

Stellungnahme

Berlin, 23. Juni 2016

Stellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen vom 02.12.2015 COM (2015) 615 final. 2015/0278 (COD)

Berlin – Der Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates soll die Vorschriften zur Barrierefreiheit in Europa harmonisieren und zielt zeitgleich darauf ab, Handelshemmnisse im Binnenmarkt zu eliminieren. Der Händlerbund e.V. begrüßt den Harmonisierungsansatz und bekennt sich klar zur Barrierefreiheit, mahnt jedoch angesichts des hohen Umgestaltungsbedarfs von Onlineshops den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei KMU's an und plädiert für eine generelle Ausnahme des Onlinehandels in der Richtlinie. Im Gegenzug sollten Anreize für eine freiwillige Selbstverpflichtung gestärkt werden. Der die gesamte Ecommerce Branche betreffende Entwurf schafft Rechtsunsicherheit, erhöht Bürokratie, bedroht die Existenz vieler KMU Onlineshops und trägt nicht dazu bei, den grenzüberschreitenden Handel innerhalb der EU zu vereinfachen.

Vorwort

Der Händlerbund e.V. begrüßt die Zielsetzung der Europäischen Kommission gesellschaftliche Inklusion und die Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen zu fördern. Der Händlerbund e.V. bekennt sich klar zum Grundsatz der Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen. Dieser sollte aber mit Augenmaß im Hinblick auf die zu erwartenden Kosten für die Ecommerce Branche erfolgen sowie im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit umgesetzt werden.

1. Barrierefreiheit ist kein Handelshemmnis

Verschiedene Barrierefreiheitsanforderungen innerhalb des EU Binnenmarktes sind ein Hindernis im grenzüberschreitenden Handel. Diese Aussage in der Gesetzesbegründung ist aus Sicht des Händlerbundes nicht zutreffend.

Der Richtlinienvorschlag wird u.a. damit begründet, dass Wirtschaftsakteure wie Onlinehändler durch uneinheitliche Barrierefreiheitsanforderungen nicht das Potential des EU-Binnenmarktes nutzen können. So heißt es im Wortlaut in der Gesetzesbegründung: *„Derzeit sehen sich Wirtschaftsakteure uneinheitlichen ... nationalen Barrierefreiheitsanforderungen gegenüber, so dass sie das Potenzial*

Stellungnahme

Berlin, 23. Juni 2016

des Binnenmarktes nicht ausschöpfen können“¹ und weiter im Text „...weil unterschiedliche nationale Anforderungen zu Behinderungen des Handels führen.“²

Die Aussage, dass unterschiedliche nationale Barrierefreiheitsanforderungen ein Handelshemmnis seien und deshalb Händler innerhalb der EU nicht grenzüberschreitend verkaufen, lässt sich statistisch nicht nachweisen. Der Händlerbund verweist in diesem Zusammenhang auf die Studienergebnisse im „Cross Border E-Commerce Barometer 2016“³ des europäischen Onlinehandelsverband Ecommerce Europe.

Den Umfrageergebnissen zufolge kaufen 65 % der europäischen Internetnutzer ihre Waren online. Nur 7,5 % der KMU's bieten ihre Waren hingegen grenzüberschreitend zum Verkauf an. Sprachliche Barrieren, hohe Lieferkosten, unterschiedliche nationale verbraucherrechtliche, datenschutzrechtliche und urheberrechtliche Regelungen, zu komplizierte und unterschiedliche Regelungen zur Umsatz- und Mehrwertsteuer, unterschiedliche Zahlungsmethoden, hohes Betrugsrisiko und unterschiedliche IT-Systeme sind die größten Barrieren und Beweggründe dafür, dass der grenzüberschreitende Handel seinem Potential nicht ansatzweise gerecht wird.

Die Aussage, dass unterschiedliche Barrierefreiheitsanforderungen ein Handelshemmnis im grenzüberschreitenden Handel im Binnenmarkt sind, lässt sich anhand der jüngsten Umfrageergebnisse nicht begründen.

Ferner liegt dem Händlerbund e.V. bis dato keine Beschwerde von Unternehmen vor, welche aufgrund fehlender einheitlicher Barrierefreiheitsanforderungen den Markteintritt erschwert wurde.

Prioritär sollte der Fokus der europäischen Entscheidungsträger vordergründig auf den zuvor genannten Handelsbarrieren liegen, um das Potenzial des Binnenmarktes für Wirtschaftsakteure und den Onlinehandel nachhaltig zu öffnen.

