



ÖAR - Dachorganisation der
Behindertenverbände Österreichs

Stubenring 2/4, 1010 Wien
Tel: 01 5131533-213
t.rametsteiner@oear.or.at
www.oear.or.at
ZVR-Zahl: 413797266

STELLUNGNAHME

European Accessibility Act

Wien, am 4. März 2016

Die ÖAR ist die Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen in Österreich. In ihr sind 75 Mitgliedsorganisationen und damit mehr als 400.000 Menschen mit Behinderungen organisiert. Auf Grund der Vielfalt der Mitgliedsorganisationen verfügt die ÖAR über eine einzigartige Expertise zu allen Fragen, welche Menschen mit Behinderungen betreffen.

Die ÖAR dankt dem BMASK für die Einbeziehung in die Erarbeitung einer österreichischen Position zum European Accessibility Act und erlaubt sich nachfolgende Stellungnahme abzugeben:

Allgemeines

Die ÖAR begrüßt den von der EU-Kommission am 2. Dezember 2015 vorgelegten European Accessibility Act. Die EU folgte mit der Vorlage des Richtlinienvorschlages den Empfehlungen des **UN-Ausschusses zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen**, unverzüglich den European Accessibility Act zu erlassen.¹

Mit Ratifizierung der **UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (UN-BRK) ist Österreich verpflichtet, die Konvention in allen nationalen Gesetzen umzusetzen. Ebenso sind auch alle anderen EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Union selbst zu ihrer Umsetzung verpflichtet. Der European Accessibility Act ist daher auch in der 2010 beschlossenen **Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020** vorgesehen.

Die Ziele und Inhalte der **UN-BRK** sind einigen österreichischen Behörden hingegen immer noch **weitgehend unbekannt**, wie die Koordinierungssitzung zum European Accessibility Act am 26. Februar 2016 zeigte. Die Grundsatzfrage, „ob“

¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of the European Union adopted by the Committee at its fourteenth session (17 August-4 September 2015), CRPD/C/EU/CO/1, paras. 28, 29.

Produkte und Dienstleistungen überhaupt barrierefrei sein müssen, wurde dort hitzig debattiert – sie stellt sich allerdings nicht mehr. Die in der Sitzung mitunter verwendete Bezeichnung von Menschen mit Behinderungen als „Geisteskranke“ und die damit offenbar gemachte Haltung wesentlicher teilnehmender Ressorts ist **völlig inakzeptabel** und als **schwerst diskriminierend** einzustufen. Die Konvention wurde von der Republik Österreich aus freien Stücken unterzeichnet und ratifiziert. Damit verscrieb sich die österreichische Bundesregierung auch dem Ziel der Konvention: Den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden **Würde** zu fördern. Zudem ist in diesem Zusammenhang das in Art 7 Abs 1 B-VG verbriefte **Diskriminierungsverbot** von Menschen mit Behinderungen hervorstreichend.

Auch die **Definition von Menschen mit Behinderungen** scheint nicht allerorts bekannt zu sein: Dazu zählen gemäß Art 1 UN-BRK Menschen, die langfristige körperliche, psychische, intellektuelle oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie **in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren** an der vollen und wirksamen Teilhabe, gleichberechtigt mit anderen, an der Gesellschaft hindern können.

Die **Herstellung von Barrierefreiheit** ist folglich ein Hauptanliegen der Konvention und in **Art 9 UN-BRK** näher definiert: Dieser verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen den Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und –systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten.

In Umsetzung dieser Verpflichtung erließen einige EU-Mitgliedstaaten bislang verschiedenste Gesetze oder Bestimmungen. Mit vorgelegtem Richtlinienvorschlag versucht die **EU-Kommission** nun nicht, Österreich willkürliche Ideen aufzuzwingen, sondern die **Mitgliedstaaten** bei der Erfüllung ihrer seit Jahren bestehenden Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit zu **unterstützen**. Indem Bestimmungen harmonisiert werden, kann zudem die Zersplitterung des Marktes wegen unterschiedlicher Vorgaben in den Mitgliedstaaten verhindert werden.

