

– Fachbeitrag E5-2024 –

04.04.2024

Digitale Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen

Teil V: Barrierefreiheit von elektronischen Akten und elektronischer Vorgangsbearbeitung¹

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 eine Übersicht zu den Barrierefreiheitsanforderungen für Websites und mobile Anwendungen (Beitragsteil II) und den Maßnahmen zur Sicherstellung dieser Vorgaben (Beitragsteil III).

Auf die Befassung mit den Anforderungen an die digitale Barrierefreiheit außerhalb von Websites und mobilen Anwendungen (Beitragsteil IV), folgt in diesem Beitrag eine Übersicht zu den rechtlichen Verpflichtungen und den Standards zur Barrierefreiheit von elektronischen Akten und Verfahren zur elektronischen Vorgangsbearbeitung.

Im abschließenden sechsten Teil der Beitragsreihe wird die Barrierefreiheit von elektronischen Dokumenten und Formularen in den Blick genommen und schließlich ein Ausblick auf die verbleibenden Herausforderungen der digitalen Barrierefreiheit gegeben.

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag E5-2024 in der Kategorie E: Recht der Dienste und Einrichtungen veröffentlicht; Zitiervorschlag: Boysen, Carstens: Digitale Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen – Teil V: Barrierefreiheit von elektronischen Akten und elektronischer Vorgangsbearbeitung; Beitrag E5-2024 unter www.reha-recht.de; 04.04.2024.

II. Rechtliche Verpflichtungen

1. Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes

Das BGG verpflichtet in § 12a Abs. 1 Satz 2 die öffentlichen Stellen des Bundes, und damit nicht zuletzt sämtliche Dienststellen und sonstigen Einrichtungen der Bundesverwaltung², ihre elektronisch unterstützten Verwaltungsabläufe, einschließlich der Verfahren zur elektronischen Vorgangsbearbeitung und zur elektronischen Aktenführung, spätestens bis zum 23. Juni 2021 barrierefrei zu gestalten.³ Insbesondere bei Neuanschaffungen, Erweiterungen und Überarbeitungen ist die Barrierefreiheit bereits bei der Planung, Entwicklung, Ausschreibung und Beschaffung zu berücksichtigen (§ 12a Abs. 3 BGG). Hierbei erfolgt die barrierefreie Gestaltung nach Maßgabe der BITV 2.0⁴ und, soweit diese keine Vorgaben enthält, nach den anerkannten Regeln der Technik.⁵ Ziel der Regelungen in § 12a BGG und § 3 Abs. 1 bis 4 BITV 2.0 ist es, eine umfassend und grundsätzlich uneingeschränkt barrierefreie Gestaltung digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien zu ermöglichen und sicherzustellen (§ 1 Abs. 1 BITV 2.0).⁶ Die Ausnahmeregelung in § 12a Abs. 6 BGG ist daher eng auszulegen.⁷ Wird die Verpflichtung zur Barrierefreiheit nicht von Anfang an konsequent beachtet, können sich öffentliche Stellen später nicht darauf berufen, dass der hierdurch bedingte Mehraufwand zu einer übermäßigen oder unzumutbaren Belastung führt.

Um eine barrierefreie Gestaltung sicherzustellen, haben die obersten Bundesbehörden nach § 12c Abs. 1 Nr. 2 BGG alle drei Jahre, erstmals zum 30. Juni 2021, einen Bericht zum Stand der Barrierefreiheit der elektronisch unterstützten Verwaltungsabläufe zu erstellen.⁸ Darüber hinaus werden sie nach § 12c Abs. 1 Satz 2 BGG verpflichtet, verbindliche und nachprüfbare Maßnahmen- und Zeitpläne zum weiteren Abbau von Barrieren auszuarbeiten. Ob das geschehen ist, ist für Verbände von Menschen mit Behinderungen jedoch nicht nachprüfbar. Bisher ist ihnen ein Zugang zu solchen Berichten mit der Begründung verwehrt worden, es handle sich insoweit nur um Arbeitsgrundlagen. Damit liegt die Vermutung sehr nahe, dass es sich bei dieser Art der Handhabung um einen Verstoß gegen die erwähnten Verpflichtungen aus § 12c Abs. 1 Nr. 2 und § 12c Abs. 1 Satz 2 BGG handelt.

² §§ 12 Satz 1 Nr. 1, 1 Abs. 2a BGG.

³ Dazu bereits Bundestags-Drucksache 18/7824, S. 37 ff. und Bundestags-Drucksache 18/8428, S. 15.

⁴ §§ 2 Abs. 1 Nrn. 3 und 4, 2a Abs. 3–6, 3 Abs. 1–4 BITV 2.0.

