

Stellungnahme

EU-Richtlinie über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen - European Accessibility Act

20. April 2016

Seite 1

Bitkom vertritt mehr als 2.300 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.500 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlandsumsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, 300 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 78 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 9 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Hintergrund

Die EU-Kommission hat im Dezember 2015 einen Entwurf für eine Richtlinie über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (European Accessibility Act, EAA) vorgelegt¹.

Bitkom unterstützt grundsätzlich die Maßnahmen der Europäischen Union zur wirksamen Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) und zur Erreichung der darin formulierten Ziele durch den vorgeschlagenen European Accessibility Act.

Informationstechnologie trägt dazu bei, es auch Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, an unserer modernen Informationsgesellschaft teilzuhaben. Barrierefreiheit ist für Bitkom ein bedeutsames Konzept für eine erfolgreiche Gestaltung von Produkten, Diensten und Technologien. Viele Mitgliedsunternehmen des Bitkom haben jahrzehntelange Erfahrungen, eine heterogene Nutzergruppe anzusprechen. Technologieunternehmen arbeiten daran, den Anforderungen von

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Christian Herzog
Bereichsleiter
Technische Regulierung &
IT-Infrastruktur
T +49 30 27576-270
c.herzog@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Thorsten Dirks

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6147_en.htm

Stellungnahme Entwurf des EAA

Seite 2|6

Menschen mit Behinderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen gerecht zu werden. Aber auch Regierungen kommt eine wichtige Rolle bei der Förderung der digitalen Inklusion und dem Fortschritt in der Nutzung von barrierefreier Technologie zu.

Es ist wichtig, einen klaren rechtlichen Rahmen zu entwickeln, um es den Wirtschaftsteilnehmern weiterhin zu ermöglichen, ihren Verpflichtungen gerecht zu werden und ihre Innovationskraft zur Inklusion aller Nutzergruppen einzusetzen.

Vor diesem Hintergrund ist Bitkom an der weiteren Beteiligung bei der Erarbeitung eines European Accessibility Acts interessiert und möchte folgende Anmerkungen zum aktuellen Entwurf geben.

Kommentierung des Entwurfes des EAA

Allgemeines

Der EAA verfolgt das Ziel, Accessibility-Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen im europäischen Markt zu harmonisieren und nationale Einzelregelungen zu vermeiden. Dies wird von Bitkom unterstützt. Allerdings ist es im Entwurf nicht gelungen, den Anwendungsbereich klar und eindeutig zu formulieren, die adressierten Produkte und Dienstleistungen exakt zu benennen, Begriffe konsistent und rechtssicher zu definieren und zu verwenden und eine klare Abgrenzung von bzw. Verknüpfung mit anderen EU-Regulierungen im Umfeld der Accessibility zu schaffen. Der Versuch der Adaption des bekannten Konzepts des New Legislative Framework (NLF) sowie des CE-Zeichens auf das objektiv schwer messbare Kriterium der Barrierefreiheit von Produkten ist mit zahlreichen Inkonsistenzen und offenen Fragen behaftet, die unbedingt in einem ausführlichen Prozess unter Beteiligung aller Stakeholder behandelt werden sollten. Bitkom bedauert es sehr, dass für den veröffentlichten Entwurf des EAA keine Konsultation der Stakeholder durchgeführt wurde. Hierdurch hätten viele sachliche Fehler und Ungenauigkeiten schon im Vorfeld beseitigt werden können. Gerade die am wenigsten privilegierten Nutzergruppen der Informationstechnologie verdienen hier mehr Aufmerksamkeit von Politik und Industrie.

Darüber hinaus bedauert Bitkom, dass bisher keine qualifizierte Folgenabschätzung vorgelegt wurde, die eine ökonomische Analyse der geplanten Richtlinie erlaubt. Bitkom ist der Auffassung, dass der potentielle Aufwand für private Unternehmen stärker berücksichtigt werden muss.

Der Entwurf des EAA ist in seiner vorliegenden Form mit dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und dessen Weiterentwicklung nicht vereinbar. Er würde bei seiner nationalen Umsetzung eine komplette Überarbeitung des BGG notwendig machen, da die angewendeten Mechanismen grundlegend unterschiedlich sind.

