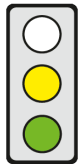


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Vorgaben der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen zur Barrierefreiheit sollen EU-einheitlich umgesetzt werden, um den Binnenmarkt zu stärken.

Betroffene: Hersteller, Importeure und Händler von Produkten, insbesondere von Informations- und Kommunikationstechnologie, sowie Dienstleister, insbesondere für Bank-, audiovisuelle Medien- und Personenbeförderungsdienstleistungen.



Pro: (1) Die Richtlinie ist notwendig, da einige Mitgliedstaaten bereits divergierende nationale Vorschriften erlassen haben, wodurch der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr eingeschränkt wird.

(2) Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist sachgerecht, da sich die Richtlinie nur auf Güter erstreckt, bei denen der freie Warenverkehr bereits eingeschränkt ist.

Contra: (1) Die Barrierefreiheitsanforderungen führen zu einer Erhöhung der Kosten für Produkte und Dienstleistungen. Problematisch sind insbesondere die Dokumentations- und Nachweispflichten für die Hersteller, weil der damit verbundene Aufwand zu erheblichen Mehrkosten führen kann.

(2) Die Befugnis der Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten sollte klarer gefasst werden.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2015) 615 vom 2. Dezember 2015 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die **Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen**

Kurzdarstellung

Soweit nicht anderweitig angegeben, beziehen sich Verweise auf den Richtlinienvorschlag COM(2015) 165.

► Hintergrund und Ziele

- Rund 80 Mio. EU-Bürger können laut EU-Kommission wegen körperlicher Einschränkungen, z.B. wegen Alter oder Behinderung, nicht in vollem Umfang am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilnehmen [KOM(2010)636, S. 3]. Bis 2020 soll die Zahl auf rund 120 Mio. EU-Bürger steigen (S.2).
- Die Mitgliedstaaten und die EU haben die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (BRK) unterzeichnet, die 2008 in Kraft getreten ist [vgl. Beschluss des Rates (2010/48/EG)]. Die BRK verpflichtet alle Vertragsparteien sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen „gleichberechtigten Zugang“ haben, insbesondere zur „physischen Umwelt“, z.B. Gebäuden und Straßen, zu Transportmitteln sowie zu Informations- und Kommunikationsdiensten.
- Dazu sollen die Vertragsparteien (S. 5)
 - sicherstellen, dass alle neuen Waren und Dienstleistungen, die in den Anwendungsbereich der BRK fallen, für Menschen mit Behinderung barrierefrei sind, und
 - bestehende Gesetze zur Barrierefreiheit überprüfen und ggfs. anpassen; technische Vorgaben zur Erreichung der Barrierefreiheit enthält die BRK nicht.
- Barrierefreiheit bedeutet, dass Hindernisse bei der Nutzung gängiger Produkte und Dienstleistungen für Menschen mit funktionellen Einschränkungen beseitigt werden (S.2).
- Der Binnenmarkt für barrierefreie Produkte und Dienstleistungen ist laut Kommission fragmentiert aufgrund unterschiedlicher nationaler oder regionaler Barrierefreiheitsanforderungen (Erwägungsgründe 4 und 5).
- Zahlreiche EU-Rechtsakte enthalten Vorgaben zur Barrierefreiheit [Anlage zum Beschluss des Rates (2010/48/EG)]. Es gibt jedoch keine einheitliche Definition von Barrierefreiheit im EU-Recht.
- Die Richtlinie schreibt vor,
 - wie die BRK umgesetzt werden soll, indem sie allgemeine Barrierefreiheitsanforderungen für besonders binnenmarktrelevante Produkte und Dienstleistungen festlegt,
 - dass Mitgliedstaaten die Bereitstellung von Produkten oder Dienstleistungen, die den Anforderungen der Richtlinie genügen, nicht wegen unzureichender Barrierefreiheit verbieten dürfen.

► Anwendungsbereich

- Die Richtlinie gilt für folgende Produkte und Dienstleistungen:
 - Produkte (Art. 1 Abs. 1)
 - Hardware und Betriebssysteme auf Universalrechnern, z.B. PCs,
 - Selbstbedienungsterminals, wie Geld-, Fahrschein- und Check-in-Automaten sowie

