

Stellungnahme

## **Benutzerfreundliche Lösungen für mehr Teilhabe**

Kommentierung des Diskussionsentwurfs der Länder zur  
Stärkung barrierefreier Medienangebote und zur  
Umsetzung des European Accessibility Acts (EAA)

Dezember 2020

Fachverband Consumer Electronics

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 jeder jedes Gerät möglichst einfach bedienen kann und am Informations- und Unterhaltungsangebot teilhaben kann. Mit Funktionalitäten wie Audiodeskription oder der technischen Möglichkeit zur Einblendung von Gebärdensprache unterstützen moderne TV-Geräte den barrierefreien Zugang zu Fernsehangeboten.

Der ZVEI begrüßt das von den Ländern verfolgte Ziel der Förderung von Barrierefreiheit bei der Mediennutzung. Das Gesetzesvorhaben für verbesserte Barrierefreiheit sollte einen Rahmen schaffen, der es der Geräteindustrie ermöglicht, auch zukünftig innovative Maßnahmen für mehr Teilhabe zu entwickeln.

Um weiterhin bessere benutzerfreundliche Lösungen für mehr Barrierefreiheit zu erreichen, möchten wir daher gerne unsere Anregungen und Einwände hinsichtlich des vorgelegten Diskussionsentwurf einbringen.

## Rechtsicherer Regelungen zur Stärkung barrierefreier Mediennutzung

Der Anwendungsbereich der Regelungsvorschlags ist näher zu bestimmen. In der aktuellen Fassung bleibt unklar, worauf sich dieser erstreckt. Gerade bei der Festlegung der Regelungsadressaten ist ein besonderes Maß an Rechtsklarheit zu berücksichtigen, denn für den jeweilig Betroffenen muss eindeutig klar sein, ob er unter eine entsprechende Regelung fällt oder nicht. Dies gilt umso mehr, da es sich vorliegend um bußgeldbewehrte Vorschriften handelt, bei denen bei Verstoß eine Ordnungswidrigkeit begangen wird, so dass in besonderen Maßen das Bestimmtheitsgebot gewahrt werden muss. Dem wird der vorgelegte Vorschlag nicht gerecht.

Nach § 21 Abs. 1 Medienänderungsstaatsvertrag (MÄndStV) gelten für *Anbieter von Telemedien, die den Zugang zu Fernsehprogrammen, Angeboten nach § 2 Abs. 3, linear oder auf Abruf verbreiteten fernsehähnlichen Telemedien ermöglichen*, spezifische Barrierefreiheitsanforderungen. Eine nähere Begriffsdefinition der *Anbieter* wird nicht vorgenommen. Der zirkelschlussartige Ansatz ein Telemedium darüber einzugrenzen, dass es seinerseits Zugang zu weiteren Telemedien schafft, lässt Unverständnis zurück. Dies gilt umso mehr als über die Begriffsdefinition in § 2 Abs.1 Medienstaatsvertrag (MStV) ein Telemedium auch nicht definiert wird, sondern lediglich festgelegt wird, welche Dienste kein Telemedium sind: nämlich im Wesentlichen Rundfunk und Telekommunikationsdienste. In den Begriffsdefinitionen des MStV wird

dann weiter festgelegt, dass eine Medienplattform und ein Medienintermediär Telemedien sein. Für eine Benutzeroberfläche wird diese Zuordnung nicht vorgenommen (§ 2 Abs. 2 Nr. 15 MStV), so dass diese nicht in den Anwendungsbereich der Vorschrift zu fallen scheinen. Dafür spricht auch die weitere Definition von für Benutzeroberflächen. Als solche gelten Übersichten, welche im Wesentlichen der „unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien“ dienen. Wohingegen die neu geschaffene Vorschrift Zugang und nicht Ansteuerung erfasst. Die getroffene Systematik wird aber alsbald durch die Regelung in § 21 Abs. 2 Nr. 2 MÄndStV, die elektronische Programmführer (EPGs) ausdrücklich erfasst, durchbrochen, denn EPGs erstellen ihrerseits keinen „Zugang“ zu Inhalten.

Auch lässt die Vorschrift fernsehähnliche Telemedien und Fernsehprogramme, wiederaufleben, die mit Schaffung des MStV aus dem Anwendungsbereich und den Begriffsdefinitionen herausgenommen wurden und durchweg durch rundfunkähnliche Telemedien und Rundfunk ersetzt worden. Eine Begriffsdefinition hierzu fehlt jedoch.

