

07.05.21

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 1004. Sitzung am 7. Mai 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zur Zustimmungsbedürftigkeit

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass Artikel 1 des Gesetzentwurfs (Barrierefreiheitsstärkungsgesetz - BFSG) nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 6, Artikel 87e Absatz 5 Satz 1 und Artikel 87f Absatz 1 des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates bedarf und bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Zustimmungsbefürftigkeit des Gesetzes festzustellen.

Begründung:

Da mit Artikel 1 des Gesetzentwurfs Vorgaben der EU-Richtlinie 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen umgesetzt werden und sich nur zu Artikel 2 (Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes) in der Begründung des Gesetzentwurfs Hinweise auf Abweichungsmöglichkeiten der Länder finden, muss angenommen werden, dass die in den §§ 20 ff. BFSG-E vorgesehenen verfahrensbezogenen Regelungen gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 5 des Grundgesetzes abweichungsfest sein sollen. Damit ergibt sich aus Artikel 84 Absatz 1 Satz 6 des Grundgesetzes die Zustimmungsbefürftigkeit des Gesetzes.

Neben Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes sind außerdem Artikel 87e Absatz 5 Satz 1 und Artikel 87f Absatz 1 des Grundgesetzes zu beachten. Mit den Anforderungen an die Barrierefreiheit soll der Zugang von Teilen der Bevölkerung unter anderem zu den in den Artikeln 87e und 87f des Grundgesetzes geregelten Dienstleistungen in den Bereichen Eisenbahnverkehr des Bundes und Telekommunikation durch besondere Vorkehrungen gewährleistet werden. Der Gesetzentwurf betrifft damit den Gewährleistungsauftrag des Bundes nach den Artikeln 87e und 87f des Grundgesetzes, der nicht auf rein verwaltungsorganisatorische, technische oder infrastrukturelle Aspekte beschränkt ist. Gesetze in beiden Bereichen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine valide Kostenschätzung des Erfüllungsaufwandes vorzulegen.

Begründung:

Die grundsätzlichen Regelungsinhalte des Gesetzentwurfs zum Barrierefreiheitsgesetz werden vom Bundesrat mitgetragen. Insbesondere das erklärte Ziel, eine inklusive Gesellschaft mit besser zugänglichen Produkten und Dienstleistungen zu schaffen, um somit Menschen mit Behinderungen ein unabhängiges Leben zu ermöglichen, wird vom Bundesrat ausdrücklich begrüßt.

Der Gesetzentwurf enthält diverse Regelungen, die zusätzliche Kosten für die Länder auslösen. Der im Gesetzentwurf geschätzte, jährliche Erfüllungsaufwand durch die zusätzlichen Pflichten im Rahmen der Marktüberwachung in Höhe von rund 4,9 Millionen Euro für die Länder wird als nicht ausreichend angesehen. Vor dem Hintergrund, dass ein neuer Schutzbereich im Rahmen der Marktüberwachung einzurichten ist, erscheint dieser Betrag als zu gering angesetzt und es ist mit einer enormen Mehrbelastung für die Länder zu rechnen.

Diese Mehrbelastung ist im Gesetzentwurf nicht durch eine valide Kostenfolgenabschätzung unterlegt. Dies ist nachzuholen und entsprechend zu begründen. Gleiches gilt für die Angaben zum einmaligen Erfüllungsaufwand in Höhe von 24 000 Euro für die Länder.

3. Zu Artikel 1 (§ 2 Nummer 22, Abschnitt 5a – neu – BFSG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) § 2 Nummer 22 ist wie folgt zu fassen:

- „22. „Marktüberwachungsbehörde“ diejenige Behörde, die gemäß der nach § 19a Satz 1 erlassenen Rechtsverordnung und gemäß § 19a Satz 2 für den Vollzug dieses Gesetzes zuständig ist;“

- b) Nach Abschnitt 5 ist folgender Abschnitt 5a einzufügen:

„Abschnitt 5a

Zuständigkeit

§ 19a

Zuständige Marktüberwachungsbehörden

Die Bundesregierung wird ermächtigt, die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Marktüberwachungsbehörden durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. Soweit darin den Ländern Zuständigkeiten übertragen werden, bestimmt sich die Zuständigkeit nach Landesrecht.“

Folgeänderungen:

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In der Inhaltsübersicht ist nach der Angabe zu § 19 folgende Angabe einzufügen:

