

Neue Rechtsbereiche in Anhang I der EU- Marktüberwachungsverordnung und deren Durchführung

Barrierefreiheit für Produkte und Dienstleistungen

Robert Richard, Leiter der Abteilung Soziales und Arbeitsschutz
Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung des
Landes Sachsen-Anhalt

Rechtsgrundlagen

- European Accessibility Act (EAA) – die Richtlinie (EU) 2019/882
- Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) Juli 2021
- Verordnung zum Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSGV) 15.06.2022
 - definiert Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen, die nach dem 28.06.2025 in den Verkehr gebracht bzw. für Verbraucherinnen und Verbraucher erbracht werden.
- Umfasst sind u.a. der Online-Handel, Hardware, Software, aber auch Personenverkehr oder Bankdienstleistungen.

Zeitlinie

- 2010: Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen
- 2011: Beginn der Konsultationen
- 2015: EU-Kommission legt den ersten Entwurf für den EAA vor
- 2017: Ausführliche Stellungnahme des EU-Parlaments in 1. Lesung
- 2019: Einigung zwischen den Institutionen im Trilog-Verfahren und Verabschiedung des EAA
- 2021: Nationale Umsetzung in Deutschland (BFSG)
- 28.06.2025: materielles Inkrafttreten der Anforderungen
- 26.09.2025: Inkrafttreten des Staatsvertrags
 - Einigung aller Bundesländer auf eine gemeinsame Durchsetzung des BFSG
 - Gründung der Marktüberwachungsstelle der Länder für die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen (MLBF AÖR)

Anwendungsbereich – Produkte

gilt für folgende Produkte, die ab dem 28. Juni 2025 in den Verkehr gebracht werden

- Hardwaresysteme für Universalrechner für Verbraucher einschließlich der für diese Hardwaresysteme bestimmten Betriebssysteme (z.B. PC, Notebooks, Tablets)
- Verbraucherendgeräte mit interaktivem Leistungsumfang,
 - die für Telekommunikationsdienste verwendet werden (z.B. Smartphones)
 - die für den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten verwendet werden (z.B. Smart-TV)
- E-Book Lesegeräte
- Bestimmte Selbstbedienungsterminals (siehe nächste Folie)

Anwendungsbereich – Produkte

- Selbstbedienungsterminals im Sinne des BFSG
 - Zahlungsterminals und zugehörige Hardware und Software
 - Bestimmte Selbstbedienungsterminals, die zur Erbringung der unter das BFSG fallenden Dienstleistungen bestimmt sind:
 - Geldautomaten,
 - Fahrausweisautomaten
 - Check-in-Automaten
 - Interaktive Selbstbedienungsterminals zur Bereitstellung von Informationen, mit Ausnahme von Terminals, die als integrierte Bestandteile von Fahrzeugen, Luftfahrzeugen, Schiffen oder Schienenfahrzeugen eingebaut sind

Anwendungsbereich – Dienstleistungen

umfasst auch für die folgenden Dienstleistungen, die ab dem 28.06.2025 erbracht werden:

- Telekommunikationsdienste, mit Ausnahme von Übertragungsdiensten zur Bereitstellung von Diensten der Maschine-Maschine-Kommunikation,
- Bankdienstleistungen für Verbraucher,
- E-Books und hierfür bestimmte Software und,
- Dienstleistungen im elektronischen Geschäftsverkehr.
- Elemente von Personenbeförderungsdiensten im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr

Anwendungsbereich – Dienstleistungen

Folgende Elemente von Personenbeförderungsdiensten im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr

(für Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste, gelten nur die Elemente unter Buchstabe (e))

- a) Webseiten;
- b) auf Mobilgeräten angebotene Dienstleistungen, einschließlich mobiler Anwendungen;
- c) elektronische Tickets und elektronische Ticketdienste;
- d) die Bereitstellung von Informationen in Bezug auf den Verkehrsdienst, einschließlich Reiseinformationen in Echtzeit, bei Informationsbildschirmen allerdings nur dann, wenn es sich um interaktive Bildschirme im Hoheitsgebiet der Europäischen Union handelt, und
- e) interaktive Selbstbedienungsterminals im Hoheitsgebiet der Europäischen Union, mit Ausnahme der Terminals, die als integrierte Bestandteile von Fahrzeugen, Luftfahrzeugen, Schiffen und Schienenfahrzeugen eingebaut sind und für die Erbringung von solchen Personenbeförderungsdiensten verwendet werden;

Adressaten des BFSG

- Das BFSG betrifft:
 - **Hersteller,**
 - **Händler** und
 - **Importeure** von bestimmten Produkten sowie
 - **Dienstleistungserbringer**
- **Kleinstunternehmen** mit weniger als 10 Beschäftigten und entweder nicht mehr als 2 Mio. € Jahresumsatz oder nicht mehr als 2 Mio. €. Jahresbilanzsumme sind vom Gesetz **teilweise** ausgenommen.

