

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rats über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (Barrierefreiheitsgesetz – BFG)

Der Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V. ist der Spitzenverband der deutschen Buchbranche. Wir vertreten die Interessen von rund 4.500 Verlagen, Zwischenbuchhändlern und Buchhändlern. Der Börsenverein bedankt sich für die Gelegenheit, zum Referentenentwurf des Barrierefreiheitsgesetzes Stellung zu nehmen.

Allgemeines

Der Börsenverein begrüßt, dass die Richtlinie (EU) 2019/882 (EAA-Richtlinie) zeitnah und möglichst wortgetreu umgesetzt werden soll. Verlage und Buchhändler unterstützen das Anliegen, Menschen mit Behinderungen einen Zugriff auf die gleiche Auswahlmöglichkeit an E-Books über die traditionellen Vertriebswege zu ermöglichen wie jedem anderen Lesenden auch. Innerhalb des Verbandes beschäftigen wir uns seit einigen Jahren mit den technischen Voraussetzungen barrierefreier Publikationsformen, die IG Digital im Börsenverein hat dazu bereits Leitfäden veröffentlicht. Nach Verabschiedung der EAA-Richtlinie haben wir eine spartenübergreifende Taskforce gebildet, die sich dem Thema Barrierefreiheit in E-Books und auf Webseiten widmet. Mitglied dieser Taskforce ist auch das Deutsche Zentrum für barrierefreies Lesen (dzblesen), mit dem wir eine Kooperation eingegangen sind.

So sehr wir die EAA-Richtlinie und das Barrierefreiheitsgesetz bzw. die dahinterstehenden Ziele begrüßen, so sehr erkennen wir auch, dass die Anforderungen an die Buchbranche teilweise zu hoch sein könnten. Leider ist es uns aufgrund der sehr kurzen Stellungnahmefrist kaum möglich, mit unseren Mitgliedern ausführlich Rücksprache zu halten, so dass wir uns vorbehalten, weitere Punkte nachzureichen. Zunächst haben wir zum Referentenentwurf die folgenden Anmerkungen:

1. Zweck und Anwendungsbereich, § 1 Abs. 3 BFG-E: Backlist

In Bezug auf § 1 Abs. 3 BFG-E plädieren wir für eine wortgetreue Umsetzung. In § 1 Abs. 3 BFG-E wird bestimmt, dass das Gesetz für die aufgelisteten Dienstleistungen gilt, die für Verbraucher nach dem 28. Juni 2025 **angeboten** oder erbracht werden. Die EAA-Richtlinie selbst spricht nur von Dienstleistungen, die nach dem 28.

