

– Fachbeitrag E3-2024 –

26.03.2024

Digitale Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen

Teil III: Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen – Maßnahmen zur Sicherstellung von Barrierefreiheit sowie Verwaltungsportale¹

Von Uwe Boysen, Vorsitzender Richter am Landgericht Bremen i. R. und Diplomsozialwissenschaftler und Andreas Carstens, Richter am Finanzgericht Niedersachsen, Vertrauensperson der schwerbehinderten Richterinnen und Richter

I. Einleitung

Diese Beitragsreihe widmet sich der digitalen Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen und den hierzu geltenden rechtlichen Anforderungen. Nachdem in Beitragsteil I aufgezeigt wurde, was digitale Barrierefreiheit bedeutet, folgte in Beitragsteil II eine Übersicht dazu, wer zur Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen verpflichtet ist, welche konkreten rechtlichen Verpflichtungen und Standards einzuhalten sind und welche Ausnahmen bestehen. In diesem Beitrag werden die Maßnahmen zur Sicherstellung dieser Vorgaben vorgestellt und die Barrierefreiheit von digitalen Verwaltungsleistungen nach dem Onlinezugangsgesetz, die über Verwaltungsportale von Bund und Ländern angeboten werden, in den Blick genommen.

Die übrigen Beitragsteile befassen sich mit den Anforderungen an die digitale Barrierefreiheit außerhalb von Websites und mobilen Anwendungen (Teil IV), von elektronischen Akten und Verfahren zur elektronischen Vorgangsbearbeitung (Teil V), von elektronischen Dokumenten und Formularen und schließlich mit den zukünftigen Herausforderungen der digitalen Barrierefreiheit (Teil VI).

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag E3-2024 in der Kategorie Recht der Dienste und Einrichtungen veröffentlicht; Zitiervorschlag: Boysen, Carstens: Digitale Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen – Teil III: Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen – Maßnahmen zur Sicherstellung von Barrierefreiheit sowie Verwaltungsportale; Beitrag E3-2024 unter www.reha-recht.de; 26.03.2024.

II. Mechanismen zur Sicherstellung von Barrierefreiheit

Die RL (EU) 2016/2102 und ihr folgend die Behindertengleichstellungsgesetze in Deutschland enthalten verschiedene Mechanismen, um die Umsetzung von Barrierefreiheit sicherzustellen und fortlaufend zu verbessern. Hierzu gehören:

- die Erklärung zur Barrierefreiheit
- der Feedback-Mechanismus
- das Durchsetzungsverfahren
- die Einrichtung von Überwachungsstellen sowie
- eine gegenüber der EU bestehende Berichtspflicht.

1. Erklärung zur Barrierefreiheit

Die öffentlichen Stellen von Bund, Ländern und Kommunen sind verpflichtet, eine Erklärung zur Barrierefreiheit ihrer Websites und mobilen Anwendungen zu veröffentlichen. Die entsprechenden Anforderungen finden sich in § 12b BGG. In der Erklärung ist eine tatsächliche Bewertung über die Vereinbarkeit der Website oder der mobilen Anwendung mit den zu beachtenden Anforderungen zur Barrierefreiheit vorzunehmen (vgl. § 7 Abs. 3 und Abs. 5 Satz 1 BITV 2.0). Sollte ausnahmsweise keine vollständige barrierefreie Gestaltung möglich gewesen sein, so muss die Erklärung die Teile, die nicht vollständig barrierefrei sind – einschließlich der dafür vorhandenen Gründe – benennen, sowie ggf. auf barrierefrei gestaltete Alternativen hinweisen (vgl. z.B. § 12b Abs. 2 BGG, sowie für das Landesrecht z. B. § 9b Abs. 2 NBGG). Dass die Erklärung zur Barrierefreiheit selbst in einem barrierefreien Format zu veröffentlichen ist, dürfte selbstverständlich sein. Darüber hinaus muss sie von der Startseite und von jeder Unterseite einer Website erreichbar sein (§ 7 Abs. 1 Satz 1 BITV 2.0). Bei mobilen Anwendungen ist die Erklärung an der Stelle zu veröffentlichen, an der deren Herunterladen ermöglicht wird, oder auf der Website der öffentlichen Stelle (§ 7 Abs. 1 Satz 2 BITV 2.0).