Die ÖAR begrüßt den European Accessibility Act und sieht darin ein Instrument, das einen **Beitrag zur umfassenden Barrierefreiheit** in allen Lebensbereichen leisten kann. Derzeit ist es für Menschen mit Behinderungen oft schwierig oder unmöglich einen Geldautomaten zu benutzen, wenn es keine Sprachausgabe gibt, oder wenn RollstuhlfahrerInnen ihn nicht erreichen können. Der Online-Handel floriert seit Jahren, aber viele Websites sind für Menschen mit Behinderungen immer noch unzugänglich oder schwer zu bedienen. Barrierefreie Smartphones oder Fernsehgeräte sind zwar erhältlich, jedoch meist zu einem wesentlich höheren Preis. Durch den European Accessibility Act kann sich das **Angebot barrierefreier Produkte und Dienstleistungen** zu wettbewerbsfähigen Preisen erhöhen.

Die ÖAR begrüßt, dass der European Accessibility Act die **Form einer Richtlinie** erhält. Nur ein rechtlich verbindliches Instrument kann sicherstellen, dass die

Mitgliedstaaten ihre Verpflichtung zur Herstellung umfassender Barrierefreiheit ernst nehmen.

Die ÖAR hat hingegen **schwerwiegende Bedenken** hinsichtlich der **Effektivität** des Richtlinienvorschlags. Damit der Entwurf sein Potential entfalten kann, bedarf er jedenfalls noch Verbesserungen, die nachfolgend ausführlich dargelegt werden.

Zum Inhalt²

Anwendungsbereich (Art 1):

Die ÖAR begrüßt, dass Produkte und Dienstleistungen im Bereich der **Informations- und Kommunikationstechnik** (IKT) vom Richtlinienvorschlag weitgehend erfasst sind.

Unbeschadet dessen ist der **Anwendungsbereich** der Richtlinie **zu eng** gefasst, obwohl Art 114 AEUV einen weiteren Anwendungsbereich zuließe.

Insbesondere gilt es zu vermeiden, dass **Teile eines Dienstes barrierefrei sind und andere nicht**. So muss gemäß Richtlinienvorschlag zwar der Geldautomat barrierefrei sein, nicht aber das Gebäude, in dem er steht. Dies steht im Widerspruch zu Art 9 UN-BRK und den Empfehlungen des UN-Ausschusses zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die bauliche Umwelt ist derzeit nur von der freiwilligen „Ermächtigungsklausel“ in Art 3 Abs 10 erfasst, wonach die Mitgliedstaaten bestimmen „können“, dass die bauliche Umwelt die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllen muss. Abs 10 sollte verpflichtend werden, damit die **bauliche Umwelt von Produkten und Dienstleistungen** jedenfalls von der Richtlinie erfasst ist. Mit dem Ergebnis des Impact Assessments vereinbar ist dies explizit in folgenden Bereichen:³

- die bauliche Umwelt von Bankdienstleistungen
- die bauliche Umwelt von Personenbeförderungsdiensten im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr
- die bauliche Umwelt in Gastronomie und Hotellerie

Eine zweckmäßige Lösung wäre, dies zumindest auf alle Neubauten anzuwenden.

Unzureichend geregelt ist außerdem das **Recht auf Zugang zu Websites**, einschließlich Websites **privater Unternehmen**. Menschen mit Behinderungen haben das Recht informierte Entscheidungen zu treffen. Sie sollten daher auch Zugang zu Websites von HerstellerInnen und DienstleistungsanbieterInnen haben, die keinen elektronischen Handel betreiben. Die ÖAR erinnert in diesem Zusammenhang auch an die Entwürfe für eine „Directive on the accessibility of public sector bodies' websites“ (in Arbeit) und einen Accessibility Act on private sector's websites, welche den European Accessibility Act ergänzen sollten.

Auch **Kartenzahlungsterminals** (zB an Kassen, Tankstellen etc) stellen eine große Barriere für Menschen mit Behinderungen dar. Es sollte daher klargestellt werden, dass auch sie in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen und dieselben Barrierefreiheitsanforderungen wie andere IKT-Waren und Dienstleistungen zu erfüllen haben.

