



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 6.9.2023  
SWD(2023) 291 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

[...]

*Begleitunterlage zum*

**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} - {SEC(2023) 305 final} - {SWD(2023) 289 final} -  
{SWD(2023) 290 final}

## A. Handlungsbedarf seitens der EU

### Worum geht es?

Die Menschen in der EU sind zunehmend mobil, und alle haben das Recht, sich in der EU frei zu bewegen und in allen Mitgliedstaaten Zugang zu Dienstleistungen zu erhalten. Dennoch stoßen Menschen mit Behinderungen in der Praxis nach wie vor auf Hindernisse, die sie abschrecken oder davon abhalten können, sich frei zu bewegen, insbesondere weil ihre auf nationaler Ebene ausgestellten Behindertenausweise nicht immer anerkannt werden, wenn sie versuchen, auf kurzen Reisen in andere Mitgliedstaaten Dienstleistungen zu denselben Vorzugsbedingungen in Anspruch zu nehmen, die Menschen mit Behinderungen im besuchten Land zur Verfügung stehen. Dies hat praktische Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen, die in andere Mitgliedstaaten reisen möchten.

Da es keine rechtlichen Verpflichtungen gibt, ist die Anerkennung nationaler Behindertenausweise von Gebietsfremden freiwillig und daher überall in der EU begrenzt. Darüber hinaus fehlt es an ausreichendem Bewusstsein und Wissen über die unterschiedlichen nationalen Behindertenausweise. **Wenn also Menschen mit Behinderungen in andere Mitgliedstaaten reisen oder diese besuchen, ist ihr Zugang zu Vorzugskonditionen, einschließlich solcher im Zusammenhang mit entgeltlichen und unentgeltlichen Dienstleistungen, beeinträchtigt.** Dies kann mitunter zu einer mittelbaren Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder zumindest zu Unsicherheit darüber führen, ob eine Person ihren Behindertenausweis beim Zugang zu Dienstleistungen verwenden kann. Menschen mit Behinderungen und ihre Familien können Kosten für den Zugang zu und die Nutzung von Dienstleistungen zu tragen haben, die für Menschen in ähnlicher Situation im Zielland kostenlos wären, und es entgingen ihnen Vorzugskonditionen wie finanzielle Unterstützung, Befreiungen von der Bezahlung bestimmter Dienstleistungen und andere Arten von Unterstützung. Infolgedessen können Menschen mit Behinderungen davon abgehalten werden, in andere Mitgliedstaaten zu reisen.

Behörden erhalten Auskunftsersuchen in Bezug auf die Anerkennung von Behindertenausweisen, die von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurden, was ihren Verwaltungsaufwand erhöht. Sie befinden sich auch in einer rechtlich ungewissen Lage, da sie die Gültigkeit dieser Ausweise nicht unbedingt bestätigen können.

Darüber hinaus haben Dienstleister Schwierigkeiten bei der Anerkennung der Vielfalt der nationalen Behindertenausweise, die für die Gewährung von Vorzugskonditionen erforderlich sind. Die Tourismusbranche erleidet außerdem wirtschaftliche Einbußen, da Menschen mit Behinderungen Reisemöglichkeiten nicht wahrnehmen.

**Bei Reisen mit dem Auto in der EU haben Menschen mit Behinderungen Schwierigkeiten, ihren EU-Parkausweis zu nutzen.** Für viele Menschen mit Behinderungen ist der private Pkw die beste oder einzige Möglichkeit, sich unabhängig fortzubewegen. Es ist somit auch ein wichtiger Punkt, Parkplätze für Menschen mit Behinderungen bereitzustellen. Der mit der Empfehlung 98/376/EG des Rates geschaffene EU-Parkausweis für Behinderte sollte hier Erleichterung schaffen. Seine Wirksamkeit wird jedoch durch nationale Unterschiede beim Format des Ausweises, fehlende Informationen über die Vorzugskonditionen, die den Ausweisinhabern in den Mitgliedstaaten gewährt werden, sowie durch Fälle von Betrug und Fälschung des Ausweises untergraben. Daher ist es für Ausweisinhaber oft unklar, wie sie ihren Ausweis nutzen können, wo sie fahren und parken dürfen und wie sie sich an die Verkehrsregeln außerhalb ihres Wohnorts halten können. Die Nichtanerkennung des EU-

Parkausweises führt zu praktischen Nachteilen für Menschen mit Behinderungen, weil sie z. B. nicht in der Nähe des Eingangs von Gebäuden parken können oder mit Bußgeldern belegt werden. Dadurch könnte die Inanspruchnahme von Dienstleistungen eingeschränkt werden, was zu einer Ungleichbehandlung gegenüber Menschen mit Behinderungen mit einem vom besuchten Land ausgestellten Parkausweis führt und diese Personen letztlich von einer Reise abhält.

