

Stellungnahme

**zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des
Europäischen Parlaments und des Rates über die
Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen**

(Barrierefreiheitsgesetz – BFG)

11.03.2021

Barrierefreiheit leistet einen wichtigen Beitrag zu einer umfassenden Teilhabe und einem selbstbestimmten Leben. Nicht nur in einer alternden Gesellschaft wird es immer wichtiger, dass Informations- und Unterhaltungsangebote leicht zugänglich sind. Die Unternehmen der Unterhaltungselektronik investieren laufend in die Neu- und Weiterentwicklung barrierefreier Medien- und Gerätenutzung. Schon heute bestehen zahlreiche Funktionalitäten, die eine erweiterte Teilhabe ermöglichen. Es ist originäres Interesse der TV-Geräteindustrie ihre Produkte so vielen Nutzern und Nutzergruppen wie möglich zugänglich zu machen, so dass alle Personengruppen die Geräte möglichst einfach bedienen können und am Informations- und Unterhaltungsangebot teilhaben können. Mit Funktionalitäten wie Audiodeskription oder der Möglichkeit zur Einblendung von Gebärdensprache unterstützen moderne TV-Geräte den barrierefreien Zugang zu Fernsehangeboten.

Die Mitglieder des ZVEI-Fachverbands Consumer Electronics sind als Anbieter von Fernsehgeräten und Web-Clients zum TV-Streaming durch den Entwurf des Barrierefreiheitsgesetz als Anbieter von Geräten, „die für den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten verwendet werden“, unmittelbar erfasst.

Der ZVEI begrüßt das Gesetzesvorhaben für verbesserte Barrierefreiheit. Wesentliches Anliegen bleibt es einen Rahmen schaffen, der es der Geräteindustrie ermöglicht, auch zukünftig innovative Maßnahmen für mehr Teilhabe zu entwickeln.

Mit den nachfolgenden Anregungen zum vorgelegten Referentenentwurf wollen wir weiterhin unseren Beitrag leisten auch in Zukunft benutzerfreundliche Lösungen für mehr Barrierefreiheit zu erreichen.

- Die durch den European Accessibility Act erreichte Harmonisierung, darf nicht durch nationale Abweichungen gefährdet werden. Der ZVEI setzt sich daher für eine wortlautgetreue Umsetzung ein.
- Anforderungen, die den Herstellern hinsichtlich der technischen Umsetzung Flexibilität zugestehen, sind aufgrund der hohen Innovationsdynamik der Unterhaltungsindustrie zum effektiven Schutz von Barrierefreiheit besonders geeignet.
- Die Verpflichtung zum Rückruf eines Produktes bei Verstoß gegen die Barrierefreiheitsanforderungen des BFG-E ist unverhältnismäßig. Ein Produktrückruf sollte nur auf Fälle beschränkt werden, bei denen Risiken für Gesundheit oder Sicherheit drohen.
- Der ZVEI spricht sich für eine Förderung effizienter Streitbelegungsmechanismen aus, über die eine einfache, schnelle und kostengünstige Streitbeilegung erzielt wird. Der Ansatz des BFG-E begünstigt hingegen eine vermehrte Inanspruchnahme förmlicher Rechtsbehelfe und schafft somit unnötigen Verwaltungsaufwand.
- Die Regelungen des Bundes im BFG-E sowie der Länder im Medienänderungsstaatsvertrag müssen gemeinsam einen kohärenten Rechtsrahmen bilden. Die beiden Gesetzesvorhaben sind durch gegenseitige Bezugnahme und deutliche Fassung der Anwendungsbereiche miteinander in Einklang zu bringen.

Stärkung des Europäischen Binnenmarktes

Erklärtes Ziel des European Accessibility Acts (EAA), der durch den vorgelegten Gesetzesentwurf umgesetzt wird, ist es, durch Barrierefreiheit die Teilhabe der gesamte Bevölkerung und das reibungslose Funktionieren des EU-Binnenmarktes zu fördern, indem eine Fragmentierung des Marktes verhindert und Hindernisse für deren freien Verkehr beseitigt werden. Der ZVEI begrüßt daher die Umsetzung im BFG-E insoweit, als sie Wort-für-Wort erfolgt ist.