Welche Ausnahmeregelungen gelten?

- Grundsätzlich müssen alle Wirtschaftsakteure, deren Produkte und Dienstleistungen in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllen - mit Ausnahme der Kleinstunternehmen.
- Allerdings können sich Wirtschaftsakteure unter Umständen auf zwei **Ausnahmetatbestände** berufen – so gelten die Barrierefreiheitsanforderungen nur insoweit, als ihre Einhaltung nicht zu „**einer grundlegenden Veränderung der Wesensmerkmale**“ eines Produkts oder Dienstleistung oder zu einer **unverhältnismäßigen Belastung** führen würde (siehe §§ 16 und 17 BFSG).

Anforderungen an Barrierefreiheit

- Die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen werden durch die **Verordnung zum BFSG (BFSGV)** geregelt.
- Bei der Erfüllung der Anforderungen ist der **Stand der Technik** zu beachten.
- Konkrete Anforderungen ergeben sich aus **Normen und Standards**, die auf der Web-Seite der **Bundeschfachstelle Barrierefreiheit** veröffentlicht werden.
- Es gilt die **Konformitätsvermutung** auf der Grundlage harmonisierter Normen und technischer Spezifikationen.

Normen und technische Standards

Maßgeblich für die Umsetzung des EAA / BFSG

- „Harmonisierte Normen“ (§ 4 BFSG)
 - Europäische Normen, die im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden.
- „Technische Spezifikationen“ (§ 5 BFSG)
 - Normative Dokumente, die (aktuell) noch keine Normen sind, bei denen sich aber ein späterer Konsens und die Herausgabe als (harmonisierte) europäische Norm erwarten lässt.
 - Normative Dokumente, die Anforderungen im Bereich experimenteller Situationen und/oder sich in Entwicklung befindender Technologien formulieren.

Normen und technische Standards

Maßgeblich für die Umsetzung des EAA / BFSG (2)

- Europäische Normen können Sie mit den Suchmaschinen auf den Portalen der europäischen Normungsgremien finden:
 - CENELEC für elektrotechnische Normen: <https://www.cenelec.eu/>
 - ETSI für Telekommunikationsnormen: <https://www.etsi.org/standards>
 - CEN für alle anderen Sektornormen: <https://www.cenelec.eu/>

Normen und technische Standards

Maßgeblich für die Umsetzung des BFGG

- Digitale Barrierefreiheit: **EN 301 549**
 - Europäische Norm für barrierefreie IKT-Produkte und -Dienste
 - Ist bereits Grundlage für Webseiten öffentlicher Stellen (RL (EU) 2016/2102)
 - Wurde für Anforderungen aus dem EAA weiterentwickelt
 - Aktueller Entwurf auf der [ETSI-Webseite](#) verfügbar
 - Enthält konkrete technische Anforderungen und Bewertungskriterien an Webseiten, Apps, Dokumente, Software und Hardware

Die EN 301 549 als harmonisierte Norm

Version	Veröffentlichungsdatum	Standardisierungsauftrag	Harmonisierungsdatum	basierend auf WCAG
1.1.2	April 2015	Mandat 376	Nicht harmonisiert. Diente als Standard, an dem zu verfahren war, bis ein harmonisierter Standard gemäß Artikel 6 der WAD verfügbar war.	Version 2.0
2.1.2	August 2018	Mandat 554	20. Dezember 2018	Version 2.1
3.1.1	November 2019	Mandat 554	Nicht harmonisiert	Version 2.1
3.2.1	März 2021	Mandat 554	12. August 2021	Version 2.1

EN 301 549 Version 4.1.1

- Mandat 587 im Jahr 2022: Anpassung unter Berücksichtigung der Produkte und Dienstleistungen des EAA
- Veröffentlichung am 02.09.2026
- Veröffentlichung im Amtsblatt für Ende November 2026 geplant
- Basierend auf WCAG 2.2
- Bis dahin gilt die Version 3.2.1 als der technische Standard, wie lang die Übergangsphase mit möglicher Parallelgeltung der Standards ausfallen wird, ist noch nicht bekannt.

