Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.

Bundesverband deutscher Banken e. V.

Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e. V.

Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.

Verband deutscher Pfandbriefbanken e. V.







Stellungnahme

zum Entwurf einer Verordnung über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen nach dem Barrierefreiheitsstärkungsgesetz

Lobbyregister-Nr. R001459 EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Kontakt:

Fabian Schuster

Associate

Telefon: +49 30 1663- 2314 E-Mail: fabian.schuster@bdb.de

Berlin, 4. März 2022

Federführer:

Bundesverband deutscher Banken e. V. Burgstraße 28 | 10178 Berlin Telefon: +49 30 1663-0

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Vorbemerkung

Die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) ist die Interessenvertretung der fünf kreditwirtschaftlichen Spitzenverbände, des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, des Bundesverbandes deutscher Banken, des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands, des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes und des Verbandes deutscher Pfandbriefbanken.

Wir danken für die Gelegenheit, im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum Entwurf einer Verordnung über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen nach dem Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSGV) Stellung nehmen zu können.

Wir begrüßen die Zielsetzungen des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes (BFSG): Banken und Sparkassen unterstützen die Entwicklungen im Bereich der Barrierefreiheit und arbeiten kontinuierlich daran, Menschen mit Behinderungen die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben weiter zu erleichtern. Die DK spricht sich hierbei dafür aus, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem zu schaffenden Nutzen für Menschen mit Behinderungen und dem notwendigen Maß an verfassungsrechtlich gebotener Rechtssicherheit zur Umsetzung für die Kreditwirtschaft zu schaffen.

Die in der BFSGV formulierten Anforderungen an die Kreditwirtschaft sind jedoch in signifikanten Teilen nicht interessengerecht und bringen erhebliche Umsetzungsrisiken für Banken und Sparkassen in Deutschland mit sich, welche im Folgenden dargelegt werden sollen.

Executive Summary

- Die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) wünscht, dass die Rechtsverordnung die Barrierefreiheitsrichtlinie nicht überschießend umsetzt.
- Zudem sollte die Rechtsverordnung Klarheit schaffen mit Blick auf den Anwendungsbereich "Verwendung des Sprachniveaus B2 bei Informationen"; eine Anwendung auf Verträge und auf sonstige regulatorische Pflichtangaben kann aufgrund sich abzeichnender Normkonflikte hierbei nicht zulässig sein.

1. Unklare Vorgabe zur Verwendung des Sprachniveaus B2 bei Informationen

§ 17 Abs. 2 BFSGV sieht ausschließlich für die Kreditwirtschaft vor, "dass die Informationen zur Funktionsweise der Bankdienstleistung für Verbraucher verständlich sind und ihr Schwierigkeitsgrad nicht über dem Sprachniveau B2 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarats liegt."

Laut der Begründung zur BFSGV "müssen die Informationen zur Funktionsweise der Dienstleistung, wie etwa über das Zustandekommen, den Ablauf und die Beendigung eines Verbraucherkreditvertrages, verständlich sein. Ihr Schwierigkeitsgrad darf nicht über dem Sprachniveau B2 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarats liegen."

Damit lässt die BFSGV den Anwendungsbereich der "Informationen zur Funktionsweise der Bankdienstleistung für Verbraucher" jedoch weiterhin offen: Es muss geklärt werden, welche "Informationen" von dieser Regelung erfasst sind. Im Bereich der Bankdienstleistungen für Verbraucher ist z. B. unklar, ob dies auch vorvertragliche Informationen von Verträgen oder sonstige Informationen im Zusammenhang mit Verträgen umfasst. Ausgehend vom Wortlaut des § 17 Abs. 2 BFSGV, der auf die "Funktionsweise der Bankdienstleistung" und nicht auf den Inhalt der Bankdienstleistung abstellt, fallen rechtliche Pflichtangaben, vertragliche und vorvertragliche sowie sonstige Pflichtinformationen ebenso wie sonstige Kundeninformationen, deren Anforderungen bereits gesetzlich geregelt sind, für Verbraucher sowie Vertragstexte nicht in den Anwendungsbereich der Regelung.

