

Bundesverband

Sozialverband Deutschland · Stralauer Straße 63 · 10179 Berlin



**Stv. Leiterin der Abteilung
Sozialpolitik**
Claudia Tietz

Tel. 030 72 62 22-128

Fax 030 72 62 22-328

claudia.tietz@sovd.de

sovd.de

22. Mai 2018

Ti/Pu

Stellungnahme des SoVD

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur [...] Umsetzung der Richtlinie 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen

(BT-Drs. 19/2072)

1. Vorbemerkung

Die Digitalisierung hält im Leben der Menschen immer stärker Einzug. Sie durchdringt inzwischen nahezu alle Lebensbereiche, z. B. Kommunikation und Kontakte, Behörden- und andere Verwaltungsangelegenheiten, Arbeit und Bildung, Reservierungen und Buchungen, Mobilität und Verkehr, Einkäufe, Bankgeschäfte, sogar Arztkonsultationen u.v.a.m.

Es ist daher jetzt wichtiger denn je, Internet und Intranet konsequent barrierefrei zu gestalten. Nur so können alle Menschen an den veränderten Angeboten umfassend und barrierefrei teilhaben.

Der vorliegende Gesetzentwurf zielt auf Verbesserungen beim barrierefreien Zugang zu Websites und mobilen Anwendungen und dient der Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinie 2016/2102 (im Folgenden: Richtlinie).

Der SoVD bedauert, dass der Gesetzentwurf die mit der Richtlinie zugunsten der Barrierefreiheit eröffneten – weitergehenden – Gestaltungsmöglichkeiten nicht

offensiv nutzt, Ausnahmen von der Barrierefreiheit hingegen sehr weitreichend ermöglicht.

Angesichts der enormen Dynamik im Bereich Digitalisierung wäre jetzt der richtige und notwendige Zeitpunkt, die Weichen konsequent zugunsten der digitalen Barrierefreiheit zu stellen und auch die Privatwirtschaft hier einzubeziehen.

Mit Blick auf besondere Personengruppen, z. B. Menschen in höherem Lebensalter und von Armut betroffene Menschen, appelliert der SoVD jedoch zugleich, dass die zunehmende Digitalisierung diese Menschen nicht von Teilhabeangeboten ausschließen darf. Auch wer keinen Laptop oder kein Smartphone besitzt, hat ein Recht auf Teilhabe. Deshalb müssen im Interesse dieser Personengruppen immer auch alternative Zugänge und Teilhabemöglichkeiten sichergestellt werden – selbst in einer digitalen Gesellschaft des 21. Jahrhunderts.

2. Verpflichtung Privater zu digitaler Barrierefreiheit bleibt ausgeklammert

Der SoVD kritisiert, dass private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen von der Pflicht zu (digitaler) Barrierefreiheit weitgehend ausgenommen bleiben. Denn der Anwendungsbereich der Richtlinie beschränkt sich auf öffentliche Stellen des Bundes (vgl. § 12 Nr. 1-3 BGG-E i.V.m. § 1a BGG-E).

Damit nutzt Deutschland die von der Richtlinie eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich privater Anbieter von Gütern und Dienstleistungen nicht. Ausdrücklich ermutigt die Richtlinie in Ziffer 34 der Erwägungsgründe die Mitgliedsstaaten „*die Anwendung dieser Richtlinie auf private Stellen auszuweiten, die Einrichtungen und Dienste anbieten, die der Öffentlichkeit offenstehen bzw. bereitgestellt werden [...]*“.

Zwar verkennt der SoVD nicht, dass mit § 12 Nr. 3 BGG-E auch Einrichtungen des Privatrechts vom Anwendungsbereich erfasst werden können. Jedoch ist erforderlich, dass diese Einrichtungen dem Bund zuzuordnen sind. Damit bleibt der Großteil der privaten Unternehmen, die Güter und Dienstleistungen (digital) anbieten, weiterhin vom Anwendungsbereich des Gesetzentwurfes ausgeklammert.

