

Umsetzung des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Umsetzung des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes (BFSG) sowie dessen ausführender Verordnung (BFSV) hat bis zum 28. Juni 2025 zu erfolgen. Das Interesse an einer geordneten und rechtssicheren Umsetzung teilen alle Unternehmen, Verbände und staatlichen Stellen. Schließlich handelt es sich um ein wichtiges gesetzgeberisches Vorhaben, mit dem viele Hindernisse für Menschen mit Behinderungen nachhaltig abgebaut werden sollen. Umso wichtiger ist es jedoch, dass Verantwortlichkeiten klar definiert werden und Ansprechpartnerinnen/-partner der federführenden Ministerien und Behörden bekannt sind.

Die wichtigsten Fragen aus Sicht der Telekommunikationsbranche ergeben sich dabei aus den Anforderungen zur Bereitstellung von Text in Echtzeit. Dazu statuiert § 14 Satz 1 BFSV unter der Überschrift „Zusätzliche Anforderungen an Telekommunikationsdienste“ die Pflicht: *„Bei Telekommunikationsdiensten, die Sprachkommunikation ermöglichen, muss zusätzlich zur Sprachkommunikation Text in Echtzeit bereitgestellt werden“*. Die grundlegende Aufgabe der Umsetzung fällt den Unternehmen der Branche zu, welche sich der Herausforderung selbstverständlich stellen. Allerdings lässt der Gesetzes- bzw. Verordnungswortlaut zu Text in Echtzeit eine Reihe von Fragen offen. Es fehlen ausdefinierte konkrete Anforderungen, die sinnvoll in die Praxis überführt werden könnten. So stellen sich etliche Fragen zu Telekommunikationsdiensten und -geräten in technischer und rechtlicher Hinsicht, die in der Praxis eine erhebliche Rolle spielen werden und deren Beantwortung für eine sinnvolle Umsetzung des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes unerlässlich ist. Gerade Telekommunikationsdienste werden unter Beteiligung vieler verschiedener Akteure erbracht, was eine Zusammenarbeit auf der Basis verbindlicher Standards erfordert. Die Unternehmen der TK-Branche sehen genau hier die vollständige Umsetzung bis zum Inkrafttreten der Anforderungen als gefährdet an.

Wir möchten im Folgenden, die sich den Unternehmen aufdrängenden Fragen näher erläutern und bitten um eine Beantwortung oder um die Nennung von Ansprechpartnerinnen/-partnern, welche die Unternehmen bei der Umsetzung unterstützen.

I. Anwendungsbereich des BFSG

Der Anwendungsbereich des BFSG umfasst eine Vielzahl von Bereichen und Dienstleistungen, die barrierefrei gestaltet werden müssen. Besonders im Fokus stehen hierbei digitale Dienstleistungen, Kommunikationsmittel und der Zugang zu öffentlichen Räumen und Verkehrsmitteln.

Eine erste Frage betrifft hierbei den Mobilfunkbereich, insbesondere die Frage, ob der Anwendungsbereich auch den 2G-Bereich im Mobilfunknetz umfasst. Die Einbeziehung des 2G-Bereichs würde die Branche vor erhebliche Herausforderungen stellen. Die Netztechnologie der zweiten Generation (2G) ist veraltet und wird schrittweise durch modernere Technologien wie 4G und 5G ersetzt. Die technischen Anforderungen, insbesondere in Bezug auf „Text in Echtzeit“, können von 2G-Netzen nach derzeitigem Stand der Technik nicht erfüllt werden. Für 2G-Netze bestehen keine dem RTT-Protokoll vergleichbaren Standards und auch keine technischen Lösungen. Ohnedies ist 2G-Technologie nicht in der Lage, die erforderlichen Geschwindigkeiten und Datenraten für eine barrierefreie Kommunikation zu gewährleisten. Zudem wäre es unverhältnismäßig, 2G-Netze in den Anwendungsbereich einzubeziehen, da diese bereits abgeschaltet wurden oder kurz vor der Abschaltung stehen. Die Implementierung von Barrierefreiheitsanforderungen für eine Technologie, die in naher Zukunft nicht mehr unterstützt wird, wäre ineffizient und würde die Branche vor unzumutbare Herausforderungen stellen.

Zusätzlich stellt sich auch die Frage, ob Festnetzdienste auch erfasst sind. Hier stellt sich die Frage, wie Text in Echtzeit überhaupt einer sinnvollen Bedienung zugeführt werden kann, da auf dem Markt faktisch keine tauglichen Geräte dafür existieren und auch nicht zu erwarten ist, dass bestehende Geräte ohne Änderung ihrer wesentlichen Eigenschaften in die Lage versetzt werden könnten.