² Die Position der ÖAR zum Inhalt des EAA deckt sich im Wesentlichen mit der Stellungnahme des European Disability Forums vom Februar 2016, abrufbar unter <http://cms.horus.be/files/99909/MediaArchive/EDF%20Initial%20response%20European%20Accessibility%20Act%20Feb%202016%20-%20final.pdf> .

³ Impact Assessment, 5.

Definitionen (Art 2):

Die ÖAR begrüßt die **ausdrückliche Erwähnung von Menschen mit Behinderungen**. Die ÖAR begrüßt weiters, dass der Richtlinienvorschlag darüber hinaus auch **ältere Menschen** und **Menschen mit vorübergehenden Beeinträchtigungen** erwähnt. Dies verdeutlicht, dass Barrierefreiheitsanforderungen einem sehr großen Teil der Bevölkerung zugutekommen.

Es fehlt eine Definition des Begriffes „**Dienstleistungsanbieter**“. Eine Definition existiert zwar bereits in der Dienstleistungsrichtlinie, davon sind allerdings nicht alle Dienstleistungen des Accessibility Acts erfasst, wie etwa Bankdienstleistungen und audiovisuelle Mediendienste.

Es fehlt weiters eine Definition des Begriffes „**Website**“. Die Definition sollte Inhalte und Dienste Dritter, mobile Versionen und Sprachfassungen von Websites, sowie vollautomatisierten Transaktionsleistungen umfassen.

Barrierefreiheitsanforderungen (Art 3):

Die Festlegung von nur funktionellen Anforderungen lässt Weiterentwicklungen durch die Wirtschaftsakteure offen und bietet mehr Flexibilität in der Umsetzung. Im Annex sind diese **Anforderungen noch detaillierter** auszugestalten und zu erklären. Es muss insbesondere sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse aller Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden, einschließlich Frauen und Mädchen mit Behinderungen, Menschen mit Behinderungen die intensivere Unterstützung benötigen und Menschen mit kognitiven, psychosozialen und sensorischen Behinderungen.

Da die Bestimmung sehr offen formuliert ist, ist eine **sorgfältige und regelmäßige Überprüfung** der Umsetzung der Barrierefreiheitsanforderungen unbedingt notwendig.

Wie bereits zu Art 1 ausführlich dargelegt, muss **Art 3 Abs 10**, wonach die Mitgliedstaaten bestimmen „können“, dass die **bauliche Umwelt** die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllen muss, **verpflichtend** werden.

Pflichten der Hersteller, Bevollmächtigten, Einführer und Händler (Art 5-9):

Die ÖAR begrüßt, dass der Richtlinienvorschlag HerstellerInnen, Bevollmächtigte, EinführerInnen und HändlerInnen erfasst. Die WirtschaftsakteurInnen der gesamten **Produktionskette**, ob öffentlich oder privat, müssen sich an die Barrierefreiheitsanforderungen halten.

Um die Effektivität der Richtlinie sicherzustellen sollte Art 5 Abs 9 wie folgt geändert werden:

*„Die Hersteller händigen der zuständigen nationalen Behörde [**jederzeit**] auf deren begründetes Verlangen alle Informationen und Unterlagen, die für den Nachweis der Konformität des Produkts erforderlich sind, in einer Sprache aus, die von dieser Behörde leicht verstanden werden kann.“*

Grundlegende Veränderungen und unverhältnismäßige Belastungen (Art 12):

Die ÖAR warnt, dass diese Bestimmung die **Effektivität der Richtlinie erheblich gefährden** kann. WirtschaftsakteurInnen können nach wie vor nicht-barrierefreie Produkte und Dienstleistungen auf den Markt bringen, sofern sie nachweisen, dass ihnen sonst entweder eine unverhältnismäßige Belastung auferlegt wird oder es einer

wesentlichen Veränderung des Produktes oder der Dienstleistung bedarf. Wie der UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen jedoch eindeutig festgestellt hat, ist die Verpflichtung, **Barrierefreiheit** umzusetzen, **bedingungslos**. Der Ausschuss hat dem Begriff „unverhältnismäßige Belastungen“ deshalb absolut widersprochen.⁴