⁵ § 12a Abs. 2 BGG.

⁶ Dazu auch die Begründung zur BITV 2.0, BAnz AT 29.05.2019 B1, S. 1–7 (S. 4 f.).

⁷ Siehe bei Carstens, Die rechtliche Verpflichtung zur digitalen Barrierefreiheit, in: Peter/Lühr (Hg.), Handbuch Digitale Teilhabe und Barrierefreiheit, 2021, S. 37–79 unter 2.1.1.4; vgl. auch Beitragsteil II, unter IV. 1.

⁸ Siehe dazu auch Art. 6 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19.07.2016 (BGBl. I S. 3234).

2. Behindertengleichstellungsgesetze der Bundesländer

Inhaltsgleiche Verpflichtungen zur Barrierefreiheit von elektronischen Akten und Verfahren zur elektronischen Vorgangsbearbeitung gibt es auch in mehreren Bundesländern (Niedersachsen: § 9a Abs. 1 Satz 2 NBGG; Berlin: § 4 Abs. 1 Satz 2 BIKTG Bln; Bremen: § 13 Abs. 1 Satz 5 BremBGG; Saarland: § 12a Abs. 1 Satz 2 SaarIBGG). Nach § 12c Abs. 2 NBGG erstellen die obersten Landesbehörden zudem verbindliche und nachprüfbar Maßnahmen- und Zeitpläne zum weiteren Abbau von Barrieren ihrer Informationstechnik. In anderen Bundesländern ergibt sich die Verpflichtung zur Barrierefreiheit elektronischer Akten und IT-Anwendungen am Arbeitsplatz aus der Pflicht, grafische Programmoberflächen⁹, die mit Mitteln der Informationstechnik zur Verfügung gestellt werden, so zu gestalten, dass sie auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich und nutzbar sind (z. B. Art. 14 Abs. 1 BayBGG; § 14 Abs. 1 HessBGG; § 10 Abs. 1 BGG NRW).

3. E-Government-Gesetze der Bundesländer

In zahlreichen Bundesländern ist die Verpflichtung zur Barrierefreiheit auch in den dortigen E-Government-Gesetzen geregelt. So sehen beispielsweise § 12 Abs. 6 SächsEGovG und § 7 Abs. 4 EGovG Berlin ausdrücklich vor, dass Verfahren zur elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung technisch so zu gestalten sind, dass sie auch von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können. Allerdings gilt die Regelung in Sachsen nur für Landesbehörden. Eine inhaltsgleiche Regelung enthält auch § 14 Abs. 2 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen. Das Berliner EGovG schreibt außerdem vor, dass Barrierefreiheit als Aufgabe bereits von den für die IT-Koordination und Steuerung zuständigen Stellen zu beachten ist.¹⁰ § 14 Abs. 2 EGovG Baden-Württemberg verweist für die Gestaltung von elektronischen Verwaltungsabläufen und Verfahren zur elektronischen Aktenführung auf die entsprechende Anwendung der Anforderungen der BITV 2.0. Und Art. 8 Abs. 1 EGovG Bayern verpflichtet die Behörden, die Barrierefreiheit der nach dem EGovG des Landes erforderlichen elektronischen Infrastruktur zu fördern.¹¹

4. Justizgesetze und -verordnungen

Auch für den Bereich der Justiz besteht eine Verpflichtung zur Barrierefreiheit der elektronischen Akten. Das Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 5. Juli 2017¹² sieht

⁹ Zum Begriff der grafischen Programmoberflächen siehe § 2a Abs. 6 BITV 2.0.

¹⁰ §§ 20 Abs. 2 Nr. 8, 21 Abs. 2 Nr. 3 EGovG Berlin.

¹¹ Zu weiteren Einzelheiten siehe die Kommentierung zu den E-Government-Gesetzen der Länder in: Denkhaus/Richter/Bostelmann, E-Government-Gesetz/Onlinezugangsgesetz, Kommentar, 1. Aufl. 2019.

