Comverion GmbH

Dokumentation nach § 16 Abs. 3 BfSG

zur Einschränkung der Verpflichtung nach § 3 Abs. 1, 14 Abs. 1 Nr. 1 BfSG iVm § 14 BfSGV

(„Text in Echtzeit“)

Comverion GmbH – nachfolgend „Anbieter“ –

Ergebnis und Zusammenfassung

Die beiden folgend genannten Pflichten nach 14 Abs. 1 Nr. 1 BfSG iVm § 14 BfSGV sind gem. § 16 BfSG im Rahmen der reinen Sprachtelefonie (über den sog. „Sprachkanal“) **nicht zu erbringen**. Denn sie würden zu einer **grundlegenden Veränderung der Sprachtelefonie** führen, die nach der Verkaufsauffassung und der aktuellen Technik auf Sprache beschränkt ist und das Wesensmerkmal des Dienstes bildet.

- „Text in Echtzeit“ (RTT) sowie
- „Notruf mit Text in Echtzeit“.

Hierzu erfolgen die **Dokumentation und Begründung zur Befreiung nach § 16 BfSG**.

1. Sprachdienste des Anbieters

Anbieter erbringt Sprachkommunikationsdienste insbesondere als Call-Through-Dienste. Die Dienste sind aus dem Festnetz und Mobilfunknetz erreichbar und machen Ziele im Fest- und Mobilfunknetz erreichbar (national und international). Diese Dienste gelten als Telekommunikationsdienste nach § 2 Nr. 7 BfSG. Video-Telefonie wird nicht angeboten, somit besteht keine Verpflichtung für einen „Gesamtgesprächsdienst“. Da keine Teilnehmeranschlüsse angeboten werden, besteht keine eigene Verpflichtung, Notrufe zu ermöglichen.

Gegenstand der vorliegenden Dokumentation nach § 16 Abs. 3 BfSG sind die Dienste der Sprachtelefonie, die ausschließlich über den sog. Sprachkanal im Mobilfunk oder End-to-End im Festnetz übertragen werden.

Die Sprachtelekommunikationsdienste werden nach den geltenden technischen Standards über den sog. „Sprachkanal“ abgewickelt und übertragen. Aufgrund der historischen Ausgestaltung und der technischen Realisierung ist die Funktion des Sprachkanals im Festnetz sowie teilweise im Mobilfunknetz aktuell auf die Übertragung von Sprache beschränkt. Dieser Sprachkanal lässt Ende-zu-Ende technisch aktuell keine Textnachrichten und keine Übertragung „Text in Echtzeit“ zu.

Sollen Text, Video- und Datenfunktionen genutzt werden, werden hingegen smarte OTT-Applikationen („Online-Kommunikationsdienste“) und der Datenkanal genutzt. Es wird hierbei kein klassisches Telefonat über den Sprachkanal aufgebaut.

Aktuell besteht im Festnetz kein verfügbarer Standard zur Ermöglichung von RTT über Netzgrenzen hinweg und im Zusammenspiel mit den verfügbaren Endgeräten (End-to-End). Soweit Endgeräte versuchen, über den reinen Sprachkanal RTT zu nutzen, führt dies deshalb zum Abbruch des

Verbindungsaufbaus. Aktuell besteht somit eine technische Unmöglichkeit, die nicht in der Leistungssphäre des Anbieters liegt.

Diese Historie sowie die technische Beschränkung haben die Verkehrsanschauung und das Nutzungsverhalten der Verbraucher geprägt. Entsprechend unterscheidet auch die BNetzA bei ihrer Marktbeobachtung¹ zwischen klassischen Telefoniediensten und Online-Diensten, die als OTT-Dienste über den Datenkanal erbracht werden. Eine Marktbefragung der BNetzA (Stand 2023) hat hierbei ergeben, dass die Nutzer diese Unterscheidung gemäß der genannten Verkehrsauffassung kennen und neben oder statt klassischen Telekommunikationsdiensten zu rund 90 % Online-Dienste zur Kommunikation nutzen. Grundsätzlich versenden 92 % (2021: 95 %) der Nutzer von Online-Kommunikationsdiensten Text- und Bildnachrichten; 80 % (2021: 84 %) hiervon auf täglicher Basis.

