

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein

I. Einleitung

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren hat am 14. Juni 2018 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein (Landesbehindertengleichstellungsgesetz - LBGG) vorgelegt, durch den die Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (ABl. L 327 vom 2.12.2016, S. 1-15) für Schleswig-Holstein umgesetzt werden soll.

Die Richtlinie (EU) 2016/2102 (nachfolgend EU-Richtlinie) verpflichtet die Mitgliedstaaten, durch geeignete Gesetzes- und Verwaltungsvorschriften sicherzustellen, dass die öffentlichen Stellen ihre Websites und mobilen Anwendungen barrierefrei gestalten, um Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zu Informationen und Dienstleistungen zu ermöglichen und zugleich den Zugang für alle Nutzer zu verbessern. Hierzu sieht die EU-Richtlinie eine Mindestharmonisierung vor. Den Mitgliedstaaten bleibt es nach Art. 2 EU-RL ausdrücklich vorbehalten, Maßnahmen aufrechtzuerhalten oder zu ergreifen, die über die Richtlinie hinausgehen. Neben inhaltlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen und einer Festlegung der einzubeziehenden öffentlichen Stellen enthält die EU-Richtlinie insbesondere Regelungen für ein wirksames Durchsetzungs- und Überwachungsverfahren, das die tatsächliche Umsetzung der Anforderungen zur Barrierefreiheit sicherstellen soll.

Die EU-Richtlinie enthält damit das Potenzial und die Chance, zu einer deutlichen Verbesserung der Barrierefreiheit zu kommen. Leider setzt der Gesetzesentwurf die Richtlinie bisher nur unzureichend um. In Teilbereichen führt er, gemessen an der

gegenwärtig geltenden Rechtslage, sogar zu einer Verschlechterung. Der Gesetzentwurf ist daher um die erforderlichen Regelungen zu ergänzen.

II. Gleichberechtigte Teilhabe in einer digitalen Gesellschaft

Die Verwirklichung von Barrierefreiheit als Grundvoraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe gehört zu den zentralen Prinzipien der UN-Behindertenrechtskonvention. Die UN-Behindertenrechtskonvention (BGBl II 2008, S. 1419; Bekanntmachung des Inkrafttretens: BGBl II 2009, S. 818) verpflichtet deshalb dazu, alle geeigneten Gesetzgebungsmaßnahmen zu ergreifen, um Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zu und eine selbstbestimmte Teilhabe an allen modernen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die elektronisch bereit gestellt werden oder zur Nutzung offenstehen, zu ermöglichen sowie vorhandene Zugangshindernisse und -barrieren zu beseitigen (Art. 4 Buchstabe a iVm. Art. 9 Abs. 1 UN-BRK). Außerdem verpflichtet sie dazu, durch geeignete Gesetzgebungsmaßnahmen sicherzustellen, dass für die Allgemeinheit bestimmte Informationen Menschen mit Behinderungen in Formaten zur Verfügung stehen, die für sie zugänglich und nutzbar sind (Art. 4 Buchstabe a iVm. Art. 21 UN-BRK). Die Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen dient damit zugleich der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

Die schleswig-holsteinische Landesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode (2017 - 2022) zur Förderung der Barrierefreiheit digitaler Angebote bekannt:

"Ein Schwerpunkt der Landesregierung wird die Förderung der Barrierefreiheit von digitalen Angeboten sein. Barrierefreiheit ist Grundvoraussetzung dafür, dass möglichst alle Menschen an allen Facetten des Lebens teilnehmen können. Dies gilt gerade für digitale Angebote und Systeme. Sie sollen genutzt werden, um Barrieren abzubauen oder zu verringern, um älteren Menschen und Menschen mit Einschränkungen die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu erleichtern. Gerade bei digitalen Angeboten ist es möglich, Hindernisse aus dem Weg zu räumen und somit zu mehr Barrierefreiheit beizutragen" (S.108).

In ihrer "Digitalen Agenda" hat die Landesregierung ihren Handlungsrahmen konkretisiert. Sie will die Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen, um Inklusion voran zu bringen: "Wir wollen, dass Digitalisierung zu gelebter Inklusion beiträgt" (Download: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/DigitaleAgenda/Kernthemen/documents/Fachinhalte/I_4_material/4_2_Digitale_Teilhabe.html).

Diesen Anforderungen wird der für Schleswig-Holstein vorgelegte Gesetzentwurf nicht gerecht. Er ist daher im Gesetzgebungsverfahren deutlich zu verbessern.

III. Erforderliche Regelungen zur digitalen Barrierefreiheit im LBGG

Grundsätzlich ist zu kritisieren, dass die im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen nicht aus sich selbst heraus verständlich und von der Praxis daher nur schwer anwendbar sind. Durch die zahlreichen Verweise und Bezugnahmen auf die Richtlinie (EU) 2016/2102 im Gesetzestext erschließt sich der Inhalt des Gesetzes nur, wenn jeweils die Richtlinie daneben gelegt wird. Wünschenswert wäre es, den Gesetzestext so zu formulieren, dass die einschlägigen Vorgaben der Richtlinie vom Gesetz selbst wiedergegeben werden.