¹² BGBl. I 2017, S. 2208.

hierzu vor, dass die erforderlichen Anforderungen zur Barrierefreiheit durch Rechtsverordnungen des Bundes und der Länder festgelegt werden.¹³ Dementsprechend heißt es beispielsweise in § 4 der Bundesstrafaktenführungsverordnung (BStrafAktFV) und wortgleich in § 5 der Bundesgerichte-Aktenführungsverordnung (BGAktFV):

„Elektronische Akten und Verfahren zur elektronischen Aktenführung und -bearbeitung sollen technisch so gestaltet werden, dass sie, soweit technisch möglich, barrierefrei zugänglich und nutzbar sind. Hierzu sollen die Anforderungen an die Barrierefreiheit im Sinne der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung vom 12. September 2011 (BGBl. I, S. 1843) ... in der jeweils geltenden Fassung bereits bei der Planung, Entwicklung, Ausschreibung und Beschaffung beachtet werden.“

Eine ähnliche Regelung enthält auch § 8 der Verordnung zur elektronischen Aktenführung bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften (eAktVO) in Baden-Württemberg. Und nach § 7 Abs. 3 Satz 1 der Thüringer eAkten-Verordnung Justiz¹⁴ ist die uneingeschränkte Nutzbarkeit der elektronischen Akte für Menschen mit Behinderungen durch das elektronische Dokumenten-Management- und Vorgangsbearbeitungssystem, unterstützende Techniken oder sonstige Hilfsmittel zu gewährleisten. Auch hier wird auf die Standards der BITV 2.0 in ihrer jeweils geltenden Fassung Bezug genommen.¹⁵ In § 5 der Niedersächsischen Verordnung zur elektronischen Aktenführung bei den Gerichten (Nds. AktGerVO) heißt es: *„Elektronische Akten und Verfahren zur elektronischen Aktenführung und -bearbeitung sollen technisch so gestaltet werden, dass sie, soweit technisch möglich, barrierefrei zugänglich und nutzbar sind.“* Einen Überblick zum Stand der Barrierefreiheit geben die jährlich aktualisierten Länderberichte zur EDV-Ausstattung in der Justiz¹⁶

5. Arbeitgeberpflichten nach dem SGB IX

Eine generelle Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung der IT-Ausstattung am Arbeitsplatz ergibt sich aus § 164 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 SGB IX,¹⁷ der schwerbehinderten Beschäftigten einen einklagbaren Anspruch gibt¹⁸ und gleichermaßen für private wie für öffentliche Arbeitgeber gilt. Danach hat der Arbeitgeber die Arbeitsstätten einschließlich sämtlicher Betriebsanlagen und Geräte behinderungsgerecht einzurichten und zu unter-

¹³ §§ 298a Abs. 1a Satz 2 ZPO, 46e Abs. 1a Satz 2 ArbGG, 65b Abs. 1a Satz 2 SGG, 55b Abs. 1a Satz 2 VwGO, 52b Abs. 1a Satz 2 FGO und § 32 Abs. 2 Satz 1 StPO.

¹⁴ GVBl. 2021, S. 201.

¹⁵ § 7 Abs. 3 ThürEAktVOJ.

¹⁶ Vgl. [Länderberichte](#).

¹⁷ Ehemals § 81 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 SGB IX; siehe dazu auch § 12a Abs. 4 BGG und § 12a Abs. 4 SaarlBGG.

¹⁸ Vgl. BAG, Urteil vom 14.03.2006 - 9 AZR 411/05, NJW 2006, 3740; BAG, Urteil vom 04.10.2005 - 9 AZR 632/04, NJW 2006, 1691.

halten. Hierzu gehört auch die barrierefreie Gestaltung der IT-Ausstattung am Arbeitsplatz.¹⁹ Das betrifft neben den üblichen Programmen zur Bürokommunikation insbesondere elektronische Akten und besondere Fachanwendungen, aber auch die Kommunikation über das Intranet oder elektronische Dokumente am Arbeitsplatz.²⁰ Diese Verpflichtung besteht nur dann nicht, wenn und soweit ihre Erfüllung für den Arbeitgeber unzumutbar ist oder mit unverhältnismäßigen Aufwendungen verbunden wäre.²¹ Ein Arbeitgeber kann sich jedoch nicht darauf berufen, wenn er die in § 164 SGB IX genannten fachlichen Stellen, insbesondere die Bundesagentur für Arbeit und das Integrationsamt,²² nicht beteiligt, beispielsweise um mit ihnen die Möglichkeit öffentlicher Zuschüsse zu erörtern.²³

6. Arbeitsstättenverordnung

Zu beachten ist außerdem die Arbeitsstättenverordnung. Nach § 3a Abs. 2 ArbStättV hat ein Arbeitgeber, der Menschen mit Behinderungen beschäftigt, die Arbeitsstätten so einzurichten und zu betreiben, dass die besonderen Belange dieser Beschäftigten im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheitsschutz berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere für die barrierefreie Gestaltung des Arbeitsplatzes.²⁴ Diese Norm in Verbindung mit den Technischen Regeln für Arbeitsstätten (ASR V3a.2)²⁵ umfasst auch die IT-Ausstattung am Arbeitsplatz.²⁶ Darüber hinaus legt der Anhang zu § 3 Abs. 1 ArbStättV in Ziff. 6.2 Abs. 1 und Abs. 3 zum Schutz der Beschäftigten Anforderungen an die Bildschirmarbeit fest, die auch für die Barrierefreiheit bedeutsam sind. So müssen z. B. die Text- und Grafikdarstellungen auf dem Bildschirm ausreichend groß und deutlich sein. Außerdem muss es möglich sein, die Zeichengröße und den Kontrast individuell einzustellen.²⁷