Neben diesen zwingenden Angaben (siehe dazu auch Art. 1-4 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/1523² sowie dessen Anhang I) kann die Erklärung nach Abschnitt II des Durchführungsbeschlusses auch fakultative Inhalte enthalten (§ 7 Abs. 4 Satz 1 BITV 2.0). Danach sollen öffentliche Stellen in die Erklärung insbesondere auch Angaben zu Maßnahmen aufnehmen, die über die Mindestanforderungen an die barrierefreie Gestaltung hinausgehen sowie zu Maßnahmen, die zur Beseitigung von Barrieren ergriffen werden sollen. Ziel ist, die öffentlichen Stellen dazu anzuhalten, sich mit den freiwilligen Inhalten zu beschäftigen und sie auch, soweit vorhanden, in die Erklärung aufzunehmen.³ Von Interesse für die Nutzerinnen und Nutzer kann überdies sein, zu

² ABl. L 256 vom 12.10.2018, S. 103.

³ Begründung zur BITV 2.0, BAnz AT 29.05.2019 B1, S. 6.

erfahren, ob die Anwendung von einer unabhängigen Stelle auf Barrierefreiheit geprüft worden ist. Deshalb ist in der Erklärung auch darzulegen, ob die Bewertung zur Barrierefreiheit durch einen Dritten, etwa im Wege einer Begutachtung, oder durch die öffentliche Stelle selbst vorgenommen worden ist.

Die Erklärung zur Barrierefreiheit ist mindestens jährlich und bei jeder wesentlichen Änderung der Website oder der mobilen Anwendung zu aktualisieren (§ 7 Abs. 6 BITV 2.0). Damit soll gewährleistet werden, dass bei im Bereich der Informationstechnik häufigen technischen und inhaltlichen Anpassungen Barrierefreiheit nicht (wie leider oft!) übersehen wird. Um den öffentlichen Stellen die Arbeit zu erleichtern, wurde eine Mustererklärung von der Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik veröffentlicht.⁴ Umso unverständlicher ist, dass vielfach eine solche Erklärung noch gänzlich fehlt bzw. den dargestellten Vorgaben offensichtlich nicht entspricht.

2. Feedback-Mechanismus

Websites und mobile Anwendungen öffentlicher Stellen müssen einen Feedback-Mechanismus bereitstellen (z. B. § 12b Abs. 2 Nr. 2 BGG). Betroffene erhalten hierdurch die Möglichkeit, der öffentlichen Stelle, deren Webauftritt oder mobile Anwendung Barrieren enthält, dies zu melden und Informationen, die bisher nicht barrierefrei sind, in einem für sie zugänglichen Format anzufordern (so ausdrücklich § 14 Abs. 2 Nr. 2 BremBGG, § 9b Abs. 2 Nr. 2 NBGG, § 3 Nr. 2 L-BGG-DVO Baden-Württemberg und § 4 Abs. 2 Nr. 2 HVBIT).⁵ Die Formulierung in § 12b Abs. 2 Nr. 2 BGG bleibt allerdings hinter den erwähnten landesrechtlichen Vorschriften zurück und – noch viel wichtiger – hinter Art. 7 Abs. 1 UAbs. 4 lit. b) RL (EU) 2016/2102, der vorsieht, dass öffentliche Stellen auf Anfrage Inhalte, die ausnahmsweise nicht barrierefrei sind, in geeigneter Weise zugänglich machen müssen,⁶ was sich im Übrigen auch aus Art. 21 lit. a) UN-BRK ergibt.