Hierbei sind Verbesserungen und Ergänzungen des Gesetzentwurfs insbesondere zu folgenden Regelungen erforderlich:

1. § 12 Abs. 1, Satz 1, 1. Halbsatz LBGG-E (Artikel 1, Nummer 1)

Die Überschrift der Regelung zum sachlichen Anwendungsbereich in § 12 LBGG wird von bisher „Barrierefreie Informationstechnik“ geändert in „Barrierefreier Zugang zu Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen“.

a) Grafische Programmoberflächen

Die Regelung in § 12 Abs. 1 LBGG-E ist unvollständig und führt im Vergleich zur bisher geltenden Rechtslage zu einer Verschlechterung. Während § 12 LBGG die Träger öffentlicher Verwaltung bisher dazu verpflichtet, auch die von ihnen zur Verfügung gestellten grafischen Oberflächen, technisch so zu gestalten, dass Menschen mit Behinderungen sie nutzen können, fehlt diese Verpflichtung in § 12 Abs. 1 LBGG-E.

Die Tatbestandsalternative der grafischen Programmoberflächen soll beispielsweise sicherstellen, dass Informationen, die von öffentlichen Stellen auf CD oder DVD verbreitet werden, für Menschen mit Behinderungen zugänglich und nutzbar sind (siehe Begründung zur BITV 2.0, Kap. 2.1.3, Download:

www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/begruendung-bitv-2-0.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Grafische Programmoberflächen enthalten beispielsweise auch Desktop-Anwendungen wie das Programm „Elster“, der Bürger-Client für das „Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP“ oder die „Ausweis-App“, die von öffentlichen Stellen zum Download für den PC angeboten werden. Außerdem erfasst der Begriff auch „Bedien-Automaten“ und „Terminal-Lösungen“, die von öffentlichen Stellen zur Nutzung durch das Publikum zur Verfügung gestellt werden.

Um eine Verschlechterung der bisher geltenden Rechtslage und einen Abbau bestehender gesetzlicher Verpflichtungen zu vermeiden, ist es daher erforderlich, die

grafischen Programmoberflächen auch weiterhin als eigene Tatbestandsalternative ausdrücklich im Gesetz zu benennen.

Eine Regelung, die diesen Vorgaben genügt, könnte beispielsweise wie folgt lauten:

§ 12 LBGG-E

(1) Die öffentlichen Stellen im Land gestalten ihre Websites und mobilen Anwendungen, einschließlich der für die Beschäftigten bestimmten Angebote im Intranet, sowie die von ihnen zur Verfügung gestellten grafischen Programmoberflächen, die mit Mitteln der Informationstechnik dargestellt werden, barrierefrei.

Auch die bisherige Überschrift der Regelung „Barrierefreie Informationstechnik“, die über Websites und mobile Anwendungen hinausgeht, sollte daher beibehalten werden.

b) Informationen in sozialen Netzen

Der Gesetzentwurf sieht in § 12 Abs. 1 LBGG-E vor, die öffentlichen Stellen des Landes zukünftig zu verpflichten, ihre Websites und mobile Anwendungen barrierefrei zu gestalten. Zur Klarstellung sollte in das Gesetz ausdrücklich aufgenommen werden, dass diese Verpflichtung auch dann gilt, wenn öffentliche Stellen Inhalte und Informationen in sozialen Netzen wie Facebook oder Twitter verbreiten. Aus dem Gesetzestext und der Begründung des Gesetzes ergibt sich nicht, ob Behördeninformationen auf fremden Plattformen von § 12 Abs. 1 LBGG-E erfasst werden. Um eine Regelungslücke zu vermeiden, ist eine Ergänzung des Tatbestandes erforderlich. Eine entsprechende Regelung enthält inzwischen beispielsweise auch § 12a Abs. 8 BGG des Bundes in der seit dem 14.07. 2018 geltenden Fassung (BGBl I 2018, S. 1117) für die dort verpflichteten öffentlichen Stellen des Bundes.

2. § 12 Abs. 1, Satz 1, 2. Halbsatz LBGG-E (Artikel 1, Nummer 1)

Die Ausnahmeregelung in § 12 Abs. 1 Satz 1 bis 3 LBGG-E wird den Vorgaben der EU-Richtlinie nicht gerecht. Sie ist so zu fassen, dass sich der Charakter der Regelung als Ausnahmevorschrift bereits deutlich aus dem Gesetz selbst ergibt und von der Ausnahmeregelung nur dann Gebrauch gemacht wird, wenn deren Voraussetzungen nachvollziehbar vorliegen. Zu besorgen ist andernfalls, dass öffentliche Stellen zukünftig – statt die Vorgaben zur Barrierefreiheit umzusetzen – den vermeintlich bequemeren Weg wählen und sich auf eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Barrierefreiheit berufen werden.