Konformitätsbewertung

Die Mechanismen des New Legislative Frameworks (NLF) sind für Barrierefreiheit nicht geeignet, da sie nicht eindeutig messbar sind. Der vorliegende Entwurf lehnt sich jedoch sehr deutlich an die Prinzipien des NLF an, wie sie

Stellungnahme Entwurf des EAA

Seite 3|6

im Beschluss 768/2008 des EU-Parlamentes und des Rats festgelegt wurden. Diese Prinzipien sehen bestimmte Pflichten für Hersteller, Händler und Importeure von Produkten im EU-Gemeinschaftsmarkt vor. Wesentliche Eckpunkte dabei sind: Konformitätsbewertung, Konformitätserklärung, Marktüberwachung, harmonisierte Standards, Konformitätsvermutung, Vergabe des CE-Zeichens, notifizierte Stellen, Akkreditierung und Produktrückruf.

Die Vergabe des CE-Zeichens und damit der Marktzugang im europäischen Binnenmarkt ist an die Einhaltung der Schutzziele von sektorspezifischen Richtlinien gebunden. Im für Bitkom relevanten ITK-Sektor regeln diese Richtlinien Aspekte wie Funkverträglichkeit, elektromagnetische Verträglichkeit, Produktsicherheit und das Verwendungsverbot bestimmter chemischer Stoffe. Allen gemeinsam ist der Bezug auf physische Produkte, i.d.R. Geräte, und die Messbarkeit und Entscheidbarkeit der Konformitätskriterien.

Diese Mechanismen sind auf das Kriterium der Barrierefreiheit nicht ohne weiteres rechtssicher, objektiv und für eine extrem heterogene Nutzergruppe sinnvoll anwendbar, auch wenn die Europäische Norm EN301549 ein Verfahren für die öffentliche Beschaffung vorgibt, das in einer ja/nein-Bewertung resultiert. Gerade aus den Erfahrungen mit der Accessibility-Bewertung von Webseiten oder komplexer Hard- oder Software und den damit verbundenen Testmethoden ist bekannt, dass die Bewertungen oft subjektiv sind, keine Vollständigkeit garantiert werden kann und selbst bei guten Lösungen oft nicht 100 Prozent der Anforderungen erfüllt werden. Dies gründet vor allem auch auf den unterschiedlichen Anforderungen und Bedürfnisse der Nutzer, die nicht abschließend kategorisiert werden können. Die Erfüllung der Barrierefreiheit ist daher nicht objektiv und eindeutig entscheidbar und damit nicht rechtssicher. Dies wäre aber für eine Konformitätsbewertung, Marktüberwachung und Vergabe des CE-Zeichens eine wesentliche Voraussetzung. Des Weiteren ist die Vergabe des CE-Zeichens für den Zeitpunkt des Inverkehrbringens relevant und deckt nicht die Lebensdauer von Produkten und somit auch keine Updates von Software ab.

Weiterhin ist die Verwendung des CE-Zeichens bzgl. Accessibility für den Verbraucher auch deshalb sehr schwierig, weil er zusätzlich herausfinden muss, ob ein konkretes Produkt unter den EAA fällt oder nicht, oder ob das Produkt ein CE-Zeichen auf Grund der Ausnahmeregelungen in Artikel 11 bekommen hat.

Bitkom spricht sich aus den o.g. Gründen nachdrücklich dafür aus, den Mechanismus des NLF im EAA nicht anzuwenden.

Vorschlag des Bitkom

Bitkom schlägt statt dessen den Mechanismus einer verpflichtenden Selbstauskunft zu Accessibility-Kriterien vor, wie er im ITK-Bereich z.B. bei öffentlichen Ausschreibungen im Bereich Barrierefreiheit bereits etabliert ist. Die Selbstauskunft könnte für die im EAA und dessen Anhängen aufgeführten Produkte und Dienstleistungen gelten und im Wesentlichen eine Liste der vom Hersteller bzw. Anbieter eingehaltenen funktionalen Merkmale der Barrierefreiheit beinhalten. Diese sollten aus der Europäischen Norm EN301549 übernommen werden. Ein solcher Ansatz verpflichtet Hersteller bzw. Anbieter dazu, sich mit dem Thema Barrierefreiheit auseinanderzusetzen. Gleichzeitig bietet er für den Endkunden eine wichtige Information für die individuelle Kaufentscheidung. Als

Orientierung für die Gestaltung einer Selbstauskunft kann das Voluntary Product Accessibility Template (VPAT) dienen, das in den USA Verwendung findet.