Auch der Jahresbericht der BNetzA 2022² bestätigt dieses Nutzungsverhalten der Verbraucher. Im Jahr 2022 hatten die Anbieter von Messenger- und Videokonferenz-Diensten im Jahresdurchschnitt 186,07 Mio. monatlich aktive Nutzende (kurz: MAN). Dem Konzept des monatlich aktiven Nutzenden liegt die Annahme zugrunde, dass nur solche "Nutzende" erfasst werden, die über einen NI-ICS (Messageneer und E-Mail-Dienst) mindestens einmal monatlich Nachrichten, Bilder oder Videos versenden bzw. über diesen Dienst telefonieren. Die Nutzung der Sofortnachrichten-Funktion (bzw. Instant-Messaging) ist für die meisten Nutzenden von NI-ICS mittlerweile alltäglich geworden. Diese Art der Kommunikation ist jedoch nicht unmittelbar mit anderen Formen der Textkommunikation, etwa SMS, vergleichbar. Neben dem Versand von Textnachrichten kann über NI-ICS zudem weitere Kommunikation in Form von Bildnachrichten, Videos, Dokumenten, Sprachnachrichten oder Emojis als Sofortnachricht erfolgen. Im Jahr 2022 haben die monatlich aktiven Nutzenden in Deutschland insgesamt 805,39 Mrd. Sofortnachrichten versendet (892,30 Mrd. Sofortnachrichten, einschl. Schätzwerte). Damit wurden im Durchschnitt monatlich rund 361 Sofortnachrichten pro Nutzer versendet. Dies entspricht im Durchschnitt etwa zwölf versendeten Sofortnachrichten am Tag.³

Nach der Verkehrsauffassung und der Erwartung der Verbraucher gilt deshalb zusammengefasst: Ein Verbraucher, der ein klassisches Sprachtelefonat führt, erwartet reine Sprachkommunikation ohne Textfunktion. Will ein Verbraucher Online-Kommunikationsdienste, Video- oder Datendienste nutzen, so wählt er eine entsprechende App, nicht aber ein klassisches Telefonat. Ein Nutzer, der zusätzlich oder anstelle von Sprache „Text in Echtzeit“ nutzen möchte, erwartet und nutzt entsprechend einen Online-Kommunikationsdienst und keine (reine) Sprachtelefonie. Der Anbieter überträgt wie andere Netzbetreiber die über den OTT-Dienst versendeten Nachrichten einschließlich der Textnachrichten, die der Nutzer über den online-Kommunikationsdienst (OTT-App) bereitstellt oder empfängt. Diese Funktion ist jedoch getrennt von der Sprachtelefonie und dem Sprachkanal.

2. Gesetzliche Verpflichtung nach § 14 BfSGV

Das BfSG schreibt die Umsetzung ab dem 26.06.2025. Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2019/882. Nach § 14 BfSGV trifft den Anbieter die folgende (durch § 16 BfSG beschränkte) Verpflichtung zur Ermöglichung von „Text in Echtzeit“ und einem „Gesamtgesprächsdienst“ (Hervorhebung nur hier).

¹ „Nutzung von Online-Kommunikationsdiensten in Deutschland Ergebnisse der Verbraucherbefragung 2023“, Kurzfassung; Abruf 19.03.2025, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Digitales/OnlineKom/befragung_kur23.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

² Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur – Telekommunikation 2022/2023, BT-Drs 20/9837, S. 41 f.; abgerufen am 19.03.2025; <https://dserver.bundestag.de/btd/20/098/2009837.pdf>

³ Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur – Telekommunikation 2022/2023, BT-Drs 20/9837, S. 41 f.; abgerufen am 19.03.2025; <https://dserver.bundestag.de/btd/20/098/2009837.pdf>

„§14 Zusätzliche Anforderungen an Telekommunikationsdienste

*1Bei Telekommunikationsdiensten, die Sprachkommunikation ermöglichen, muss zusätzlich zur Sprachkommunikation **Text in Echtzeit** bereitgestellt werden.2Soweit die Telekommunikationsdienste Video zur Verfügung stellen, muss ein **Gesamtgesprächsdienst** bereitgestellt werden.“*

Text in Echtzeit ist gem. § 2 Nr. 8 BfSG:

„„Text in Echtzeit“ eine Form der textbasierten Kommunikation in Punkt-zu-Punkt-Verbindungen oder bei Mehrpunktverbindungen, wobei der eingegebene Text so versendet wird, dass die Kommunikation vom Nutzer Zeichen für Zeichen als kontinuierlich wahrgenommen wird;“

Text in Echtzeit wird auch genannt Real-Time-Text, kurz RTT. Nach dem Verkehrsverständnis wird bei RTT der eingetippte oder erstellte Text auf geeigneten Geräten sofort (in Echtzeit oder nahezu Echtzeit) übertragen. Empfänger können die Nachricht unmittelbar lesen, noch während sie geschrieben wird.