Aus der EU-Richtlinie und der Begründung zum Gesetzentwurf ergibt sich, dass eine Ausnahme nur in engen Grenzen zulässig ist. Nach Art. 5 Abs. 4 EU-RL muss eine öffentliche Stelle, die sich auf das Vorliegen einer Ausnahme beruft, die Gründe hierfür und die davon betroffenen Teile der Barrierefreiheitsanforderungen in der Erklärung zur Barrierefreiheit veröffentlichen (siehe auch Art. 7 Abs. 1 Unterabsatz 4

Buchstabe a EU-RL). Inhalte, bei denen die Voraussetzungen für eine Ausnahme nicht vorliegen, sind uneingeschränkt barrierefrei zu gestalten; ebenso wie die übrigen Teile der Barrierefreiheitsanforderungen einzuhalten sind. Zugleich ist nach Art. 9 Abs. 1 Satz 2, letzter Halbsatz EU-RL sicherzustellen, dass die Gründe für die Ausnahme jederzeit einer unabhängigen Überprüfung unterworfen werden können. Darüber hinaus stellen die Erwägungsgründe der EU-Richtlinie klar, dass als Maßnahmen, die eine unverhältnismäßige Belastung bewirken würden, nur solche Maßnahmen anzusehen sind, die einer öffentlichen Stelle eine übermäßige organisatorische oder finanzielle Last auferlegen würden oder die die Fähigkeit der öffentlichen Stelle, entweder ihren Zweck zu erfüllen oder Informationen, die für ihre Aufgaben und Dienstleistungen erforderlich oder relevant sind, zu veröffentlichen, gefährden würden (so ausdrücklich ErwGr 39 der EU-RL). Die englische und französische Fassung der Richtlinie sprechen insoweit von „excessive burden“ bzw. „charge excessive“. Ausnahmen sind daher an die Voraussetzung zu knüpfen, dass ein deutliches Missverhältnis zwischen Aufwand und Zielerreichung bestehen muss. Keine berechtigten Gründe sind dagegen nach der Richtlinie mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnis der öffentlichen Stelle; ebensowenig die fehlende Beschaffung der erforderlichen Software, da genügende und empfohlene Techniken zur barrierefreien Gestaltung verfügbar sind (siehe ErwGr 39 der EU-RL).

Eine Formulierung, die diesen Vorgaben genügt, könnte beispielsweise wie folgt lauten:

§ 12 LBGG-E

(1) Von den Vorgaben zur Barrierefreiheit dürfen öffentliche Stellen nur abweichen, wenn und soweit die barrierefreie Gestaltung ausnahmsweise eine unzumutbare Belastung bewirken würde. Die Gründe für eine unzumutbare Belastung einschließlich der davon betroffenen Anforderungen zur Barrierefreiheit und der nicht barrierefreien Inhalte sind in der Erklärung zur Barrierefreiheit nach § 12c nachprüfbar darzulegen. Keine berechtigten Gründe sind mangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnis oder die fehlende Beschaffung der erforderlichen Software.

3. § 12a Abs. 1 u. 2 LBGG-E (Artikel 1, Nummer 2)

a) Öffentliche Stellen im Land

Der Gesetzentwurf erweitert in § 12a Abs. 1 LBGG-E den Kreis der Verpflichtungsadressaten über die schon bisher zur Barrierefreiheit der Informationstechnik verpflichteten Träger der öffentlichen Verwaltung hinaus auf sonstige öffentliche Stellen im Land (§ 12a Abs. 1 LBGG-E). Die Erweiterung des Kreises der Verpflichtungsadressaten setzt die Vorgaben der EU-Richtlinie um (Art. 1 Abs. 2 iVm. Art. 3 Nr. 1) und ist ausdrücklich zu begrüßen.

Deutlich zu kritisieren ist dagegen die Ausnahmeregelung in § 12a Abs. 2 LBGG-E, wonach die Verpflichtungen nach § 12 Abs. 1 LBGG-E nicht gelten, soweit

Landesverwaltungen einschließlich der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Bundesrecht ausführen. Eine solche Ausnahme ist mit der EU-Richtlinie nicht vereinbar, da öffentliche Stellen nach Art. 1 Abs. 2 iVm. Art. 3 Nr. 1 EU-RL ausnahmslos zur Barrierefreiheit zu verpflichten sind. Das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes verpflichtet ausschließlich die öffentlichen Stellen des Bundes zur Barrierefreiheit ihrer Websites und mobilen Anwendungen (§ 12a Abs. 1 iVm. § 12 BGG in der seit dem 14.07. 2018 geltenden Fassung). Die öffentlichen Stellen im Land sind daher durch das Landesbehindertengleichstellungsgesetz auch für die Fälle zur Barrierefreiheit ihrer Websites und mobilen Anwendungen zu verpflichten, in denen sie Bundesrecht ausführen.