Wir bitten daher um Beantwortung der Fragen:

- 1. Umfasst der Anwendungsbereich für Text in Echtzeit im Mobilfunk auch den GSM-Mobilfunkstandard (2G)?**
- 2. Umfasst der Anwendungsbereich für Text in Echtzeit auch Festnetzdienste?**

II. Umsetzungsfristen

Für die beschriebene Problematik der 2G-Netze und Festnetzdienste könnte sich auch eine nationale Lösung anbieten, nämlich auf Grundlage des § 38 Abs. 1 BFSG. Allerdings ist die Vorschrift problematisch in ihrer Formulierung. Zwar wird in Satz 1 bestimmt, dass „Dienstleistungserbringer bis zum 27. Juni 2030 ihre Dienstleistungen weiterhin unter Einsatz von Produkten erbringen [können], die von ihnen bereits vor dem 28. Juni 2025 zur Erbringung dieser oder ähnlicher Dienstleistungen rechtmäßig eingesetzt wurden“. Aber dies betrifft dem Wortlaut nach nur die eingesetzten Produkte, nicht die Dienstleistungen selbst, die offenbar barrierefrei sein müssten, auch wenn die dazu verwendeten Produkte es nicht sind.

Außerdem fällt auf, dass in Satz 2 geregelt wird, dass „...vor dem 28. Juni 2025 geschlossene Verträge über Dienstleistungen ... bis zu dem Ablauf der Zeit, für die sie eingegangen sind, allerdings nicht länger als bis zum 27. Juni 2030 **unverändert fortbestehen dürfen**.“ Dies scheint auf den ersten Blick eine Anpassung von Verträgen zu fordern, ohne dass klar wäre, in welcher Hinsicht die Anpassung vorzunehmen wäre oder ob nur eine Anpassung, soweit diese zur Erlangung von Barrierefreiheit nötig ist, gefordert wird.

Hieraus ergeben sich folgende Fragen:

- 3. Gilt § 38 Abs. 1 S. 1 BFSG auch für die Dienstleistung oder nur für die verwendeten Produkte?**
- 4. Müssen alle Verträge nach § 38 Abs. 1 S. 2 BFSG angepasst werden oder ist eine Anpassung nur dann nötig, wenn anders Barrierefreiheit nicht gewährleistet wäre?**
- 5. Ist das Verständnis korrekt, dass TK-Dienste, die auf Grundlage eines vor dem 28.06.2025 abgeschlossenen Vertrags angeboten werden (d. h. alle Bestandskunden zu diesem Zeitpunkt), bis zum 27.06.2030 von Anforderungen des BFSG befreit sind?**

III. Interoperabilität / Fehlende technische Standards

Die §§ 9 und 14 BFSV definieren die Anforderungen an „Verbraucherendgeräte mit interaktivem Leistungsumfang für TK-Dienste oder audiovisuelle Mediendienste“ und „TK-Dienste“. Hier werden mit den Plattform- und TK-Netz-Betreibern zwar die beiden wesentlichen Marktteilnehmer adressiert, es ist jedoch maßgeblich zu berücksichtigen, dass diese nicht isoliert arbeiten. Ihre Leistung baut vielmehr typischerweise auf der Leistung anderer Betreiber (Interconnection, Transport durch andere Netze) auf. Das entscheidende Problem besteht hier darin, dass eine Barrierefreiheit nur dann wirklich erreicht wird, wenn die Leistungen aller

Beteiligten interoperabel sind, also eine vollständige Ende-zu-Ende-Verbindung besteht. Das erscheint bereits national schwierig, wird aber international noch einmal deutlich komplexer.

Hieraus ergeben sich folgende grundlegende Fragen:

- 6. Sind die Anforderungen aus BfSG und BfSV für einen einzelnen Beteiligten bereits dann erfüllt, wenn er seine Leistung so anbietet, dass eine Echtzeitübermittlung stattfinden kann – und zwar unabhängig davon, ob andere Beteiligte kompatible Leistungen anbieten (bspw. als unabhängige App)? Oder wäre diese Anforderung nur dann vollständig erfüllt, wenn andere Beteiligte kompatible Leistungen anbieten und damit eine Ende-zu-Ende-Leistung ermöglicht wird?**

Daran anschließend ergeben sich auch diese weiteren Fragen:

- 7. Besteht die Anforderung, dass bei der Signalübertragung eine Übersetzungsleistung (z. B. von Text auf Sprache) durch den Netzbetreiber zu erfolgen hat? Wir entnehmen dies den gesetzlichen Vorgaben nicht; dennoch sollte dies klargestellt werden.**
- 8. Können die Anforderungen aus BfSG und BfSGV bzgl. „Text in Echtzeit“ vollständig über entsprechende Mobile iOS/Android APP/PC-Telefonie-Programme umgesetzt werden („Over the Top“) oder ist die Integration in die bestehenden Sprachkommunikations-Dienste erforderlich?**

Für eine Interoperabilität der Netze (Ende-zu-Ende) wären entsprechende Standards und Interconnect-Verträge anzupassen. Dies ist teilweise eine regulatorische Aufgabe der BNetzA, im Grundsatz jedoch Gegenstand privatvertraglicher Abreden und Standards. Dabei könnte etwa eine Umsetzung für die Zusammenschaltung nationaler öffentlicher Netze hinterlegt werden, wenn zugleich eine Anpassung der „Specification of the NGN-Interconnection Interface, AKNN Unterarbeitskreis Signalisierung“ erfolgt. Das bedingt jedoch eine Festlegung auf konkrete, geeignete Standards, welche bislang nicht bekannt sind.

Damit wäre indes nicht das Problem einer internationalen, insbesondere europäischen Netzzusammenschaltung gelöst. Auch hier bedarf es – um eine Ende-zu-Ende-Lösung zu ermöglichen – eines einheitlichen Verständnisses und insbesondere einer allgemein als tauglich akzeptierten Lösung.

Entsprechende finale Standards sind bekanntlich nicht vor Ende 2025 zu erwarten (vgl. die Timeline des Updates der ETSI EN 301 549) und daher nicht mehr rechtzeitig einsetzbar. Eine (nationale oder gar internationale) Zwischenlösung erscheint derzeit nicht in Sicht.

Es stellen sich daher folgende Fragen:

- 9. Wird es auf EU-Ebene einen Ausweg aus der offenen Frage geben, welche Standards im Sinne einer Ende-zu-Ende-Lösung anzuwenden sind (etwa durch eine Koordinierung)? Wird es daran anknüpfend weitere Übergangsfristen geben?**
- 10. Nach welchen technischen Standards soll die Übertragung von „Text in Echtzeit“ erfolgen? An welcher Stelle in den Normen und Standards finden sich die zu erbringenden Qualitätsparameter/-standards und Schnittstellen-/Funktionsbeschreibungen?**
- 11. Wie ist mit den zahlreichen Sonderfällen umzugehen, die es bei der Sprachkommunikation gibt: Mailbox, Tarifansagen, Mehrwertdienste etc.**
- 12. Welche Stelle koordiniert analog die Anpassung der technischen Richtlinien (zur Zusammenschaltung der Netzbetreiber) auf europäischer Ebene?**

IV. Definition von „Text in Echtzeit“ / Qualitätsanforderungen

Unklar bleibt, welche Qualitätsmaßstäbe für Echtzeit anzulegen sind.

Definiert wird „Echtzeit“ als technische Anforderung gemeinhin als eine ständige Betriebsbereitschaft von Rechensystemen, um Verarbeitungen innerhalb einer definierten Zeitspanne vorzunehmen. Soweit ersichtlich ist jedoch die hierbei wesentliche Vorgabe – die Zeitspanne – nicht definiert.

Spezifisch in der Telekommunikation findet sich darüber hinaus das Verständnis, dass ein „Text in Echtzeit“ dann vorläge, wenn der Text schon während der Eingabe beim Empfänger sichtbar wäre – mithin auf einen den Sendevorgang auslösenden separaten Schritt verzichtet werde. Dies deckt sich nur teilweise mit der Definition in § 2 Nr. 8 BFSG, da dort auch eine kontinuierliche Wahrnehmung vorausgesetzt wird. Hier käme aber ggf. ein Rückgriff auf ETSI EN 301 549 in Betracht, wo in Abschnitt 6.2.4 eine Verzögerung von 500 Millisekunden zwischen Eingabe und Anzeige vorgesehen ist.

Es erscheint grundsätzlich sinnvoll, letzteres Verständnis anzuwenden, da es nicht nur branchenspezifisch ist, sondern auch eine gute und greifbare Abgrenzung etwa zur SMS bietet.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die folgende Frage:

13. Ist unter einem „Text in Echtzeit“ eine Übermittlung von Tastatureingaben oder sonst (etwa aus Text-to-Speech) generierten Zeichen gemeint, welche diese Zeichen beim Empfänger ohne eine gesonderte Sendeanforderung innerhalb von 500 ms nach Eingabe sichtbar macht?