¹⁹ Ausführlich Warnke, Ansätze für eine barrierefreie Informationstechnik, ZfPR online 12/2010, S. 31 (32); ebenso Fuchs/Hirsch/Ritz, SGB IX – Kommentar zum Recht schwerbehinderter Menschen, 7. Aufl. 2021, § 164 SGB IX, Rn 30; siehe auch Spiolek (Hg.), Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, 94. Erg.-Lfg., Mai 2018, § 164 SGB IX, Rn 356 ff.

²⁰ Warnke, Inklusion im Alltag: Wie Sie an Bildschirmarbeitsplätzen Barrieren für sehbeeinträchtigte Mitarbeiter abbauen, in: Praxishandbuch Arbeitssicherheit & Gesundheitsschutz im Betrieb, Stand 2013; Stichwort: Sehbeeinträchtigung, S. 4 f.

²¹ § 164 Abs. 4 Satz 3 SGB IX; hierfür trägt der Arbeitgeber die Darlegungslast.

²² Vgl. § 164 Abs. 4 Satz 2 SGB IX.

²³ Vgl. BAG, Urteil vom 14.03.2006 – 9 ARZ 411/05, NJW 2006, 3740; siehe auch Spiolek (Hg.), Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, 94. Erg.-Lfg., Mai 2018, § 164 SGB IX, Rn 395 ff., insb. Rn 398 und Rn 402 ff.

²⁴ § 3a Abs. 2 Satz 2 ArbStättV.

²⁵ GMBI. 37 vom 31.08.2012, S. 663.

²⁶ Warnke, Ansätze für eine barrierefreie Informationstechnik, ZfPR online 12/2010, S. 31 (32) m. w. N.

²⁷ Ausführlich DGUV-Information 215–410 „Bildschirm- und Büroarbeitsplätze“, unter: http://publikationen.dguv.de/dguv/udt_dguv_main.aspx?FDOCUID=23472.

III. Einzuhaltende Standards

1. EN 301 549 und WCAG

Für die barrierefreie Gestaltung von IT-Anwendungen am Arbeitsplatz ist der europäische Standard EN 301 549 „Accessibility requirements for ICT products and services“ zu beachten, der von den europäischen Normungsinstituten im März 2021 in der Version 3.2.1 veröffentlicht wurde.²⁸ Die technische Norm EN 301 549 formuliert in ihrem Abschnitt 11 Anforderungen an die Barrierefreiheit von Software, die zusammen mit Anforderungen aus anderen Abschnitten des Standards zu beachten sind. Die Anforderungen in den Abschnitten 11.1 bis 11.4 beruhen weitgehend auf den Erfolgskriterien der WCAG 2.1²⁹ mit der Konformitätsstufe A und AA. Die weiteren Anforderungen in den Abschnitten 11.5 bis 11.8 fehlen in den WCAG 2.1. Falsch wäre es deshalb, in einer Leistungsbeschreibung (allein) auf die WCAG 2.1 abzustellen. Wesentliche Unterschiede zur Barrierefreiheit von Websites ergeben sich aus dem Abschnitt 11.5, der Anforderungen an die Interoperabilität mit Assistenztechnologien benennt.³⁰ Voraussetzung für die gebotene Interoperabilität ist, dass die jeweilige IT-Anwendung den assistiven Technologien die für die Barrierefreiheit benötigten Informationen zu Benutzerschnittstellenelementen (einschließlich der Bedienfunktionen), zur Eigenschaft von Texten (Text-Attribute) und zum jeweiligen Fokus über eine Barrierefreiheitschnittstelle (Accessibility API)³¹ der Plattform oder des Betriebssystems zur Verfügung stellt (ausführliche Einzelheiten in Abschnitt 11.5 der EN 301 549 V3.2.1).