Wenn keine Maßnahmen ergriffen werden, werden Menschen mit Behinderungen wahrscheinlich weiterhin keine Klarheit in der Frage haben, ob ihr nationaler Behindertenausweis bei Reisen in der EU akzeptiert wird.

Die Wirkung des Pilotprojekts „EU-Behindertenausweis“ dürfte aufgrund seines freiwilligen Charakters und der begrenzten Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten und Sektoren bescheiden sein. Andererseits wird der EU-Parkausweis weiterhin eine positive Rolle bei der Förderung der Freizügigkeit und der Parkrechte von Menschen mit Behinderungen spielen. Es wird jedoch erwartet, dass die Probleme bei der Anerkennung durch die Mitgliedstaaten aufgrund technischer und digitaler Entwicklungen, die die Unterschiede zwischen den Modellen verstärken, zunehmen werden.

Es wird erwartet, dass sich das Problem durch die Alterung der Bevölkerung verschärfen wird, da es bei Menschen ab 65 Jahren eine höhere Prävalenz von Behinderungen gibt (derzeit 48,6 % der Menschen in dieser Altersgruppe). Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass die Reiseaktivität der allgemeinen Bevölkerung zunehmen wird, wie dies auch bis 2019 vor der COVID-19-Pandemie der Trend war. Für Menschen mit Behinderungen werden vier Szenarien auf der Grundlage von Annahmen darüber erstellt, wie sich die Kluft zwischen dieser Personengruppe und der allgemeinen Bevölkerung hinsichtlich der Reiseneigung entwickeln wird.<sup>1</sup> Das Basisszenario geht davon aus, dass die Kluft konstant bleibt. Das Szenario der wachsenden Kluft geht davon aus, dass die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen am Tourismus nicht parallel zu der der allgemeinen Bevölkerung wächst. Die beiden optimistischeren Szenarien gehen entweder von einer minimalen Verkleinerung oder einer Schließung der Kluft bei Reisen aus. Werden jedoch keine Maßnahmen ergriffen, ist das wahrscheinlichste Szenario, dass **die geschätzte Kluft zwischen der Beteiligung am Reisen von Menschen mit Behinderungen und der der allgemeinen Bevölkerung unverändert bleibt**, wenn die Unsicherheit hinsichtlich der Anerkennung von Behindertenausweisen bestehen bleibt.

## Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Das allgemeine Ziel der Initiative für den Europäischen Ausweis für Menschen mit Behinderungen besteht darin, die Freizügigkeit und den gleichberechtigten Zugang zu Vorzugskonditionen für Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen zu erleichtern, unabhängig davon, wo sie in der EU reisen. Insbesondere soll die gegenseitige Anerkennung von Behindertenausweisen für die Zwecke des Zugangs zu Dienstleistungen erleichtert werden, wenn Menschen mit Behinderungen in andere Mitgliedstaaten reisen oder diese besuchen.

---

<sup>1</sup> Die Szenarien stützen sich auf die zu Trends in der Reisefreudigkeit der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren erhobenen Daten (Eurostat-Datenbank, TOUR\_DEM\_TOTOT. Abrufbar unter: [Link](#)) und Daten aus einer Erhebung bei Menschen mit Behinderungen in derselben Altersgruppe (Economic Impact and Travel Patterns of Accessible Tourism in Europe – Full Report, 8. März 2015. GD GROW, Europäische Kommission. Abrufbar unter: [Link](#)).

Außerdem soll die Nutzung des EU-Parkausweises erleichtert und Rechtssicherheit in Bezug auf diesen Ausweis gewährleistet werden.

Beim Zugang zu Dienstleistungen, die in den Anwendungsbereich des EU-Behindertenausweises fallen, würden die Inhaber des EU-Behindertenausweises in den Genuss derselben Vorzugskonditionen kommen wie Menschen mit Behinderungen in dem besuchten Mitgliedstaat. Darüber hinaus zielt die Initiative darauf ab, die Funktionsweise des EU-Parkausweises für Menschen mit Behinderungen zu verbessern und seine gegenseitige Anerkennung, das Wissen über den Ausweis und die Verhinderung seiner Fälschung und betrügerischen Verwendung zu verbessern.