Ein Gesamtgesprächsdienst (Total-Conversation-Dienst) wird in Echtzeit bereitgestellt. Er ermöglicht eine Echtzeitübertragung von Video-Bewegtbildern, Text und Sprache zwischen Nutzern an zwei oder mehr Standorten (in beide Richtungen). Dieser Dienst wird über den Datenkanal erbracht und ist vorliegend nicht Gegenstand der Betrachtung nach § 16 BfSG.

Diese Verpflichtung zu „Text in Echtzeit“ steht nach **§ 16 BfSG** unter folgender Beschränkung: Die Pflicht gilt nur *„insoweit, als deren Einhaltung keine wesentliche Änderung eines Produkts oder einer Dienstleistung erfordert, die zu einer grundlegenden Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung führt“*.

§ 16 Grundlegende Veränderungen

(1) 1Die Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Absatz 2 zu erlassenden Rechtsverordnung gelten nur insoweit, als deren Einhaltung keine wesentliche Änderung eines Produkts oder einer Dienstleistung erfordert, die zu einer grundlegenden Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung führt. 2Der betreffende Wirtschaftsakteur nimmt eine Beurteilung vor, ob die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Absatz 2 zu erlassenden Rechtsverordnung eine grundlegende Veränderung der Wesensmerkmale mit sich bringen würde.

(2) 1Der Wirtschaftsakteur dokumentiert die Beurteilung nach Absatz 1 Satz 2 und bewahrt sie für einen Zeitraum von fünf Jahren ab der letzten Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt oder ab der letzten Erbringung einer Dienstleistung auf. 2Auf Verlangen der Marktüberwachungsbehörde legt er dieser eine Kopie der in Absatz 1 Satz 2 genannten Beurteilung vor.

(3) Wenn sich der Wirtschaftsakteur bei einem bestimmten Produkt oder einer bestimmten Dienstleistung auf Absatz 1 Satz 1 beruft, unterrichtet er darüber unverzüglich die Marktüberwachungsbehörde und die Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen das Produkt in den Verkehr gebracht wird oder die Dienstleistung angeboten oder erbracht wird.

(4) 1Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 gelten nicht für Kleinstunternehmen, die mit Produkten befasst sind. 2Auf Verlangen der Marktüberwachungsbehörde übermitteln Kleinstunternehmen, die mit Produkten befasst sind und die sich auf Absatz 1 Satz 1 berufen, der Behörde die für die Beurteilung nach Absatz 1 Satz 2 maßgeblichen Fakten.

Der Anbieter hat nach § 16 Abs. 1 S. 2 BFSG eine Beurteilung vorzunehmen, ob die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen der nach § 3 Absatz 2 zu erlassenden Rechtsverordnung eine grundlegende Veränderung der Wesensmerkmale mit sich bringen würde. Diese Beurteilung ist nach Abs. 3 zu dokumentieren. Das vorliegende Dokument bildet diese Dokumentation.

3. Auslegung zum Merkmal „wesentliche Änderung“

Entscheidendes Merkmal dafür, ob nach § 16 BFSG eine Verpflichtung des Anbieters nach § 14 BFGSV besteht, ist der Begriff der „wesentlichen Änderung eines Produkts oder einer Dienstleistung ... , die zu einer grundlegenden Veränderung der Wesensmerkmale des Produkts oder der Dienstleistung führt“. Der Wortlaut basiert wörtlich auf Art. 14 Ab s. 1 lit a) der Richtlinie 2019/882. Dieser Wortlaut ist entsprechend für die Auslegung entscheidend zur Umsetzung der Richtlinie (Grundsatz des Effet Utile).

Der Begriff einer solchen „wesentlichen Änderung“ ist im BFSG und Art. 14 Ab s. 1 lit a) der Richtlinie 2019/882 durch den 2. Halbsatz definiert als „grundlegende Veränderung der Wesensmerkmale des Produktes oder der Dienstleistung“. Die Definition erscheint zum Teil selbstreferenzierend, stellt aber klar, dass in der grundlegenden Veränderung der Wesensmerkmale einer Dienstleistung jedenfalls eine wesentliche Änderung zu sehen ist. Erwägungsgrund 64 der Richtlinie hebt hierzu hervor, dass diese Ausnahme aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gilt und stellt als Befreiungstatbestand auf eine „grundlegende Veränderung“ von Produkt oder Dienstleistung ab. Somit ergibt sich aus der Richtlinie 2019/882, dass es auf das Vorliegen einer „grundlegenden Veränderung“ unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit ankommt.

