

MonitoringAusschuss

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen



November 2022

Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem ein Barrierefreiheitsgesetz (BaFG) erlassen sowie das Sozialministeriumservicegesetz geändert wird

Der Unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der UN-Konvention „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (UN-BRK)¹ vom 13. Dezember 2006 in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Er hat sich auf der Grundlage des damaligen § 13 des Bundesbehindertengesetzes (BBG)² in Umsetzung der Konvention konstituiert. Es obliegt dem Unabhängigen Monitoringausschuss gem. § 13g Abs 2 Z 1 und 2 BBG³ in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, Stellungnahmen von Organen der Verwaltung mit Bezug auf die Umsetzung der UN-Behindertenkonvention einzuholen und Empfehlungen und Stellungnahmen betreffend die Umsetzung der UN-BRK abzugeben.

Nach § 13g Abs 4 BBG ist der Monitoringausschuss in Begutachtungen einzubeziehen. Er bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs des Bundesgesetzes, mit dem ein Barrierefreiheitsgesetz erlassen sowie das Sozialministeriumservicegesetz geändert wird und nimmt dazu wie folgt Stellung:

¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD); UN-Generalversammlung, A/RES/61/106; BGBl III 2008/155 ratifiziert mit 26. Oktober 2008 BGBl III 2008/155, neue Übersetzung: BGBl III 2016/195.

² BGBl 1990/283 idFd BGBl I 2008/115, in derzeit geltender Fassung §§ 13g-13l.

³ idFd BGBl I 2018/59.

Einleitend

Der Unabhängige Monitoringausschuss begrüßt die Bezugnahme auf Umsetzung des European Accessibility Act⁴ (im Folgenden „Richtlinie“) sowie die Anerkennung der Bedeutung von Barrierefreiheit i.S.d. Art 9 UN-BRK, insbesondere für die unabhängige Lebensführung und dem universellen Design i.S.d. Art 2 UN-BRK.⁵ Um eine tatsächlich gleichberechtigte Teilhabe an einer inklusiven Gesellschaft zu erreichen, die Verfügbarkeit barrierefreier Produkte, Dienstleistungen und Informationen zu erhöhen und zu verbessern,⁶ sind jedoch Nachbesserungen des Entwurfs notwendig.

Berücksichtigung von Art 2 und 9 UN-BRK

Der Entwurf nimmt richtigerweise auf die Barrierefreiheit nach Art 9 UN-BRK sowie dem universellen Design i.S.d. Art 2 UN-BRK Bezug. Mit Art 9 UN-BRK gewährleistet die Republik Österreich den gleichberechtigten Zugang für Menschen mit Behinderungen zur Umwelt, zu Transport oder zu Information sowie zu allen Diensten, die der Öffentlichkeit bereitgestellt werden, um die Teilhabe in allen Lebensbereichen und ein selbstbestimmtes Leben zu sichern. Österreich hat als Vertragsstaat Maßnahmen zu treffen, um dies sicherzustellen. Dazu gehören die Beseitigung von Zugangshindernissen ebenso, wie die Implementierung des universellen Designs nach Art 2 UN-BRK, wonach Produkte und Dienstleistungen weitgehend ohne Anpassung für alle Menschen nutzbar sind.

Mit der UN-BRK ist eine „umfassende Barrierefreiheit“ gefordert. Dazu müssen Aspekte, wie die Freiheit von physischen, sprachlichen, intellektuellen, sozialen, ökonomischen und institutionellen Barrieren, berücksichtigt werden. Um den Vorgaben der UN-BRK zu entsprechen, ist demnach ein umfassender und wirksamer Zugang für Menschen mit Behinderungen herzustellen.

⁴ Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen, ABL L 151/2019.

⁵ ErläutME 225 BlgNR 27. GP 1.

⁶ ErläutME 225 BlgNR 27. GP 1.