- Verbraucherendgeräte für Telefondienstleistungen und audiovisuelle Mediendienste, z.B. Smartphones und Fernseher,
 - Dienstleistungen (Art. 1 Abs. 2)
 - Telefondienstleistungen, einschließlich Notrufdienste,
 - audiovisuelle Mediendienste, z.B. Fernsehprogramme,
 - Personenbeförderungsdienste im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr,
 - Bankdienstleistungen,
 - E-Books und elektronischer Handel, z.B. Online-Versand.
 - Die Mitgliedstaaten können den Anwendungsbereich auf bauliche Infrastruktur, z.B. Bushaltestellen und Bahnhöfe, ausdehnen (Art. 3 Abs. 10).
- **Barrierefreiheitsanforderungen**
- Die in der Richtlinie genannten Produkte und Dienstleistungen müssen jeweils unterschiedliche Barrierefreiheitsanforderungen erfüllen (Art. 3 Abs. 2-9, Anhang 1). So müssen Informationen über die Nutzung eines Produkts oder über die Funktionsweise einer Dienstleistung i.d.R. über mehr als einen „sensorischen Kanal“ zur Verfügung gestellt werden, z.B. akustisch und visuell.
 - Die Barrierefreiheitsanforderungen gelten nur für neue Produkte und Dienstleistungen (S. 10) und nur insoweit, wie sie
 - zu keiner wesentlichen Veränderung des Produkts oder der Dienstleistung führen (Art. 12 Abs. 1) und
 - dem Hersteller, Importeur oder Händler keine unverhältnismäßige Belastung auferlegen (Art. 12 Abs. 2); bei der Beurteilung der Belastung sind die Kosten für den Hersteller, Importeur oder Händler im Verhältnis zu den Vorteilen, z.B. durch die Schaffung eines größeren Markts, und dem Nutzen für Menschen mit funktionellen Beeinträchtigungen zu berücksichtigen (Art. 12 Abs. 3).
 - Soweit Produkte oder Dienstleistungen den freiwilligen europäischen Normen entsprechen, wird ihre Konformität mit den Barrierefreiheitsanforderungen vermutet (Art. 13).
 - Soweit keine freiwilligen europäischen Normen bestehen, kann die Kommission Durchführungsrechtsakte mit „technischen Spezifikationen“ (Art. 2 Abs. 18) erlassen, soweit die Marktharmonisierung dies „erfordert“ (Art. 14 Abs. 1).
- **Pflichten der Hersteller, Importeure und Händler von Produkten sowie der Dienstleister**
- Hersteller (Art. 2 Abs. 10) müssen
 - Produkte entsprechend der Barrierefreiheitsanforderungen (Art. 3) gestalten (Art. 5 Abs.1),
 - eine technische Dokumentation erstellen (Art. 5 Abs. 2, Anhang II),
 - eine EU-Konformitätserklärung ausstellen und das CE-Zeichen anbringen (Art. 5 Abs. 2),
 - Produkte oder deren Verpackung mit einem Kennzeichen zu ihrer Identifikation versehen (Art. 5 Abs. 5),
 - Produkte oder deren Verpackung mit ihrem Namen und ihrer Anschrift versehen (Art. 5 Abs. 6) und
 - ein Register der Beschwerden über nichtkonforme Produkte und Produktrückrufe führen (Art. 5 Abs. 4).
 - Die Hersteller können andere Personen mit der Wahrnehmung dieser Pflichten beauftragen. Dies gilt nicht für die Gestaltung der Produkte und die Erstellung der technischen Dokumentation (Art. 6).
 - Importeure (Art. 2 Abs. 12) müssen
 - gewährleisten, dass die Hersteller ihre Pflichten erfüllt haben (Art. 7 Abs. 2),
 - Produkte oder deren Verpackung mit ihrem Namen und ihrer Anschrift versehen (Art. 7 Abs. 4) und
 - ein Register der Beschwerden über nichtkonforme Produkte und Produktrückrufe führen (Art. 7 Abs. 7).
 - Händler (Art. 2 Abs. 13) müssen, bevor sie Produkte anbieten, prüfen, ob
 - diese mit dem CE-Zeichen, den vorgeschriebenen Unterlagen und einer leicht verständlichen Gebrauchsanleitung versehen sind und
 - die Hersteller und Importeure die Produkte oder deren Verpackung mit einem Identifikationskennzeichen und ihren Kontaktdaten versehen haben (Art. 8 Abs. 2).
 - Dienstleistungserbringer müssen
 - gewährleisten, dass ihre Dienstleistungen den Barrierefreiheitsanforderungen (Art. 3) entsprechen (Art. 11 Abs. 1) und
 - in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen oder einem ähnlichen Dokument erklären, wie sie die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllen; diese Informationen müssen sie in schriftlicher und mündlicher Form, etwa in einer Audiodatei, bereitstellen, solange sie die Dienstleistung anbieten (Art. 11 Abs. 2).
- **Marktüberwachung**
- Produkte
 - Stellt eine Marktüberwachungsbehörde fest, dass ein Produkt nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entspricht, muss der Hersteller, Importeur oder Händler Abhilfe schaffen oder das Produkt vom Markt nehmen (Art. 19 Abs. 1).
 - Geschieht dies nicht, muss die Marktüberwachungsbehörde (Art. 19 Abs. 4)
 - den Vertrieb des Produkts untersagen und
 - die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten unverzüglich unterrichten.