Die Gesetzesbegründung zu § 16 BFSG enthält ein Beispiel zur Auslegung des Begriffs der grundlegenden Veränderung. Zur Auslegung des Tatbestandsmerkmals „grundlegende Veränderung der Wesensmerkmale“ führt die Gesetzesbegründung zu § 16 BFSG folgendes Beispiel an: *„Der Einsatz einer neuen Technologie oder Software, die die Leistungsfähigkeit eines Produktes in einem solchem Ausmaß beeinflusst, dass dieses nicht mehr den intendierten Zweck erreichen kann, stellt eine solche grundlegende Veränderung der Wesensmerkmale dar.“*⁴

Eine solche Beeinflussung der Leistungsfähigkeit ist vorliegend nicht gegeben, da es vorliegend um die fehlende Funktion als Ganzes und die Frage der Wesensänderung geht. Fraglich ist, ob das Beispiel der Gesetzesbegründung den Begriff der wesentlichen Veränderung abschließend definiert und damit im Ergebnis nur den Fall der „Unbrauchbarkeit“ umfasst. Dies ist nach dem Wortlaut und der Logik nicht der Fall, weil es sich ausdrücklich nur um ein „Beispiel“ für eine grundlegende Veränderung handelt. Dieses Beispiel beantwortet hingegen nicht oder jedenfalls nicht abschließend die Frage nach der Abgrenzung zwischen „grundlegenden“ und „nicht grundlegenden Veränderungen“. Auch welche (weiteren) Veränderungen als „Veränderungen der Wesensmerkmale“ gelten, wird nicht bestimmt. In der Gesetzesbegründung wird die „grundlegenden Veränderung der Wesensmerkmale“ lediglich mit einer Veränderung des „Wesenskerns“ umschrieben.⁵

Teilweise wird in der Literatur der Begriff der wesentlichen Veränderung anhand des Beispiels in der Gesetzesbegründung und wegen Sinn und Zweck des BFSG restriktiv ausgelegt. Maßgeblich für den Ausschluss aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes soll die Einschätzung der Intensität der Veränderung sein, die die Einhaltung an die Barrierefreiheit nach dem BFSG nach sich ziehen würde. Aufgrund des Regelungszwecks des BFSG zur Stärkung der Barrierefreiheit von Dienstleistungen solle jedoch ein strenger Maßstab an eine unverhältnismäßige Belastung anzulegen sein. Der bloße zeitliche oder monetäre Aufwand, um notwendige Anpassungen umzusetzen, solle dabei nicht genügen.⁶

Dieser einschränkenden Auslegung ist in der Pauschalität nicht zu folgen. Zum ersten ist schon die Prämisse unrichtig, dass aus einem Beispiel der Gesetzesbegründung und gegen den Wortlaut des

⁴ BT-Drs. 19/28653, S. 81.

⁵ BT-Drs. 19/28653, S. 82. Franke, ZfPC 2024, 21, 24.

⁶ Jones, DSRITB 2022, 487, 490. Unklar Wagner MMR 2024, 755.

Gesetzes eine vorrangige und abschließende Auslegung einer wesentlichen Änderung zulässig ist. Auch enthält das BfSG in § 16 diese Ausnahme und diese entspricht damit dem Zweck und Ziel des BfSG. Zum Zweiten stellt die „Wesensveränderung“ gar nicht auf eine unverhältnismäßige Belastung, sondern eine unverhältnismäßige Änderung ab. Zum dritten würde eine solche einschränkende Auslegung gegen das Gebot des Effet Utile und der richtlinienkonformen Auslegung verstoßen. Die Richtlinie gibt mit dem Gesetzestext und Erwägungsgrund 64 vor, dass jede wesentliche Änderung der Dienstleistung zum Ausschluss einer Verpflichtung wie Text in Echtzeit führt. Der deutsche Gesetzesgeber wollte dies weder einschränken, noch wäre dies rechtlich möglich. Insbesondere ist zu beachten, dass diese Einschränkung der Pflichten dem Gebot der Verhältnismäßigkeit zu folgen hat und dementsprechend nicht nur auf den Fall der „Extremänderung“ oder des vollständigen Wegfalls des Nutzungszwecks gilt.