Juni 2025 **erbracht** werden. Auch in der Entwurfsbegründung steht, dass „nur diejenigen Dienstleistungen betroffen sind, die für Verbraucher nach dem 28. Juni 2025 erbracht werden“. Nach dem Wortlaut der EAA-Richtlinie bleibt es offen, ob sich die Formulierung nur auf E-Books bezieht, die ab dem 28. Juni 2025 neu bzw. vom Verlag aktualisiert veröffentlicht werden oder ob die gesamte Backlist erfasst sein soll, also alle E-Books, die im Markt angeboten werden. Unseres Erachtens kann man unter „erbracht werden“ durchaus nur „neu veröffentlichte E-Books“ verstehen. Mit der Formulierung „angeboten“ im Referentenentwurf werden aber auch die bereits auf dem Markt befindlichen E-Books einbezogen. E-Books sind zwar rechtlich als Dienstleistung klassifiziert, letztendlich ähneln sie aber – was den Herstellungsprozess angeht – Produkten. Sie werden einmal gesetzt und hergestellt und dann über verschiedene Vertriebsplattformen über Jahre im Markt angeboten, ohne dass es eine erneute Veränderung oder Aktualisierung gibt. Ihr Erscheinungsdatum ist dabei im Impressum ablesbar. In Deutschland sind im Verzeichnis lieferbarer Bücher (VLB) fast 600.000 E-Books gelistet, die tatsächliche Zahl der lieferbaren E-Books dürfte noch höher sein, da nicht alle Verlage ihre E-Books – anders als die gedruckten Bücher – im VLB melden. Auch wenn es bis zum Jahr 2025 einen Übergangszeitraum gibt, wäre dieser unseres Erachtens zu kurz, um alle lieferbaren E-Books barrierefrei herzustellen, zumal zum jetzigen Zeitpunkt die technischen Spezifikationen bzw. Normen noch gar nicht feststehen. Gerade im Bereich von wissenschaftlichen und Fachbüchern, in dem die E-Books auch Grafiken und Tabellen enthalten, müsste jedes einzelne E-Book händisch noch einmal neu gesetzt und hergestellt werden. In der Verlagsbranche sind viele Klein- und mittelständische Unternehmen tätig, die dies personell und finanziell nur schwer leisten könnten. Zwar hätte ein Verlag theoretisch die Möglichkeit, sich auf eine der in §§ 16, 17 BFG-E genannten Ausnahmen zu berufen, allerdings scheint fraglich, ob dies gesammelt für die gesamte Backlist möglich ist. Schlimmstenfalls würde also die Einbeziehung der bereits auf dem Markt befindlichen E-Books unter den Geltungsbereich des Barrierefreiheitsgesetzes dazu führen, dass Verlage Teile dieser Backlist vom Markt nehmen müssen, weil die Kosten für die Umwandlung in ein barrierefreies Format in keinem Verhältnis zu dem Umsatz stehen, der noch mit dem E-Book erzielt wird bzw. werden kann. Das Gleiche würde passieren, wenn nach Geltung der Vorschriften ein Kleinunternehmen, welches zu dem Zeitpunkt keine barrierefreien E-Books anbietet, von einem größeren Verlag übernommen würde. Der übernehmende Verlag könnte sich nicht mehr auf die Ausnahme berufen und müsste die gesamte erworbene Backlist – jedenfalls bis zur Umwandlung – vom Markt nehmen. Ähnliches würde gelten, wenn ein Kleinunternehmen wächst und so auf einmal unter das Barrierefreiheitsgesetz fällt. Die Tatsache, dass es für diese Fälle keine Übergangsregelungen gibt, weist unseres Erachtens darauf hin, dass der Richtliniengesetzgeber die Backlist nicht erfasst sehen wollte. Zudem existieren mit den Schrankenregelungen im Urhebergesetz (§§ 45a ff. UrhG) Möglichkeiten, E-Books aus der Backlist in barrierefreie E-Books umzuwandeln. Wir sind sicher, dass viele größere Verlage auch ohne gesetzliche Anordnung, z.B. im Belletristik-Bereich, ihre Backlist umstellen werden, meinen aber, dass die Hürden im Fachbuchbereich sehr viel höher, ggf. eben zu hoch, sind. Es ist sicherlich nicht im Sinne der EAA-Richtlinie, wenn dann die kulturelle und wissenschaftliche Vielfalt am Markt insgesamt leidet, weil E-Books vom Markt genommen werden müssen.

Wir weisen in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass die Kosten für Umwandlung der Backlist in barrierefreie Formate nicht im Punkt E.2 „Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft“ aufgeführt sind, da diese nicht unter „Einführung oder Anpassung digitaler Prozessabläufe“ oder „Anschaffung oder Nachrüstung von Maschinen, Anlagen, Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen“ subsumierbar sind. Wir bitten daher um Streichung des Wortes „angeboten“ und um Klarstellung, dass die Barrierefreiheitsanforderungen nur für E-Books gelten, die ab dem 25.6.2025 neu bzw. in inhaltlich aktualisierter Form erscheinen.