Kein Label für Barrierefreiheit

Wie eingangs dargelegt kann das CE-Zeichen nicht sinnvoll für die Konformität zu Accessibility-Anforderungen benutzt werden. Bitkom lehnt darüber hinaus auch ein eigenständiges Label für Accessibility ab, da ein Label die Eigenschaft „Barrierefreiheit“ auf eine wenig informative und für den potenziellen Nutzer nicht nachvollziehbare ja/nein-Entscheidung reduziert, nicht auf individuelle Behinderungen eingehen kann und daher für Endkunden nicht aussagefähig ist. Das Merkmal der Barrierefreiheit bezieht sich immer auf eine oder mehrere konkrete Behinderungsarten. Wenn ein Produkt oder Dienstleistung für Menschen mit Behinderung A barrierefrei ist, wird dies in den meisten Fällen nicht gleichermaßen für Menschen mit einer anderen Behinderungsart B gelten. Ein Label kann daher die Aussage „Produkt ist barrierefrei“ nicht sinnvoll treffen.

Artikel 12: Gleichbehandlung

Für den Endnutzer und seine individuellen Accessibility-Anforderungen ist es wichtig, dass diese unabhängig von der Leistungsfähigkeit oder Größe des Herstellers oder anderen Kriterien erfüllt werden. Die vorgeschlagenen Ausnahmen sind für den Endverbraucher irreführend, wenig transparent, nicht rechtssicher formuliert und führen zu Marktverzerrungen. Nach dem Entwurf soll die Beurteilung allein den Wirtschaftsakteuren obliegen, ohne dass hierzu in irgendeiner Form Vorgaben gemacht werden, so dass auch eine behördliche/gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung willkürlich erscheinen muss.

Es ist grundsätzlich wichtig, den Aufwand für die Wirtschaftsakteure im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu halten. Anstatt Ausnahmen für einzelne Wirtschaftsakteure zu erstellen, sollten die Regelungen so gestaltet werden, dass sie von allen Wirtschaftsakteuren umgesetzt werden können.

Bitkom schlägt vor, diesen Artikel zu streichen.

Artikel 19: Risk related to Accessibility

Das Thema Risiko (auch in Verbindung mit Accessibility) ist bereits durch das NLF umfassend abgedeckt und sollte im EAA nicht erneut aufgegriffen werden. Formal ist fehlende Barrierefreiheit keine Gefahr für den Nutzer und steht somit nicht auf derselben Stufe wie andere Schutzziele des NLF.

Der Entwurf des EAA sieht u.a. einen Produktrückruf vor (chapter III, Article 5(8)), wenn ein Produkt nicht die Anforderungen an Barrierefreiheit erfüllt. Dieser Ansatz einer Marktzugangsregulierung ist abzulehnen. Ein Produktrückruf ist die höchstmögliche Eskalationsstufe für besonders schwere Fälle von Nichtkonformität, die i.d.R. Fragen der Produktsicherheit berühren und Leben oder Gesundheit von Personen gefährden können. Auch an dieser Stelle sieht Bitkom den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt.

Bitkom empfiehlt, Artikel 19 ersatzlos aus dem EAA zu streichen.

Überschneidungen und Konflikte mit bestehenden Rechtsvorschriften

Der EAA sollte sorgfältig darauf ausgelegt werden, Überschneidungen und Konflikte mit bestehenden europäischen Rechtsvorschriften zu vermeiden. Der Geltungsbereich des EAA-Entwurfs umfasst auch Produkte und Dienstleistungen, die bereits Gegenstand von Barrierefreiheitsanforderungen in anderen EU-Gesetzgebungen sind. Es sollte darauf geachtet werden, dass der EAA sich nicht mit geltenden Rechtsvorschriften überlappt, mit ihnen in Konflikt steht oder diese behindert, um verwirrende rechtliche Rahmenbedingungen zu vermeiden.