¹Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der

²ibid, Seite 10.

³Cross-Border E-Commerce Barometer 2016: Barriers to Growth – May 2016. Ecommerce Europe. Brüssel, Belgien. Mai 2016. Abgerufen 21.06.2016. Seite 3. <http://www.ecommerce-europe.eu/public-affairs/survey-barriers-to-growth>

Stellungnahme

Berlin, 23. Juni 2016

2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Der KMU Onlinehandel ist existenzbedroht

Der Richtlinienvorschlag sieht die Einführung der Verpflichtung zur Barrierefreiheit auf die Privatwirtschaft und den gesamten Onlinehandel vor.

Die barrierefreie Gestaltung eines Onlineshops erfordert die Beachtung (mindestens) folgender Kriterien: Verständlichkeit, Struktur, Bedienbarkeit, Lesbarkeit, Kontrast, Vorhersehbarkeit, Hilfestellungen, Eingabe, Checkout- und Bestellprozess, Responsiveness, Produktbeschreibungen, Videos und Audioinhalte, Produktbilder und Grafiken.

Ein kleiner bis mittelgroßer Onlinehändler, der einen eigenen Onlineshop betreibt hat zur Erfüllung der technischen Barrierefreiheitskriterien mit Programmierkosten von ca. 14.000,00 € zu rechnen. Hinzu kommen Personal- und Lohnkosten sowie erhöhte Bürokratiekosten, die durch die in Artikel 12 Abs. 6 des Richtlinienvorschlags geregelt (Dokumentations- und) Meldepflichten entstehen.

KMU's erwarten unverhältnismäßig hohe Kosten, die bei einer Verpflichtung zur Erfüllung der Ansprüche des Richtlinienentwurfs entstehen würden und nicht im Verhältnis zum verfolgten Zweck des Richtlinienvorschlags stehen. Im Vergleich zu marktdominierenden Mitbewerbern ist der mittelständische Onlinehandel nicht mit denselben finanziellen Mitteln ausgestattet, die eine technische Anpassung der Onlineshops an die Barrierefreiheitsanforderungen erfordern würde. Bedroht ist nicht nur die wirtschaftliche Existenz vieler Onlineshops, es besteht auch die Gefahr, dass sich die KMU's dem grenzüberschreitenden Handel insgesamt verschließen, weil die Kosten „explodieren“.

Dies kann aus unserer Sicht weder zielführend noch im Interesse der europäischen Entscheidungsträger liegen, wenn gerade der grenzüberschreitende Onlinehandel im Binnenmarkt gefördert werden soll.

Der Händlerbund begrüßt daher ausdrücklich den Beschluss des Bundesrates vom 26. Februar 2016 (Drucksache 601/15)⁴, die Belange der KMU Ecommerce Branche stärker zu berücksichtigen.

⁴Unterrichtung durch die Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen COM(2015) 615 final, Drucksache 601/15 (Beschluss). Deutscher Bundesrat. Berlin, Deutschland. 26.02.2016. Abgerufen 21.06.2016. Seite 3.
https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0601-0700/601-15.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Stellungnahme

Berlin, 23. Juni 2016

Der Händlerbund e.V. befürwortet nicht nur den Ansatz des Bundesrats die Belange der kleinen und mittelständischen Onlinehändler besonders zu berücksichtigen, sondern macht sich dafür stark, den Ecommerce-Sektor vom Regelungsgehalt des Richtlinienvorschlags auszunehmen.

3. Artikel 2 Abs.1 des Richtlinienvorschlags „Begriffsbestimmungen“, „barrierefreie Produkte und Dienstleistungen“

Gemäß Artikel 2 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags

„...bezeichnet der Ausdruck

(1) „barrierefreie Produkte und Dienstleistungen“ Produkte und Dienstleistungen, die für Menschen mit funktionellen Einschränkungen, darunter auch für Menschen mit Behinderungen, ebenso wahrnehmbar, bedienbar und verstehbar sind wie für andere Menschen; ...“⁵

Eine klare Definition des Begriffs „Barrierefreiheit“ fehlt. Zur Auslegung ist der Rückgriff auf die Definition des Begriffes „Barrierefreiheit“ im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) erforderlich:

„§ 4 Barrierefreiheit

Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“⁶

Eine klare Begriffsbestimmung im Richtlinienentwurf in Anlehnung an Abschnitt 1 des BGG, die der UN Behindertenkonvention entspricht und nicht über den Ansatz des Behindertengleichstellungsgesetzes hinaus geht, wäre wünschenswert.