Hinzu tritt, dass keine konkreten Anforderungen an das Sprachniveau B2 existieren. Die Definition des bereits in der EU-Richtlinie vorgegebenen Sprachniveaus B2 ist unpräzise und für den damit verfolgten Zweck völlig ungeeignet, da sie auf das Sprachverständnis einer anderen Sprache als das der Muttersprache abzielt und lautet: "Selbstständige Sprachverwendung - Kann die Hauptinhalte komplexer Texte zu konkreten und abstrakten Themen verstehen; versteht im eigenen Spezialgebiet auch Fachdiskussionen. Kann sich so spontan und fließend verständigen, dass ein normales Gespräch mit Muttersprachlern ohne größere Anstrengung auf beiden Seiten gut möglich ist. Kann sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken, einen Standpunkt zu einer aktuellen Frage erläutern und die Vor- und Nachteile verschiedener Möglichkeiten angeben." (Quelle: https://www.europaeischer-referenzrahmen.de/sprachniveau.php, zuletzt abgerufen am 17.02.2022).

Tatsächlich ist der Entwurf der BFSGV sogar noch unbestimmter als die EU-Richtlinie selbst, da mittels dieser Verordnung die Inhalte der zugrundeliegenden EU-Richtlinie lediglich abgeschrieben werden, ohne allerdings deren unverbindliche Beispiele zu deren Erfüllung wiederzugeben. Letztlich leiden Bestimmtheit und Verständnis von § 17 Abs. 2 BFSGV zusätzlich daran, dass diese Vorschrift Übersetzungsfehler des deutschen Richtlinientextes wiederholt. Die englische Fassung der Richtlinie lautet insoweit: "ensuring that the information is understandable, without exceeding a level of complexity superior to level B2 (upper intermediate) of the Council of Europe's Common European Framework of Reference for Languages". Umzusetzen ist demnach insoweit: "Es muss gewährleistet werden, dass die Informationen zur Funktionsweise der Bankdienstleistung für Verbraucher verständlich sind, ohne dass ihr Komplexitätslevel das Sprachniveau B 2 ... überschreitet." Ausschließlich auf diese Weise wird das Verständnis sichergestellt, dass § 17 Abs. 2 BFSGV zusätzliche Anforderungen an die verständliche Darstellung i.S.v. § 12 Nr. 2 c), Nr. 3 und Nr. 4 BFSGV enthält, aber entgegen der missverständlichen Formulierung mittels "und" nicht zusätzliche Verständlichkeitsanforderungen an die Information selbst stellen. Auch die französische Fassung der EU-Richtlinie zeigt dieses Auslegungsergebnis über die Formulierung "sans depasser".

2. Anwendung auf Verträge und auf regulatorische Pflichtangaben nicht zulässig

Losgelöst davon kann sich die Anwendung nach unserer Auffassung nicht auf vertragliche und vorvertragliche gesetzlich vorgegebene Informationspflichten, sonstige Pflichtinformationen für Verbraucher sowie Vertragstexte erstrecken. Insbesondere da in diesem Zusammenhang die

zwingende Wiedergabe von Gesetzestexten erforderlich ist, würden diese ihrer Länge und Verständlichkeit nach nicht den Anforderungen an den Schwierigkeitsgrad entsprechen.

Hier ist eine einfachere bzw. verkürzte Darstellung nicht möglich bzw. entspräche nicht den teilweise vorgegebenen gesetzlichen Musterinformationen (z.B. die Musterwiderrufsbelehrung für Fernabsatzverträge, Anlage 3 zu Art. 246b § 2 Abs. 3 EGBGB). Es ist auch zu beachten, dass es für die Banken von herausragender Bedeutung ist, dass übermittelte Informationen bzw. Dokumente den an anderer Stelle aufgestellten gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist eine Abweichung von gesetzlichen Vorgaben nicht möglich, sie kann auf beiden Vertragsseiten zu Risiken führen und ist damit nicht im Interesse der Verbraucher.

Beispiel 1: Unvereinbarkeit mit den Anforderungen des Zahlungskontengesetzes

So regelt etwa das Zahlungskontengesetz (ZKG) die Verwendung einer standardisierten Zahlungskontenterminologie, z. B. in

- § 8 Verwendung der standardisierten Zahlungskontenterminologie, Währungsangaben und Sprache der Entgeltinformation
- (1) Für die Bezeichnung der in der Entgeltinformation genannten maßgeblichen Zahlungskontendienste ist die standardisierte Zahlungskontenterminologie zu verwenden. Andere Bezeichnungen dürfen in der Entgeltinformation nur zusätzlich zur standardisierten Zahlungskontenterminologie und als untergeordnete Bezeichnungen für die jeweiligen Dienste verwendet werden.
- § 12 Verwendung der standardisierten Zahlungskontenterminologie, Währungsangaben und Sprache der Entgeltaufstellung
- (1) Für die Bezeichnung der in der Entgeltaufstellung genannten maßgeblichen Zahlungskontendienste ist die standardisierte Zahlungskontenterminologie zu verwenden. Andere Bezeichnungen dürfen in der Entgeltaufstellung nur zusätzlich zur standardisierten Zahlungskontenterminologie und als untergeordnete Bezeichnungen für die jeweiligen Dienste verwendet werden.
- § 21 Ermächtigung des Kontoinhabers
- (3) Ein Zahlungsdienstleister kann sich des Musterformulars in Anlage 1 bedienen, das den Anforderungen des Absatzes 2 entspricht.