„Abschnitt 5a

Zuständigkeit

§ 19a Zuständige Marktüberwachungsbehörden“

- b) In § 20 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 Satz 1 und 3 sind jeweils die Wörter „Die Länder“ durch die Wörter „Der Bund und die Länder, soweit ihnen Aufgaben der Marktüberwachung übertragen sind,“ zu ersetzen.
- c) In § 21 Absatz 1 sind die Wörter „von den Ländern nach“ durch das Wort „gemäß“ zu ersetzen.
- d) § 27 Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:
- aa) In Satz 1 Nummer 1 sind die Wörter „von den Ländern“ zu streichen.
- bb) In Satz 3 sind die Wörter „Die Länder“ durch die Wörter „Der Bund und die Länder, soweit ihnen Aufgaben der Marktüberwachung übertragen sind,“ zu ersetzen.

Begründung:

Bereits im geltenden Recht bestehen Zuständigkeiten bei Bundesbehörden, an die der Vollzug des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes sowohl in Bezug auf Produkte als auch in Bezug auf Dienstleistungen sinnvollerweise anknüpfen sollte. Zu nennen wäre insbesondere die Bundesnetzagentur als Marktüberwachungsbehörde für bestimmte Anforderungen an Telekommunikationsgeräte. Dort besteht bereits seit langem große Fachkompetenz in Bezug auf digitale Funktionen, die für die Barrierefreiheit sehr wesentlich sind.

Die Bundesnetzagentur überwacht zugleich die Einhaltung von kundenbezogenen Verpflichtungen bei der Erbringung von Telekommunikationsdiensten. Ebenfalls bestehen Aufsichtszuständigkeiten von Bundesbehörden in den für das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz relevanten Bereichen der Bankdienstleistungen sowie im Flug- und Eisenbahnverkehr. Bei der Personenbeförderung obliegt den Bundesbehörden bereits die Überwachung von Verpflichtungen in Bezug auf Personen mit eingeschränkter Mobilität.

Ein Nebeneinander von Zuständigkeiten von Marktüberwachungsbehörden der Länder und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, dem Luftfahrt-Bundesamt oder dem Eisenbahn-Bundesamt, wie es durch den Gesetzentwurf entstünde, ist nicht sinnvoll und bedarf der Überprüfung.

Da es zudem für die betroffene Personengruppe vorteilhaft sein könnte und von verschiedenen Verbänden entsprechende Vorschläge vorgetragen wurden, den Vollzug des Gesetzes einer zentralen Stelle zu übertragen, und außerdem aufgrund der Übergangsfrist bis zur Geltung der Anforderungen an die Barrierefreiheit ausreichend Zeit verbleibt, sollte die Bestimmung der Zuständigkeiten für den Vollzug des Gesetzes einer Rechtsverordnung des Bundes mit Zustimmungsbefürftigkeit des Bundesrates vorbehalten werden.

4. Zu Artikel 1a – neu – (§ 67 Absatz 2 Satz 2 Nummer 6a – neu –, 7 VwGO)

Nach Artikel 1 ist folgender Artikel einzufügen:

„Artikel 1a

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

§ 67 Absatz 2 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Nummer 6 wird folgende Nummer 6a eingefügt:

- „6a. Verbände, die nach § 15 Absatz 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes anerkannt sind, oder qualifizierte Einrichtungen im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagengesetzes im Fall des § 33 Absatz 1 des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes,“

2. In Nummer 7 wird die Angabe „Nummern 5 und 6“ durch die Angabe „Nummern 5 bis 6a“ ersetzt.’

Begründung:

Die Ergänzung des § 67 Absatz 2 Satz 2 VwGO erscheint erforderlich, um einen Widerspruch zum neuen § 33 Absatz 1 BFSG-E zu vermeiden. Denn danach hat ein Verbraucher unter anderem das Recht, einen nach § 15 Absatz 3 BGG anerkannten Verband oder eine qualifizierte Einrichtung im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 UKlaG zu beauftragen, in seinem Namen Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen den an ihn gerichteten Bescheid nach § 32 Absatz 3 BFSG-E oder gegen dessen Unterlassen einzulegen. Geregelt wird in dieser Variante mithin eine Vertretungsbefugnis des Verbrauchers durch einen Verband im Rahmen eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Die Vertretungsbefugnis vor den Verwaltungsgerichten ist jedoch bisher allein in § 67 Absatz 2 VwGO geregelt, der eine entsprechende prozessuale Vertretungsbefugnis für die im BFSG neu normierte Konstellation aber nicht ebenfalls vorsieht. Die Erwägung in der Begründung des Gesetzentwurfs, BR-Drucksache 240/21, Seite 104, im Verhältnis zu § 67 Absatz 2 VwGO sei § 33 Absatz 1 BFSG-E hinsichtlich der Vertretungsbefugnis die speziellere Norm, so dass für anerkannte Verbände und qualifizierte Einrichtungen die Einschränkung der Vertretungsbefugnis des § 67 Absatz 2 Satz 2 Nummer 6 VwGO nicht gelte, ist nicht überzeugend. Denn § 67 Absatz 2 Satz 2 VwGO ist ausweislich seines Wortlautes eine abschließende Regelung („nur“), was auch in der Kommentarliteratur anerkannt ist (vergleiche nur W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 67 Rn. 6; Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 67 Rn. 3). Dem entsprechend erscheint zweifelhaft, ob die Vorschrift nach ihrem derzeitigen Wortlaut überhaupt erweiterungsfähig ist, so dass die durch die Bundesregierung dennoch angenommene Möglichkeit einer Ergänzung durch eine speziellere Bundesvorschrift jedenfalls fragwürdig und mithin nicht geeignet sein dürfte, diesbezügliche Rechtsunsicherheiten vollumfänglich auszuräumen.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass § 33 Absatz 1 BFSG-E nur die Einlegung des Rechtsbehelfs gegen eine behördliche Entscheidung nach § 32 Absatz 3 BFSG-E und damit das Verfahren in der ersten Instanz betrifft. Für ein etwaiges Rechtsmittel zum Oberverwaltungsgericht ist er danach nicht einschlägig. Eine Ausweitung der Vertretungsbefugnis der in § 33 Absatz 1 BFSG-E benannten Verbände auch auf die Vertretung vor den Oberverwaltungsgerichten erscheint aber deswegen sinnvoll, da Vereinigungen, deren satzungsgemäße Aufgaben die gemeinschaftliche Interessenvertretung behinderten Menschen wesentlich umfasst, nach § 67 Absatz 4 Satz 7 in Verbindung mit Absatz 2 Satz 2 Nummer 6 VwGO jedenfalls in Angelegenheiten der Kriegsopferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts sowohl vor den Verwaltungs- als auch den Oberverwaltungsgerichten vertretungsbefugt sind. Entsprechend sollte zur Vermeidung einer kaum plausiblen Ungleichbehandlung auch eine Vertretungsbefugnis der Verbände nach § 30 Absatz 1 BFSG-E vor den Oberverwaltungsgerichten bestehen, was ebenfalls durch die zusätzliche Ein-

fügung einer neuen Nummer 6a gewährleistet wird. Denn § 67 Absatz 4 Satz 7 VwGO stellt auf „die in Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 bis 7 bezeichneten Personen und Organisationen“ ab, so dass auch die neu in Absatz 2 Satz 2 eingefügte Regelung ohne weiteres erfasst würde.

Demgegenüber verbleibt es für Rechtsmittel zum Bundesverwaltungsgericht nach § 67 Absatz 4 Satz 3 VwGO bei dem sachgerechten Grundsatz, dass sich ein Verbraucher auch in Angelegenheiten nach dem BFSG durch einen Bevollmächtigten nach Absatz 2 Satz 1 vertreten lassen muss.

Schließlich dient auch die Ergänzung in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nummer 7 VwGO der Gleichbehandlung mit der Vertretung durch Vereinigungen nach Nummer 6, da selbige Rechtsberatung und Prozessvertretung unter den in Nummer 7 näher bestimmten Voraussetzungen ebenfalls in eine (weitere) juristische Person auslagern dürfen.

5. Zu Artikel 2 Nummer 01 – neu – (§ 14 Absatz 7 Satz 3 – neu – JArbSchG)

In Artikel 2 ist der Nummer 1 folgende Nummer 01 voranzustellen:

,01. In § 14 Absatz 7 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:

„Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend auch für die Tätigkeit von Jugendlichen als Sportlerinnen und Sportler im Rahmen von Sportveranstaltungen.“

Begründung:

In der Praxis der Arbeitsschutzbehörden ergeben sich immer wieder Auslegungsprobleme zur Reichweite von § 14 Absatz 7 Satz 1 des Jugendarbeitsschutzgesetzes (JArbSchG) vor allem im Hinblick auf den Sportbereich. So werden zum Beispiel im Profisport die Sportlerinnen und Sportler immer jünger, der Einsatz minderjähriger Spieler ist längst keine Seltenheit mehr. Hier ist der Gesetzgeber gefordert, die Anforderungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes von 1976 an die veränderten Gegebenheiten anzupassen. Im Profifußball beispielsweise werden die Champions-League-Spiele nicht mehr nur am Wochenende ausgetragen, sondern meist in der Woche nach 20 Uhr. Der, wenn auch kurze, mögliche Einsatz in einem solchen Spiel bedeutet für den jungen Spieler meist weniger eine Belastung als eine willkommene Chance spielerische Erfahrungen im internationalen Wettkampf zu sammeln und sich fortzuentwickeln.

Der Anwendungsbereich des JArbSchG ist beim Einsatz von Minderjährigen im Profisport grundsätzlich eröffnet. Die herrschende Meinung bejaht bei Lizenzspielerinnen und Lizenzspielern in Mannschaftssportarten in der Regel unproblematisch die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 2 JArbSchG. So stellt zum Beispiel die Teilnahme eines Jugendlichen an einem Profi-Fußballspiel keine reine Freizeitbeschäftigung dar, das öffentliche Fußballspiel dient (zumindest auch) kommerziellen Zwecken.

Gemäß § 14 Absatz 1 JArbSchG dürfen auch nicht mehr vollzeitschulpflichtige Jugendliche grundsätzlich nur in der Zeit von 6 bis 20 Uhr arbeiten (Nachtarbeitsverbot). Umstritten ist bisher, ob die Ausnahme des § 14 Absatz 7 Satz 1 JArbSchG („andere Aufführungen“) auch für den Sportbereich gilt. Dafür spricht, dass eine Differenzierung zwischen einer erlaubten Beschäftigung von Jugendlichen bei Musik- und Theateraufführungen oder Film- und Fotoaufnahmen einerseits und einer nicht erlaubten Beschäftigung im Sportbereich andererseits tatsächlich nur schwer zu rechtfertigen ist. So kann die Belastung eines Minderjährigen bei einem längeren Filmdreh bis 23 Uhr größer sein als bei einem späten Einsatz eines jugendlichen Profisportlers auf dem Spielfeld. Es kann auch zu Wertungswidersprüchen führen, wenn zum Beispiel ein 6-jähriges Kind auf Antrag nach § 6 JArbSchG im Kultur- und Medienbereich je nach Veranstaltungsart bis 22 Uhr beziehungsweise 23 Uhr beschäftigt werden darf, während ein 17-jähriger Fußballspieler nur bis 20 Uhr eingesetzt werden kann, ohne dass die Aufsichtsbehörde eine längere Beschäftigung bewilligen darf. Diese Frage ist sehr praxisrelevant und seitens des Gesetzgebers dringend klärungsbedürftig.

Auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Überprüfung des Jugendarbeitsschutzgesetzes hatte in ihrem Abschlussbericht im Mai 2011 festgehalten, dass: „Sportveranstaltungen nach Auffassung der Arbeitsgruppe bereits nach geltender Rechtslage von der Regelung des § 14 Absatz 7 Satz 1 JArbSchG erfasst werden. Eine entsprechende gesetzgeberische Klarstellung wird empfohlen.“

Für eine solche Klarstellung lässt auch das EU-Recht dem deutschen Gesetzgeber den erforderlichen Regelungsspielraum: Nach Artikel 9 der EU-Jugendarbeitsschutz-Richtlinie 94/33/EG können die Mitgliedstaaten eine Ausnahme vom Nachtarbeitsverbot auch für sportliche Tätigkeiten Jugendlicher regeln.

Die ausdrückliche Aufnahme des Sportbereichs in § 14 Absatz 7 Satz 1 JArbSchG entbindet den Arbeitgeber, hier den Profisportverein, nicht von seiner Verantwortung mögliche spezifische Gefährdungen der minderjährigen Spieler zu beurteilen und effiziente Maßnahmen zum Schutz vor solchen Gefährdungen zu ermitteln. Auch die in § 14 Absatz 7 Satz 3 JArbSchG vorgesehene 14-stündige Ruhezeit im Anschluss an die Tätigkeit sorgt für eine angemessene Regeneration der Minderjährigen.

Aus den vorstehenden Gründen wird vorgeschlagen, die sportliche Tätigkeit von Jugendlichen in § 14 Absatz 7 JArbSchG explizit aufzunehmen.