Insoweit schließt sich der Händlerbund e.V. der Empfehlung aus dem Beschluss des Bundesrates vom 26. Februar 2016 (Drucksache 601/15) ausdrücklich an. Eine EU-weit einheitliche klare Definition nach BGG (angelehnt an die Definition der UN

⁵Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen. Europäische Kommission. Brüssel, Belgien. 02.12.2015. Abgerufen 21.06.2016. Seite 10. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-615-DE-F1-1.PDF>

⁶Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen. Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH. Berlin, Deutschland. Ausfertigungsdatum: 27.04.2002. Abgerufen 22.06.2016. Seite 2. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgg/gesamt.pdf>

Stellungnahme

Berlin, 23. Juni 2016

Behindertenkonvention) vermeidet Rechtszersplitterung und schafft die für die Branche gewünschte Rechtssicherheit.

4. Artikel 12 des Richtlinienvorschlags – „Grundlegende Veränderungen und unverhältnismäßige Belastungen“

Gemäß Artikel 12 Abs. 2 des Richtlinienentwurfs sollen die Barrierefreiheitsanforderungen für alle Unternehmen und Kleinunternehmen gelten, „...als sie den betreffenden Wirtschaftsakteuren keine unverhältnismäßige Belastung“⁷ auferlegen.

Hier arbeitet der Richtlinienentwurf mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „unverhältnismäßige Belastung“, der weiten Auslegungsspielraum erzeugt und enorme Rechtsunsicherheit nach sich zieht.

Unternehmen sollen die „unverhältnismäßige Belastung“ unter Berücksichtigung der Kriterien „...*(a) Größe, Ressourcen und Art der Wirtschaftsakteure*“⁸ gemäß Art. 12 Abs. 3 des Vorschlags darüber hinaus selbst bestimmen.

Offen bleibt, welche Richtwerte diesen Kriterien zugrunde gelegt werden sollen. Wird den Unternehmen selbstbestimmt auferlegt, Kriterien - hier insbesondere die „Größe“ - zu berücksichtigen, müssen diese Kriterien zumindest definiert sein. Denkbare Richtwerte könnten dabei der Gesamtumsatz, die Marktstellung oder die Anzahl der Angestellten bilden.

Zudem ist die Ausnahmeregelung in Art. 12 Abs. 3 i.V.m. Abs. 5 des Richtlinienentwurfs höchst fragwürdig. Bei der Beurteilung der Frage, ob die Barrierefreiheitsanforderung eine „unverhältnismäßige Belastung“ darstellt, sollen die Wirtschaftsakteure „*die geschätzten Kosten und Vorteile ... im Verhältnis zu dem geschätzten Nutzen für die Menschen mit Behinderungen, ...*“ berücksichtigen „... wobei die Nutzungshäufigkeit und Nutzungsdauer des betreffenden Produkts oder der Dienstleistung zu berücksichtigen sind.“

...
(5) *Ob die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen an Produkte oder Dienstleistungen für ihn eine grundlegende Veränderung oder eine unverhältnismäßige Belastung darstellt, beurteilt der Wirtschaftsakteur selbst.*⁹

⁷Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen. Europäische Kommission. Brüssel, Belgien. 02.12.2015. Abgerufen 21.06.2016. Seite 17. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-615-DE-F1-1.PDF>

⁸Ibid, Seite 17.

⁹Ibid, Seite 17.

Stellungnahme

Berlin, 23. Juni 2016

Eine solche Abwägung ist nicht nur zeitintensiv, sie zieht Fragen nach der ökonomischen Messbarkeit nach sich:

Wie ist die Verhältnismäßigkeit zwischen Kosten und Nutzen durch den Unternehmer zu belegen? Ist eine statistische Erhebung erforderlich oder ist darzulegen, ob die Produktvielfalt durch „Barrierefreiheit“ beeinträchtigt wird? Soll die

Verhältnismäßigkeit an der Preisgestaltung und im Vergleich zu anderen Produkten bemessen werden?

Zum anderen eröffnen sich Fragen nach der Bemessung des geschätzten Nutzenfaktors für Menschen mit Behinderungen. Ist der Wirtschaftsakteur im Rahmen der Beurteilung der „unverhältnismäßigen Belastung“ aufgefordert, selbst zwischen physisch und psychisch beeinträchtigten Menschen zu unterscheiden? Ist dies der Fall, ist die Festlegung von Kriterien die zur Differenzierung (z.B. nach Branchen, Produktgruppen oder Schweregrad und Art der Behinderung) herangezogen werden können unbedingt erforderlich.