### **Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?**

Die festgestellten Probleme haben eine grenzüberschreitende Dimension und können von den Mitgliedstaaten allein nicht gelöst werden. Die Notwendigkeit eines Handelns auf EU-Ebene steht in direktem Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Reiseverkehr und den damit verbundenen Herausforderungen, vor denen innerhalb der EU reisende Menschen mit Behinderungen stehen. Es ist notwendig, für ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten zu sorgen, damit Menschen mit Behinderungen, die Inhaber eines Behindertenausweises sind, unabhängig davon, wo sie in der EU reisen, dieselben Vorzugskonditionen genießen können. Sollte die EU nicht eingreifen, würden die derzeitigen Unterschiede bei den nationalen Behindertenausweisen zunehmen und die unterschiedliche Behandlung von Menschen mit Behinderungen in den Mitgliedstaaten würde weitergehen oder zunehmen, was ihre Freizügigkeitsrechte untergraben würde.

### **B. Optionen**

#### **Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Gibt es eine bevorzugte Option? Warum?**

In der Folgenabschätzung wurden Optionen geprüft, die darauf abzielen, die gegenseitige Anerkennung des Behindertenstatus in der EU in Bezug auf den Zugang zu Dienstleistungen bei Besuchen in einem anderen Mitgliedstaat zu erleichtern (A) und die Nutzung und die Rechtssicherheit bei der Nutzung des EU-Parkausweises für Menschen mit Behinderungen zu erleichtern (B), die zusammen genommen die festgestellten Probleme angehen. Verschiedene Optionen wie freiwillige Regelungen oder die Auswahl von Dienstleistungen wurden verworfen.

Die bevorzugte Option ist eine Kombination aus **Option A2** (verbindliches Modell des EU-Behindertenausweises in allen Mitgliedstaaten für Reisen zu Reise- und/oder Besuchszwecken, das alle Dienstleistungssektoren abdeckt) und **Option B2** (verbindliches Modell des EU-Parkausweises).

Die **Option A2** ist die wirksamste, um die gegenseitige Anerkennung der Behindertenausweise in Bezug auf den Zugang zu Dienstleistungen beim Besuch in einem anderen Mitgliedstaat zu erleichtern, da sie die Einführung eines EU-Behindertenausweises vorsieht, der genau zu diesem Zweck verwendet und in allen Mitgliedstaaten problemlos anerkannt werden kann. Mit dem Ausweis würde jede Unsicherheit sowohl für Dienstleister, die den Behindertenstatus von Kunden überprüfen müssen, als auch für Menschen mit Behinderungen beseitigt, die in andere Mitgliedstaaten reisen und/oder diese besuchen.

Die **Option B2** ist die wirksamste, um die Anerkennung des EU-Parkausweises zu erleichtern. Als verbindlicher Rechtsakt schreibt sie die Mindestanforderungen an das gemeinsame Modell des EU-Parkausweises sowie sein Sicherheitsformat und seine Sicherheitsmerkmale verbindlich vor. Ein homogeneres Format für nationale Parkausweise würde die Unsicherheit hinsichtlich der Anerkennung für Menschen mit Behinderungen verringern, die mit dem Pkw in der EU unterwegs sind. Ausweisinhaber könnten also mit dem Auto reisen, ohne befürchten zu müssen, dass ihr Parkausweis im Ausland nicht anerkannt wird. Es würde auch zu Kosteneinsparungen für die betroffenen Personen führen, da sie für Menschen mit Behinderungen vorbehaltene öffentliche Parkplätze nutzen könnten.

Bei der Wahl des Rechtsinstruments wurde eine **Richtlinie** als angemessen, verhältnismäßig und wirksam erachtet, um die Ziele der Initiative zu erreichen; außerdem steht sie im Einklang mit den ermittelten Rechtsgrundlagen.

### **Wer unterstützt welche Option?**

Das Europäische Parlament hat in seiner [Entschließung von 2022](#) nachdrücklich seine Ansicht dargelegt, dass sich der EU-Behindertenausweis auf einen verbindlichen Rechtsakt der EU stützen sollte, der neben Kultur, Freizeit und Sport eine Reihe weiterer Bereiche abdeckt.

Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen sprechen sich hauptsächlich dafür aus, dass die Initiative über die vom Pilotprojekt „EU-Behindertenausweis“ abgedeckten Bereich hinausgeht. In der öffentlichen Konsultation wurden die Bereiche öffentlicher Verkehr (1821), kulturelle Aktivitäten (1566) und Parken (1534) von einer Mehrheit der (insgesamt 3361) Befragten als die wichtigsten Sektoren genannt, die durch den EU-Behindertenausweis abgedeckt werden sollten.

Die Mitgliedstaaten sind sich darin einig, dass ein Problem besteht, dass ein Tätigwerden der EU erforderlich ist und dass eine verbindliche Initiative ein geeignetes Mittel zur Lösung des Problems ist. Ferner stimmen Nutzer und Mitgliedstaaten darin überein, dass der EU-Behindertenausweis und der EU-Parkausweis zwei eigenständige Ausweise bleiben und dass den Ausweisinhabern sowohl physische als auch digitale Ausweise zur Verfügung stehen sollten.

Ausgeprägte Unterstützung gibt es bei den Interessenträgern ferner für ein Rechtsinstrument.

### **C. Auswirkungen der bevorzugten Option**

#### **Worin besteht die Vorteile der bevorzugten Option?**

Die Analyse deutet darauf hin, dass die Umsetzung der bevorzugten Option mehrere Vorteile für Menschen mit Behinderungen, Dienstleister und nationale Behörden mit sich bringen würde.

Für Menschen mit Behinderungen:

- Geringere Unsicherheit und verstärkte Teilnahme am Tourismus (es wird davon ausgegangen, dass Option A2 das Reisegefälle um **2,8 bis 4,12 Prozentpunkte** verringern würde).
- Direkte finanzielle Vorteile für rund 44 % der Menschen mit Behinderungen, denen gemäß den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation zuvor bei Reisen in einen anderen

Mitgliedstaat keine Vorzugskonditionen gewährt wurden. Die Vorteile liegen bei Beträgen zwischen 30 und 120 EUR (bei allein durchgeführten Reisen) und 80 bis 250 EUR (bei Reisen mit persönlicher Assistenzkraft) für Reisen von bis zu vier Tagen und bis zu 100 bis 400 EUR pro Reise (je Person) für Reisen von bis zu zwei Monaten.

- Geringeres Risiko, Bußgelder zahlen zu müssen, weil der EU-Parkausweis nicht anerkannt wird, oder für Parkplätze bezahlen zu müssen. Die Einsparungen aufgrund vermiedener Strafgebühren beim Parken können EU-weit generell auf unter 300 EUR beziffert werden. Einsparungen in Höhe von 4 EUR pro Tag oder 3 EUR pro Stunde.

Für Dienstleister:

- Geringere Unsicherheit in Bezug auf die Gültigkeit nationaler Ausweise und geringere Kosten für die Überprüfung von Ausweisen/Bescheinigungen, einschließlich des EU-Parkausweises, höhere Umsätze<sup>2</sup> aufgrund der Einnahmen durch Begleitpersonen von Menschen mit Behinderungen und Marktvorteile aufgrund einer höheren Zahl von reisenden Menschen mit Behinderungen. Der Markt für barrierefreien Tourismus dürfte bei der bevorzugten Option des EU-Behindertenausweises um 2,1 bis 3,1 Mrd. EUR wachsen. Diese Zahlen beziehen sich auf alle Tätigkeiten und Ausgaben auf Reisen. Für den Parkausweis hat die bevorzugte Option das Potenzial, den Mehrwert des barrierefreien Tourismus um 0,2 bis 0,3 Mrd. EUR zu steigern.

Für die nationalen Behörden:

- Weiteres Wachstum des Marktes für barrierefreien Tourismus und sinkende Durchsetzungskosten für den EU-Parkausweis. Höhere Steuereinnahmen aufgrund des gewachsenen Marktes für barrierefreien Tourismus.