Es ist Klarheit nötig in der Beziehung zwischen dem EAA und anderen EU-Rechtsvorschriften mit Anforderungen an die Barrierefreiheit (z. B. öffentliches Beschaffungswesen (Richtlinie 2014/24/EU), Telefonie-Dienste (Richtlinie 2002/21), Web-Accessibility (Entwurf) und audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie 2010/13/EU). In der AVMD-Richtlinie ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten nachweisen müssen, dass sie die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Mediendienstanbieter darin bestärken, ihre Dienste schrittweise für Hörgeschädigte und Sehbehinderte zugänglich zu machen (Art. 7 AVMD-RL). Die AVMD-RL wird aktuell evaluiert. Auch die Frage des fairen Zugangs zu audiovisuellen Inhalten für Hörgeschädigte und Sehbehinderte wird im Rahmen des Evaluierungsprozesses diskutiert. Aus Sicht des Bitkom sollte hier das Ergebnis der Evaluierung der für audiovisuelle Mediendienste geltenden Richtlinie abgewartet werden, bevor in einem anderen Rechtsakt umfangreiche Pflichten zur Barrierefreiheit für die Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten festgelegt werden. Eine Doppelregulierung oder gar sich widersprechende Regeln sollten unbedingt vermieden werden.

Nur ein klarer Rechtsrahmen wird es Wirtschaftsteilnehmern ermöglichen, ihren Verpflichtungen zur Barrierefreiheit im Rahmen des EAA und anderen EU-Rechtsvorschriften nachzukommen.

Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen des EAA sind zu ungenau definiert

Der Anwendungsbereich enthält teils sehr allgemeine Formulierungen, wie z.B. „general purpose computer hardware and operating systems“. Hierbei ist nicht klar, wie weitgehend der Bereich geregelt werden soll. Aus Sicht des Bitkom zielt der EAA auf den Endkundenbereich (B2C) ab, und dies sollte auch ausdrücklich formuliert werden. Eine Anwendung auf den professionellen (B2B)-Bereich wird abgelehnt, da die Auswirkungen auf Unternehmen hoch und der Nutzen für Endkunden nicht erkennbar ist. Beispielsweise ist eine Anwendung des EAA auf Cloud-Server in Rechenzentren nicht sinnvoll, sowohl in Bezug auf die Hardware als auch auf die Software. Wohingegen Tablet-Computer aus Sicht von Endanwendern sicherlich im Anwendungsbereich liegen sollten, sich aber hier die Frage stellt, ob Tablets „general purpose computer hardware“ sind.

Weiterhin ist unklar, in wie weit ein Betriebssystem barrierefrei sein kann und sollte. Wenn hier grafische Benutzeroberflächen von Computern gemeint sind, sollten diese vom Betriebssystem abgegrenzt werden, denn sie sind nicht identisch. Die Schnittstelle zum Benutzer stellt nicht das Betriebssystem dar.

Beim Begriff „consumer terminal equipment with advanced computing capability“ ist die Bezeichnung „advanced computing capability“ sehr kontext- und zeitabhängig und sollte genauer definiert werden. Insbesondere bleibt unklar, was dieser „erweiterte Leistungsumfang“ sein soll. Auch weil in der Begründung an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen wird, dass die betroffenen Produkte sehr sorgfältig ausgewählt wurden, müsste hier mehr Klarheit geschaffen werden.

Bei „e-books“ ist nicht klar, ob es um die Hardware (E-Book-Reader) oder um die Betriebssoftware auf den Geräten oder um die Inhalte (die eigentlichen E-Books) geht.

Begriffe wie „alternative assistive formats“, „alternatives to non-text content“, „accessible in a consistent and adequate way“, „accessible electronic alternative“ sind nicht klar definiert und geben Raum für unterschiedliche Interpretationen. Die Begriffe sollten eindeutig definiert werden.