Auch bei der weiteren Umsetzung des Anhang 1 des EAA, die nach § 3 Abs. 2 BFG-E noch durch eine nachgeordnete Rechtsverordnung vollzogen werden muss, appelliert der ZVEI daran, den Text der Richtlinie möglichst wortlautgetreu umzusetzen.

Anforderungen, die den Herstellern hinsichtlich der technischen Umsetzung Flexibilität zugestehen, sind aufgrund der hohen Innovationsdynamik der Unterhaltungsindustrie zum effektiven Schutz von Barrierefreiheit besonders geeignet. Dies schafft einen Regelungsrahmen, der auch zukünftig innovative Lösungen zur Umsetzung von Barrierefreiheit ermöglicht. Eine Festlegung auf eine bestimmte technische Lösung oder Technologie würde die Entwicklung und den Einsatz passender Lösungsansätze unnötig beschränken. Der rein indikative Charakter der Beispiele in Anhang 2 des EAA muss beibehalten werden, um den Hersteller ausreichend Raum zur Entwicklung neuer Lösungen

für mehr Barrierefreiheit zu ermöglichen. Es entspricht der Systematik des EAA hinsichtlich der Barrierefreiheitsanforderungen festzulegen, „was“ erreicht werden muss (Anhang 1), hinsichtlich des „wie“ der konkreten Umsetzung jedoch den Unternehmen Beurteilungsspielräume zu lassen.

Beschränkung des Produktrückrufs auf drohende Gesundheits- oder Sicherheitsrisiken

Die Verpflichtung zum Rückruf eines Produktes nach § 6 Abs. 4 BFG-E bei Verstoß gegen die Barrierefreiheitsanforderungen des BFG-E ist unverhältnismäßig. § 6 Abs. 4 BFG-E regelt die Pflichten des Herstellers bei Feststellen der Nicht-Konformität und setzt insofern Art. 12 Abs. 8 des EAA um. Die deutsche Regelung erweitert den Pflichtenkatalog des EAA, ohne dass es erforderlich wäre, maßgeblich. Die europäische Regelung verpflichtet Hersteller, die der Auffassung sind, dass ein von ihnen in Verkehr gebrachtes Produkt nicht den Vorgaben des EAA entspricht, unverzüglich die erforderlichen Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, um die Konformität dieses Produkts herzustellen oder **„es gegebenenfalls zurückzunehmen“**. Nach § 6 Abs. 4 BFG-E hingegen wird der Hersteller, sofern die Konformität nicht hergestellt werden kann, verpflichtet das Produkt **zurückzunehmen oder zurückzurufen**. Die Erweiterung der deutschen Umsetzung ist nicht vom Regelungsumfang des EAA gedeckt. Aber auch materiell ist die getroffene Regelung unrechtmäßig. Im Rahmen des New Legislative Frameworks auf dessen Regelungen der EAA aufsetzt, ist der EU-weite Rückruf eines Produktes immer nur als letztes Mittel und nur in den Fällen, in denen von dem Produkt ein grundlegendes Risiko für die Sicherheit oder die Gesundheit für die Bevölkerung in der EU ausgeht, vorgesehen. Ein entsprechendes Risiko verwirklicht sich nicht bei einem Verstoß gegen die Anforderungen des BFG-E. Ziel des EAA und so auch des BFG-E ist es vielmehr die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Bei einem mutmaßlichen Verstoß gegen die Vorgaben des BFG-E wird diese Möglichkeit auf Teilhabe verletzt. Die Vermeidung von Gesundheitsrisiken oder sogar Sicherheitsrisiken ist weder vom Gesetzeszweck des BFG-E umfasst noch drohen solche sollten die Regelungen des BFG-E verletzt werden. Da die Verwirklichung eines grundlegenden Gesundheits- oder Sicherheitsrisikos Voraussetzung ist, um die Verhältnismäßigkeit eines Rückrufs zu rechtfertigen, kann diese Alternative im Rahmen des BFG schlicht nicht unter der Wahrung der Verhältnismäßigkeit zur Anwendung kommen und ist somit hinfällig. Um diesbezüglich Rechtsklarheit und -sicherheit zu schaffen, ist infolgedessen die Alternative in § 6 Abs. 4 S.1 BFG-E des Produktrückrufs zu streichen. Aus den gleichen Gründen ist die Alternative des Produktrückruf in § 22 Abs. 2 BFG-E als geeignete Maßnahme der Marktüberwachungsbehörde gegenüber Wirtschaftsakteuren zu streichen.