Anregungen des Monitoringausschusses

Sprachlich:

Zu § 3 Z 1 Entwurf BaFG: Übertragungsfehler

Der Entwurf des BaFG definiert in § 3 Z 1 „Menschen mit Behinderungen“ als „*Menschen, die langfristige körperliche, psychische, oder intellektuelle Sinnesbeeinträchtigungen haben, ...*“. Hierbei ist das Wort „*oder*“ falsch gesetzt. Es müsste zwischen „*intellektuelle*“ und „*Sinnesbeeinträchtigung*“ stehen, da nicht jede Form von Behinderung eine Sinnesbeeinträchtigung ist.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Der Unabhängige Monitoringausschuss empfiehlt den Übertragungsfehler insofern zu korrigieren, damit er Art 1 UN-BRK entspricht:

„*Menschen, die langfristige körperliche, psychische, intellektuelle oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, ...*“

Zu §§ 1, 22 Entwurf BaFG sowie Anlage I erster Satz: Abschwächungen

Ein Ziel des Entwurfs ist nach § 1 BaFG wie folgt definiert: „*Ein Umfeld mit barrierefreien Produkten und Dienstleistungen soll Menschen mit Behinderungen eine selbstbestimmte Lebensführung erleichtern.*“ Dies orientiert sich zwar am Wortlaut der Richtlinie, jedoch spricht diese auch davon, eine inklusivere Gesellschaft zu ermöglichen. Das Erleichtern stellt eine sprachliche Abschwächung dar.

Weiters enthält der Gesetzestext von § 22 BaFG (Aufgaben der Marktüberwachung) viele Abschwächungen, wie „*angemessenem Umfang*“ oder „*angemessener Stichproben*“. Durch diese Verwendung büßt die Marktüberwachung Umsetzungskraft ein.

Auch der erste Satz der Anlage I lautet in diesem Sinne: „*Produkte sind so zu gestalten und herzustellen, dass ihre vorhersehbare Nutzung durch Menschen mit Behinderungen maximiert [!] wird, und sie sind möglichst [!] in oder auf dem Produkt selbst mit barrierefrei zugänglichen Informationen zu ihrer Funktionsweise und ihren Barrierefreiheitsfunktionen auszustatten.*“

Die sprachlichen Abschwächungen sind nicht notwendig und führen zu einer Verwässerung der Barrierefreiheit und Nutzung.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Der Unabhängige Monitoringausschuss empfiehlt die ersatzlosen Streichungen der sprachlichen Abschwächungen, um ein klares Bild an Vorgaben, welche durch das Gesetz geschaffen werden, zu gewährleisten. In diesem Sinn kann etwa der Text in § 1 BaFG wie folgt geändert werden: *„Ein Umfeld mit barrierefreien Produkten und Dienstleistungen soll Menschen mit Behinderungen eine selbstbestimmte Lebensführung ermöglichen.“*

Zum Fehlen der „umfassenden Barrierefreiheit“ im Entwurf BaFG: Klarstellung

Die Materialien erwähnen die umfassende Barrierefreiheit als zentrale Verpflichtung der UN-BRK.⁷ Im Gesetz selbst werden die Barrierefreiheitsanforderungen in den Anlagen determiniert. Diese enthalten detaillierte Vorgaben zu einzelnen Produkten und nehmen z.T. auf die Verständlichkeit und die Wahrnehmbarkeit Bezug. Es wird aber auch hier nicht klargestellt, dass die Barrierefreiheit umfassend in dem Sinn sein muss, dass sie für jede Person nutzbar ist. Die Klarstellung im Gesetzestext, dass es sich um die „umfassende Barrierefreiheit“ handelt, wäre eine Klarstellung welchen Kriterien zu entsprechen ist.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Zur Klarstellung wird die Aufnahme der Bezeichnung „umfassende Barrierefreiheit“ in den Gesetzestext empfohlen. Dies könnte in den zweiten Satz des § 1 BaFG eingefügt werden, der wie folgt lauten kann: *„Ein Umfeld mit umfassend barrierefreien Produkten und Dienstleistungen soll Menschen mit Behinderungen eine selbstbestimmte Lebensführung ermöglichen.“*

Inhaltliches:

Zur Achtung des Geltungsbereichs des BGStG

Das Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG) beinhaltet, wie der Entwurf des BaFG, Regelungen zur Verhinderung von Barrieren. Die Materialien zum Entwurf stellen deswegen klar, dass sich beide Gesetze ergänzen.⁸ Der Geltungsbereich des BGStG wird demnach nicht durch das BaFG eingeschränkt. Diese begrüßenswerte Klarstellung fehlt jedoch im Gesetzestext des Entwurfs.

⁷ ErläutME 225 BlgNR 27. GP 3.

