

20.10.23**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Europäischen Behindertenausweises und des Europäischen Parkausweises für Menschen mit Behinderungen**COM(2023) 512 final; Ratsdok. 12755/23**

Der Bundesrat hat in seiner 1037. Sitzung am 20. Oktober 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat betont die Bedeutung von Mobilität und Freizügigkeit sowie Teilhabechancen aller Menschen in Europa und begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Einführung eines „Europäischen Behindertenausweises“ und „Europäischen Parkausweises für Menschen mit Behinderungen“. Initiativen, um die individuelle Teilhabechance von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, sind nicht nur unterstützenswert, sondern im Lichte der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK) dringend geboten.
2. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich das mit dem Richtlinienvorschlag verfolgte Ziel, Menschen mit Behinderung bei kurzzeitigen Reisen und Aufenthalten in andere Mitgliedstaaten den Zugang zu etwaigen Vergünstigungen, die im Hinblick auf die Behinderung gewährt werden, zu erleichtern. Im Jahr 2006 sind die EU und ihre Mitgliedstaaten dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung (UN-BRK) als Vertragspartei beigetreten. Gemäß Artikel 5 UN-BRK bildet die Menschenwürde die Grundlage der menschenrechtlichen Gleichheit und des Diskriminierungsverbots. Die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung an der

Gemeinschaft (Integration) beinhaltet eine unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft, insbesondere auch die Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Artikel 30 UN-BRK).

3. Der Richtlinienvorschlag ist Teil der EU-Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021 bis 2030 und soll im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte die Chancengleichheit und Inklusion von Menschen mit Behinderungen stärken, indem ein einheitlicher Europäischer Behindertenausweis eingeführt und der bereits aufgrund der Empfehlung 98/376/EG des Rates bestehende Europäische Parkausweis für Menschen mit Behinderungen (weiter) vereinheitlicht werden soll. Der Bundesrat unterstützt ausdrücklich das Ziel des Vorschlags, die Rechte behinderter Menschen zu stärken und ihre grenzüberschreitende Mobilität zu verbessern.

Die Mitgliedstaaten stellen schon heute Behindertenausweise aufgrund nationalen Rechts aus (vergleiche § 152 Absatz 5 Neuntes Sozialgesetzbuch (SGB IX) in Verbindung mit § 1 fortfolgende Schwerbehindertenausweisverordnung). Auch die Ausstellung von Behindertenparkausweisen entspricht gegenüber mitgliedstaatlicher Praxis nach geltendem Recht. Ohne die jeweiligen Voraussetzungen für die Erteilung solcher Ausweise in den Mitgliedstaaten berühren zu wollen, zielt der Richtlinienvorschlag auf eine einheitliche, grenzüberschreitende Anerkennungspraxis in den Mitgliedstaaten ab, indem die Dokumente (weiter) vereinheitlicht werden.

4. Bezugnehmend auf seine Stellungnahme (Drucksache 495/18 (Beschluss)) vom 23. November 2018 bittet der Bundesrat die Bundesregierung, auf eine alternative Bezeichnung des „Europäischen Behindertenausweises“ hinzuwirken. Die Einführung eines neuen Ausweisdokuments bietet die Chance, abseits historisch gewachsener Begriffe einen positiv konnotierten Namen zu wählen, der den Fokus auf Teilhabe und Inklusion legt. So könnten „Europäischer Teilhabeausweis“ oder „Europäischer Inklusionsausweis“ geeignete Alternativen darstellen.
5. Der Bundesrat begrüßt, dass keine Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen und zum Verfahren des deutschen Schwerbehindertenausweises vorgesehen sind ebenso wie die Tatsache, dass mit dem Ausweis keine Leistungen der sozialen Sicherheit, des Sozialschutzes, der Beschäftigung oder Sozialhilfe verbunden werden.