b) Private Stellen im Land

Für Menschen mit Behinderungen macht es keinen Unterschied, ob sie durch die fehlende Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher oder privater Stellen von einer gleichberechtigten Teilhabe an Informationen und Dienstleistungen ausgeschlossen werden. Die EU-Richtlinie (EU) 2016/2102 ermutigt die Mitgliedstaaten in Erwägungsgrund (ErwGr) 34 daher ausdrücklich, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, soziale Integration, soziale Sicherheit und öffentliche Daseinsvorsorge (Personennahverkehr, Versorgung mit Strom, Gas und Wasser, elektronische Kommunikation) die Anwendung der Richtlinie auf private Stellen auszuweiten, die Einrichtungen und Dienstleistungen anbieten, die der Öffentlichkeit offenstehen bzw. bereitgestellt werden. Deshalb sollten in Schleswig-Holstein beispielsweise auch private Krankenhäuser, Pflegedienste und Nahverkehrsunternehmen gesetzlich verpflichtet werden, ihre Websites und mobilen Anwendungen barrierefrei zu gestalten.

4. § 12a Abs. 3 LBGG-E (Artikel 1, Nummer 2)

Die Ausnahmeregelung in § 12a Abs. 3 LBGG-E, die bestimmte Inhalte von der Verpflichtung zur Barrierefreiheit ausnimmt, ist mit den Zielen einer gleichberechtigten Teilhabe nicht vereinbar und daher ersatzlos zu streichen.

Die Regelung in § 12 LBGG verpflichtet die Träger der öffentlichen Verwaltung bisher, ihre Internetseiten technisch so zu gestalten, dass Menschen mit Behinderungen sie nutzen können. Ausnahmen für bestimmte Inhalte sind nach dem derzeit geltenden Recht nicht vorgesehen. Die Regelung in § 12a Abs. 3 LBGG-E ist überdies entbehrlich, da öffentliche Stellen im Land zukünftig bereits nach § 12 Abs. 1 LBGG-E von einer barrierefreien Gestaltung absehen können, soweit diese eine unverhältnismäßige Belastung bewirken würde.

Zu kritisieren ist auch, dass die Regelung in § 12a Abs. 3 LBGG-E nicht aus sich heraus verständlich ist, da sich der Inhalt der Ausnahmetatbestände nicht aus dem Gesetz selbst ergibt, sondern nur über einen pauschalen Verweis auf Art. 1 Abs. 4 der EU-Richtlinie. Hinzu kommt, dass nahezu alle Ausnahmetatbestände in Art. 1 Abs. 4 EU-RL eine Ausnahme von der Ausnahme enthalten. Für Datei-Formate von Büroanwendungen (Word, PDF, ...) bedeutet dies beispielsweise, dass Ausnahmen

nur für Dokumente zulässig sind, die bereits vor dem 23. September 2018 erstellt wurden und dies auch nur, soweit sie nicht für die aktiven Verwaltungsverfahren der von der betreffenden öffentlichen Stelle wahrgenommenen Aufgaben erforderlich sind. Die Regelung in § 12 Abs. 3 LBGG-E ist für eine Anwendung durch die Praxis daher nur wenig geeignet.

5. § 12b Abs. 3 u. § 12f Nr. 1 u 2 LBGG-E (Artikel 1, Nummer 2)

Der Gesetzentwurf sieht hinsichtlich der einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit in § 12b Abs. 3 LBGG-E vor, dass sich die barrierefreie Gestaltung an den Standards der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV) des Bundes orientiert. Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf in § 12f Nr. 1 u. 2 LBGG-E die Ermächtigung, durch Rechtsverordnung Regelungen über die spezifischen technischen Standards zu treffen, die die öffentlichen Stellen im Land bei der barrierefreien Gestaltung von Websites und mobilen Anwendungen anzuwenden haben sowie zu dem Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung und Aktualisierung der Standards der Informationstechnik.

Die Regelungen genügen den Vorgaben der EU-Richtlinie bisher nicht. Nach der EU-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die öffentlichen Stellen die sich aus Art. 4 iVm. Art. 6 der EU-RL ergebenden Anforderungen zur Barrierefreiheit bei der Gestaltung ihrer Websites und mobilen Anwendungen beachten. Eine Vorschrift die dazu verpflichtet, dass sich die öffentlichen Stellen im Land an der BITV des Bundes lediglich „orientieren“, genügt hierzu nicht. Vielmehr sind die einzuhaltenden Anforderungen verbindlich vorzugeben. Hierzu bietet sich ein dynamischer Verweis auf die in der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV) des Bundes in ihrer jeweils geltenden Fassung festgelegten Anforderungen an. Schon heute gibt es zahlreiche Bundesländer, die die BITV des Bundes in ihrer jeweils geltenden Fassung für anwendbar erklären (vgl. beispielsweise § 14 ThürGIGAVO sowie § 10 Satz 2 Landes-BGG BW, § 2 Hessische Verordnung über Barrierefreie Informationstechnik, § 1 Abs. 1 BayBITV). Der Zusatz „in der jeweils geltenden Fassung“ findet sich zwar in der Begründung zu § 12b Abs. 3 LBGG-E, fehlt aber leider in § 12b Abs. 3 LBGG-E. Er sollte daher - schon aus Gründen der Klarstellung – auch in das Gesetz selbst aufgenommen werden.