⁸ ErläutME 225 BlgNR 27. GP 16 und 20.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

In den Gesetzestext des BaFG ist der Hinweis aufzunehmen, dass der Anwendungsbereich des BGStG nicht durch das BaFG beschnitten wird. Zusätzlich oder zumindest alternativ ist an einschlägigen Gesetzesstellen auf das BGStG zu verweisen oder entsprechende gleich- bzw. ähnlich lautende Regelungen einzufügen.⁹

Zu § 6 Abs 1 Entwurf BaFG: Ausnahme bei Kleinstunternehmen

Unternehmen mit weniger als zehn beschäftigten Personen und einem Jahresumsatz oder einer Jahresbilanz von höchstens 2 Millionen Euro sollen nach § 6 Abs 1 BaFG von der Erfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen nach Anlage I, Anlage III und Anlage IV ausgenommen sein. Damit trifft sie keine Verpflichtungen i.Z.m. Dienstleistungen. Dies bedeutet eine erhebliche Schmälerung des Anwendungsbereichs des BaFG.

Diese Vorgehensweise lässt sich auf Art 4 Abs 5 der Richtlinie zurückführen. Damit ist die Ausnahme zwar hinzunehmen, jedoch steht es Österreich frei, diesen Unternehmen, entsprechend dem BGStG, *„zumindest eine maßgebliche Verbesserung der Situation der betroffenen Person im Sinne einer größtmöglichen Annäherung an eine Gleichbehandlung“* aufzutragen.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Statt die Kleinstunternehmen pauschal von allen Verpflichtungen der Barrierefreiheitsanforderungen nach dem BaFG auszunehmen, ist es sinnvoller bestimmte Vorgaben, wie das Setzen von zumutbaren Maßnahmen, für sie verbindlich zu erklären. Diese könnten ähnlich der Leitlinien nach Abs 2 entwickelt werden.

Zu § 6 Abs 2 Entwurf BaFG: Entwicklung der Leitlinien

Damit Kleinstunternehmen die Anwendung des BaFG erleichtert wird, werden Leitlinien vom BMSGPK und dem BMDW unter Einbeziehung der Wirtschaftskammer und des Österreichischen Behindertenrats (ÖBR) erstellt. Die Entwicklung von Leitlinien sowie der Einbezug des ÖBR sind ausdrücklich zu begrüßen. Um die Entwicklung von

⁹ Vgl in dieser SN: Zu § 35 Abs 1 und 3 Entwurf BaFG: Barrierefreier Zugang an das Sozialministeriumservice 9; vgl auch Zu § 6 Abs 1 Entwurf BaFG: Ausnahme bei Kleinstunternehmen 5.

funktionierenden Leitlinien sicher zu stellen, sind aber auch andere Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen, vor allem Selbstvertreter*innen, einzubeziehen.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Um die Partizipation von Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen, vor allem Selbstvertreter*innen, sicherzustellen kann § 6 Abs 2 letzter Satz BaFG wie folgt lauten: „Bei der Erstellung sind der Österreichische Behindertenrat, einschlägige Organisationen, insbesondere von Selbstvertretern und Selbstvertreterinnen, und die Wirtschaftskammer Österreich einzubeziehen.“

Zu §§ 9, 11, 12 Entwurf BaFG: Informationen in Leichter Sprache

Die Informationen am bzw. zum Produkt oder der Dienstleistung sollen in deutscher und z.T. englischer Sprache abgefasst sein. Die Verwendung von Leichter Sprache wird im Gesetz nicht erwähnt. Dabei wäre die Verwendung einer Sprachform, die für alle Personen 'zugänglich ist, notwendig. Der Bezug auf die Verständlichkeit in den Anlagen und die Erklärung, dass Kennzeichnungen, Gebrauchsanleitungen und Sicherheitsinformationen durch den Hersteller eines Produkts klar verständlich und deutlich sein müssen (§ 9 Abs 7 BaFG) ist nicht ausreichend.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Zumindest bei der Vorgabe in Bezug auf Sicherheitshinweise in §§ 9, 11, 12 BaFG ist die Verwendung Leichter Sprache vorzugeben, wobei auch die Verwendung von Leichter Sprache für Gebrauchsanleitungen wünschenswert wäre. Alternativ ist zumindest in §§ 11, 12 BaFG die Notwendigkeit der Verständlichkeit der Gebrauchsanleitungen und der Sicherheitshinweise anzuführen.