Die Fassung § 21 MÄndStV macht es unmöglich, abzuleiten für wen oder für was die Regelung zukünftig gelten sollen. Wir appellieren daher an die Länder, entweder eine klare neue Begriffsdefinition zu ergänzen oder die Vorschrift klar bestehenden Begriffen des Medienstaatsvertrages zuzuordnen.

Bei der Festlegung des Anwendungsbereichs gilt es dann, die verschiedenen Verantwortungsbereiche beizubehalten. Sobald Systemgrenzen überschritten werden, wechseln auch die Verantwortlichkeiten, d.h. ein Anbieter kann den Grad von Barrierefreiheitsanforderung nur soweit steuern, als dass nicht ein fremdes proprietäres System übernimmt. Darauf wie Barrierefreiheit innerhalb der Inhalteangebote wie Rundfunk, Apps oder Mediatheken ausgestaltet wird, besteht kein Einfluss etwa durch den Anbieter von Benutzeroberflächen, so dass es hier für den Nutzer zu Brüchen hinsichtlich der Bedienbarkeit kommen kann.

## Beibehaltung flexibler Lösungen

Auch auf materieller Ebene sind die Regelungen uneindeutig und schaffen Rechtsunsicherheit. Für Hersteller von Endgeräten zur Mediennutzung wird es so unmöglich, abschätzen zu können, welche Umsetzungsmaßnahmen getroffen werden müssen, um die vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen einzuhalten.

Da bereits unklar ist, wer von den Regelungen erfasst wird, lässt sich in einem weiteren Schritt kaum beantworten wie und in welchen Fällen *barrierefreier Zugang*, *barrierefreie Auswahl* und *barrierefreie Nutzung* nach § 21 Abs. 1 MÄndStV geschaffen werden kann.

Die Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 30 MÄndStV scheint auf die Möglichkeit der Nutzung behinderungsbedingter Hilfsmittel abzustellen. Wenn diese Regelung so zu verstehen ist, dass es sich dabei um die Notwendigkeit handelt, entsprechende Schnittstellen in Endgeräten zu schaffen, kann dies einen Beitrag zu mehr Barrierefreiheit leisten. 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 zum Schutz von Barrierefreiheit ermöglicht. Es ist richtig, die Entscheidung den jeweiligen Hersteller zu überlassen, auf welche Dienste sinnvoller Weise für die entsprechenden Produktsegmente zurückgegriffen wird. Eine Festlegung auf eine bestimmte technische Lösung oder Technologie würde die Entwicklung und den Einsatz passender Lösungsansätze unnötig beschränken. Es muss daher klargestellt werden, dass sich aus der Regelung kein Anspruch für Anbieter ableiten lässt, dass sämtliche Schnittstellen und Technologien über die gesamte Produktbreite bereitgehalten werden sollen. Bei den einzusetzenden Technologien sollte Benutzerfreundlichkeit einerseits und die schnelle Erzielung einer hohen Reichweite andererseits berücksichtigt werden. Um möglichst vielen Nutzern die Teilhabe zu erleichtern, sind Lösungen zu favorisieren, die für den Nutzer weder zusätzliche technische Umsetzungsanforderungen noch Einbußen bei Sicherheit und Datenschutz bedeuten. Dabei gilt es kosteneffiziente Lösungen für die eingesetzte Barrierefreiheitsfunktion zu herauszustellen, um auch weiterhin günstige Geräte mit den entsprechenden Technologien ausstatten zu können.

## Wahrung der Verhältnismäßigkeit

Art. 21 Abs. 1 MÄndStV sieht eine Regelung zur Verhältnismäßigkeit vor, wonach Barrierefreiheitsanforderungen nur gelten, sofern sie im Rahmen des „*finanziell Möglichen*“ liegen. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, obliegt der jeweiligen Selbsteinschätzung des Anbieters. Dieser trägt die Beweislast für die entsprechenden Umstände und hat diese gegenüber der Aufsichtsbehörde darzulegen. Da bereits unklar ist, welche Maßnahmen umgesetzt werden müssen, um den Anforderungen des Vorschlags gerecht zu werden, ist es in Konsequenz unmöglich, abschätzen zu können, welche Umsetzungsmaßnahmen im Einzelnen damit verbunden sind und welche finanziellen Mittel dafür eingesetzt werden müssen. Das in der Regelung angelegte Verhältnismäßigkeitskorrektiv lässt sich so nicht sinnvoll nutzen, da unklar bleibt, welche Maßnahmen im Rahmen der „*finanziellen Möglichkeiten*“ abgewogen werden sollen.