Die vorgenannte gesetzlich standardisierte Zahlungskontenterminologie und das im ZKG vorgegebene Formular "Ermächtigung des Konteninhabers zur Kontenwechselhilfe nach § 21 des Zahlungskontengesetzes" dürfen also nicht, wie von der BFSGV gefordert, sprachlich angepasst werden.

Beispiel 2: Im Widerspruch zu den sprachlichen Anforderungen an Pflichtinformationen im Wertpapiergeschäft

Im Zusammenhang mit Wertpapierdienstleistungen bestehen ebenfalls gesetzlich festgelegte Sprachvorgaben zu Pflichtinformationen, die Verbrauchern zur Verfügung zu stellen sind. Beispielsweise müssen im Vorfeld der Anlageberatung nach Anhang I Abschnitt A Nr. 5 der Richtlinie 2014/65/EU (MiFID II) Kleinanlegern bestimmte Pflichtinformationen zur Verfügung gestellt werden. So regelt Art. 6 Abs. 4 c) der Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 bezüglich des Basisinformationsblattes, das Kleinanlegern zur Verfügung zu stellen ist, bevor ihnen ein PRIIP (sog. packaged retail and insurance-based investment products, u. a. Fonds, kapitalbildende Lebensversicherungen und Zertifikate) angeboten wird, bereits klare Sprachvorgaben ("c) ist unmissverständlich und sprachlich sowie stilistisch so formuliert, dass das Verständnis der Informationen erleichtert wird, insbesondere durch eine klare, präzise und verständliche Sprache."). Eine weitere Regelung im Bereich der Wertpapierdienstleistungen findet sich in diesem Kontext in Art. 44 Abs. 2 d) der Delegierten Verordnung (EU) 2017/565, der die Anforderungen an Kundeninformationen regelt und einheitliche Anforderungen an die Verständlichkeit für Privatanleger festschreibt.

Beispiel 3: Unvereinbarkeit mit verbraucherdarlehensrechtlichen Anforderungen

Im Bereich des Verbraucherdarlehensrechts gibt es Vorgaben für die Erfüllung vorvertraglicher und vertraglicher Informationspflichten. Bei der Vergabe von Allgemein-Verbraucherdarlehen muss der Darlehensgeber nach Art. 247 § 2 Abs. 2 EGBGB ein gesetzlich vorgegebenes Muster verwenden ("Europäisches Standardisiertes Merkblatt" [ESM]: Anlage 4 zu Art. 247 EGBGB), bei Immobiliar-Darlehen gilt entsprechendes ("ESIS": Art. 247 § 1 Abs. 2 EGBGB i. V. m. Anlage 6). Diese Anlagen enthalten zwingende textliche Vorgaben, von denen das Kreditinstitut ohne Verlust der Gesetzlichkeitsfiktion nicht abweichen darf.

Auch die Formulierungen der gesetzlichen Muster zur Erteilung einer Widerrufsinformation/-belehrung sind zwingend vorgeschrieben (Anlagen 3, 7 und 8 zu Art. 247 EGBGB).

Die Umsetzung der BFSGV würde vor diesem Hintergrund dazu führen, dass die Erfüllung der (vor)vertraglichen Informationspflichten angegriffen werden könnte und die vom Gesetzgeber angeordnete Gesetzlichkeitsfiktion bei Verwendung der vorgegebenen Muster keine Anwendung mehr finden würde. Das würde zu einer erheblichen und nicht akzeptablen Rechtsunsicherheit für die Anwender führen.

3. Verschärfte Sprachvorgaben schaffen weitere Rechtsunsicherheit

Für Banken und Sparkassen gelten neben den "Zusätzlichen Anforderungen an die Erbringung von Bankdienstleistungen" (§ 17 Abs. 2 BFSGV) auch die "Anforderungen an die Bereitstellung von Informationen für Produkte" (§ 4 BFSGV) sowie die "Allgemeinen Anforderungen an die Erbringung von Dienstleistungen" (§ 12 BFSGV).