Insbesondere: Anforderungen an Endgeräte

Verbraucherendgeräte mit interaktiven Leistungsumfang müssen nach § 9 BFSV auch eine „hohe Audioqualität“ unterstützen. Auch hier ist unklar, welche Anforderungen genau damit verbunden sind.

Eine für das menschliche Gehör – auch bei Beeinträchtigungen – mehr als nur ausreichende Qualität ist nach den ITU-Empfehlungen bereits in den heutigen TK-Diensten, die von allen bekannten Endgeräten unterstützt werden, enthalten. Es besteht jedoch mit dem Standard „HD-Voice“ eine Übermittlungsform, die von vielen Netzen bereits angeboten wird. Durch den Wechsel vom Codec G.711 auf G.722 (Festnetz) bzw. auf AMR Wideband bzw. EVS (Mobilfunk) wird bereits eine Verbesserung des Hörerlebnisses erreicht.

Andere Standards oder Empfehlungen für Hörgeschädigte sind nicht ersichtlich.

Hieran schließt sich folgende Frage an:

14. Ist mit „Unterstützung von hoher Audioqualität“ eine Nutzung des HD-Voice-Standards gemeint?

Für Verbraucherendgeräte mit interaktiven Leistungsumfang gilt nach § 16 Abs. 1 BFSG eine Ausnahme, soweit diese nicht die technischen Voraussetzungen mitbringen und eine Anpassung eine „wesentliche Änderung [des] Produktes ... erfordert, die zu einer grundlegenden Veränderung der Wesensmerkmale des Produktes ... führt“.

Ein prominentes Beispiel hierfür sind herkömmliche Festnetztelefone, deren Tastenfeld nicht ohne grundlegende Designänderung ergänzt werden kann, um etwa das ganze Alphabet abzubilden (ähnlich einer Tastatur für Computer). Die ETSI/CENELEC/CEN Norm: EN 301 549 V3.2.1 (2021-03) führt dazu in 6.2.1.1. RTT communication Note 2 aus: „Es gibt keine Anforderung für das Hinzufügen von einer Hardware-Anzeige, einer Hardware-Tastatur oder Hardware zur Unterstützung der Fähigkeit der Verbindung mit einer Anzeige oder einer Tastatur, ob kabelgebunden oder kabellos, wenn diese Hardware üblicherweise nicht bereitgestellt werden würde.“

Dies wirft die folgende Frage auf:

15. Ist es zutreffend, dass eine Ergänzung herkömmlicher Festnetztelefone um das Alphabet abbildende Tasten eine wesentliche Änderung des Produktes und seiner Wesensmerkmale darstellt?

Außerdem verfügen herkömmliche Festnetztelefone über keinerlei Hard- oder Software, welche eine Realtime-RTT-Kommunikation (Text in Echtzeit) unterstützt. Die ETSI/CENELEC/CEN Norm: EN 301 549 V3.2.1 (2021-03) führt dazu in 6.2.1.1. RTT communication aus: „Wenn IKT in einem Modus ist, der eine Möglichkeit für Zweiwege-Sprachkommunikation bereitstellt, muss die IKT eine Möglichkeit für Zweiwege-RTT-Kommunikation bereitstellen, außer wenn dies Gestaltungsänderungen erfordern würde, um Eingabe- oder Ausgabehardware zu ergänzen.“

Dies wiederum führt zu der Frage:

16. Ist es zutreffend, dass eine Ergänzung herkömmlicher Festnetztelefone um Hard- und/oder Software zur Ermöglichung einer Zweiwege-RTT-Kommunikation eine wesentliche Änderung des Produktes und seiner Wesensmerkmale darstellt?

V. Öffentliche Sicherheit

Im Zusammenhang mit Text in Echtzeit gibt es das weitere Problemfeld der öffentlichen Zugriffe auf die Kommunikation.

Die damit verbundenen Fragen sind:

17. Welche Vorgaben gelten für „Text in Echtzeit“ in Bezug auf das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz - G 10) sowie die Vorgaben nach § 170 TKG (Legal Interception)?

18. Bis wann und durch wen erfolgt hier eine Anpassung der Schnittstellenvorgaben und den tatsächlichen Schnittstellen?

Die Europäische Kommission hat mit dem Durchführungsbeschluss C (2022) 6456 einen Normungsauftrag an die europäischen Standardisierungsorganisationen (CEN, CENELEC, ETSI) zur Unterstützung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates am 14.09.2022 erlassen. Die Umsetzungsfristen der darin enthaltenen Maßnahmen (2025-2027) liegen jedoch deutlich hinter dem Datum des Inkrafttretens der Verordnung zum BFSG am 28. Juni 2025.