6. Der Bundesrat begrüßt weiter, dass der Europäische Behindertenausweis und der EU-Parkausweis mangels praktischer und technischer Durchführbarkeit nicht zusammengeführt werden sollen. Gegen eine Zusammenfassung spricht insbesondere, dass der Europäische Parkausweis zur Nutzung der Parkberechtigung im KFZ sichtbar ausgelegt werden muss, während der Europäische Behindertenausweis, um das Vorliegen einer Behinderung nachweisen zu können, stets bei sich geführt werden muss.
7. Er erachtet eine Richtlinie grundsätzlich für angemessen, sofern den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des Europäischen Behinderten- und Parkausweises ausreichend Umsetzungsspielraum und -zeitraum verbleibt.
8. Der Bundesrat begrüßt, dass gemäß Artikel 1 der Gegenstand des Richtlinienvorschlags auf Kurzeitaufenthalte ausgerichtet ist. Allerdings sollte aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit eindeutig angegeben werden, bis zu welcher Zeitdauer von einer Kurzfristigkeit auszugehen ist. Der Bundesrat geht dabei von einer Zeitdauer von maximal drei Monaten aus, wobei ein kurzzeitiges Ausreisen und Wiedereinreisen den Zeitraum nicht unterbrechen darf. Zudem sollte klargestellt werden, dass die Richtlinie keine Anwendung findet, wenn eine Kurzfristigkeit nicht vorliegt oder wenn die Vergünstigung für einen Zeitraum länger als drei Monate konzipiert ist und es sich somit nicht um Vergünstigungen handelt, die mit einem bloßen kurzfristigen Aufenthalt vereinbar sind.
9. Hinsichtlich der geplanten Gewährung von Sonderkonditionen im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs weist der Bundesrat daraufhin, dass sich die kostenlose Personenbeförderung von schwerbehinderten Menschen in Deutschland nach dem SGB IX richtet und neben der Anerkennung einer Schwerbehinderung (mindestens ein Grad der Behinderung von 50) von dem Vorliegen von sogenannten Merkzeichen und gegebenenfalls vom Lösen einer (kostenpflichtigen) Wertmarke abhängig ist. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auf eine Klarstellung dahingehend hinzuwirken, dass das SGB IX unter die Begriffe der „sozialen Sicherheit“ oder des „sozialen Schutzes“ fällt und somit von der Bereichsausnahme des Artikel 2 Nummer 2 des Richtlinienvorschlags umfasst wird. Eine klarstellende Definition der Bereichsausnahmen des Artikel 2 Nummer 2 erscheint, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung der Nachteilsausgleiche des SGB IX, aber auch im Hinblick auf andere Nachteilsausgleiche im

Sozialrecht oder in anderen Rechtsbereichen wie beispielsweise im Bereich von Schule, Aus- und Weiterbildung dringend geboten. Sollte hingegen das SGB IX nicht bereits von der Bereichsausnahme des Artikel 2 Nummer 2 umfasst sein, so bittet der Bundesrat die Bundesregierung zu prüfen, den Bereich der Sonderkonditionen auf Grund gesetzlicher Regelungen im Bereich der Personenverkehrsdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich des Artikel 2 Nummer 1 des Richtlinienvorschlags herauszunehmen.

10. Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Artikel 5 Nummer 1 des Richtlinienvorschlages sicherstellen, dass Inhaberinnen und Inhaber eines Europäischen Behindertenausweises bei Reisen oder beim Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat zu den gleichen Bedingungen wie die Inhaberinnen und Inhaber von in diesem Mitgliedstaat ausgestellten Schwerbehindertenausweisen Zugang zu allen Sonderkonditionen oder Vorzugsbehandlungen erhalten, die in Bezug auf die in Artikel 2 Absatz 1 genannten Dienstleistungen, Aktivitäten und Einrichtungen angeboten werden. In Deutschland und auch in anderen Mitgliedstaaten ist es üblich, dass solche Sonderkonditionen nicht allen Menschen mit Behinderung gewährt werden, sondern an weitere Kriterien, wie zum Beispiel das Vorliegen einer Schwerbehinderung (mindestens ein Grad der Behinderung von 50) sowie bestimmter Merkmale, geknüpft sind. Eine Gleichstellung der Inhaberinnen und Inhaber des Europäischen Behindertenausweises bei der Gewährung von Sonderkonditionen mit den Inhaberinnen und Inhabern von in dem jeweiligen Mitgliedstaat ausgestellten Schwerbehindertenausweisen würde voraussetzen, dass die Inhaberinnen und Inhaber des Europäischen Behindertenausweises zusätzlich das Vorliegen der jeweiligen durch die einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten weiteren Kriterien nachweisen können. Dies wird der Inhaberin beziehungsweise dem Inhaber des Europäischen Behindertenausweises im Regelfall nicht möglich sein, da der Europäische Behindertenausweis nicht durch den Mitgliedstaat, in dem der kurzzeitige Aufenthalt erfolgt, ausgestellt wird. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung auf eine Klarstellung dahingehend hinzuwirken, wie in diesem Fall die angestrebte Gleichstellung der Inhaberinnen und Inhaber des Europäischen Behindertenausweises mit den Inhaberinnen und Inhabern der von den jeweiligen Mitgliedstaaten, in denen der kurzzeitige Aufenthalt erfolgt, ausgestellten Schwerbehindertenausweisen hergestellt werden kann.