Werden Ausnahmen dennoch für notwendig erachtet, ist jedenfalls effektiver **Schutz gegen Missbrauch** vorzusehen, wobei insbesondere folgende Überlegungen zu berücksichtigen sind:

- Eine eindeutige Definition von „unverhältnismäßige Belastung“ ist notwendig
- Eine eindeutige Definition von „grundlegende Veränderung“ ist notwendig
- Wie ist eine „unverhältnismäßige Belastung“ im Einzelfall zu beurteilen?
- Wie ist „der Nutzen für Menschen mit Behinderungen“ zu beurteilen?
- Wie hat die Marktüberwachungsbehörde die Einhaltung und korrekte Anwendung dieser Bestimmung im Einzelfall durchzusetzen?

Bei der Überprüfung der Beurteilungen gem Abs 3 sollten die Marktüberwachungsbehörden zudem in einen **strukturierten Dialog mit Menschen mit Behinderungen und sie vertretenden Organisationen** treten.

Die Konformitätsvermutung und Gemeinsame Technische Spezifikationen (Art 13, 14):

Harmonisierte Normen können eine Möglichkeit sein, um Barrierefreiheitsanforderungen umzusetzen. Es muss aber sichergestellt werden, dass das **Normungssystem** – dominiert von der Industrie - **inklusiver** wird, damit sich auch Menschen mit Behinderungen und sie vertretende Organisationen beteiligen können.

Positiv wertet die ÖAR, dass **Gemeinsame Technische Spezifikationen** festgelegt werden können, sofern keine harmonisierten Normen existieren. Auch in diesem Fall ist sicherzustellen, dass sich **Menschen mit Behinderungen** und sie vertretende Organisationen an der Erstellung beteiligen können.

Allgemeine Grundsätze für die CE-Kennzeichnung von Produkten (Art 16):

Die ÖAR hält **die CE-Kennzeichnung** von barrierefreien Produkten für ineffektiv und begründet dies wie folgt:

- Die CE-Kennzeichnung ist **nur auf Produkte anwendbar**, nicht auf Dienstleistungen.
- Die **Bewertung erfolgt durch die Hersteller** selbst, nicht durch eine unabhängige Stelle.
- **Bestehende, nicht barrierefreie Produkte** haben bereits eine CE-Kennzeichnung, eine Unterscheidung zwischen neuen barrierefreien und alten nicht-barrierefreien Produkten ist nicht möglich.
- Die CE-Kennzeichnung wird **nicht mit Barrierefreiheit assoziiert**, barrierefreie Produkte sind nicht erkennbar.

Die ÖAR spricht sich für eine **eigenständige Kennzeichnung** aus, die es ermöglicht, barrierefreie Produkte eindeutig - nicht nur im Kleingedruckten - auszumachen.

Sollte die CE-Kennzeichnung beibehalten werden, ist jedenfalls eindeutig klarzustellen, wofür die Kennzeichnung steht.

⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 2 (2014), Article 9: Accessibility, CRPD/C/GC/2, para 25.

Marktüberwachung von Produkten (Art 17):

Um die **effektive Umsetzung und Durchsetzung** dieser Richtlinie **sicherzustellen**, regt die ÖAR folgende Verbesserungen an:

- Die Informationen über die Nichteinhaltung von Barrierefreiheitsanforderungen sind automatisch in einer **Datenbank**, bspw RAPEX, zu veröffentlichen - nicht erst auf Anfrage.
- Es sind ausreichend **Ressourcen** und **Kompetenzen** für die Marktüberwachung zur Verfügung zu stellen.
- Die Marktüberwachung erfolgt unter **Beteiligung** von Menschen mit Behinderungen und sie vertretenden Organisationen.
- Die Ausnahmebestimmung für Vertraulichkeitsgründe in Abs 3 darf nicht **missbräuchlich** verwendet werden, insbesondere ist zu vermeiden, dass Produktinformationen, vor allem im Entwicklungsstadium, überwiegend als wirtschaftlich sensibel eingestuft werden.