Formulierungsvorschlag § 6 Abs. 4 S. 2 BFG-E:

Ein Hersteller, der der Auffassung ist oder Grund zur Annahme hat, dass ein von ihm in den Verkehr gebrachtes Produkt nicht den Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Absatz 2 zu erlassenden Rechtsverordnung entspricht, ist verpflichtet unverzüglich die erforderlichen Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, um die Konformität dieses Produkts herzustellen. Sofern die Konformität nicht hergestellt werden kann, nimmt der Hersteller das Produkt zurück **oder ruft es zurück**.

In Konsequenz dieser Änderung sind auch in den §§ 6 Abs. 4 S. 1, 9 Abs. 5 S. 2, 11 Abs. 4 S. 2, 22 Abs. 2 S. 1 und 26 Abs. 3 S.2 die entsprechenden Formulierungen ebenfalls zu streichen.

Anpassung des Verwaltungsaufwands

Ohne eine entsprechende Grundlage im EAA erweitert § 13 Abs. 2 BFG-E die Pflicht für Wirtschaftsakteure zur Führung eines Registers über diejenigen Wirtschaftsakteure zu führen, von denen ein Produkt bezogen wurde und an die ein Produkt abgegeben wurde. Diese Regelung ist unnötig kleinteilig.

Wie der Verpflichtung nach § 13 Abs. 1 BFG-E nachgekommen wird und den Aufsichtsbehörden Transparenz über die Lieferketten erstellt wird, sollte der Selbstorganisation der Wirtschaftsakteure überlassen bleiben. Abhängig von der Größe des Unternehmens und seiner Wirtschaftsaktivität unterscheiden sich die Dokumentationsanforderungen deutlich. Dem jeweiligen Umfang hinsichtlich der Dokumentation kann am besten mit jeweils auf das einzelne Unternehmen zugeschnittenen Lösungen entgegengetreten werden. Pflege und Erstellung eines Registers bedingt dagegen unnötigen Verwaltungsaufwand für die Bandbreite sämtlicher Wirtschaftsakteure.

Ferner droht durch die Schaffung einer Registerpflicht im BFG-E zur Herstellung von Lieferkettentransparenz eine unnötige Doppelregulierung etwa in Bezug auf das geplante Lieferkettengesetz. Durch eine Regulierung im BFG-E sollte diesem Regelungsgegenstand nicht vorgegriffen werden.

Förderung effizienter Streitbeilegungsmechanismen

Nach Erwägungsgrund 99 des EAA sollten die Mitgliedstaaten bevor eine Beschwerde bei Aufsichtsbehörden oder Gerichten eingereicht wird, Möglichkeiten zur Klärung im Rahmen alternativer Streitbeilegungsmechanismen sicherstellen. Wir bedauern es, dass das BFG-E hiervon keinen Gebrauch gemacht hat und eine Schlichtungsstelle für Barrierefreiheitsanforderungen geschaffen hat. Der Verweis auf die Universalschlichtungsstelle des Bundes, die bei mutmaßlicher Nichteinhaltung von Barrierefreiheitsanforderungen im Hinblick auf Verbrauchengeräte in Betracht kommt, ist nicht ausreichend. Diese kann in ihrer Funktion als Auffangstelle, eine sachlich zuständige Schlichtungsstelle, bei der die notwendige Sach- und Fachkompetenz vorläge, nicht ersetzen.

Anstatt eine Möglichkeit zu schaffen Streitigkeiten einfach, schnell und kostengünstig mit den betroffenen Unternehmen beizulegen, fördert das Gesetz die Inanspruchnahme verwaltungsverfahrensrechtlicher und gerichtlicher Verfahren. Im Zusammenhang mit der neu geschaffenen Verbandklagekompetenz ist daran zu appellieren, dass selbst ohne Schaffung einer fachspezifischen Schlichtungsstelle, Mechanismen etabliert werden, die im Sinne eines Stufenkonzepts zunächst den direkten Austausch mit den betroffenen Herstellern suchen, bevor ein förmliches Verfahren eingeleitet wird. Ein solches Vorgehen schafft frühzeitig Aufklärung und kann durch die Vermeidung unnötiger Verfahren den Verwaltungsaufwand reduzieren.