Es ist zudem nicht ausreichend, dass der Bund im Wege von Zielvereinbarungen mit gewerbsmäßigen Anbietern von Websites sowie von grafischen Programmoberflächen und mobilen Anwendungen auf barrierefreie Angebote hinzuwirkt, wie dies § 12 a Abs. 7 BGG-E normiert. Denn diese gewerblichen Anbieter werden nur dann konsequent Barrierefrei-Standards umsetzen, wenn sie aus der privaten Wirtschaft den Auftrag hierzu erhalten. Insoweit bleibt die Pflicht privater Unternehmen, digitale Barrierefreiheit sicherzustellen, unabdingbar – sie wird durch § 12 a Abs. 7 BGG-E nicht umgesetzt. Dies kritisiert der SoVD.

3. Rückschritte von geltenden Standards möglich

Mit Sorge sieht der SoVD, dass der Gesetzentwurf Optionen eröffnen könnte, hinter bereits erreichte Standards zur Barrierefreiheit nach BGG zurückzufallen.

Bislang verpflichtet § 12 Abs. 1 BGG die Träger der öffentlichen Gewalt, ihre Internetauftritte und –angebote sowie die von ihnen zur Verfügung gestellten grafischen Programmoberflächen, einschließlich Apps und sonstiger Anwendungen für mobile Endgeräte barrierefrei zu gestalten.

§ 12 a BGG-E des vorliegenden Gesetzentwurfs hingegen bezieht die Verpflichtung zur Barrierefreiheit jedoch nur noch auf Websites und mobile Anwendungen (einschließlich der für die Beschäftigten bestimmten Angebote im Intranet). Grafische Programmoberflächen hingegen werden nicht mehr ausdrücklich einbezogen in § 12 a Abs. 1 BGG-E.

Damit könnten nicht web-basierte Anwendungen – z. B. die terminalbasierte Nutzung der elektronischen Gesundheitskarte oder Informationen der Bundesverwaltung auf DVD – von der Pflicht zur Barrierefreiheit zukünftig ausgeklammert werden. Der SoVD sieht dies als Rückschritt zu bereits erreichten gesetzlichen Standards. Er betont, dass die Richtlinie nach Art. 2 ausdrücklich nur Mindestanforderungen normiert und deshalb die Mitgliedsstaaten nicht gehindert sind, Maßnahmen einzuführen oder aufrechtzuerhalten, die über die in der Richtlinie festgelegten Mindestanforderungen für die Barrierefreiheit hinausgehen.

Insoweit appelliert der SoVD an den Gesetzgeber, die grafischen Programmoberflächen in den Geltungsbereich des § 12 a BGG-E (wieder) aufzunehmen.

4. Weiten Ausnahmetatbestand darf es nicht geben

§ 12 a Abs. 6 BGG-E sieht vor, dass öffentliche Stellen des Bundes im Einzelfall von der barrierefreien Gestaltung absehen können, soweit sie durch eine barrierefreie Gestaltung unverhältnismäßig belastet würden. Eine solche Ausnahmeregelung gab es im BGG bisher nicht. Die Neuregelung würde überdies weit über die Ausnahmemöglichkeiten hinausgehen, welche die Richtlinie eröffnet. Der SoVD kritisiert dies mit Nachdruck.

Zwar verschließt sich der SoVD Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht von vornherein. Auch der bisherige § 12 Abs. 1 BGG ermöglichte eine schrittweise Herstellung von Barrierefreiheit, um die Träger in zeitlicher Hinsicht vor Überforderung zu schützen. Jedoch blieb das Ziel, vollständige Barrierefreiheit herzustellen.

Hiervon geht § 12 a Abs. 6 BGG-E nunmehr prinzipiell ab. Er ermöglicht den öffentlichen Stellen des Bundes unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ggf. auch dauerhaft von Barrierefreiheit abzusehen.