Daraus ergeben sich diese Fragen:

19. Welche Vorgaben gelten bis zum Vorliegen der Normen und Standards aus dem Normungsauftrag?

20. Wie können TK-Anbieter mit der Situation umgehen, dass sie keine im Ende-zu-Ende-Verbund funktionierende barrierefreie Lösung anbieten und zur Verfügung haben werden?

Insbesondere: Notruf

In der Gesetzesbegründung der Bundesregierung (BT-Drucksache 19/28653) vom 19.04.2021 wurde festgehalten, dass „die Regelung der Barrierefreiheitsanforderungen an die Beantwortung von Notrufen ... bereits im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 durch die Änderung des Telekommunikationsgesetzes“ erfolge.

Wir als Branche stellen fest, dass dies zwar jetzt im Rahmen der Überarbeitung der TR-Notruf erfolgen soll. Allerdings soll für die Umsetzung eine Frist gelten, die es bspw. den Leitstellen erlaubt, RTT ihrerseits erst 2 Jahre später zu ermöglichen. Damit verbunden ist jedoch einerseits das Problem, dass die Systeme der Leitstellen ggf. mit den RTT-Signalen nicht umgehen können und Notrufverbindungen ggf. komplett abgebrochen werden bzw. nicht zustande kommen. Andererseits wird es die Öffentlichkeit nicht erwarten, dass ausgerechnet für den Notruf RTT in Deutschland noch nicht genutzt werden kann. Hierzu müsste der Staat wenigstens die Bevölkerung hinreichend informieren.

Dies ist bei nationalen Notrufen bereits eine schwierige Situation für die Branche, steigert sich aber im internationalen Falle (Roaming) noch einmal erheblich.

Daher stellt sich folgende Frage:

21. Wie ist das Verhältnis zwischen § 51 TKG und den Vorschriften des BfSG und wie ist sichergestellt, dass Notrufe von der Leitstellen ab dem 29. Juni 2025 korrekt angenommen und verarbeitet werden und wie wird die Bevölkerung über die fehlende Möglichkeit informiert, RTT für Notrufe bis zur im Entwurf der TR-Notruf genannten Frist nutzen zu können?

VI. Entgeltlichkeit

Zudem möchten wir noch den Punkt der Finanzierung der neuen Anforderungen ansprechen. Nach der derzeitigen Rechtslage gehen wir davon aus, dass für die Nutzung barrierefreier Dienste gesonderte Gebühren, d.h. zusätzlich zum Sprachdienst, anfallen können. Dies ist wichtig, um Missverständnisse zu vermeiden und den rechtlichen Rahmen eindeutig zu

definieren. Auch im Hinblick auf die aktuellen Formulierungen im Gesetzestext sehen wir hier einen Bedarf, die Klarstellung noch einmal zu formulieren.

VII. Gesamtgesprächsdienst

Neben den Anforderungen zu Text in Echtzeit statuiert die BFSV in § 14 Satz 2 noch eine weitere Pflicht: "*Soweit die Telekommunikationsdienste Video zur Verfügung stellen, muss ein Gesamtgesprächsdienst bereitgestellt werden.*"

Auch hierzu stellen sich eine Reihe paralleler Fragen. Hierzu bitten wir um Beantwortung folgender Frage, die wir im Bedarfsfall noch vertiefen müssten:

22. Liegt ein Zurverfügungstellen im Sinne des § 14 Satz 2 BFSV schon dann vor, wenn das Netz eine Videoübertragung - namentlich über die Datenverbindungskomponente – erlaubt oder erst dann, wenn der TK-Anbieter einen solchen Videodienst vermarktet?

Berlin/Bonn, 12.07.2024

ANGA Der Breitbandverband e. V., Reinhardtstraße 14, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 2404 7739-0, E-Mail: info@anga.de

BITKOM e.V.,
Albrechtstraße 10, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 27576-0, E-Mail: bitkom@bitkom.org

BREKO Bundesverband Breitbandkommunikation e. V., Invalidenstraße 91, 10115 Berlin
Tel.: 030 / 58580-415, E-Mail: breko@brekoverband.de

BUGLAS Bundesverband Glasfaseranschluss e.V., Eduard-Pflüger-Straße 58, 53113 Bonn
Tel.: 0228 / 909045-0, E-Mail: info@buglas.de

VATM – Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.,
Reinhardtstraße 31, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 505615-38, E-Mail: vatm@vatm.de