Aufgrund der bestehenden Rechtsunsicherheit leistet die Ausnahmeregelung daher nicht den erforderlichen Beitrag zur Verhältnismäßigkeit des Vorschlags.

## Effektiver Schutz von Barrierefreiheit mittels klarer sachlicher Anforderungen

Auch materiellrechtlich entstehen zusätzliche Unklarheiten über den Umfang der Rechtspflichten. So ist gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 1 MÄndStV der EPG barrierefrei bereitzustellen. In welchem Umfang und wie weit eine barrierefreie Bereitstellung des

EPG gewährleistet werden soll, bleibt offen. Für die Hersteller lässt sich auch aus dieser Formulierung kein genauer Umfang der Rechtspflicht ableiten.

Der Verpflichtung in § 21 Abs. 2 Nr. 1 MÄndStV Informationen über die verfügbaren Maßnahmen zur barrierefreien Nutzung bereitzustellen, können wiederum nur vom Inhaltenanbieter nachkommen. Der Anbieter des EPGs ist dafür nicht der geeignete Adressat. Soweit die Anbieter keine Angaben zu Verfügbarkeit von Untertiteln, Audiodeskription und Gebärdendolmetschern machen, können diese auch nicht vom EPG abgebildet werden. Der EPG wird aus den über DVB mit dem Sendesignal übermittelten Informationen gespeist. Im DVB-Standard sind Informationen zu Barrierefreiheitsfunktionen aktuell noch nicht vorgesehen. Diese Informationen müssten demnach von den Rundfunkanbietern vorgelegt werden. Fehlen diese Informationen durch den Inhaltenanbieter, können hierzu auch keine Angaben im EPG gemacht werden. Damit diese Informationen benutzerfreundlich und konsistent im EPG dargestellt werden können, ist notwendige Voraussetzung, dass die Rundfunkanbieter möglichst einheitlich kennzeichnen, welche Barrierefreiheitsfunktionen zur Verfügung stehen.

## Enge Wechselwirkungen zwischen audiovisuellen Mediendiensten und zugehörigen Verbraucherendgeräten

Barrierefreiheit auf TV-Geräten kann nicht isoliert vom Inhalteangebot betrachtet werden. Die Funktionen zur barrierefreien Mediennutzung auf TV-Geräten stehen in engem Zusammenhang damit, ob etwa das Rundfunksignal barrierefreie Inhalte wie Untertitel, Audiodeskription oder Gebärdendolmetscher beinhaltet.

Es liegt im originären Interesse der Hersteller von TV-Geräten - wie von § 21 Abs. 2 Nr. 2 MÄndStV gefordert - Dienste der Inhaltenanbieter, die eine barrierefreie Teilhabe ermöglichen darzustellen und so ihre Geräte für ein möglichst breites Nutzerspektrum zugänglich zu machen. Seit jeher bieten die Endgeräte nach europäischen Standards wie über DVB die Möglichkeit Untertitel einblenden zu lassen und Audiodeskription zu nutzen.<sup>1</sup> § 21 Abs. 2 Nr. 2 MÄndStV bildet somit die bereits gelebte Praxis der Hersteller von Endgeräten ab.

Von den Inhaltenanbietern werden in sehr unterschiedlichen Maß Barrierefreiheitsfunktionen zur Verfügung gestellt.<sup>2</sup> Fehlt es an der Bereitstellung dieser Inhalte durch die Sender, laufen die von TV-Hersteller angebotenen Funktionalitäten ins Leere (wie z. B. entsprechende Tasten für die Einblendung von Untertitelung auf den Fernbedienungen). Für den Nutzer ist dies nicht ohne weiteres nachvollziehbar.

<sup>1</sup> Ergebnisse einer ZVEI-Untersuchung **Dienste und Funktionen auf Smart-TVs zur Förderung von Barrierefreiheit**, Januar 2020; Ergebnisse einer Befragung der Deutschen TV Plattform zum Einsatz von Barrierefreiheitsfunktion in Endgeräten von September 2020.