- Die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten können innerhalb von drei Monaten Einwände erheben (Art. 19 Abs. 7). Wenn die Kommission die nationale Maßnahme (Art. 20 Abs. 2)
 - für gerechtfertigt hält, müssen alle anderen Mitgliedstaaten das Produkt vom Markt nehmen,
 - nicht für gerechtfertigt hält, muss der Mitgliedstaat die Maßnahme zurücknehmen.
- Dienstleistungen
 - Die Mitgliedstaaten müssen
 - Verfahren zur Marktüberwachung entwickeln und anwenden und die Öffentlichkeit über die für die Marktüberwachung zuständige Behörde informieren (Art. 18) sowie
 - Sanktionen für Verstöße festlegen (Art. 26).
- **Anwendbarkeit der Barrierefreiheitsanforderungen auf andere Rechtsakte der EU**
 - Die Barrierefreiheitsanforderungen gelten auch (Art. 21, Anhang I) für
 - öffentliche Aufträge [Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU, s. [cepAnalyse](#), und 2014/25/EU, s. [cepAnalyse](#)],
 - europäische Fonds [Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 1304/2013],
 - die Vergabe öffentlicher Personenverkehrsdienste [Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, s. [cepAnalyse](#)] und
 - Verkehrsinfrastruktur [Art. 37 der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013, s. [cepAnalyse](#)].
 - Dies gilt nur insoweit, wie die Barrierefreiheitsanforderungen den zuständigen Behörden keine unverhältnismäßige Belastung auferlegen (Art. 22 Abs. 1).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Barrierefreiheitsanforderungen müssen von der EU geregelt werden, um eine Fragmentierung des Binnenmarkts durch uneinheitliche nationale Umsetzungen der BRK zu verhindern.

Politischer Kontext

Bereits in der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderung 2010–2020 [KOM(2010) 636] forderte die EU-Kommission für Menschen mit Behinderung den gleichberechtigten Zugang zur baulichen Umwelt, zu Verkehrsmitteln, zu Informations- und Kommunikationstechnik und zu anderen Einrichtungen und Diensten.

Stand der Gesetzgebung

02.12.15 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	Beschäftigung, Soziales und Integration (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Berichterstatter: Robert Rochefort (ALDE)
Bundesministerien:	Arbeit und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Arbeit und Soziales (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Richtlinie soll EU-weit regeln, wie die allgemeinen Vorgaben der Barrierefreiheit für die betroffenen Produkte und Dienstleistungen umzusetzen sind. Dies **ist notwendig, da einige Mitgliedstaaten bereits divergierende nationale Vorschriften zur Umsetzung der BRK erlassen haben** und unterschiedliche nationale Zertifizierungsverfahren verlangen, **wodurch der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt eingeschränkt wird.**

Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist sachgerecht, da sich die Richtlinie nur auf Güter erstreckt, bei denen der freie Warenverkehr im Binnenmarkt aufgrund nationaler Barrierefreiheitsanforderungen bereits eingeschränkt ist. Dies gilt insbesondere für den digitalen Binnenmarkt.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die von der Kommission vorgeschlagenen Barrierefreiheitsanforderungen führen zu einer Erhöhung der Kosten der Produktion und Bereitstellung **für Produkte und Dienstleistungen**, die bisher nicht barrierefrei waren. Konsumenten von bisher nicht-barrierefreien Produkten und Dienstleistungen müssen zukünftig höhere Preise auch dann zahlen, wenn sie die zusätzlichen Funktionen nicht benötigen. Die Kostensteigerung wird

allerdings erstens dadurch begrenzt, dass die Kommission keine detaillierten technischen Bestimmungen vorschreibt, sondern nur funktionale Vorgaben für die einzelnen Produktgruppen macht. Es bleibt den Herstellern freigestellt, wie sie die Vorgaben umsetzen. Folglich bleibt ausreichend Spielraum für Innovation und kosten-senkenden Wettbewerb zwischen den Herstellern. Die Kostensteigerung wird zweitens dadurch begrenzt, dass die Richtlinie zum einen nur für neue Produkte und Dienstleistungen gilt und dass den Herstellern zum anderen keine unverhältnismäßigen Kosten entstehen. Drittens entfallen bei den Herstellern Mehraufwendungen für die Zertifizierung im EU-Ausland.