Konformität von Dienstleistungen (Art 18):

Die Marktüberwachung von Dienstleistungen ist unzureichend geregelt. Wie bereits zu Art 16 angemerkt, sieht der Richtlinienvorschlag **keine Möglichkeit zur Zertifizierung** von Dienstleistungen vor.

Es sollte daher eine **eigene Kennzeichnung** vorgesehen werden, die es ermöglicht, barrierefreie Dienstleistungen (und Produkte) eindeutig auszumachen. Die Rechtmäßigkeit der Kennzeichnung kann durch die Marktüberwachungsbehörden stichprobenartig überprüft werden.

Die ÖAR vermisst **klare Vorgaben**, nach welchen Verfahren und in welchen Intervallen die Konformität von Dienstleistungen überprüft werden soll - unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und sie vertretenden Organisationen.

Durchsetzung (Art 25):

Durchsetzungsmechanismen sind sehr wichtig für die Umsetzung der Richtlinie und sollten daher jedenfalls **beibehalten** werden. Es ist sicherzustellen, dass die Durchsetzung auch für alle Menschen mit Behinderungen barrierefrei ist. Einzelverfahren können jedoch nur der letzte Ausweg zur Durchsetzung einer Richtlinie sein. In erster Linie muss die korrekte Anwendung durch ein umfassendes Umsetzungs- und Monitoringsystem überwacht werden. Zu diesem Zweck sind die **Marktüberwachungsbehörden mit ausreichend Ressourcen und Kompetenzen** auszustatten.

Sanktionen (Art 26):

Diese Bestimmung ist von entscheidender Bedeutung für die Effektivität der Richtlinie. Die ÖAR regt daher in folgenden Punkten Verbesserungen an:

- Es sind ausreichend **Ressourcen für die Verhängung der Sanktionen** vorzusehen
- **Strafzahlungen** sind in einem Fonds zu sammeln und in barrierefreiheitsbezogene Maßnahmen zu **reinvestieren**
- **Strafzahlungen** dürfen keine günstige Alternative sein, sie müssen **generalpräventive Wirkung** entfalten

Umsetzung (Art 27):

Die ÖAR begrüßt die Frist von **2 Jahren zur Umsetzung** der Richtlinie in nationales Recht. Diese Frist sollte jedenfalls beibehalten werden.

Die Frist von **6 Jahren zur Anwendung** dieser Vorschriften ist hingegen viel **zu lange**. Die meisten Produkte und Dienstleistungen dieses Richtlinienvorschlages fallen in den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik. Sie werden daher sehr rasch weiterentwickelt und haben eine relativ kurze Lebensdauer. Aus diesem Grund empfiehlt die ÖAR eine **progressive Umsetzungsfrist**, die an den **Lebenszyklus** der Produkte und Dienstleistungen angepasst wird.

Annex I:

Die Barrierefreiheitsanforderungen im Annex sind nach Ansicht der ÖAR noch **deutlicher auszugestalten**. Wie bereits zu Art 3 angemerkt, ist insbesondere sicherzustellen, dass die Bedürfnisse aller Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden, einschließlich Frauen und Mädchen mit Behinderungen, Menschen mit Behinderungen die intensivere Unterstützung benötigen und Menschen mit kognitiven, psychosozialen und sensorischen Behinderungen.

Jedenfalls muss sichergestellt werden, dass die Barrierefreiheitsanforderungen **keinesfalls hinter bestehende Standards** zurückfallen.

Die ÖAR behält sich eine ausführlichere Stellungnahme zu Anhang I vor.

Schließlich erinnert die ÖAR daran, dass Barrierefreiheit die Voraussetzung ist, um Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen und ersucht in diesem Sinne die österreichische Bundesregierung den **Richtlinienvorschlag zu unterstützen** und sich **für die oben genannten Verbesserungen einzusetzen**.

Für alle weiteren Überlegungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für Präsident Dr. Klaus Voget

Mag.^a Tina Rametsteiner E.MA