Die Pflicht, einen solchen weiten Ausnahmetatbestand zu schaffen, kann der Richtlinie nicht entnommen werden, auch wenn die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung unterstreicht, die Regelung der Richtlinie stünde nicht zur

Disposition. Denn die Richtlinie normiert nur Mindestanforderungen zur Barrierefreiheit (vgl. Art. 2). Die Bundesregierung verweist zudem auf verpflichtete Einrichtungen des Privatrechts – gerade zugunsten befristet geförderter Zuwendungsempfänger könne die Ausnahmeregelung geboten sein. Der SoVD sieht in diesen Fällen jedoch vorrangig den Bund in der Pflicht, mittels Förderpraxis dafür Sorge zu tragen, dass Zuwendungsempfänger digitale Barrierefreiheit tatsächlich umsetzen und dass hierfür auch finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden.

Der SoVD plädiert daher dafür, anstelle des weiten Ausnahmetatbestandes in § 12 a Abs. 6 BGG-E den Weg der schrittweisen Barrierefreiheit, wie er auch bisher schon galt nach dem BGG, weiterzugehen und dies entsprechend in § 12 a Abs. 1 BGG-E zu verankern, um so dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen.

Höchst hilfsweise betont der SoVD, dass die Ausnahmenvorschrift in § 12 Abs. 6 BGG-E, sollte der Gesetzgeber ungeachtet der o.g. Grundsatzkritik weiter an dieser festhalten, in jedem Fall deutlich enger gefasst werden muss. Ihr Ausnahmecharakter ist zwingend zu verdeutlichen („nur ausnahmsweise, wenn und soweit aus berechtigten Gründen ...“). Die in Art. 5 sowie in Erwägungsgrund Nr. 39 normierten Abwägungsmaßstäbe dürfen keinesfalls unterlaufen werden; insbesondere dürfen mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnis nicht als berechtigte Gründe gelten, um Ausnahme von der Pflicht zur Barrierefreiheit zu erwirken.

Zugleich müssen wirksame Umsetzungs- und Überwachungsmechanismen geschaffen werden, um die Ausnahmetatbestände durch betroffene Einzelpersonen, aber auch durch Behindertenverbände wirksam überprüfen lassen zu können.

5. Wirksame Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren sichern

Der SoVD begrüßt ganz ausdrücklich, dass die Richtlinie Maßnahmen zur Durchsetzung von Barrierefreiheit beabsichtigt. Werden diese wirksam im deutschen Recht implementiert, können damit entscheidende Instrumente zur Verfügung stehen, um Barrierefreiheit nicht nur formal verpflichtend zu normieren, sondern auch in der praktischen Umsetzung zu unterstützen und tatsächlich voranzubringen.

Zu den Instrumenten im Einzelnen:

a) Erklärungen zur Barrierefreiheit und Feed-Back-Mechanismen unterstützen praktische Umsetzung

Die öffentlichen Stellen des Bundes werden nach § 12 b BGG-E verpflichtet, eine Erklärung zur Barrierefreiheit auf ihrer Website zu geben. Zugleich ist eine Rückmeldemöglichkeit zu eröffnen, um noch bestehende Barrieren mitzuteilen. Auch ist ein Hinweis auf das Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG zu eröffnen.

Der SoVD unterstützt die vorgesehenen Regelungen im Grundsatz. Er betont, dass die Erklärung zur Barrierefreiheit leicht verständlich und leicht auffindbar sein muss,

um effektiv zu sein. Eine entsprechende Konkretisierung im Gesetzestext wäre daher wünschenswert.

Überdies sollten Betroffene nicht nur die Möglichkeit haben, Informationen zur Umsetzung der Barrierefreiheit zu erfragen (vgl. § 12 b Abs. 2 Ziffer 2 BGG-E), sondern sie sollten die von den Barrierefreiheitsanforderungen ausgenommenen Informationen auch anfordern können, wie dies die Richtlinie normiert (vgl. Erwägungsgrund 46 und Art. 7 Abs. 1 lit. b).

b) Effektive Rechtsdurchsetzung ermöglichen

Nicht zuletzt ist die Möglichkeit einer effektiven Rechtsdurchsetzung wichtig, damit die Vorgaben der Richtlinie in der Praxis überprüft und ggf. durchgesetzt werden können. Art. 9 der Richtlinie fordert zu Recht ein „angemessenes und wirksames Durchsetzungsverfahren“.