Besonderheit des EAA hinsichtlich der Marktüberwachungsverordnung EU 2019/1020

- Im European Accessibility Act (EAA) findet sich keine allgemeine Verweisung auf die Marktüberwachungsverordnung EU 2019/1020
- Stattdessen werden einzelne Regelungsbereiche der Marktüberwachungsverordnung durch den Verweis auf die alte Marktüberwachungsverordnung EG 765/2008 gezielt im Artikel 19 des EAA für anwendbar erklärt
- Der EAA ist in der [LIST OF HARMONISATION LEGISLATION SUBJECT TO REGULATION \(EU\) 2019/1020](#) der EU-Kommission als **Nr. 75** im Abschnitt **1.2 Sonstige Rechtsvorschriften auf die die Verordnung EU 2019/1020 Anwendung findet** aufgelistet, mit dem ergänzenden Hinweis:
“Partial application only: Article 19 of Directive (EU) 2019/882 refers to the application of specific provisions of Regulation (EC) No 765/2008 Equivalent provisions of Regulation (EU) 2019/1020 now apply. “
 - Der EAA ist damit explizit nicht im Kapitel **1.1 Anhang I der Verordnung** aufgelistet
- Die Verweisung des EAA auf einzelne Vorschriften ersetzt nicht die Aufnahme in Anhang I der MÜV

Besonderheit des EAA hinsichtlich der Marktüberwachungsverordnung EU 2019/1020

- Die Einbindung der Marktüberwachungsverordnung erfolgt damit auf der Grundlage einer partiellen Verweisungstechnik
- Für die Marktüberwachung von Produkten nach dem EAA ist daher immer zu prüfen, ob und in welchem Umfang eine konkrete Vorschrift der MÜV tatsächlich erfasst ist
- Für die Marktüberwachung von Dienstleistungen sind die Mitgliedsstaaten für die Implementierung von geeigneten Verfahren zuständig (Art. 23 Abs. 1 EAA)
- Dies unterscheidet den EAA von vielen anderen Harmonisierungsvorschriften bei denen die Marktüberwachungsverordnung umfassend Anwendung findet

Zusammenhang mit dem Marktüberwachungsgesetz (MÜG)

- Das MÜG knüpft in seinem Geltungsbereich grundsätzlich an die in Anhang I der MÜV genannten Harmonisierungsrechtsvorschriften an (vgl. § 1 Abs. 1 MÜG)
- Bei vollständiger Gültigkeit des MÜG würden Artikel der EU 2019/1020 Anwendung finden, die der EAA nicht vorgesehen hat
- Bezüglich der Gültigkeit der referenzierten Artikel der EU 2019/1020 führt die Gesetzesbegründung BFSG aus:

„Wenn das BFSG in Kraft tritt, wird daher beabsichtigt, dass möglichst zeitnah eine entsprechende Gesetzesänderung des MÜG herbeigeführt werden soll, um den restlichen Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2019/882 mit zu erfassen.“

Überwachung der Barrierefreiheit

Möglichkeiten der Marktüberwachungsstelle

- **Aktive Marktüberwachung**

- Die Überwachung erfolgt **einzelfallunabhängig (aktiv)** anhand einer zu erstellenden **Marktüberwachungsstrategie (bei Produkten)** bzw. **stichprobenmäßig (bei Dienstleistungen)**.

- **Reaktive Marktüberwachung**

- Ist ein Verbraucher der Meinung, dass ein Produkt und/oder eine Dienstleistung, das/die unter das BFSG fällt, nicht barrierefrei ist, kann er sich an die zuständige **Marktüberwachungsbehörde** wenden.

Der Aufbau der MLBF

- Offizielle Errichtung am 26.09.2025
- Seither Aufbau der Behörde:
 - Aufwuchs des Personals auf 56 von 73 Mitarbeiter*innen
 - Davon 10 Expert*innen mit Beeinträchtigung, das entspricht 18 %
 - Bezug eigener Büroräume zum Januar 26
 - Beschaffung technischer Ausstattung
 - Erarbeitung und Veröffentlichung der Marktüberwachungsstrategien
 - Ausarbeitung und Aufnahme interner Prozesse
 - Aufbau von 7 Prüfreferaten in 2 Abteilungen
 - Intensive Schulung von Mitarbeiter*innen

Aktive Marktüberwachung durch die MLBF

- **Systematische** und **fortlaufende** Prüfung von Produkten und Dienstleistungen basierend auf **transparenten** und **objektiven** Kriterien
- Wesentlicher Fokus dabei sind Risikofaktoren wie zum Beispiel:
 - Marktanteil
 - Nutzerreichweite
 - Unternehmensgröße
 - Relevanz für die autonome Lebensführung
- Ziel ist es, die Abdeckung im Sinne der Gesetzesziele möglichst zu maximieren

Marktüberwachungsstrategien

- Legt die Kriterien zur Auswahl der zu prüfende Produkte und Dienstleistungen fest
 - Für Produkte: vorgeschrieben in § 20 Abs. 2 BFSG basierend auf der EU-Marktüberwachungsverordnung (Verordnung (EU) 2019/1020)
 - Ist Teil der nationalen Marktüberwachungsstrategie
 - Wird mindestens alle 4 Jahre überarbeitet
 - Wurde bereits verabschiedet und an die BNetzA sowie EU-Kommission gemeldet
-
- Die Marktüberwachungsstrategien der MLBF sind öffentlich und können [auf der Webseite der MLBF](#) abgerufen werden