Allerdings könnte sich aus der Gesetzesbegründung zu § 17 BfSG im Einklang mit der Richtlinie ergeben, was umgekehrt unter einer nur unwesentlichen Änderung zu verstehen ist. Demnach liegt keine Veränderung der Dienstleistung vor bei kleineren redaktionellen Änderungen oder Updates, die die Dienstleistung an sich nicht berühren.⁷

Zusammengefasst und in Einklang mit der Richtlinie und Erwägungsgrund 64 ist damit der Ausnahmetatbestand mit einer „grundlegenden Veränderung“ jedenfalls dann erfüllt, wenn die Veränderung sich derart spürbar auf das Produkt oder die Dienstleistung auswirkt, dass sich damit der Funktionsumfang für den Verbraucher so spürbar ändert, dass er nicht mehr der ursprünglichen Verkehrsauffassung entspricht.⁸

4. Befreiung nach § 14 BfSG

Der Ausnahmetatbestand des § 14 Abs. 1 1. Alt. BfSG ist erfüllt. Zudem besteht eine nicht vom Anbieter zu vertretende (technische) Unmöglichkeit, die nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen zum Freiwerden von der Verpflichtung nach § 14 BfSGV (RTT) führt. Dies gilt für die „reine“ Sprachtelefonie.

Die Einführung von „Text in Echtzeit“ für reine Sprachtelefonie würde aus technischer Sicht und Sicht der Verkehrsauffassung (Verbraucher) zu einer grundlegenden Veränderung der Dienstleistung „Sprachtelefonie“ führen. Denn bislang ist Sprachtelefonie auf die reine Sprachkommunikation beschränkt. Hierfür sprechen die den Verkehrskreise bekannten technischen Restriktionen der Sprachtelefonie auf Basis des Sprachkanals und der hierfür üblicherweise (auch) verwendeten Endgeräte.

Kein verständiger Verbraucher erwartet nach den tatsächlichen Feststellungen⁹, dass er in einem üblichen Endgerät in Echtzeit Textnachrichten während eines Telefonats (Sprachtelefonie) eingeben kann (siehe Nachweise oben Ziffer 1). Der verständige Verbraucher kennt zwar die Möglichkeit, Text in Echtzeit zu versenden, dies allerdings gerade nicht im Rahmen reiner Sprachtelefonie. Text in Echtzeit ist vielmehr ausschließlich mit der Nutzung smarter Endgeräte bei gleichzeitiger Nutzung von Internet-Kommunikationsdiensten bzw. OTT-Diensten verbunden, wie Facetime, Teams, Zoom, WhatsApp (Sprachanruf und Video) usw. Selbst klassische Messengerdienste (wie z.B. SMS, WhatsApp (Textnachrichten) usw.) lassen zwar Textkommunikation zu, allerdings nicht in Echtzeit. Zudem ist der verständige Verbraucher daran gewöhnt, dass ein Smartphone zwei Benutzungsebenen hat: Klassische Sprachtelefonie und smarte Kommunikation mit Apps auf Basis des Datenkanals.

Diese Einordnung gilt voraussichtlich mindestens für die nächsten drei Jahre (Juni 2028), da sich die Verkehrsauffassung in dieser Zeit nicht ändern wird.

Vorsorglich zu betonen ist, dass den interessierten Verbrauchern durch die Anwendung von § 16 BfSG hinsichtlich der Anforderung „Text in Echtzeit“ hinsichtlich reiner Sprachtelefonie faktisch kein erkennbarer Nachteil entsteht. Wie bereits ausgeführt ist die Funktion „Text in Echtzeit“ bei der

⁷ BT-Drs. 19/28653, S. 82. *Franke, ZfPC 2024, 21, 24.*

⁸ Ähnlich und weniger streng *Franke, ZfPC 2024, 21, 24.*

⁹ Siehe hierzu oben Feststellungen der BNetzA unter Nr. 1.

gleichzeitigen Nutzung eines smarten Endgerätes mit einem Internet-Kommunikationsdienst (OTT-Dienst Telekommunikationsdienst (wie Facetime, Skype, Teams usw.) möglich und wird vom Anbieter durch eine Übertragung der Kommunikation auf dem Datenkanal unterstützt. Diese Dienste und ihre Funktion „Text in Echtzeit“ wird in diesem Sinne vom Anbieter als Applikation eines Dritten unterstützt und in keiner Weise beschränkt. Für den Verbraucher steht die Funktion nutzbar zur Verfügung, die Verbreitungsgrad beträgt rund 90 %. Es ist davon auszugehen, dass bei den an der Nutzung der Textfunktion besonders interessierten Kreise die Nutzungsrate bereits annähernd 100 % beträgt. Denn die Internetkommunikationsdienste bieten diese Textfunktion bereits, während dies bei den reinen Sprachkommunikationsdiensten nicht der Fall ist.

5. Anzeige an die Marktüberwachungsbehörde

Diese Dokumentation ist der Marktüberwachungsbehörde nach § 16 Abs. 3 BFSG vorzulegen.

01.06.2025 Neuss