

# Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – BFSG)

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 nimmt gerne zum Entwurf des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes Stellung.

## 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 Barrierefreiheitsstärkungsgesetz bzw. die dahinterstehenden Ziele begrüßen, so sehr erkennen wir auch, dass die Anforderungen an die Buchbranche – je nach Auslegung – teilweise zu hoch sein könnten.

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

Wir begrüßen es sehr, dass im Vergleich zum Referentenentwurf nun § 1 Abs. 3 BFSG-E wortgetreu umgesetzt werden soll. Die EAA-Richtlinie sowie § 1 Abs. 3 BFSG-E formulieren nun beide, dass das Gesetz für Dienstleistungen gilt, die nach dem 28. Juni 2025 erbracht werden. Wir

verstehen diese Formulierung so, dass sie sich damit nur auf E-Books bezieht, die ab dem 28. Juni 2025 neu bzw. vom Verlag aktualisiert veröffentlicht werden. Wir gehen damit davon aus, dass nicht die gesamte Backlist, d.h. alle E-Books, die im Markt angeboten werden, erfasst wird. E-Books sind 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 gedruckte 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 Titeln 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 kleine und mittelständische Unternehmen tätig, die dies personell und finanziell nur schwer leisten könnten. 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.

Die in §§ 16, 17 BFSG-E genannten Ausnahmen helfen im Falle der Backlist auch nicht weiter, da unklar bleibt, ob es möglich ist, sich gesammelt für die gesamte Backlist auf diese Ausnahmen zu berufen. Schlimmstenfalls würde also die Einbeziehung der bereits auf dem Markt befindlichen E-Books unter den Geltungsbereich des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes dazu führen, dass Verlage Teile der 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 dadurch in den Anwendungsbereich des Barrierefreiheitsgesetzes gerät. Die Tatsache, dass es für all diese Fälle keine Übergangsregelungen gibt, weist unseres Erachtens darauf hin, dass der Richtliniengesetzgeber die Backlist nicht erfasst sehen wollte. So sieht es unseres Wissens auch der schwedische Gesetzgeber. 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.

## **2. Begriffsbestimmungen, § 2 Abs. 22 BFSG-E: Marktüberwachungsbehörde**

In § 2 Abs. 22 BFSG-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 soll. Da E-Books und auch E-Commerce-Webseiten weltweit abrufbar sind, ist dies unseres Erachtens nicht sinnvoll. Es sollte für diesen Bereich jeweils nur eine Marktüberwachungsbehörde für Deutschland geben. Zumindest müsste anderenfalls klargestellt werden, welche Marktüberwachungsbehörde im Einzelfall, z.B. für die Ausnahmeregelungen in §§ 16, 17 BFSG-E, zuständig sein soll.

## **3. Barrierefreiheit, Verordnungsermächtigung, § 3 BFSG-E**

Wir halten die konkreten Anforderungen der Barrierefreiheitsanforderungen für zu wichtig, um sie – wie in § 3 Abs. 1 BFSG-E vorgeschlagen – in Gestalt 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 zusätzlich in eine Verordnung einfließen. Für unsere Mitglieder ist es wichtig, dass es 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 bestimmte Werkarten mit ihren spezifischen 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 dürfen. Bei den erstgenannten 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 Barrierefreiheitsstärkungsgesetz schützen und andererseits kein Konflikt mit ihren Rechtegeber\*innen, d.h.

Autor\*innen und Lizenzgeber\*innen, 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 BFSG-E**

Wir finden es richtig, dass die EAA-Richtlinie sowie der Regierungsentwurf 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 offiziell gefördertes Beratungsangebot zurückgreifen könnten, um sicher zu sein, alle Barrierefreiheitsanforderungen zu erfüllen.

#### **5. Sanktionen, §§ 30, 31, 37 BFSG-E**

Die Mitgliedsstaaten sind gemäß Art. 30 der EAA-RL frei darin, Sanktionen für Verstöße gegen die Barrierefreiheitsanforderungen festzulegen. § 30 BFSG-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 BFSG-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 etwa bei mehrfachen geringfügigen 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.

#### **6. Keine Erweiterung/Umsetzung gemäß EAA-Richtlinie**

Wir bitten darum, die EAA-Richtlinie möglichst wortgetreu umzusetzen. Wir haben Verständnis, wenn Menschen mit Behinderungen sich höhere Anforderungen an die Barrierefreiheit oder eine

Ausweitung der Produkte und Dienstleistungen wünschen. Wir meinen aber, dass alles, was über die EAA-Richtlinie hinausgeht, einer vertieften Diskussion bedarf. Da das BFSG noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden soll, reicht die Zeit hierfür aber nicht aus.

Frankfurt am Main, 3.05.2021

RAin Susanne Barwick, LL.M.  
Stellvertretende Justiziarin