z.B. auch die Handhabung des „Warenkorbs beim Online-Shopping“ oder das „Akzeptieren von AGBs“.

Fazit:

Die BAG SELBSTHILFE schlägt zur Klarstellung vor, dass in der Begründung zu § 12 Nr. 3 der zu erlassenden Verordnung entsprechende Erläuterungen aufgenommen werden.

VI. Barrierefreiheit im Rahmen öffentlicher Auftragsvergabe:

Ferner ist auch in der EU-Richtlinie 2019/882 unter dem Erwägungsgrund (90) bestimmt, dass die in der EU-Richtlinie konkret benannten Anforderungen an die Barrierefreiheit für Produkte und Dienstleistungen auch für öffentliche Ausschreibungen und Vergabeverfahren gelten sollen. Die EU-Richtlinie 2019/882 verweist in diesem Kontext auf die Richtlinien 2014/24/EU sowie 2014/25/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe, wonach in den Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge sowie Durchführung von Wettbewerben für bestimmte Lieferungen festgelegt ist, dass bei jeglicher Beschaffung, die zur Nutzung durch natürliche Personen vorgesehen ist, die technischen Spezifikationen so erstellt werden, dass die Zugänglichkeitskriterien für Menschen mit Behinderungen oder die Konzeption für alle Nutzer berücksichtigt werden. Ferner ist in diesen Richtlinien vorgesehen, dass die technischen Spezifikationen, soweit die Kriterien der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen oder die Konzeption für alle Nutzer betroffen sind, darauf Bezug nehmen müssen.

Zusätzlich ist in der EU-Richtlinie 2019/882 auch die Möglichkeit vorgesehen, dass Behörden bei der öffentlichen Auftragsvergabe die Barrierefreiheitsvorgaben der EU-Richtlinie 2019/882 auch für Produkte und Dienstleistungen vorgeben können, welche eigentlich nicht dem Anwendungsbereich der EU-Richtlinie 2019/882 bzw. dem des BFSG unterfallen. In der Konsequenz können somit Behörden bei der öffentlichen Auftragsvergabe den Anwendungsbereich der Barrierefreiheitsanforderungen auf weitere Produkte und Dienstleistungen erstrecken.

Fazit:

Entsprechende Regelungen fehlen bislang in der zu erlassenden Rechtsverordnung und müssen daher aus Sicht der Verbände behinderter Menschen dringend ergänzt werden.

VII. Erfordernis einer regelmäßigen Qualitätssicherung:

Zusätzlich zu den aufgeführten Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarfen möchte die BAG SELBSTHILFE abschließend darauf hinweisen, dass auch die Begründung der Verordnung sowie der vom Bundesministerium angekündigte Leitfaden zur Umsetzung der Verordnung von großer Bedeutung für die Rechtspraxis sein werden.

Da sich der „Stand der Technik“ in einem ständigen Weiterentwicklungsprozess befindet, muss insbesondere die europäische Normsetzung fortlaufend mit beobachtet

werden. Darüber hinaus sollte auch eine regelmäßige Überarbeitung bzw. Qualitätssicherung bezüglich der Barrierefreiheitsvorgaben in der zu erlassenden Rechtsverordnung zum BFGS vorgenommen werden.

Auch sollten in diesem Kontext Beschwerden bei den Marktüberwachungsbehörden sowie der Schlichtungsstelle ausgewertet und einbezogen werden.

Düsseldorf/ Berlin, 07.03.22