11. Der Bundesrat weist vor diesem Hintergrund auf die Gefahr einer Inländerdiskriminierung hin. In den Mitgliedstaaten werden unterschiedliche Kriterien zur Anerkennung einer Behinderung angewandt. Personen aus Mitgliedstaaten mit geringeren Anforderungen könnten Vorteile in den jeweiligen Mitgliedstaaten mit strengeren Voraussetzungen in Anspruch nehmen, die den dortigen Einwohnerinnen und Einwohnern auf Grund der strengeren Voraussetzungen (teilweise) nicht offenstehen. Eine solche Inländerdiskriminierung könnte gesellschaftliche Spannungen verursachen und insgesamt der Akzeptanz eines Europäischen Behindertenausweises und von Menschen mit Behinderung aus anderen Mitgliedstaaten entgegenwirken.
12. Der Bundesrat hält angesichts des eher kleinen neuen Anwendungsbereichs des Europäischen Behindertenausweises den absehbar sehr hohen Umsetzungsaufwand, den die Richtlinie verursachen würde, nicht für gerechtfertigt. Der Schwerbehindertenausweis nach deutschem Recht enthält bereits den englischsprachigen Hinweis auf die Schwerbehinderung, er könnte zum Beispiel um ein EU-Logo und den Hinweis „EU-Behindertenausweis“ ergänzt werden. Damit entfielen unter anderem die Notwendigkeit, einen parallelen Ausweis auszustellen.
13. Umfassende staatliche Kontrollen und Sanktionen von möglichen Verstößen gegen die Gleichbehandlung aller rund 7,8 Millionen Inhaberinnen und Inhaber eines Schwerbehindertenausweises in Deutschland gibt es nicht. Solche Kontrollen für eine unbekannte kleinere Anzahl von Reisenden wie in der Richtlinie vorgesehen einzuführen, wäre gerade angesichts der finanziellen Situation aller öffentlichen Haushalte deutlich überzogen. Das Gleiche gilt nach Auffassung des Bundesrats für die vorgesehenen umfangreichen Pflichten zur Rechtsanpassung und Information der Bevölkerung, zur Verhinderung von Missbrauchsfällen, zu Klagebefugnissen für betroffene Personen und Verbände sowie zur regelmäßigen Berichterstattung an die Kommission.
14. Hinsichtlich der nach Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht zu erwartenden Auswirkungen bei den zuständigen Behörden, voraussichtlich auf kommunaler Ebene, weist der Bundesrat auf Folgendes hin: Über den unvermeidlichen Umstellungsaufwand für die Anpassung der betreffenden Dokumente und die korrespondierenden Verwaltungsabläufe hinaus werden deutlich weitergehende, erst delegierten respektive Durchführungsrechtsakten nach Artikel 8 und

11 vorbehaltene Anforderungen für Mehraufwand sorgen, insbesondere:

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 1, jeweils in Verbindung mit Artikel 8 des Richtlinienvorschlags, erlässt die Kommission in Gestalt delegierter Rechtsakte technische Spezifikationen zu den in Anhang I respektive II genannten digitalen Merkmalen zur Betrugsprävention und bezüglich der Interoperabilität.

Gemäß Artikel 6 Absatz 5 und 7 sowie Artikel 7 Absatz 6 und 7, jeweils in Verbindung mit Artikel 11 des Richtlinienvorschlags, erlässt die Kommission Durchführungsrechtsakte, unter anderem zur Ergänzung der physischen Ausweise um ein digitales Format.