2. Begriffsbestimmungen, § 2 Abs. 22 BFG-E: Marktüberwachungsbehörde

In § 2 Abs. 22 BFG-E wird definiert, dass Marktüberwachungsbehörde jede Behörde ist, die nach Landesrecht für die Durchführung der Marktüberwachung zuständig ist. Wir verstehen dies so, dass es in Deutschland mindestens 16 Marktüberwachungsbehörden geben wird. Da E-Books und auch E-Commerce-Webseiten weltweit abrufbar sind, wäre es unseres Erachtens sinnvoll, wenn es nur eine Marktüberwachungsbehörde für Deutschland gäbe. Zumindest müsste sonst klargestellt werden, welche Marktüberwachungsbehörde im Einzelfall, z.B. für die Ausnahmeregelungen in §§ 16,17 BFG-E, zuständig ist.

3. Barrierefreiheit, Verordnungsermächtigung, § 3 BFG-E

Wir halten die konkreten Anforderungen der Barrierefreiheitsanforderungen für zu wichtig, um sie – wie in § 3 Abs. 2 BFG-E vorgeschlagen - in einer Rechtsverordnung zu erlassen. Wir schlagen daher vor, dass zumindest Anhang I der EAA-Richtlinie angepasst ins Gesetz aufgenommen wird. Weitere technische Spezifikationen oder Normen, insbesondere solche, die ggf. von der EU-Kommission noch empfohlen werden, könnten dann in eine zusätzliche Verordnung einfließen. Für unsere Mitglieder ist es wichtig, dass es möglichst genaue technische Spezifikationen gibt, wie die Barrierefreiheitsanforderungen aufgrund des Gesetzes erfüllt werden sollen. Aus unserer Sicht muss vor allem geprüft werden, wie die Barrierefreiheitsanforderungen für spezielle Werke mit speziellen Merkmalen aussehen können. Comics, stark illustrierte Kinderbücher, Kunstbücher, aber auch ein Medizin-Fachbuch mit zahlreichen Grafiken und Schaubildern haben andere Anforderungen als ein Roman, der nur aus Text besteht. In diesen Fällen muss auch beachtet werden, dass die Barrierefreiheitsanforderungen nicht mit den Urheberpersönlichkeitsrechten der Autor*innen und Illustrator*innen kollidieren. Bei den oben genannten Werken ist zudem wahrscheinlich, dass die Barrierefreiheitsanforderungen beim momentanen technischen Stand eine unverhältnismäßige Belastung darstellen bzw. zu einer grundlegenden Änderung des E-Books führen würden. Grundsätzlich sind unsere Mitglieder gerne bereit, neue Anforderungen in ihren Herstellungs- und Vertriebsprozess zu integrieren, sie müssen aber sicher sein, dass ihre Anstrengungen sie einerseits vor Sanktionen und Bußgeldern aus dem Barrierefreiheitsgesetz schützen und andererseits kein Konflikt mit ihren Rechtegeber*innen, d.h. Autor*innen und Lizenzgebern, entsteht. Sollte es daher bei der Verordnungsermächtigung bleiben, bitten wir dringend um Einbeziehung in den Prozess des Verordnungserlasses. Gerne stellen wir hierzu auch Kontakt zu unseren Expert*innen aus unserer Taskforce Barrierefreiheit her.

4. Kleinstunternehmen, § 3 Abs. 3 BFG-E

Wir finden es richtig, dass die EAA-Richtlinie sowie der Referentenentwurf Kleinstunternehmen, die Dienstleistungen erbringen, von den Anforderungen und Verpflichtungen der Richtlinie ausnehmen. Wir gehen dennoch davon aus, dass auch diese Unternehmen zum großen Teil zukünftig barrierefreie E-Books herstellen werden, da sich viele dieser Unternehmen technischer Dienstleister bedienen, die dann die entsprechenden Anforderungen erfüllen können. Insofern begrüßen wir es auch, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Leitlinien für Kleinstunternehmen aufstellen will. Zusätzlich könnte es hilfreich sein, wenn die Bundesregierung ein Förderprogramm aufsetzt, um Kleinstunternehmen auch finanziell bei der Umwandlung ihrer E-Books zu unterstützen. Insgesamt wäre es wünschenswert, wenn auch größere Unternehmen auf ein Beratungsangebot zurückgreifen könnten, um sicher zu sein, alle Barrierefreiheitsanforderungen zu erfüllen.