<sup>2</sup> Vgl. 7. Monitoring der Medienanstalten zur Barrierefreiheit im privaten Fernsehen, 2019; zum Download bereitgestellt unter: [Barrierefreiheit - die medienanstalten.de](https://www.medienanstalten.de/Barrierefreiheit).

Ein durchgängig stärkerer Einsatz der Anbieter für mehr Barrierefreiheitsfunktionen ist unerlässlich, damit sich die Teilhabemöglichkeiten aller Nutzer erhöhen.

Wie bereits angemerkt, gilt es hier jedoch auch klarzustellen, dass die Anforderung in § 21 Abs. 2 Nr. 2 MÄndStV keine Pflicht enthält, bestimmte Technologien in den Geräten vorzuhalten. Ausreichend muss es sein, dass die Hersteller eine Technologie bereitstellen, die eine barrierefreie Mediennutzung ermöglicht. Eine Verbesserung der barrierefreien Mediennutzung wird dabei insbesondere durch leicht zugängliche Technologien und solche über die schnell eine hohe Reichweite erzielt werden kann, erreicht.

## Kohärenz zur Bundesgesetzgebung 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. Dies gilt umso mehr, da der Entwurf des Bundes zur Umsetzung produktbezogener Regelungen noch nicht vorliegt. Der Bezug des hier vorgelegten Entwurfs auf entsprechende Regelungen des EAA kann nicht durchgängig hergestellt werden. Es bleibt daher offen, inwiefern die Regelungen der Länder abschließend sind oder welche Regelungen noch durch den Bund ergänzt werden.

Für die genannten Endgeräte 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, sondern wäre vergleichbar mit einem einfachen Monitor. 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, aufgrund des noch zu schaffenden Bundesgesetzes, eine weitere Aufsichtsbehörde. Hierbei gilt es sicherzustellen, dass auch bei der

Rechtsdurchsetzung einheitlich gehandelt wird, um nicht das bereits durch unterschiedliche Behördenzuständigkeit angelegte verschiedene Entscheidungsniveau zu verstärken.

## Zusammenfassung

In der aktuellen Form lässt der Vorschlag zu viele Interpretationsspielräume. Zur Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bedarf der Vorschlag umfassender Überarbeitung. Ansonsten laufen die Regelungsvorschläge mangels Überprüfbarkeit durch die Aufsichtsbehörden Gefahr ihre Durchsetzbarkeit einzubüßen.

Um einen zukunftstauglichen und innovationsfreundlichen Rechtsrahmen zu schaffen, der zu einer echten Stärkung der barrierefreien Mediennutzung beiträgt, ist es erforderlich, klar gesetzlich festzulegen, „was“ von den Herstellern umgesetzt werden muss, hinsichtlich des „wie“ der Umsetzung sind jedoch Beurteilungsspielräume der Hersteller zu belassen, die es ihnen ermöglichen, den Herausforderungen der Barrierefreiheit mit flexiblen Lösungen zu entgegen. Um möglichst vielen Nutzern, die Teilhabe zu erleichtern, sind Lösungen zu fördern, die die schnelle Erzielung einer möglichst hohen Reichweite ermöglichen.

Bei TV-Geräten ist das besondere Wechselspiel zwischen Inhalte- (Rundfunk-) Anbietern und Geräteherstellern zu berücksichtigen. Die jeweiligen Verantwortungen sind voneinander abzugrenzen und diesbezüglich für den Nutzer Transparenz zu schaffen.

Ferner muss auch darauf geachtet werden, dass der Vorschlag der Länder zusammen mit dem noch ausstehenden Entwurf des Bundes einen kohärenten Rechtsrahmen bildet. Doppelerfassung und ein unüberschaubares Regelungsgewirr sind durch eine enge Abstimmung der beiden Gesetzesvorhaben miteinander, zu verhindern.



**Benutzerfreundliche Lösungen für mehr  
Barrierefreiheit**

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](mailto:katrin.heyeckhaus@zvei.org)  
[www.zvei.org](http://www.zvei.org)  
Dezember 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist  
urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen  
des Urheberrechtsgesetzes ist ohne  
Zustimmung des Herausgebers unzulässig.

Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen,  
Übersetzung, Mikroverfilmungen und die Ein-  
speicherung und Verarbeitung in elektronischen  
Systemen.