Soweit es die Verordnungsermächtigung in § 12f Nr. 1 LBGG-E ermöglichen soll – wie es in der Gesetzesbegründung heißt – auch darüber hinausgehende Anforderungen festzulegen, ist dies ausdrücklich zu begrüßen.

6. § 12c Abs. 3 LBGG-E (Artikel 1, Nummer 2)

Der Gesetzentwurf sieht in § 12c Abs. 3 LBGG-E vor, dass öffentliche Stellen im Land auf Mitteilungen, Anfragen oder Anforderungen, die sie über den Feedback-Mechanismus nach § 12c Abs. 2 Nr. 2 LBGG-E erhalten haben, innerhalb einer angemessenen Frist antworten. Diese Regelung ist zu unbestimmt und wird den Vorgaben der EU-Richtlinie nicht gerecht.

Die Regelung in § 12c Abs. 3 LBGG-E ist so zu ergänzen, dass öffentliche Stellen im Land verpflichtet werden, auf Mitteilungen und Anfragen, die sie über den Feedback-Mechanismus erhalten haben, grundsätzlich kurzfristig, spätestens innerhalb von 2 Wochen, zu antworten (siehe Art. 7 Abs. 1 Unterabsatz 5 EU-RL).

Die bisher in § 12c Abs. 3 LBGG-E enthaltene Regelung („innerhalb einer angemessenen Frist“) ist daher im Gesetz zu konkretisieren. Insbesondere dann, wenn Nutzerinnen und Nutzer Inhalte und Informationen, die bisher nicht barrierefrei gestaltet wurden, in einem für sie zugänglichen Format anfordern (z.B. eine Audio-Information als Leseabschrift oder ein nicht barrierefreies PDF als Word-Dokument), ist eine kurzfristige Antwort erforderlich. Das ist für öffentliche Stellen grundsätzlich auch ohne weiteres umsetzbar. Wenn die Beseitigung gemeldeter Barrieren länger dauert, ist zumindest kurzfristig eine Zwischennachricht möglich (siehe dazu auch ErwGr 46 EU-RL).

7. § 12d Abs. 1 LBGG-E (Artikel 1, Nummer 2)

Im Landesbehindertengleichstellungsgesetz ist festzulegen, dass die in § 12d Abs. 1 u. Abs. 3 LBGG-E vorgesehene Überwachungsstelle als eigenständige und unabhängige Stelle eingerichtet wird. Außerdem sind die Regelungen in § 12d Abs. 1 LBGG-E um die Aufgabe zu ergänzen, bei festgestellten Barrieren auch zu kontrollieren, ob die Mängel beseitigt wurden, sowie bei Bedarf auch anlassbezogene Kontrollen durchzuführen.

Zur Umsetzung der Verpflichtungen aus Art. 8 EU-RL sieht der Gesetzentwurf in § 12d Abs. 3 LBGG-E vor, eine zentrale Überwachungsstelle einzurichten, zu deren Aufgaben nach § 12d Abs. 1 LBGG-E die nach der EU-Richtlinie vorgeschriebene periodische Überprüfung von Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen im Land auf Barrierefreiheit gehört. Die Regelung in § 12d Abs. 1 LBGG-E ist um die Aufgaben zu ergänzen, die öffentlichen Stellen im Land anlässlich der Prüfungsergebnisse zu beraten und zu kontrollieren, ob festgestellte Mängel beseitigt wurden, sowie die Beschwerde- bzw. Ombudsstelle nach § 12e LBGG-E als sachverständige Stelle zu unterstützen. Außerdem sollte die Überwachungsstelle die Möglichkeit erhalten, neben der periodischen Überwachung bei Bedarf zusätzlich auch anlassbezogene Kontrollen durchzuführen, beispielsweise bei Websites und mobilen Anwendungen, bei denen häufig Mängel gemeldet werden, oder die in einem automatisierten Test negativ auffallen.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist die Überwachungsstelle mit dem erforderlichen Personal und den notwendigen Sachmitteln auszustatten. Hierzu sind mindestens eine Leitungsstelle (A 15) und vier weitere Stellen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (A 14 bis A 12) vorzusehen, die neben einer IT-Ausbildung auch über Verwaltungserfahrung verfügen. Dies entspricht der Stellenanzahl, die für die Überwachungsstelle des Bundes nach § 13 Abs. 3 BGG vorgesehen ist (BT-Drs. 19/2072, Begründung, Allg. Teil, VI., 4. b, Seite 21 f. – Erfüllungsaufwand Überwachungsstelle). In einem Flächenland wie Schleswig-Holstein mit Landkreisen,

Städten und Gemeinden, die über je eigene Websites verfügen, dürfte die Anzahl der zu überprüfenden Websites und mobilen Anwendungen sogar höher sein als im Bund.