5. Ausnahmen von Barrierefreiheitsanforderungen, §§ 16,17 BFG-E

Wir begrüßen es, dass Art. 14 EAA aus Gründen der Übersichtlichkeit in zwei Vorschriften umgesetzt werden soll. Allerdings sind wir der Ansicht, dass in Bezug auf § 16 Abs. 3 sowie § 17 Abs. 5 BFG-E ein Redaktionsversehen vorliegt. Sowohl in § 16 Abs. 3 als auch in § 17 Abs. 5 wird bestimmt, dass der Wirtschaftsakteur, wenn er sich auf die Ausnahme „Grundlegende Veränderungen des Produkts oder der Dienstleistung“ bzw. „unverhältnismäßige Belastung“ beruft, die in beiden Fällen vorzunehmende **Beurteilung** an die zuständige Marktüberwachungsbehörde übermitteln soll. Dies widerspricht zunächst § 16 Abs. 2 BFG-E bzw. § 17 Abs. 2 BFG-E, wonach die vorzunehmende Beurteilung nur auf Verlangen an die Marktüberwachungsbehörde übersendet werden muss. Zudem sieht Art. 14 Abs. 5 EAA-RL, der durch § 16 Abs. 3 bzw. § 17 Abs. 5 BFG-E umgesetzt werden soll, nur vor, dass die Wirtschaftsakteure unverzüglich **Informationen** an die zuständigen Marktüberwachungsbehörden übermitteln müssen. Auch in Erwägungsgrund 68 findet sich der Hinweis, dass der Wirtschaftsakteur die zuständigen Behörden unterrichten muss und nur auf Ersuchen eine Kopie der Beurteilung vorlegen soll.

§ 16 Abs. 2 BFG-E enthält zudem – anders als § 17 Abs. 5 BFG-E – die Formulierung, dass die Beurteilung (aus unserer Sicht „Informationen“) an die Marktüberwachungsbehörde und die Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedsstaaten, in denen die Dienstleistung angeboten wird, übermittelt werden soll. Art. 14 Abs. 5 EAA-RL sieht dagegen nur die Übermittlung von Informationen an eine Marktüberwachungsbehörde vor. Wir bitten daher, die Formulierungen in §§ 16 Abs. 3 und § 17 Abs. 5 BFG-E an Art. 14 Abs. 5 EAA-RL anzupassen.

6. Sanktionen, §§ 30, 31, 37 BFG-E

Die Mitgliedsstaaten sind gemäß Art. 30 der EAA-RL frei darin, Sanktionen für Verstöße gegen die Barrierefreiheitsanforderungen festzulegen. § 30 BFG-E bestimmt, dass die Marktüberwachungsbehörde die Einstellung der Dienstleistung verlangen kann, wenn die Dienstleistung nicht den Barrierefreiheitsanforderungen entspricht und der Dienstleistungserbringer nach Aufforderung nicht die geeigneten Korrekturmaßnahmen trifft. Nach § 31 BFG-E ist dies sogar schon der Fall, wenn die notwendigen Informationen nach Anlage 3 nicht

vollständig erstellt wurden. Die Sanktion, eine Dienstleistung, also z.B. ein E-Book oder eine Webseite, vom Markt nehmen zu müssen, stellt bereits eine ausreichend große Abschreckung dar. Die zusätzliche Verhängung von Bußgeldern bis zur Höhe von 100.000 Euro kann für mittelständische Unternehmen, vor allem bei mehrfachen Verstößen, das wirtschaftliche Aus bedeuten. Der Bußgeldrahmen ist aus unserer Sicht daher nicht erforderlich, um für eine nachhaltige Einhaltung der Pflichten der Wirtschaftsakteure zu sorgen, sondern ist so abschreckend, dass sich Verlage entscheiden könnten, auf die Herstellung und Verbreitung von E-Books ganz zu verzichten.

Frankfurt am Main, 11.03.2021

RAin Susanne Barwick, LL.M.

Stellvertretende Justiziarin