Zu § 16 Entwurf BaFG: Informationen zur baulichen Umwelt

Nach dem Entwurf des BaFG muss die bauliche Umwelt von Produkten und Dienstleistungen nicht barrierefrei ausgestaltet zu sein. Nur in Bezug auf Selbstbedienungsterminals muss nach § 16 BaFG überhaupt über die Gegebenheiten informiert werden. Dies führt dazu, dass barrierefreie Produkte und Dienstleistungen unter Umständen nicht genutzt werden können. Damit wäre die Barrierefreiheit im Endeffekt tatsächlich nicht gegeben. Dies schwächt die Anwendung des Gesetzes enorm

und schadet seiner Intension. Es ist festzuhalten, dass auch Art 4 Abs 4 der Richtlinie den Einbezug der baulichen Umwelt explizit ermöglicht und in Anlage III Aspekte der Barrierefreiheit diesbezüglich aufzählt. Die Sicherung der barrierefreien baulichen Umwelt muss daher in das Gesetz miteinbezogen werden. Eine Informationspflicht ist nicht ausreichend!

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Die Regelung in § 16 BaFG ist zu löschen und stattdessen eine Regelung einzuführen, die die Barrierefreiheit der baulichen Umwelt, die in die Verantwortung des*der Unternehmer*in fällt, sicherstellt.

Zu §§ 17, 18 Entwurf BaFG: Information über Ausnahmen

Der Wirtschaftsakteur¹⁰ beurteilt selbst, ob Ausnahmen vom BaFG vorliegen (vgl §§ 17 Abs 2, 18 Abs 2 BaFG). Der Wirtschaftsakteur hat die Beurteilung zu dokumentieren und diese Dokumentation fünf Jahre ab der letzten Bereitstellung des Produktes bzw. nach der letzten Erbringung der Dienstleistung aufzubewahren. Diese Dokumentation ist jedoch nur auf Verlangen vorzulegen (§§ 17 Abs 3, 18 Abs 3 BaFG). Von der Ausnahme muss der Wirtschaftsakteur grundlegend nur informieren (§§ 17 Abs 4, 18 Abs 4 BaFG). Wie diese Information ausgestaltet sein soll, ist unklar. Diese Vorgehensweise entspricht zwar Art 14 Abs 3 der Richtlinie, sie führt jedoch zur Gefahr, dass Details über die selbst vergebene Ausnahme nicht mehr nachvollziehbar sein können, wenn das SMS ein solches Verlangen äußert.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Um die Dokumentation der Beurteilung der Ausnahme zu sichern, ist diese bereits mit der Information zu übermitteln.

Zu § 22 Entwurf BaFG SMS: Ressourcen der Marktüberwachung

Die Aufgaben der Marktüberwachung sind breit angelegt und reichen von der Überwachung von Unterlagen und Stichproben sowohl von online als auch offline bereitgestellten Produkten und Dienstleistungen über die Durchführung von Korrekturen und Maßnahmen zur barrierefreien Bereitstellung von Information und vieles mehr (vgl

¹⁰ Bezeichnung nach § 17 BaFG.

§§ 22 ff BaFG). Die von der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung veranschlagten personellen Ressourcen können dieses breite Aufgabenfeld nicht bewältigen.¹¹ Die Marktüberwachung wird demnach nicht mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet, obwohl das Funktionieren dieser Überwachung davon abhängt. Es braucht dringend mehr Ressourcen!

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Der Unabhängige Monitoringausschuss empfiehlt die wesentliche Erhöhung der Ressourcen auf ein adäquates Maß zur vollständigen Umsetzung des Gesetzes.

Zu § 35 Entwurf BaFG: Rechtsdurchsetzung

Verbraucher*innen können sich an das SMS wenden, um auf eine mögliche Übertretung hinzuweisen. Das SMS hat eine Überprüfung durchzuführen und binnen acht Wochen schriftlich von weiteren Schritten zu informieren. Dieses Recht kommt auch ausgewählten Organisationen, wie der Bundesarbeiterkammer, dem ÖBR oder der Wirtschaftskammer Österreichs, zu.

Im Vergleich dazu fordert Art 29 der Richtlinie, angemessene und wirksame Mittel zur Sicherstellung der Rechtsdurchsetzung. Dieser Vorgabe wird damit nicht entsprochen, weil insbesondere weder den Verbraucher*innen noch den genannten Organisationen Parteistellung zukommt.¹²

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Um eine wirksame Rechtsdurchsetzung entsprechend den Vorgaben der Richtlinie zu gewährleisten, ist die Parteistellung von Personen und Organisationen, die die Möglichkeit nach § 35 BaFG wahrnehmen, notwendig.