8. § 12d Abs. 2 LBGG-E (Artikel 1, Nummer 2)

Der Gesetzentwurf ist in § 12d Abs. 2 LBGG-E um die Verpflichtung zu ergänzen, den Bericht über die Ergebnisse der Überwachung und die Nutzung des Durchsetzungsverfahrens auch der Landesregierung und dem Landtag zuzuleiten und damit als Landtagsdrucksache zu veröffentlichen.

9. § 12e LBGG-E (Artikel 1, Nummer 2)

Die bisher im Gesetzentwurf in § 12e LBGG-E enthaltenen Regelungen reichen nicht aus, um ein effektives Durchsetzungsverfahren zu gewährleisten. Im Landesbehindertengleichstellungsgesetz ist festzulegen, dass die für das Durchsetzungsverfahren vorgesehene Beschwerdestelle für barrierefreie Informationstechnik als unabhängige Ombudsstelle bei der oder dem Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen eingerichtet wird. Zudem ist § 12e LBGG-E um die erforderlichen Auskunfts-, Einsichts- und Zugangsrechte sowie die Befugnis zu ergänzen, bei Verstößen gegen die Vorgaben zur Barrierefreiheit die Aufsichtsbehörden zu verständigen.

Die EU-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 9 Abs. 1, ein angemessenes und wirksames Durchsetzungsverfahren - wie z.B. die Möglichkeit, sich an eine Ombudsstelle zu wenden (so ausdrücklich Art. 9 Abs. 1 Satz 2 EU-RL) - zur Verfügung zu stellen, das Nutzerinnen und Nutzer von Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen in Ermangelung einer zufriedenstellenden Antwort auf die Mitteilung von Barrieren oder die Anforderung von Informationen in zugänglichen Formaten in Anspruch nehmen können (siehe dazu auch Art. 7 Abs. 1 Unterabsatz 4 Buchstabe b und c EU-RL). Außerdem muss es nach Art. 9 Abs. 1 Satz 2 EU-RL möglich sein, auf diese Weise die Begründung für das Vorliegen einer Ausnahme nach Art. 5 EU-RL überprüfen zu lassen. Der Gesetzentwurf sieht hierzu vor, die Aufgaben des Durchsetzungsverfahrens von einer Beschwerdestelle für barrierefreie Informationstechnik wahrnehmen zu lassen. Hierzu ist im Gesetz festzulegen, dass die vorgesehene Beschwerdestelle als unabhängige Ombudsstelle bei der oder dem Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen eingerichtet wird.

Die im Gesetzentwurf bisher enthaltenen Regelungen reichen nicht aus, um ein wirksames Durchsetzungsverfahren zu gewährleisten. Um, wie von Art. 9 Abs. 1 EU-RL vorgeschrieben, ein wirksames Durchsetzungsverfahren vorzusehen, ist es erforderlich, die Ombudsstelle mit den notwendigen Auskunfts-, Einsichts- und Zugangsrechten auszustatten und mit der Befugnis zu versehen, gegebenenfalls auch die Aufsichtsbehörden zu verständigen.

Eine Regelung, die diesen Vorgaben entspricht, könnte beispielsweise wie folgt lauten:

§ 12e LBGG-E

Ombudsstelle für barrierefrei Informationstechnik

(1) Bei der oder dem Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen wird eine Ombudsstelle für barrierefreie Informationstechnik eingerichtet. Die Ombudsstelle wirkt darauf hin, dass Websites und mobile Anwendungen öffentlicher Stellen im Land den Vorgaben zur Barrierefreiheit entsprechen. Jede Person, die durch mangelnde Barrierefreiheit beeinträchtigt wird, hat das Recht, sich an die Ombudsstelle zu wenden.

(2) Die öffentlichen Stellen im Land sind verpflichtet, die Ombudsstelle bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Dazu haben sie insbesondere

- 1.) Auskunft zu erteilen sowie Einsicht in alle Unterlagen zu gewähren, die die Ombudsstelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben für erforderlich hält und
- 2.) der Ombudsstelle jederzeit Zugang zu den Websites und zu den mobilen Anwendungen zu gewähren.

(3) Stellt die Ombudsstelle Verstöße gegen die Vorschriften dieses Gesetzes oder gegen andere Bestimmungen zur Barrierefreiheit der Informationstechnik fest, so ist dies

- 1.) bei der Landesverwaltung gegenüber der zuständigen obersten Landesbehörde,
- 2.) bei den Gemeinden, Landkreisen und den sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie bei Vereinigungen solcher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gegenüber dem vertretungsberechtigten Organ

mit der Aufforderung zu beanstanden, innerhalb einer bestimmten Frist Stellung zu nehmen. In den Fällen des Satzes 1 Nr. 2 ist gleichzeitig auch die zuständige Aufsichtsbehörde zu unterrichten. Mit der Beanstandung sollen Vorschläge zur Beseitigung der Mängel und zur Verbesserung der Barrierefreiheit verbunden werden.

(4) Die Ombudsstelle kann die nach § 12d eingerichtete Überwachungsstelle als sachverständige Stelle beteiligen. Sie kann im Einzelfall die Überprüfung einer Website oder mobilen Anwendung einer öffentlichen Stelle verlangen.