Reaktive Marktüberwachung

In Reaktion auf Beschwerden und Hinweise

- Artikel 29 Absatz 2 des EAA schreibt vor, dass es für Verbraucher und Verbrauchervertreter Möglichkeiten gibt, durch Anrufung der zuständigen Verwaltungsbehörden die Einhaltung des EAA sicherzustellen.
- In Deutschland ist dies durch § 32 BFSG umgesetzt. Dieser gibt Verbrauchern sowie Verbänden ein neues Klagerecht. Sie müssen dafür einen Antrag bei der MLBF stellen.
- Wird der Antrag abgelehnt, ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. Das BFSG sieht auch die Option einer Verbandsklage vor.
- Es können auch informelle Hinweise an die Marktüberwachungsstelle gegeben werden, bspw. wenn eine anonyme Eingabe gewünscht ist

Reaktive Marktüberwachung

In Reaktion auf Meldungen des Wirtschaftsakteurs

- Ist ein Produkt oder eine Dienstleistung nicht mit den Vorgaben zur Barrierefreiheit konform, ist der Wirtschaftsakteur verpflichtet, die Marktüberwachungsstelle unverzüglich zu informieren
- Dabei muss er auch ausführliche Angaben zu den von ihm ergriffenen Korrekturmaßnahmen machen
- Weiterhin lösen auch Meldungen über die Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen nach § 16 (grundlegende Änderung) und § 17 (unverhältnismäßige Belastung) BFSG eine Prüfung durch die MLBF aus

Reaktive Marktüberwachung

Überblick: Bisher eingegangene Meldungen

- Anfragen und Beschwerden: ca. 250
 - Davon ca. 50 % im Anwendungsbereich des BFSG
- Meldungen über Nichtkonformitäten: ca. 700
 - In ca. 500 Fällen Nachforderungen an Wirtschaftsakteure verschickt
- einige Meldungen über Ausnahmen
 - insbesondere von Verlagen betreffend E-Books

Durchsetzung nach BFGG

- Die Marktüberwachungsbehörde fordert das verantwortliche Unternehmen dann entsprechend bei sogenannter formaler oder materieller Unvereinbarkeit dazu auf, die Konformität herzustellen. Wird keine Konformität hergestellt, können Maßnahmen bis hin zur Untersagung der Bereitstellung des Produktes oder des Dienstleistungsangebots folgen.
- Darüber hinaus kann es bei einer Berufung auf Ausnahmen, z. B. die unverhältnismäßige Belastung in einer Konformitätserklärung, zu einer Überprüfung kommen.

Einheitliche Umsetzung des EAA

- Bei der nationalen Umsetzung der Vorgaben in den EU-Mitgliedsstaaten entstehen Unterschiede
- Beispielsweise bestehen Unterschiede zwischen Frankreich und Deutschland:
 - Einige Elemente von Personenbeförderungsdiensten im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr sind in Deutschland von den Anforderungen ausgenommen, in Frankreich sind alle Elemente erfasst

Einheitliche Umsetzung des EAA

- Für eine möglichst einheitliche Umsetzung des EAA ist die EU-Kommission zuständig. Sie wird dabei unterstützt von
 - einem Ausschuss (Art. 27) und
 - einer Arbeitsgruppe (Art. 28)
- Der Arbeitsgruppe gehören unter anderem Vertreter der Marktüberwachungsbehörden und von Betroffenenverbänden an

EAA / BFSG und die technische Entwicklung

- 15 Jahre der Digitalisierung verändern viel:
 - viele Verbraucheranwendungen, die bei Ausarbeitung des EAA / BFSG noch nicht bedacht wurden, werden zunehmend digital angesteuert und oft per Touchscreen bedient, beispielsweise
 - Haushaltsgeräte (Waschmaschinen, Backöfen, Kühlschränke)
 - Selbstbedienungskassen in Supermärkten
 - Diese verfügen oft über Barrieren (z. B. Touchscreens ohne Sprachausgabe oder außerhalb der Reichweite) - sind aber vom Anwendungsbereich des EAA / BFSG noch nicht erfasst

EAA / BFSG und die technische Entwicklung

- Aber: die Technische Weiterentwicklung bietet auch enormes Potenzial, beim Abbau von Barrieren zu unterstützen
- zum Beispiel:
 - Automatisch generierte Alternativtexte für Bilder
 - Automatisch generierte Untertitel bzw. Transkriptionen bei Live-Events
 - Vernetzung vieler Anwendungen (z.B. Smart Home) mit Barrierefreiheitstechnologien (z.B. Smartphone mit Screenreader)
 - Kommunikation in leichter Sprache ([Jugend Forscht - Jacob](#))

**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**