Zu § 35 Abs 1 und 3 Entwurf BaFG: Barrierefreier Zugang

Des Weiteren fehlt in § 35 BaFG die Garantie, dass Verbraucher*innen barrierefrei Zugang zu dieser Möglichkeit haben. Dies inkludiert barrierefreie Auskunft über diese Möglichkeit, barrierefreie Formen der Eingabe (wie die Möglichkeit neben Formblättern den Hinweis auch mündlich zu Protokoll geben zu können) sowie die Barrierefreiheit der

¹¹ WFA 225 BlgNR 27. GP 5 f, 12 f.

¹² Vgl ErläutME 225 BlgNR 27. GP 20.

Information an die hinweisgebende Person oder Stelle nach Abs 3.¹³ Zwar sind auch an dieser Stelle die Vorgaben des BGStG zu achten, jedoch führt die Klarstellung des barrierefreien Zugangs zu einer Absicherung, dass das BGStG seinen Geltungsbereich nicht einbüßt.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

In § 35 Abs 1 BaFG ist der Hinweis auf den barrierefreien Zugang ausdrücklich anzuführen. Dieser könnte wie folgt lauten: *„Die umfassende Barrierefreiheit, inklusive der barrierefreien Information über diese Möglichkeit sowie nach Abs 3, ist jedenfalls zu gewährleisten.“*

Alternativ ist ein Verweis auf das BGStG in den Gesetzestext einzufügen.

Zu § 35 Abs 2 Entwurf BaFG: Recht für Organisationen

In § 35 Abs 2 BaFG sollen ausgewählten Organisationen, wie dem Verein für Konsumenteninformation, dem ÖBR, der Bundesarbeiterkammer und der Wirtschaftskammer Österreichs das Recht zukommen, auf Übertretungen hinzuweisen. Vor allem der Einbezug des ÖBR ist zu begrüßen. Der Unabhängige Monitoringausschuss warnt jedoch davor, andere Organisationen zur Umsetzung der Interessen von Menschen mit Behinderungen auszuschließen. So sind vor allem Organisationen von und für Selbstvertreter*innen sowie Organisationen, die Einzelfälle betreuen, in die Rechtsdurchsetzung des BaFG einzubeziehen.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

§ 35 Abs 2 erster Satz BaFG ist entsprechend zu ändern, um einen Einbezug von Organisationen sicherzustellen. Diese Änderung könnte wie folgt lauten: *„Das Recht nach Abs. 1 kommt auch dem Verein für Konsumenteninformation, dem Österreichischen Behindertenrat, der Bundesarbeiterkammer, der Wirtschaftskammer Österreich sowie einschlägigen Organisationen, insbesondere von und für selbstvertretende Personen und solchen, die Einzelfälle betrauen, zu.“*

¹³ Die ErläutME 225 BlgNR 27. GP 20 sprechen nur von barrierefreien Kommunikationsmöglichkeiten.

Zu §§ 36 ff Entwurf BaFG: Verwaltungsstrafen

Im Entwurf des §§ 36 ff BaFG sind Geldstrafen bei Verwaltungsübertretungen von maximal 80.000 Euro vorgesehen. Diese sind zu gering bemessen, um zu verhindern, dass sich Unternehmen – vor allem ab einer bestimmten Größe – nicht einfach von ihrer Verpflichtung nach diesem Gesetz „freikaufen“.

Zwar kann dem System zugutegehalten werden, dass die Strafen auch verhängt werden können, wenn das Unternehmen die Korrekturmaßnahmen nicht umsetzt (zB § 36 Abs 1 Z 4 ff Entwurf BaFG), jedoch erschöpft sich damit die Möglichkeit Geldstrafen zu verhängen.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Eine periodische Möglichkeit – etwa jährlich oder quartalsmäßig – die volle Geldstrafe zu verhängen, wenn der Verstoß gegen dieses Gesetz nicht entsprechend beseitigt wird, wäre ein mögliches Mittel ohne Erhöhung die Verwaltungsstrafen effektiver zu gestalten.

Zu § 37 Entwurf BaFG: Übergangsfristen

Das BaFG soll mit 28. Juni 2025 in Kraft treten. Für Dienstleistungen gibt es eine weitere Übergangsbestimmung bis 2030 und für Selbstbedienungsterminals bis maximal zum Jahr 2045. Diese Fristen führen dazu, dass die bisherige Situation noch lange nachdauern wird.

Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschusses

Der Unabhängige Monitoringausschuss empfiehlt die Verkürzung der Übergangsfristen oder zumindest eine verpflichtende Nachrüstung nach einem bestimmten Zeitraum, etwa für Selbstbedienungsterminals ab 2030.

Für den Ausschuss

Mag.a Christine Steger

(Vorsitzende)