Unserer Auffassung nach ist diese Beurteilung in der vorgeschlagenen Ausnahmeregelung des Art. 12 Abs. 3 i.V.m. Abs. 5 des RL-Entwurfs weder objektiv messbar noch abschätzbar, schafft Unklarheit, zementiert Rechtsunsicherheit und ist überdies ethisch äußerst bedenklich. Sie erfordert eine Gegenüberstellung von Kosten gegenüber „rationalisierten“ Nutzfaktoren wie u. a. Spaß oder die Teilhabe an der Gesellschaft. Diese Beurteilung selbst zu treffen, ist den Unternehmen nicht zumutbar.

Weiter stellt sich für Unternehmen die Frage nach der logischen und operativen Abgrenzbarkeit für Produktgruppen und Dienstleistungen, für die die Erfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen eine „unverhältnismäßige Belastung“ darstellt, zu jenen Produktgruppen und Dienstleistungen, für die die Erfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen keine „unverhältnismäßige Belastung“ darstellt. Da durchaus die Möglichkeit besteht, dass die Erfüllung der Barrierefreiheitsanforderungen eines Unternehmens für einige Produktgruppen/Dienstleistungen eine „unverhältnismäßige Belastung“ darstellt, stellt die Regelung des Art. 12 die konkrete Anwendbarkeit der Ausnahmeregelung nicht klar und erzeugt weitere Rechtsunsicherheit für Unternehmen.

Wichtig ist aus unserer Sicht in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben, das auch Kleinstunternehmen, d.h. Unternehmen mit weniger als 10 Angestellten und weniger als 2 Millionen Euro Jahresumsatz, nach dem Wortlaut der Richtlinie allen Barrierefreiheitsanforderungen unterliegen sollen. Diese werden lediglich von der Meldepflicht gemäß Artikel 12 Absatz 6 des RL-Entwurfs entbunden.

Stellungnahme

Berlin, 23. Juni 2016

Da Artikel 12 Rechtsunsicherheit für alle Onlinehändler schafft, keine klaren Vorgaben zu Ausnahmeregelungen enthält und dazu den Händlern das Risiko und den Aufwand einer juristisch und ethischen höchst-fragwürdigen Selbsteinschätzung überlässt, macht sich der Händlerbund e.V. auch aus diesem Grund für eine allgemeine und ausnahmslose Befreiung des Ecommerce aus der Richtlinie stark.

5. Meldepflicht gemäß Artikel 12 Abs. 6 des Richtlinienentwurfs nicht tragbar

Die vorgesehene Meldepflicht, welche für Unternehmen ab 10 Angestellten und mit einem Gesamtjahresumsatz von mindestens 2 Millionen Euro gelten soll, ist für die KMU Branche untragbar. Der Bürokratieaufwand für den Onlinehandel und die für die Kontrolle zuständigen Marktüberwachungsbehörde wäre erdrückend. Die Richtlinie regelt in Artikel 12 Absatz 6 für alle Wirtschaftsakteure, die für sich für ein bestimmtes Produkt oder für eine bestimmte Dienstleistung von der Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht haben „[...] *dies der zuständigen Marktüberwachungsbehörde...*“¹⁰ zu melden. Der Aufwand einer solchen Meldung und Beurteilung nach Art. 12 Abs. 3 RL-Entwurf wären enorm und wirtschaftlich für ein kleines und mittelständisches Ecommerce Unternehmen unverhältnismäßig hoch. Hier kommt erschwerend hinzu, dass nach dem Wortlaut der Richtlinie die Wirtschaftsakteure jeweils Einzelfallprüfungen bei „[...] *einem bestimmten Produkt oder einer bestimmten Dienstleistung*“¹¹ durchführen müssen, d.h. für jedes einzelne Produkt und jede einzelne Dienstleistung separat beurteilt, dokumentiert und so aufbereitet werden muss, dass sie der Marktüberwachungsbehörde auf Verlangen vorgelegt werden kann.

Der hier vorgesehene Bürokratie- und Personalaufwand steht außer Verhältnis, gefährdet die Existenz der KMU Onlinehandelsbranche und verfehlt das Ziel die Ausschöpfung des Potenzials des Binnenmarktes gerade für KMU's zu unterstützen, zu erleichtern und positiv zu beleben.