Diese drei Anforderungen führen zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für die Kreditwirtschaft, da für die beiden letzteren zusätzlich noch die neue Sprachvorgabe zur Verwendung "Leichter Sprache" besteht. Diese Vorgabe geht deutlich über die Anforderungen der EU-Barrierefreiheitsrichtlinie hinaus, welche eine "konsequente bzw. klar und logisch strukturierte Verwendung derselben Begriffe" vorsieht, "sodass Menschen, die eine geistige Beeinträchtigung haben, sie besser verstehen können." (Anhang II, Abs. I, Nr. 1 a) ii).

- Nach § 17 Abs. 2 BFSGV muss gewährleistet werden, dass die Informationen zur Funktionsweise der Bankdienstleistung der Verbraucher verständlich sind und ihr Schwierigkeitsgrad nicht über dem Sprachniveau B2 liegt.
- Nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 3 BFSGV müssen Informationen zur Nutzung des Produkts (...) in verständlicher Weise dargestellt werden. Laut Begründung zur BFSGV zu § 4 umfasst dies auch die Verwendung "Leichter Sprache".
- Auch nach § 12 Nr. 2 c) BFSGV müssen Informationen über die Funktionsweise der Dienstleistung (...) in verständlicher Weise dargestellt werden. Laut Begründung zur BFSGV umfasst dies ebenfalls die Verwendung "Leichter Sprache".

Mit Blick auf die "Anforderungen an die Bereitstellung von Informationen für Produkte" (§ 4 BFSGV) sowie die "Allgemeinen Anforderungen an die Erbringung von Dienstleistungen" (§ 12 BFSGV) ist nicht eindeutig, ob die Verwendung Leichter Sprache zwingend ist. In der Begründung zu § 12 Nr. 2 c) BFSGV heißt es etwa "(...) Der Verordnungsgeber hat die Erwartung, dass die Informationen so dargestellt werden, dass sie für jedermann verständlich sind. Dies umfasst auch die Nutzung von Leichter Sprache."

Aufgrund der neuen Sprachvorgabe "Leichte Sprache" nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 3 sowie § 12 Nr. 2 c) BFSGV ist nicht klar, für welche Informationen Banken und Sparkassen künftig welche Vorgaben einhalten müssen. Bei "Leichter Sprache" und den "Vorgaben an die Verwendung des Sprachniveaus B2" handelt es sich darüber hinaus um völlig unterschiedliche Arten von Sprachklassifizierungen.

Gleichzeitig liegt damit auf der Hand, dass die Darstellung in der Begründung der BFSGV (Seite 2) unzutreffend ist, wonach die Wirtschaft kein (zusätzlicher) Erfüllungsaufwand trifft. Der Aufwand ist im Gegenteil bereits mangels Klarstellungen sehr hoch, zumal jetzt auch noch die Leichte Sprache hinzukommt, die die zugrundeliegende EU-Barrierefreiheitsrichtlinie nicht vorsieht.

4. Ansatz: Klarstellungen zum Anwendungsbereich sind erforderlich

Die Verordnung sollte also klarstellen, dass für vertragliche und vorvertragliche gesetzlich vorgegebene Informationspflichten, sonstige Pflichtinformationen für Verbraucher, ebenso wie sonstige Kundeninformationen, deren Anforderungen bereits gesetzlich geregelt sind, sowie Vertragstexte gesonderte Sprachvorgaben keine Anwendung finden.

Die Anforderungen zur Verwendung gesonderter Sprachvorgaben bei Informationen sollten sich nach Ansicht der DK, wenn überhaupt, auf die Informationen beschränken, die nicht mündlich erfolgen und die zum Beispiel durch Unterstützungsdienste bereitgestellt werden.

5. Ansatz: Klarstellungen zum Verhältnis anderer regulatorischer Vorgaben sind erforderlich

Darüber hinaus und generell berücksichtigt die BFSGV nicht, dass Bankdienstleistungen für Verbraucher im Sinne des BFSG zu den am stärksten regulierten Bereichen gehören. Zahlreiche Vorgaben der EU, des nationalen Gesetz- und Verordnungsgebers sowie der Aufsichtsbehörden bestimmen, welche Formate, Farben, Schriftgrößen, Schriftarten, Zeilenabstände etc. Banken und Sparkassen zu verwenden haben, ohne dass sie von diesen Vorgaben abweichen dürfen. Wie solche Verbote mit den Anpassungsgeboten des BFSG und der BFSGV in Einklang zu bringen sind, beantwortet auch die BFSGV nicht. Dies führt unweigerlich zu Normkonflikten und erhöht die Rechtsunsicherheit für die Normanwender sowie für die Verbraucher.

6. Klarstellungen zum Verhältnis der "Doppelregulierung" von Förderbanken und teilweise Sparkassen sind erforderlich

Schließlich sind Klarstellungen zum Anwendungsbereich der BFSGV und anderer Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes und der Bundesländer zur Vermeidung widersprüchlicher Doppelregulierungen erforderlich.