(5) Die Ombudsstelle erstattet alle drei Jahre, erstmals zum 30. Juni 2021, an die Überwachungsstelle einen Bericht über die Inanspruchnahme der Ombudsstelle und die gemeldeten Barrieren.

Die Berichte sind gleichzeitig der Landesregierung und dem Landtag vorzulegen.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist die Ombudsstelle mit dem erforderlichen Personal und den notwendigen Sachmitteln auszustatten. Hierzu sind mindestens eine Stelle für eine Volljuristin oder einen Volljuristen und zwei weitere Stellen für Bearbeiterinnen oder Bearbeiter mit der Besoldungsstufe A12 vorzusehen, die neben einer IT-Ausbildung auch über Verwaltungserfahrung verfügen.

10. § 3 Abs. 1 LBGG-E (neu)

Die Regelung zur Verbandsklage in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LBGG ist zur Gewährleistung von effektivem Rechtsschutz so zu ergänzen, dass eine Verbandsklage auch bei einem Verstoß von öffentlichen Stellen im Land gegen die Verpflichtungen zur Herstellung von Barrierefreiheit nach § 12, § 12b und § 12c LBGG-E möglich ist (vgl. dazu auch ErwGr 54 der EU-RL).

IV. Landeskompetenzzentrum Barrierefreiheit

Die Verwirklichung von Barrierefreiheit setzt Know-how und praktische Erfahrungen voraus. Hierzu ist Information und Beratung erforderlich. Auch in Schleswig-Holstein ist daher nach dem Vorbild von § 13 des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes die Einrichtung eines Kompetenzzentrums zur Barrierefreiheit erforderlich, das die öffentlichen Stellen (Landesbehörden, Landkreise und Gemeinden, ...) in Schleswig-Holstein bei der Herstellung von Barrierefreiheit unterstützt und berät. Zugleich sollte das Kompetenzzentrum auch für die Wirtschaft, die Verbände und die Zivilgesellschaft in Schleswig-Holstein als Anlaufstelle zur Erstberatung bei Fragen zur Barrierefreiheit offen stehen.

Auch die EU-Richtlinie verpflichtet dazu, über die Möglichkeiten der Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen zu informieren, Schulungen hierzu anzubieten und zu fördern sowie für das Thema Barrierefreiheit zu sensibilisieren (Art. 7 Abs. 4 u. 5, Art. 8 Abs. 5 Buchstabe d RL (EU) 2016/2102).

Um die Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen zu erreichen, verlangt die EU-Richtlinie Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen auf allen Ebenen (Art. 7 Abs. 4 EU-RL). In dem Bericht an die EU-Kommission ist über die durchgeführten Schulungsmaßnahmen zu berichten (Art. 8 Abs. 5 Buchstabe d EU-RL). Insbesondere für das IT-Personal der öffentlichen Stellen (Web-Designer, Online-Redakteure, PDF-Autoren, ...) sind daher die erforderlichen Schulungen zur Barrierefreiheit durchzuführen. Auch für Interessenträger (Behindertenorganisationen, Wirtschaft, Schwerbehindertenvertretungen, ...) sind Schulungen zur Barrierefreiheit anzubieten (Art. 7 Abs. 4 EU-RL). Schulungen sind nicht nur eine notwendige Voraussetzung, um die erforderlichen Kenntnisse für die Erstellung, Verwaltung und Aktualisierung barrierefrei zugänglicher Inhalte in Websites und mobilen Anwendungen zu vermitteln. Sie können schon im Vorfeld dazu beitragen, die Zahl gemeldeter Barrieren deutlich zu reduzieren.

Das Landesbehindertengleichstellungsgesetz ist daher um eine Vorschrift zu ergänzen, die beispielsweise wie folgt lauten könnte:

§ 12g LBGG-E (neu)

Kompetenzzentrum Barrierefreiheit

Die Landesregierung richtet ein Kompetenzzentrum zur Barrierefreiheit ein, das die öffentlichen Stellen in Schleswig-Holstein bei der Herstellung und Verwirklichung von Barrierefreiheit unterstützt und berät. Auf Anfrage berät es darüber hinaus Wirtschaft, Verbände und Zivilgesellschaft in Schleswig-Holstein zu Fragen der Barrierefreiheit. Seine Aufgaben sind:

- 1.) Zentrale Anlaufstelle und Erstberatung,
- 2.) Bereitstellung, Bündelung und Weiterentwicklung von unterstützenden Informationen zur Herstellung von Barrierefreiheit,
- 3.) Unterstützung der Verbände von Menschen mit Behinderungen bei Zielvereinbarungen,
- 4.) Angebot und Durchführung von Schulungsmaßnahmen,
- 5.) Durchführung und Begleitung von Forschungsvorhaben zur Herstellung von Barrierefreiheit und
- 6.) Bewusstseinsbildung durch Öffentlichkeitsarbeit.