Dabei soll die Möglichkeit bestehen, von jeder Seite eines Webauftritts bzw. über die Navigation einer mobilen Anwendung elektronisch Kontakt mit der entsprechenden öffentlichen Stelle aufzunehmen (§ 7 Abs. 2 BITV 2.0). Sinnvoll für die Nutzerinnen und Nutzer wie für die öffentliche Stelle ist es hier, ein Kontaktformular zu entwickeln, das automatisch die Webadresse der zuvor angezeigten Seite oder die Bezeichnung der zuvor aktiven Ansicht der mobilen Anwendung übernimmt. Es sollte weiter die Kontaktdaten der Nutzenden abfragen und es ermöglichen, die aufgefundenen Barrieren genauer zu beschreiben.⁷

⁴ Mustererklärung: www.bfit-bund.de/DE/Downloads/downloads.html; eine Mustererklärung enthält auch die Anlage 1 zu § 4 Abs. 1 L-BGG-DVO Baden-Württemberg.

⁵ Siehe auch § 10b Abs. 2 Nr. 2 BGG NRW sowie § 16b Abs. 2 Nr. 2 BGG LSA.

⁶ Dazu auch ErwGr 46 der RL (EU) 2016/2102.

⁷ Begründung zur BITV 2.0, BAnz AT 29.05.2019 B1, S. 6.

Auf solche Anfragen und Hinweise hat die öffentliche Stelle zeitnah zu reagieren, wobei die dazu in den verschiedenen Gesetzen genannten Fristen variieren (nach § 12b Abs. 4 BGG ein Monat, nach § 14 Abs. 3 BremBGG und § 2 Abs. 3 HmbBITVO zwei Wochen).

3. Durchsetzungsverfahren

Wenn Mitteilungen oder Anfragen über den Feedback-Mechanismus nicht zufriedenstellend beantwortet werden oder wenn es darum geht, die Gründe für eine Ausnahme von der generellen Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung zu überprüfen, steht den Nutzerinnen und Nutzern das sog. Durchsetzungsverfahren zur Verfügung.⁸ Die RL (EU) 2016/2102 spricht beispielhaft von der Möglichkeit, sich an eine Ombudsstelle zu wenden, um hier eine wirksame Behandlung der Mitteilungen oder Anfragen zu gewährleisten.⁹ Diese Vorgaben wurden in den Behindertengleichstellungsgesetzen von Bund und Ländern unterschiedlich umgesetzt. Dabei stehen sich die Anrufung einer Schlichtungsstelle (so die Bundesregelung in § 12b Abs. 2 Nr. 3 und § 16 BGG)¹⁰ und die Schaffung der Position eines Beauftragten für barrierefreie Informationstechnik gegenüber (vgl. z. B. § 16 BremBGG, § 6 BIKTG Bln und § 6 HVBIT in Hessen), der – angelehnt an das Vorbild und die Befugnisse des Datenschutzbeauftragten – bei Verstößen gegen die Vorgaben zur Barrierefreiheit tätig wird. An wen sich betroffene Nutzerinnen und Nutzer für das Durchsetzungsverfahren wenden können, ist jeweils in der Erklärung zur Barrierefreiheit zu veröffentlichen.

4. Überwachungsstellen

Ein weiteres Mittel, digitale Barrierefreiheit bei öffentlichen Stellen deutlich voranzubringen, ist die Einrichtung von Überwachungsstellen zur Barrierefreiheit in Bund und Ländern. Sie haben die Einhaltung der Vorgaben zur Barrierefreiheit durch regelmäßige Stichproben zu überprüfen.¹¹ Zuständig sind für die öffentlichen Stellen des Bundes die Überwachungsstelle für Barrierefreiheit von Informationstechnik nach § 13 Abs. 3 BGG und für die öffentlichen Stellen in den Ländern und Kommunen die jeweiligen Landesüberwachungsstellen. Die Überwachungsstelle des Bundes hat in ihrem Web-Auftritt eine Übersicht zu den Überwachungsstellen der Länder veröffentlicht.¹² Das Überwachungsverfahren ist unter Beachtung der Art. 1 bis 7 sowie des Anhangs I des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/1524¹³ durchzuführen (vgl. § 8 Abs. 1 BITV 2.0), der als unmittelbar geltendes Recht verbindliche Vorgaben für die Überwachungsstellen benennt.¹⁴

⁸ Art. 9 Abs. 1 sowie Art. 7 Abs. 1 UAbs. 4 lit. c RL (EU) 2016/2102.