Weitere Anforderungen zur Barrierefreiheit von Software enthalten die Abschnitte 11.6 bis 11.8, beispielsweise zu Benutzerpräferenzen und zu Autorenwerkzeugen, die erforderlich sind, um barrierefreie Texte zu erstellen. Je nach Software können sich zudem Anforderungen an die Barrierefreiheit aus Abschnitt 5 (Allgemeine Anforderungen), aus Abschnitt 6 (Zwei-Wege-Sprachkommunikation) und Abschnitt 7 (Videofähigkeiten) ergeben. Stets sicherzustellen ist, dass auch Hilfe-Funktionen und Benutzerhandbücher barrierefrei sind (Abschnitt 12).

Der DIN e.V. hat im Juni 2022 eine deutsche Übersetzung der EN 301 549 (V3.2.1) vom März 2021 als DIN EN 301 549 „Barrierefreiheitsanforderungen für IKT-Produkte und – Dienstleistungen“ veröffentlicht.³² Öffentliche Stellen, Schwerbehindertenvertretungen und Menschen mit Behinderungen erhalten einen kostenfreien Zugang zu der deutschen

²⁸ Download: https://www.etsi.org/de-liver/etsi_en/301500_301599/301549/03.02.01_60/en_301549v030201p.pdf.

²⁹ Download: <http://www.w3.org/TR/WCAG21/>.

³⁰ Zur Nutzung von assistiven Technologien siehe auch Beitragsteil II.

³¹ Die Abkürzung API steht für „Application Programming Interface“.

³² Bezug über: www.beuth.de.

Übersetzung, wenn sie sich zu diesem Zweck zuvor in dem Web-Auftritt der Überwachungsstelle des Bundes für die Barrierefreiheit von Informationstechnik³³ für den geschützten Bereich anmelden.³⁴

2. Leitlinien für die Zugänglichkeit von Software

Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung von Software ergeben sich zudem aus den „Leitlinien für die Zugänglichkeit von Software“, die in den Abschnitten 8 bis 11 der DIN EN ISO 9241-171 enthalten sind. Die Anforderungen dieses Standards an die Barrierefreiheit gehen zum Teil über die EN 301 549 (V3.2.1) hinaus und sind bei der barrierefreien Gestaltung von Software ebenfalls zu beachten. Zudem enthält der Standard DIN EN ISO 9241-171 in seinem Abschnitt 8.5 nützliche und hilfreiche Erläuterungen und Beispiele zur Interoperabilität mit assistiven Technologien.

3. Standards für die PDF-Wiedergabe

Für Software, die dazu bestimmt und geeignet ist, elektronische Dokumente und Formulare im Format PDF wiederzugeben (z. B. in Programmen zur elektronischen Aktenführung) sind zugleich die Anforderungen aus Abschnitt 8 der DIN ISO 14289-1 an PDF/UA-konforme Leseanwendungen zu beachten.³⁵ Das ist erforderlich, damit die in PDF-Dateien enthaltenen Strukturinformationen (sog. Tags)³⁶ über die Schnittstellen für Barrierefreiheit an die assistiven Technologien wie Screenreader und Screenmagnifier weitergegeben werden können. Insbesondere Programme zur elektronischen Aktenführung müssen aus diesem Grund PDF/UA-konform sein.

4. User Interface-Elemente

Der Ausschuss für barrierefreie Informationstechnik nach § 5 und § 3 Abs. 5 der BITV 2.0 hat im Frühjahr 2023 die Handreichung „Barrierefreie Gestaltung von User Interface-Elementen“ veröffentlicht.³⁷ Sie ergänzt und konkretisiert die Standards zur Barrierefreiheit. Sie beschreibt für jedes einzelne User-Interface-Element (Bedien-Elemente, Eingabefelder, Auswahllisten, Tabellen, Dialog-Meldungen, ...), welche Informationen zur Barrierefreiheit es enthalten muss, und erläutert, worauf bei der Programmierung zu achten ist. Die Handreichung schließt eine bisher bestehende Lücke, indem sie jedem einzelnen User-Interface-Element die jeweils zu beachtenden Anforderungen zur Barrierefreiheit zuordnet. Hierdurch wird die Verwirklichung von Barrierefreiheit deutlich erleichtert. Diese Handreichung sollte daher bei keiner IT-Entwicklung fehlen.

³³ Web-Auftritt: www.bfit-bund.de.

³⁴ Anmeldung für den geschützten Bereich: <https://www.bfit-bund.de/cae/servlet/path/common/LoginPages?view=renderLogin>.

³⁵ Bezug über: www.beuth.de.

³⁶ Ausführlich dazu Gießmann, Barrierefreiheit von PDF-Dokumenten sicherstellen, in: Kerkmann/Lewandowski (Hg.), Barrierefreie Informationssysteme, 2015, S. 140–176.

³⁷ Download: <https://handreichungen.bfit-bund.de/barrierefreie-ue/>.

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