Ausgangspunkt sind bundes- und landesgesetzliche Regelungen in Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen, umgesetzt im BGG und dazu erlassenen Rechtsverordnungen. Diese Regelungen sind etwa in Gestalt einer Erklärung zur Barrierefreiheit auf ihrer Website umgesetzt. Adressat sowohl dieser Richtlinie als auch des BGG sind indes auch Förderbanken wie die KfW, da Förderbanken "öffentliche Stellen" im Sinne der EU-Richtlinie (EU) 2016/2102 bzw. des BGG sind, weil sie wegen ihrer nicht gewerblichen Tätigkeit dem in Bezug genommenen Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 der VergaberechtsRL (EU-Richtlinie 2014/24/EU) unterfallen. Nichts anderes dürfte für landesrechtliche Förderbanken gelten, da dem BGG entsprechende Gesetze auch auf Ebene der Bundesländer erlassen worden sind.

Sparkassen hingegen sind von der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen nicht betroffen. Denn sie unterfallen wegen ihrer gewerblichen Tätigkeit nicht dem in Bezug genommenen Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 der VergaberechtsRL (EU- Richtlinie 2014/24/EU). Allerdings gibt es einige Landesregelungen zur Behindertengleichstellung, die in Umsetzung dieser Richtlinie über deren Regelungsgegenstand hinaus den Anwendungsbereich auch auf öffentlich-rechtlich organisierte Sparkassen erstrecken. Exemplarisch illustriert dies die Rechtslage in Hessen. In Hessen sind die Sparkassen als öffentliche Stellen im Sinne der Landesregelungen zur Barrierefreiheit von Webauftritten zu qualifizieren. Die hessischen Sparkassen unterfallen als Anstalten des öffentlichen Rechts dem Anwendungsbereich der Hessischen Verordnung über barrierefreie Informationstechnik (HVBIT), vgl. §§ 1, 2 Nr. 1 S.1 HVBIT in Verbindung mit § 9 Abs. 1 Nr. 2 Hessisches

Behindertengleichstellungsgesetz (HessBGG). Die Sparkassen sind gemäß § 2 Nr. 1 a) HVBIT in Verbindung mit § 9 Abs. 1 Nr. 2 HessBGG als Träger öffentlicher Gewalt qualifiziert, da die Sparkassen in Hessen als Anstalten des öffentlichen Rechts der Aufsicht des Landes unterstehen, vgl. § 9 Abs.1 Nr. 2 HessBGG.

In der Folge werden also Websites der Förderbanken und der Sparkassen (in einigen Bundesländern) parallel reguliert, sobald das BFSG nebst BFSGV (dort § 12 Nr. 3 i.V.m. § 17 Abs. 2 BFSGV) ohne weitere Klarstellung anzuwenden ist. Diese Rechtsanwender müssen sich für eine einzige Website fragen, welches Gesetz mit welchen unterschiedlichen Vorgaben für welche Information

- derselben Website gilt,
- für welche Information sie auf welche Schlichtungsstelle des Bundes oder des Landes verweisen müssen, wenn das Landesrecht analog § 12b Abs. 2 Nr. 3 BGG vorgibt, in der Erklärung zur Barrierefreiheit die zuständige Schlichtungsstelle des Landes anzugeben,
- für welche Information auf welches Durchsetzungs-/Rechtsbehelfsverfahren hinzuweisen ist, wenn das Landesrecht vorgibt, dieses anzugeben (vgl. z.B. § 4 Abs. 2 Nr. 3 der Hessischen Verordnung über barrierefreie Informationstechnik vom 19. September 2019)
- etc.

Dem Rechtsanwender ist jedoch am besten gedient, wenn sich jedem, auch dem juristisch nicht Vorgebildeten, sofort erschließt, welche Handlungspflichten ihm auferlegt werden. Dies können wir nicht feststellen. Aus unserer Sicht ist die Rechtslage folglich insbesondere für die auf Landesrecht beruhenden, betroffenen Förderinstitute und Sparkassen unklar. Aktuell können Förderbanken und betroffene Sparkassen nur annehmen, dass mit "Informationen" nach den Bundes- und Landesbehindertengleichstellungsgesetzen nichts "Juristisches" gemeint ist. Schließlich veröffentlichen selbst Bundesgerichte (z.B. BGH, BSG und BVerfG) ihre Entscheidungen auf ihren Websites nicht in "Leichter Sprache" oder Gebärdensprache und wir unterstellen deren rechtmäßiges Handeln.