Die Bundesregierung beabsichtigt, das Durchsetzungsverfahren bei der Schlichtungsstelle nach § 16 BGG anzusiedeln. Dies erscheint im Grundsatz sachgerecht, da damit ein niedrighschwelliges, kostengünstiges Verfahren zur Verfügung steht. Jedoch ist die Teilnahme am Schlichtungsverfahren bislang freiwillig, öffentliche Stellen des Bundes sind bisher weder verpflichtet, sich auf die Schlichtung einzulassen, noch lösungsorientiert an dieser mitzuwirken. Daher plädiert der SoVD für eine gesetzliche Mitwirkungspflicht der öffentlichen Stellen des Bundes am Schlichtungsverfahren.

Überdies sollte die Schlichtungsstelle, sofern ein Schlichtungsverfahren scheitert, auch Verstöße gegen die Pflicht zur Barrierefreiheit feststellen können. Dies erhöht die Bereitschaft, sich konstruktiv in Schlichtungsverfahren einzubringen.

Abgesehen vom Schlichtungsverfahren muss auch die Möglichkeit einer gerichtlichen Durchsetzung der gesetzlichen Pflichten zur digitalen Barrierefreiheit möglich bleiben. Diese darf sich nicht, wie in § 14 Satz 1 BGG-E derzeit beabsichtigt, auf Träger der öffentlichen Gewalt beschränken, denn verpflichtet nach § 12 a, b BGG-E werden weitergehend sämtliche „öffentlichen Stellen des Bundes“. Zudem sollte nicht nur die tatsächliche Umsetzung von Barrierefreiheit nach § 12 a BGG-E gerichtlich überprüft werden können, sondern auch die Rechtmäßigkeit von Erklärungen zur Barrierefreiheit nach § 12 b BGG-E. Die benannten Rechtspflichten sollten zudem auch im Wege des Verbandsklagerechts überprüft und ihre Durchsetzung dort mittels Leistungsklage ermöglicht werden.

Der SoVD regt entsprechende Ergänzungen in §§ 14, 15 BGG-E an.

c) Wirksames Monitoring sichern

Zu begrüßen sind auch die Regelungen in § 12 c, 13 BGG-E, wonach die Bundesfachstelle Barrierefreiheit ein regelmäßiges Monitoring zur Umsetzung der Barrierefreiheit sicherstellen soll. Die regelmäßige Überwachung der mit dem BGG normierten Pflichten zur (digitalen) Barrierefreiheit ist ein entscheidendes Element, um Entwicklungen zielgerichtet voranzubringen, zu unterstützen und einzufordern. Insoweit sollte die Fachstelle nicht nur anlässlich der Prüfergebnisse beraten (vgl. § 13 Abs. 3 Nr. 2 BGG-E), sondern auch die Beseitigung von Mängeln nachhalten.

Überdies ist sicherzustellen, dass die Bundesfachstelle Barrierefreiheit den ihr zugewiesenen neuen Aufgaben sachgerecht nachkommen kann, indem die erforderlichen finanziellen Rahmenbedingungen uneingeschränkt gewährleistet werden.

6. Abschließende Überlegungen

Abschließend weist der SoVD darauf hin, dass Schulungsprogramme von entscheidender Voraussetzung sind, um die gesetzlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit in der Praxis wirksam umzusetzen.

Zu Recht betont die Richtlinie daher das Erfordernis, das Personal, das für den barrierefreien Zugang zu Websites und mobilen Anwendungen verantwortlich ist, im Hinblick auf die Erstellung, Verwaltung und Aktualisierung barrierefrei zugänglicher Inhalte von Websites und mobilen Anwendungen zu schulen (vgl. Art. 7 Abs. 4). Über die ergriffenen Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen muss Deutschland nach Art. 8 Abs. 5 lit. d) der Richtlinie der Kommission regelmäßig berichten.

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält diesbezüglich noch keine Konkretisierungen. Der SoVD geht jedoch davon aus, dass entsprechende Schulungsprogramme in Bund und Ländern zeitnah aufgelegt und umgesetzt werden – im Interesse der Verwirklichung möglichst weitgehender, digitaler Barrierefreiheit.

DER BUNDESVORSTAND
Abteilung Sozialpolitik