Unklar erscheint, welche Pflichten sich hier im Einzelnen für die voraussichtlich vollzugszuständigen Kommunen noch ergeben. Es lässt sich aufgrund des Vorschlags bisher in keiner Weise absehen, welche Anforderungen an digitale Merkmale und Formate gestellt werden. Es zeichnet sich daher bereits jetzt ab, dass die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten einen doppelten Anpassungsaufwand tragen müssen könnten: zunächst jenen zur Umsetzung der bereits im Vorschlag enthaltenen Verpflichtungen und, sobald die Kommission die Durchführungsrechtsakte erlassen hat, wiederum zu deren Implementierung. Im schlechtesten Fall stünden die ausführenden (kommunalen) Behörden vor einem zweifachen Kompletttausch der betreffenden Ausweise inklusive der dafür nötigen Umstellungen im Verwaltungsablauf. Mit Blick auf die digitalen Formate werden sich zudem unter Umständen komplexe datenschutzrechtliche Fragestellungen ergeben (vergleiche Artikel 6 Absatz 3 und Artikel 7 Absatz 3 des Richtlinienvorschlags), zumal es sich um besonders vertrauliche Daten im Sinne des Artikels 9 Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) handelt.

15. Bei der Umsetzung in nationales Recht, etwa durch eine Anpassung von SGB IX und Schwerbehindertenausweisverordnung, kann der Bundesgesetzgeber aufgrund des – gemäß Urteil des BVerfG vom 7. Juli 2020 (Az. 2 BvR 696/12) auch für funktionsäquivalente Aufgabenerweiterungen geltenden – Durchgriffsverbots nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG die Zuständigkeit der Kommunen nicht selbst bestimmen. Dies ist, mit entsprechenden konnexitätsrechtlichen Folgen, dem Landesrecht vorbehalten. Der Bundesrat gibt vor diesem Hintergrund zu bedenken, dass es bei der Schaffung einer auskömmlichen Finanzierung der zusätzlichen Aufgabenlast bei den Kommunen nach dem jetzigen Vorschlag zu Problemen kommen kann. Der Umfang der Belastungen für die zu-

ständigen (kommunalen) Behörden lässt sich in Bund und Ländern voraussichtlich erst in Kenntnis dieser Rechtsakte umfänglich beurteilen. Wenn bis dahin wesentliche, für die Bemessung des Verwaltungsaufwands maßgebliche, andererseits aber in ihrem Ausmaß noch vollkommen unklare Verpflichtungen unionsrechtlichen Durchführungs- und delegierten Rechtsakten vorbehalten werden, sorgt dies innerhalb des nationalen Finanzgefüges für erhebliche Unsicherheiten. Es ist auch im Zeitablauf bei allfälligen Veränderungen des unmittelbar geltenden untergesetzlichen Unionsrechts damit zu rechnen, dass neue oder wesentlich geänderte Aufgaben kraft delegiertem oder Durchführungsrechtsakt der dann voraussichtlich zuständigen kommunalen Behörden ohne jeden finanziellen Ausgleich bleiben, jedenfalls soweit diese von den konnexitätsrechtlichen Regelungen der Länder nicht (mehr) erfasst werden. Die Länder hätten auf den Erlass dieser Instrumente durch die Kommission zudem einen deutlich geringeren Einfluss als auf eine Änderung formeller Bundesgesetze zur Umsetzung von Richtlinienänderungen.

Das gilt zumal, da die bundesweit einheitliche, digitale Bereitstellung und Nutzung der in Rede stehenden Ausweise neben dem Umstellungsaufwand (siehe oben) auch zu erheblichen Abstimmungsbedarfen bei Schaffung und Nutzung einer einheitlichen Infrastruktur bei den erteilenden Behörden und den die Ausweise prüfenden Stellen führen dürfte.