### **Worin bestehen die Kosten der bevorzugten Option?**

Die geschätzten Kosten und die Art der Kosten im Zusammenhang mit der bevorzugten Option stellen sich folgendermaßen dar:

- Im Zusammenhang mit dem EU-Behindertenausweis entstehen folgende Kosten:
  - Kosten für Dienstleister für das Angebot von Vorzugsbedingungen, z. B. bei den für die EU auf einen Betrag zwischen 116 und 161 Mio. EUR geschätzten Beförderungskosten (entsprechend 0,05–0,08 % der Personenbeförderung außerhalb des Luftverkehrs), der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ist,
  - Kosten für die Herstellung des Ausweises, geschätzt auf 1,02 bis 4,54 EUR pro Ausweis, und
  - digitale Kosten, Verwaltungskosten, Kosten für nationale Websites und Sensibilisierungskosten, die auf 90 000 bis 535 000 EUR pro Mitgliedstaat geschätzt werden.
- Im Zusammenhang mit dem Parkausweis ist hinsichtlich der Kosten Folgendes zu berücksichtigen:
  - Kosten für die Herstellung des Ausweises, geschätzt auf 1,02 bis 4,54 EUR pro Ausweis,

---

<sup>2</sup> Im Jahr 2012 schätzte die GD GROW in ihrer Studie zum barrierefreien Tourismus, dass Menschen mit Behinderungen in der gesamten EU mit mehr Begleitpersonen (durchschnittlich 2,2) reisen als ältere Menschen (durchschnittlich 1,6). Diese Personen werden zusätzliche Kunden für die betreffenden Dienstleistungen sein.

- die Kosten für die Website sind eingeschlossen,
- bei anderen Kosten, die die Option umfasst, wird davon ausgegangen, dass sie gleich Null sind, da sie in bestehende Systeme integriert werden können.

### **Wie werden Unternehmen und KMU betroffen sein?**

Es sind keine nennenswerten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und KMU zu erwarten. Die stärkere Teilnahme von Menschen mit Behinderungen am Tourismus wird sich positiv auf den Tourismussektor auswirken, in dem KMU weitverbreitet sind.

### **Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?**

Auch für die nationalen Behörden entstehen gewisse Kosten: Die Gesamtkosten für die Umsetzung des EU-Behindertenausweises (je Land) werden zwischen 95 000 EUR und 530 000 EUR betragen. Dazu gehören einmalige Kosten für die Einrichtung der nationalen Website (ca. 7500 bis 23 000 EUR) und für Sensibilisierungskampagnen (ungefähr zwischen 20 000 EUR und 70 000 EUR). Die einmaligen Kosten, die den Behörden der EU-27 für den Aufbau eines IT-Systems für den digitalen EU-Behindertenausweis entstehen, werden auf insgesamt 1,67 Mio. EUR und die regelmäßigen Wartungskosten auf rund 250 000 EUR pro Jahr geschätzt, wenn Ausweise für alle Personen mit „erheblichen“ Einschränkungen (das ist die Gruppe von Menschen mit Behinderungen, die wahrscheinlich einen EU-Behindertenausweis erhält) ausgestellt werden.

Für den EU-Parkausweis werden einige Anpassungskosten für die Aktualisierung des Ausweismodells und Kosten für die Einrichtung einer nationalen Datenbank und einer nationalen Website anfallen (Höhe der Kosten ähnlich wie oben angegeben).

Das Wachstum des Marktes für barrierefreien Tourismus, insbesondere im Falle der Option A2, wird zu höheren Steuereinnahmen für die nationalen Haushalte führen.

### **Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?**

Es werden starke positive Auswirkungen auf die Grundrechte erwartet, insbesondere auf das Recht auf Freizügigkeit (Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union), auf die Integration von Menschen mit Behinderungen (Artikel 26 der Charta) und auf Nichtdiskriminierung (Artikel 21 der Charta). Im Vergleich zum Basisszenario würde die Initiative eine stärkere soziale Inklusion und Integration von Menschen mit Behinderungen gewährleisten.

### **Wie wäre die Netto-Kosten-Nutzen-Bilanz für die bevorzugte Option?**

Unter Zugrundelegung der unteren Grenze der geschätzten Wertschöpfung für den barrierefreien Tourismus von 2,1 Mrd. EUR für die bevorzugte Option des EU-Behindertenausweises und nach Abzug der damit verbundenen geschätzten Kosten ergibt sich ein Nettonutzen von 1,56 Mrd. EUR für diese Option. Unter Zugrundelegung der unteren Grenze der geschätzten Wertschöpfung von 0,2 Mrd. EUR und nach Abzug der damit verbundenen Kosten ergeben sich für die bevorzugte Option des Parkausweises 0,056 Mrd. EUR. Hieraus ergibt sich ein **Gesamtbetrag von 1,616 Mrd. EUR**.

### **D. Folgemaßnahmen**

#### **Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Im Einklang mit den Leitlinien für bessere Rechtssetzung wird die Kommission die Initiative in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und nach Konsultation der betroffenen Interessenträger fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten bewerten.