Um Synergieeffekte zu nutzen, bietet es sich zudem an, die Überwachungsstelle nach § 12d LBGG-E bei dem neu zu gründenden Landeskompetenzzentrum Barrierefreiheit einzurichten.

V. Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf verwirklicht die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention und der Richtlinie (EU) 2016/2102 nur unzureichend. Um eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an Informationen und Dienstleistungen, die digital zur Verfügung gestellt werden, zu ermöglichen und einen barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen zu gewährleisten, sind insbesondere die folgenden Änderungen und Ergänzungen des Gesetzentwurfs erforderlich:

(1) Die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 in das schleswig-holsteinische Landesrecht darf im Vergleich zur bisher geltenden Rechtslage nicht zu einer Verschlechterung und einem Weniger von rechtlichen Verpflichtungen führen. Die bisher in § 12 LBGG aufgeführten grafischen Programmoberflächen sind daher auch weiterhin ausdrücklich als eigene Tatbestandsalternative in § 12 Abs. 1 LBGG-E zu benennen.

(2) Zur Vermeidung einer Regelungslücke ist § 12 Abs. 1 LBGG-E um eine Klarstellung zu ergänzen, dass die Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung auch

dann gilt, wenn öffentliche Stellen im Land Inhalte und Informationen in sozialen Netzen (Websites und mobile Anwendungen Dritter) veröffentlichen.

(3) Die Ausnahmegvorschrift in § 12 Abs. 1 LBGG-E, die in den Fällen, in denen die barrierefreie Gestaltung eine unverhältnismäßige Belastung bewirken würde, ein Absehen von der Verwirklichung von Barrierefreiheit ermöglicht, ist so zu formulieren, dass sich ihr Charakter als Ausnahmeregelung klar und eindeutig aus dem Gesetz ergibt.

(4) Im Gesetz ist festzulegen, dass die für das Durchsetzungsverfahren vorgesehene Beschwerdestelle für barrierefreie Informationstechnik als unabhängige Ombudsstelle bei der oder dem Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen eingerichtet wird. Zugleich sind die Regelungen zur Ombudsstelle in § 12e LBGG-E um die erforderlichen Auskunfts-, Einsichts- und Zugangsrechte sowie die Befugnis zu ergänzen, bei Verstößen gegen die Vorgaben zur Barrierefreiheit die Aufsichtsbehörden zu verständigen.

(5) Zur Verwirklichung von Barrierefreiheit ist in Schleswig-Holstein als kompetente Anlaufstelle ein Landeskompetenzzentrum Barrierefreiheit einzurichten, das die öffentlichen Stellen, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft mit den erforderlichen Informationen zur Barrierefreiheit versorgt, Beratung und Unterstützung zu Fragen der Barrierefreiheit anbietet und durch Schulungen die Umsetzung von Barrierefreiheit ermöglicht.

Neben diesen zentralen Anliegen enthält der Gesetzentwurf zahlreiche Einzelregelungen, die zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 zu verbessern oder zu ergänzen sind:

(6) Die in §§ 12b Abs. 3 und 12f Nr. 1 LBGG-E vorgesehenen Regelungen sind so zu ergänzen, dass die von den öffentlichen Stellen im Land zukünftig einzuhaltenden Standards zur Barrierefreiheit verbindlich festgelegt werden. Hierzu bietet es sich an, die in der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV) des Bundes in ihrer jeweils geltenden Fassung genannten Anforderungen für anwendbar zu erklären.

(7) Die in § 12c Abs. 3 LBGG-E enthaltene Regelung ist um die Verpflichtung zu ergänzen, Mitteilungen und Anfragen über den Feedback-Mechanismus grundsätzlich kurzfristig und spätestens innerhalb von 2 Wochen zu beantworten.

(8) Im Landesbehindertengleichstellungsgesetz ist festzulegen, dass die vorgesehene Überwachungsstelle als unabhängige Stelle eingerichtet wird. Zugleich ist die Regelung in § 12d Abs.1 LBGG-E um die Aufgabe zu ergänzen, zu kontrollieren, ob Mängel zur Barrierefreiheit, die im Rahmen der Überprüfung festgestellt wurden, beseitigt werden.

(9) Die Ausnahmegvorschriften in § 12a Abs. 2 LBGG-E für öffentliche Stellen im Land, die Bundesrecht ausführen, und in § 12a Abs. 3 LBGG-E für Inhalte nach Art. 1 Abs. 4 EU-RL sind ersatzlos zu streichen. Außerdem ist durch eine ausdrückliche gesetzliche Regelung sicherzustellen, dass die Träger der öffentlichen Verwaltung

auch nach der Neufassung des LBGG verpflichtet bleiben, mindestens die schon bisher geltenden rechtlichen Vorgaben einzuhalten.

Die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 eröffnet die Chance, eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen. Hierfür sind durch eine Verbesserung des Gesetzentwurfs die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen.

3. August 2018

gez. Marion Malzahn

DVBS e.V.

Bezirksgruppe Schleswig-Holstein