⁹ Art. 9 Abs. 1 Satz 2 RL (EU) 2016/2102.

¹⁰ Zum Landesrecht § 9b Abs. 2 Nr. 3 und § 9d NBGG; § 10d BGG NRW und §§ 9 ff. BITV NRW; § 12b Abs. 1 Nr. 3 und § 17 SBGG.

¹¹ Art. 8 Abs. 1 RL (EU) 2016/2102.

¹² Landesüberwachungsstellen: www.bfit-bund.de/DE/Kontakt/ueberwachungsstellen-der-Laender/ueberwachungsstelle_laender_node.html.

¹³ ABl. L256 vom 12.10.2018, S. 108.

¹⁴ Begründung zur BITV 2.0, BAnz AT 29.05.2019 B1, S. 6.

Bei der Prüfung sind die Anforderungen zur Barrierefreiheit, die sich aus den EU-Vorgaben ergeben, und weitere Anforderungen, die darüber hinaus zu beachten sind (vgl. z. B. § 3 Abs. 3 und Abs. 4 sowie § 4 BITV 2.0), getrennt zu erfassen (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 1 BITV 2.0). Die Überwachungsstellen können ergänzend auch Benutzerfreundlichkeit von Websites und mobilen Anwendungen prüfen (§ 8 Abs. 2 Satz 2 BITV 2.0).¹⁵ Zudem können sie auch wiederholt und anlassbezogen prüfen (§ 8 Abs. 3 BITV 2.0, § 15 Abs. 1 Nr. 1 BremBGG). Sie kontrollieren, ob festgestellte Mängel beseitigt wurden (so die ausdrückliche Regelung in einigen Bundesländern, vgl. z.B. § 9c Abs. 1 Satz 2 NBGG und § 4 Abs. 1 Nr. 2 ThürBarrWebG). Darüber hinaus sollen sie die öffentlichen Stellen anlässlich der festgestellten Mängel beraten (§ 13 Abs. 3 Nr. 2 BGG).

Dabei wird zwischen einer vereinfachten und einer intensiven Überprüfung unterschieden.¹⁶ Bei der Auswahl der Stichproben sind die Verbände und Organisationen von Menschen mit Behinderungen zu konsultieren. Ihre Auffassungen zu bestimmten Websites oder mobilen Anwendungen sind zu berücksichtigen.¹⁷

5. Berichte zum Stand der Barrierefreiheit

Außerdem ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, alle drei Jahre – erstmals zum 23. Dezember 2021 – gegenüber der EU einen Bericht zum Stand der Barrierefreiheit der Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen abzugeben.¹⁸ Zuständig für dessen Erstellung sind die Überwachungsstellen von Bund und Ländern (§ 12c Abs. 1 und 2 BGG). Die Berichte – darunter auch der Bericht für Deutschland – werden von der EU-Kommission veröffentlicht und können im Internet nachgelesen werden.¹⁹

III. Verwaltungsportale nach dem Onlinezugangsgesetz

Im Rahmen der angestrebten Einführung digitaler Verwaltungsleistungen werden die Verwaltungsportale nach dem Onlinezugangsgesetz (OZG) schon bald eine immer größere Bedeutung erlangen. Auch für sie gelten die Anforderungen an die Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen aus den Behindertengleichstellungsgesetzen von Bund und Ländern. Hierzu hat der Portalverbund nach dem bisherigen § 3 Abs. 1 OZG sicherzustellen, dass Nutzerinnen und Nutzer über alle Verwaltungsportale von

¹⁵ Ebenso ausdrücklich auch Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1524, Anhang I, Nr. 1.2.4.