Zudem wäre die Kontrolle der Barrierefreiheitsanforderungen durch die zuständigen Marktüberwachungsbehörden angesichts der Vielzahl von Onlineshops kaum zu leisten. Es gibt in Deutschland derzeit sehr unterschiedliche Angaben zu der Zahl von registrierten Online-Shops und variiert zwischen einer sehr konservativen Schätzung von 400.000 bis einer großzügigen Schätzung von 600.000 Online-Shops. Selbst in konservativer Annahme von 400.000 Online-Shops wäre eine Marktüberwachung oder Marktregulierung praktisch unmöglich. Weitet man die

¹⁰Ibid, Seite 17.

¹¹Ibid, Seite 17.

Stellungnahme

Berlin, 23. Juni 2016

Meldepflicht noch auf einzelne Produkte und Dienstleistungen innerhalb der Unternehmen aus, dann wäre dies eine immense bürokratische Belastung für alle Beteiligten.

Die zu enormer Rechtsunsicherheit führende Regelung in Artikel 12 Absatz 3 des RL-Entwurfs öffnet darüber hinaus erneut Tür und Tor für wettbewerbsrechtliche Abmahnwellen. Dieses Risiko hemmt die Ecommerce Branche, die zu einem großen Teil von KMU's getragen wird und trägt nicht dazu bei das Potenzial des Binnenmarktes auszuschöpfen.

6. Barrierefreiheit als Wettbewerbsvorteil

Zu den Zielen des Richtlinienvorschlags führt der europäische Entscheidungsträger aus: „[...] *die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ... einzubeziehen, weil deren Produkte und Dienstleistungen andernfalls als zweitklassig oder minderwertig gelten könnten.*“¹²

Diese Begründung KMU's in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufzunehmen, halten wir aus folgenden Gründen für nicht zutreffend: Die Begründung das Produkte und Dienstleistungen „zweitklassig“ oder „minderwertig“ sein „*könnten*“ ist reine Vermutung und wird aktuell nicht belegt.

Soweit in der Begründung der Richtlinie davon ausgegangen und prognostiziert wird, dass das Außenvorlassen von KMU's aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie negative Wettbewerbsverzerrung zur Folge hat, sehen wir nicht.

Barrierefreie und damit auch technisch innovative Online-Shops haben bereits jetzt einen Wettbewerbsvorteil gegenüber nicht-barrierefreien Webseiten. Ein gewisser „Wettbewerbsnachteil“ gegenüber barrierefreien, technisch innovativen Shops besteht demnach bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt und wird unserer Ansicht nach verstärkt, wenn KMU's zu Barrierefreiheitsanforderungen verpflichtet werden, die wirtschaftlich und finanziell nicht tragbar sind.

¹²Ibid, Seite 3.

Stellungnahme

Berlin, 23. Juni 2016

Die Möglichkeit Online-Shops technisch innovativ so zu gestalten, dass sie sich durch innovative „Best-Practice-Solutions“ vom Markt und Wettbewerb abheben, besteht und wird aufgrund der steigenden Kundenbedürfnisse gerade im Ecommerce Sektor rasant zunehmen. Online-Shops, die heute schon einen barrierefreien Zugang und eine entsprechende Bedienung ermöglichen, erreichen bereits jetzt mehr Menschen mit Ihren Angeboten und erhöhen den Druck auf Betreiber von nicht barrierefreien Online-Shops, überhaupt wettbewerbsfähig zu bleiben.

Die verpflichtende Einhaltung von Barrierefreiheitsanforderungen, wie im Richtlinienentwurf vorgesehen, hemmt insbesondere KMU's im Ecommerce daran, den Wettbewerb im Rahmen Ihrer unternehmerischen Freiheit mitzugestalten und ihr Potenzial für wirtschaftliches Wachstum auszuschöpfen. Daher sollten verstärkt Anreize für eine Selbstverpflichtung geschaffen werden. So würden Unternehmen, die ihre innovativen Online-Shops barrierefrei gestalten, unterstützt und gefördert werden.

Über den Händlerbund e.V.

Als größter Onlinehandelsverband Europas ist der Händlerbund Sprachrohr und Partner der E-Commerce-Branche. Der Verband fördert den Austausch zwischen Händlern und Dienstleistern, um den digitalen als auch stationären Handel nachhaltig zu unterstützen und zukunftsfähig auszurichten. Durch die europaweite Interessenvertretung und Bündelung verschiedener Dienstleistungen gestaltet der Händlerbund mit seinen Mitgliedern und Partnern aktiv die Branche.

Ihr Ansprechpartner: Florian Seikel, florian.seikel@haendlerbund.de
Chris Berger, chris.berger@haendlerbund.de