16. Der Bundesrat weist ferner darauf hin, dass bei für die Freizügigkeit ähnlich bedeutsamen Harmonisierungsmaßnahmen – zu nennen sind hier insbesondere Personalausweis und Führerschein – den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung digitaler Formate deutlich größere Spielräume zugestanden werden. Anders als hier vorgeschlagen beschränkt die eIDAS-Verordnung (VO (EU) Nr. 910/2014) sich auf die Festlegung einheitlicher Grundstandards und deren Anerkennung und überlässt das Übrige den Mitgliedstaaten. Den voraussichtlich zuständigen kommunalen Behörden verblieben so im Sinne der nach Artikel 28 Absatz 2 GG verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie größere Spielräume bei der Art und Weise der Ausführung des transformierten Sekundärrechts sowie insbesondere bei der Wahl ihrer technischen Ausstattung.

17. Vor diesem Hintergrund spricht sich der Bundesrat dafür aus, zu prüfen, inwiefern konkrete Anforderungen an die technischen Merkmale und Formate, jedenfalls in den Grundzügen und mit Bestimmung des maßgeblichen Zeitpunkts, seitens der Kommission in der Richtlinie selbst formuliert werden können. Es ist ausreichend und entspricht dem eigentlichen Anwendungsbereich von delegierten und Durchführungsrechtsakten, dass mit ihnen lediglich (technische) Detailfragen geregelt werden. In jedem Fall sollte in den Umsetzungsvorschriften klargestellt werden, dass der Erlass von Durchführungsrechtsakten die Gültigkeit und Laufzeit von zuvor ausgestellten Ausweispapieren nicht berührt, sondern der entsprechende „Roll out“ jeweils sukzessive nur bei Neuanträgen und Verlängerungen erfolgt.

18. Des Weiteren weist der Bundesrat darauf hin, dass es nach der bisherigen Fassung von Artikel 15 des Richtlinienvorschlags unklar erscheint, wer welche Daten in welchem Umfang öffentlich zugänglich machen muss. Sollte die Vorschrift dahingehend zu verstehen sein und in nationales Recht umgesetzt werden, dass die (kommunalen) Behörden ein zentrales, aktualisierungsbedürftiges Verzeichnis über die in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich angebotenen Sonderkonditionen und Vorzugsbehandlungen aller (auch privaten) Anbieter erstellen müssen könnten (wofür die Formulierung „oder“ in Artikel 15 Absatz 1 streitet), wäre dem aufgrund des kaum praktikablen Aufwands von Seiten des Bundesrats entgegenzutreten. Ebenso klärungsbedürftig ist, welche Informationen im Rahmen der Berichterstattung nach Artikel 16 Absatz 3 in Umsetzung der Richtlinie als „notwendig“ erachtet werden. Den (kommunalen) Behörden entstünden unter Umständen umfangreiche Erhebungs- und Aufbereitungspflichten, welche praktisch nicht ohne Weiteres leistbar sind. Der Bundesrat tritt insoweit für eine Konkretisierung und gegebenenfalls Begrenzung der Informationsbereitstellungspflichten ein.

19. Schließlich gibt der Bundesrat Folgendes zu bedenken: Anders als beim geplanten Europäischen Behindertenparkausweis, welcher alle in den Mitgliedstaaten vorhandenen Parkausweise für behinderte Menschen ersetzt (vergleiche Artikel 7 Absatz 5 des Richtlinienvorschlags), soll mit Blick auf den Europäischen Behindertenausweis weiterhin die Möglichkeit bestehen, hierneben zusätzliche Bescheinigungen, Ausweise oder andere förmliche Dokumente für Menschen mit Behinderung auszustellen (vergleiche Artikel 2 Absatz 3 Satz 2 des Richtlinienvorschlags). Abhängig von der nationalen Umsetzung kann dies zu erheb-

lichen Mehrbelastungen bei den zuständigen Behörden führen. Zudem können Doppelstrukturen bei den Ausweisen dem Ziel der grenzüberschreitenden Anerkennung und der Vereinheitlichung entsprechender Leistungsberechtigungen zuwiderlaufen, wenn in den Mitgliedstaaten weiterhin verschiedene Dokumente kursieren, an die zusätzliche (exklusive) Vergünstigungen geknüpft werden könnten. Auch wird sich so die bezweckte Beseitigung von Anerkennungsstreitigkeiten nicht gänzlich erreichen lassen.

20. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.