Ferner werden aufgrund EU-einheitlicher Regulierung Marktzutrittsbarrieren für barrierefreie Produkte und Dienstleistungen abgebaut, wodurch die Wettbewerbsintensität steigt. Dadurch nimmt die Auswahl barrierefreier Produkte und Dienstleistungen zu und sinken tendenziell die Preise.

Durch die zunehmende Verbreitung von barrierefreien Produkten und Dienstleistungen nimmt die Autonomie von EU-Bürgern mit funktionellen Einschränkungen zu, was ihnen die selbstgestaltete Lebensführung erleichtert. Dies wirkt sich auch kostenmindernd auf die öffentlichen Haushalte aus.

Problematisch sind insbesondere die Dokumentations- und Nachweispflichten für die Hersteller, weil der damit verbundene bürokratische Aufwand zu erheblichen Mehrkosten führen kann.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Regulierungsbedingte höhere Produktionskosten wirken sich zunächst tendenziell wachstumshemmend aus. Die Zahl der Menschen, die auf barrierefreie Produkte und Dienstleistungen angewiesen sind, wird allerdings – auch aufgrund der alternden Gesellschaft – zunehmen. Dies gilt nicht nur für den europäischen Markt, sondern für alle Industrienationen. Falls sich die Barrierefreiheitsanforderungen der EU als weltweite Standards für barrierefreie Produkte und Dienstleistungen durchsetzen, entstehen für europäische Unternehmen Absatzmärkte in Drittstaaten. Dies kann zu mehr Wachstum in der EU führen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Richtlinie ist standortneutral. Sie gilt für alle betroffenen Produkte und Dienstleistungen, die innerhalb der EU angeboten werden, egal ob sie aus der EU oder aus Drittstaaten kommen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Richtlinie legt nicht nur Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen fest, sondern konkretisiert auch Bestimmungen in anderen EU-Rechtsakten, die die Berücksichtigung der Bedürfnisse älterer oder behinderter Menschen vorschreiben, z.B. bei der Vergabe öffentlicher Aufträge oder europäischer Fondsmittel. Die Richtlinie kann gleichwohl auf die Kompetenz der EU zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt (Art 114 AEUV) gestützt werden, da dies der Hauptzweck der Richtlinie ist.

Subsidiarität

Unproblematisch. EU-Einheitliche Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen müssen sinnvollerweise auf EU-Ebene festgelegt werden.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Die Richtlinie ist erforderlich, um Kriterien festzulegen, wie das in der BRK vorgegebene Ziel der Barrierefreiheit erreicht werden soll. Die Richtlinie enthält nur allgemeine Barrierefreiheitsanforderungen für die betroffenen Produkte und Dienstleistungen. Den Mitgliedstaaten bleibt überlassen, wie sie die Vorgaben in nationales Recht umsetzen, z.B. die Pflicht, dass Informationen über mehr als einen sensorischen Kanal zur Verfügung gestellt werden müssen. Detaillierte Barrierefreiheitsanforderungen in Form gemeinsamer technischer Spezifikationen dürfen von der Kommission nur erlassen werden, soweit dies zur Marktharmonisierung erforderlich ist. Die Richtlinie ist daher verhältnismäßig.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Befugnisse der Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten sind zu unbestimmt. Die Richtlinie regelt nicht, unter welchen Voraussetzungen der Erlass gemeinsamer technischer Spezifikationen „erforderlich“ ist. Auch deren möglicher Inhalt wird durch den Verweis auf die Vorschriften über die „gemeinsamen technischen Spezifikationen“ nicht hinreichend genau vorgeben. **Die Befugnis der Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten sollte daher klarer gefasst werden.**

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Das Behindertengleichstellungsgesetz, das Luftverkehrsgesetz und das Personenbeförderungsgesetz sowie die Landesgleichstellungsgesetze müssen an die Barrierefreiheitsanforderungen angepasst werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Richtlinie ist notwendig, da einige Mitgliedstaaten bereits divergierende nationale Vorschriften erlassen haben, wodurch der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr eingeschränkt wird. Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist sachgerecht, da sich die Richtlinie nur auf Güter erstreckt, bei denen der freie Warenverkehr bereits eingeschränkt ist. Die Barrierefreiheitsanforderungen führen zu einer Erhöhung der Kosten für Produkte und Dienstleistungen. Problematisch sind insbesondere die Dokumentations- und Nachweispflichten für die Hersteller, weil der damit verbundene bürokratische Aufwand zu erheblichen Mehrkosten führen kann. Die Befugnis der Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten sollte klarer gefasst werden.