Dadurch, dass sich Betroffene oder auch Marktüberwachungsbehörden zunächst an Unternehmen direkt wenden, besteht die Möglichkeit, potenzielle Streitigkeiten in einem

frühen Stadium beizulegen. Selbstredend ist es die Aufgabe der Unternehmen eine barrierefreie Kontaktaufnahme zu ermöglichen. Die Rahmenbedingungen hierzu werden bereits durch die Regelungen des EAA sowie des deutschen Umsetzungsgesetz geschaffen.

Kohärenz zur Landesgesetzgebung zur Umsetzung des EAA

Die Entscheidung die Gesetzgebungskompetenz der Umsetzung produktbezogener Regeln des EAA einerseits und dienstbezogener Regeln andererseits, die Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglichen, zwischen Bund und Länder zu trennen, bedarf einer engen Abstimmung zwischen den beiden Gesetzesvorhaben.

Denn Hersteller von Endgeräten, wie Smart-TVs oder Web-Sticks, werden künftig in Bezug auf Barrierefreiheit von zwei Gesetzen reguliert werden. Um eine Doppelregulierung zu vermeiden, gilt es die beiden Gesetzesvorhaben aufeinander abzustimmen.

Es muss sichergestellt werden, dass der von den Ländern gewählte Ansatz nicht in Konflikt mit dem Bundesansatz gelangt. Da der Bezug des in den von den Ländern vorgelegten Entwurfs des Medienänderungsstaatsvertrages auf entsprechende Regelungen des EAA nicht durchgängig hergestellt werden kann, bleibt offen, inwiefern die Regelungen der Länder abschließend sind oder wann der Anwendungsbereich des BFG-E eröffnet ist. Unklar ist etwa, inwiefern die allgemeinen Vorschriften zur Barrierefreiheit von Dienstleistungen des BFG-E auch auf die im Medienänderungsstaatvertrag getroffenen Regelungen Anwendung finden.

Für die Endgeräte wie Smart-TV ist zudem keine trennscharfe Zuordnung zwischen Produkt -Gerät - und Dienst - Benutzeroberfläche/ EPG/ Software etc. – möglich. Produkt und Dienst bilden bei smarten Endgeräten eine Einheit. Software, mit der z.B. die Benutzeroberfläche betrieben wird, ist eng mit dem Gerät verzahnt. Sie kann auch in der Regel nicht nachträglich ausgetauscht werden, sondern ist mit Hardwarekomponenten verknüpft. Ein modernes Fernsehempfangsgerät ist ohne Benutzeroberfläche schlicht nicht denkbar. Die Entwicklung von TV-Sticks zeigt, dass die Geräteeigenschaft neben der Bedeutung der Benutzeroberfläche sogar in den Hintergrund treten kann, um Zugang zu audiovisuellen Medien herzustellen. Damit durch den eingeschlagenen Weg der Trennung kein unüberschaubares Regelungslabyrinth entsteht, sind die beiden Gesetzesvorhaben durch gegenseitige Bezugnahme und deutliche Fassung der Anwendungsbereiche miteinander in Einklang zu bringen.

Dieser Gleichklang ist auch im Hinblick auf die Rechtsdurchsetzung herzustellen, denn auch hier werden künftig mehrere Behörden zuständig sein. Auf der einen Seite werden die Landesmedienanstalten zuständig sein und für die Überprüfung der Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen nach dem BFG-E die Marktüberwachungsbehörden der Länder. Hierbei gilt es sicherzustellen, dass auch bei der Rechtsdurchsetzung einheitlich gehandelt wird, um nicht das bereits durch unterschiedliche Behördenzuständigkeit angelegte verschiedene Entscheidungsniveau zu verstärken.

Herausgeber:

ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V.
Fachverband Consumer Electronics

Lyoner Str. 9
60528 Frankfurt am Main

Verantwortlich:

Katrin Heyeckhaus

Telefon: +49 69 6302-421

E-Mail: Katrin.Heyeckhaus@zvei.org

www.zvei.org

März 2021