¹⁶ Zu weiteren Einzelheiten siehe Carstens, Die rechtliche Verpflichtung zur digitalen Barrierefreiheit, in: Peter/Lühr (Hg.), Handbuch Digitale Teilhabe und Barrierefreiheit, 2021, S. 37–79, unter 2.1.2.4.

¹⁷ Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1524, Anhang I, Nr. 2.2.4 und 2.3.5; so ausdrücklich auch § 8 Abs. 4 BITV 2.0.

¹⁸ Zum Inhalt der Berichte siehe neben § 12c BGG auch § 9 BITV 2.0.

¹⁹ Download: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/web-accessibility-directive-monitoring-reports>.

Bund und Ländern einen barrierefreien Zugang zu den angebotenen elektronischen Verwaltungsleistungen erhalten. Dementsprechend heißt es in der Begründung des Gesetzes²⁰ aus dem Jahr 2017:

„Auch mit Blick auf die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention (hier insbesondere Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) ist ein barriere- und medienbruchfreier Zugang der Nutzer zu den einzelnen Verwaltungsportalen über den Portalverbund das Ziel. Der Portalverbund stellt sicher, dass die Portale gemäß § 12 Absatz 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes [jetzt § 12a Abs. 1 BGG] bzw. entsprechend den in den Behindertengleichstellungsgesetzen der Länder getroffenen Regelungen zugänglich sind. Die anzuwendenden technischen Standards sollen sich in der Regel an der „Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz in der jeweils geltenden Fassung orientieren.“

Das sind hier § 3 Abs. 1 bis 4 und § 4 BITV 2.0. Insbesondere bei Online-Funktionen, die eine Nutzerinteraktion ermöglichen, wie beispielsweise das Ausfüllen von Formularen oder die Durchführung von Authentifizierungs-, Identifizierungs- und Zahlungsprozessen, ist über die stets einzuhaltenden Standards zur Barrierefreiheit hinaus nach § 3 Abs. 4 BITV 2.0 jeweils ein höchstmögliches Maß an Barrierefreiheit gefordert.

Die Bundesregierung hat im Mai 2023 einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Onlinezugangsgesetzes vorgelegt.²¹ Um der Barrierefreiheit und der Nutzerfreundlichkeit ein größeres Gewicht zu geben, soll das Onlinezugangsgesetz hierzu einen eigenen Paragraphen erhalten. § 7 Abs. 1 OZG-E sieht zukünftig eine Regelung zur Nutzerfreundlichkeit und § 7 Abs. 2 OZG-E eine Regelung zur Barrierefreiheit vor. Danach soll § 7 Abs. 2 OZG zukünftig die folgende Fassung erhalten:

„Der übergreifende Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen, einschließlich der für diesen Zugang relevanten IT-Komponenten, ist nach Maßgabe der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung so zu gestalten, dass sie barrierefrei nutzbar sind.“

Um die Barrierefreiheit – wie im Gesetzentwurf gewollt – tatsächlich voranzubringen, ist es jedoch erforderlich, das Onlinezugangsgesetz so zu ergänzen, dass alle Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen, die über den Portalverbund zugänglich gemacht werden, nach den Vorgaben der BITV 2.0 barrierefrei zu gestalten sind. Eine Regelung, die diese Verpflichtung auf den „übergreifenden Zugang“ zum Portalverbund begrenzt, verharrt auf halbem Weg.²² Der Bundestag hat das Änderungsgesetz am 23. Februar 2024 in 2. und 3. Lesung beschlossen.²³ Ob und wann die

²⁰ Bundestags-Drucksache 18/11135, S. 92; ergänzend auch S. 5 und 67.

²¹ Bundestags-Drucksache 20/8093.

²² So bereits die ausführliche Stellungnahme des DVBS zum Referentenentwurf unter www.dvbs-online/aktuelles/stellungnahmen/.

²³ Bundesrats-Drucksache 93/24.

Änderungen in Kraft treten, bleibt abzuwarten, da der Bundesrat am 22. März 2024 den Vermittlungsausschuss angerufen hat.²⁴

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

²⁴ Vgl. Bundesrats-Drucksache 93/24 (Beschluss).