

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen (BITVNRW)

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen hat am 8. April 2019 den Entwurf einer Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen (Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung Nordrhein-Westfalen – BITVNRW) vorgelegt. Die Arbeitsgemeinschaft der Blinden- und Sehbehindertenvereine in Nordrhein-Westfalen gibt hierzu die folgende Stellungnahme ab. Der Arbeitsgemeinschaft gehören an:

- Blinden- und Sehbehindertenverband Nordrhein e. V.
- Blinden- und Sehbehindertenverein Westfalen e. V.
- Bund zur Förderung Sehbehinderter - Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.
- Bundesverband Glaukom-Selbsthilfe e. V.
- Deutscher Verein der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Beruf e.V.,
Bezirk NRW
- PRO RETINA e. V. – NRW

I. Einleitung

Die Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung Nordrhein-Westfalen dient – ebenso wie das Gesetz zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (Drs. 17/4781) – der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen vom 26. Oktober 2016 (ABl. L 327/1) und soll die erforderlichen Konkretisierungen und Einzelheiten festlegen.

Obwohl der Verordnungsentwurf in weiten Teilen ausdrücklich zu begrüßen ist, genügt er den Anforderungen und Erwartungen an die Umsetzung der EU-Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen bisher nicht. Um zu erreichen, dass die Informationstechnik öffentlicher Stellen nachhaltig barrierefrei gestaltet wird, sind insbesondere die Regelungen über die anzuwendenden Standards und die einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit zu überarbeiten und zu ergänzen. Darüber hinaus sind bei weiteren Vorschriften einzelne Ergänzungen erforderlich.

II. Erforderliche Regelungen zur Umsetzung der RL (EU) 2016/2102

1. Zu § 1 BITVNRW

Die Regelung in § 1 BITVNRW zum Geltungsbereich ist ausdrücklich zu begrüßen.

2. Zu § 2 BITVNRW

a) Zu § 2 Satz 1 BITVNRW

Die Verpflichtung in § 2 Satz 1 BITVNRW (neu), zur nachhaltigen Herstellung von Barrierefreiheit die Grundsätze der Wahrnehmbarkeit, Bedienbarkeit, Verständlichkeit und Robustheit zu beachten, entspricht Art. 4 der RL (EU) 2016/2102. Die Absicht, diese Begriffe zum besseren Verständnis zu konkretisieren und zu erläutern, ist grundsätzlich zu begrüßen. Leider sind die im Verordnungsentwurf bisher vorgesehenen Definitionen teilweise unzutreffend und nicht geeignet. Darüber hinaus weichen sie von den Festlegungen in den Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0) ab. Dort heißt es (www.w3.org/Translations/WCAG20-de):

Prinzip 1: Wahrnehmbar - Informationen und Bestandteile der Benutzerschnittstelle müssen den Benutzern so präsentiert werden, dass diese sie wahrnehmen können.

Prinzip 2: Bedienbar - Bestandteile der Benutzerschnittstelle und Navigation müssen bedienbar sein.

Prinzip 3: Verständlich - Informationen und Bedienung der Benutzerschnittstelle müssen verständlich sein.

Prinzip 4: Robust - Inhalte müssen robust genug sein, damit sie zuverlässig von einer großen Auswahl an Benutzeragenten einschließlich assistierender Techniken interpretiert werden können.

Die Aufzählung in § 2 Satz 1 BITVNRW (neu) ist daher so zu formulieren, dass sie unter Nr. 1 die Merkmale „Informationen und Bestandteile der Benutzerschnittstelle“, unter Nr. 2 die Merkmale „Bestandteile der Benutzerschnittstelle und Navigation“ und unter Nr. 3 die Merkmale „Informationen und Bedienung der Benutzerschnittstelle“ enthält. Gleichzeitig ist unter Nr. 3 das Wort „allgemein“ zu streichen, da es eine unzulässige Einengung des Anwendungsbereichs bewirkt. So ist beispielsweise ein deutschsprachiger Text, der längere englische Ausdrücke enthält, für Nutzer, die sich den Text mit einem Screenreader vorlesen lassen, nur verständlich, wenn der Screenreader die jeweiligen Sprachwechsel korrekt nachvollzieht, auch wenn der Text für alle anderen „allgemein verständlich“ ist.

Zu beachten ist außerdem, dass die Begriffe so formuliert sein müssen, dass sie nicht nur auf Websites und mobile Anwendungen, sondern auch auf die in § 1 BITVNRW (neu) aufgeführten „Informations- und Serviceterminals“, die neben grafischen Programmoberflächen auch Hardwarekomponenten enthalten, korrekt anwendbar sind. Während die Begriffe „Bestandteile der Benutzerschnittstelle“ und „Bedienung“ sowohl die Hardware als auch die Software betreffen, bleibt die Hardware bei Begriffen wie „Benutzeroberflächen“ und „Erscheinungsbild (Layout)“ außen vor.

b) Zu § 2 Satz 2 BITVNRW

Die Regelung in § 2 Satz 2 BITVNRW (neu) sieht vor, dass die barrierefreie Gestaltung nach den anerkannten Regeln der Technik erfolgt, soweit die Verordnung nachfolgend keine Vorgaben zu den technisch maßgeblichen Standards enthält.

Diese Regelung ist in der Weise zu ergänzen, dass die allgemein anerkannten Regeln der Technik ergänzend zu beachten sind, wenn die nach der BITVNRW maßgeblichen Vorgaben zur Barrierefreiheit die Nutzeranforderungen nur teilweise erfüllen. Eine entsprechende Regelung sieht beispielsweise auch der Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziale vom 20. März 2019 zu § 3 Abs. 3 der BITV 2.0 des Bundes vor, siehe dazu auch den Verordnungsentwurf zu § 3 Abs. 2 Satz 2 BITV 2.0 (neu)).

3. Zu § 3 BITVNRW

a) Zu § 3 Abs. 1 BITVNRW (neu)

(1) Vermutung der Barrierefreiheit

Die Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 1 BITVNRW (neu) sieht vor, dass Websites und mobile Anwendungen öffentlicher Stellen „als barrierefrei gelten“, wenn sie den in dieser Vorschrift genannten Anforderungen entsprechen. Diese Regelung ist mit den Vorgaben der EU-Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen nicht vereinbar und entsprechend den Vorgaben der Richtlinie zu ändern.

Art. 1 Abs. 2 und Art 4 der RL (EU) 2016/2102 verpflichten die Mitgliedstaaten, durch geeignete Rechts- und Verwaltungsvorschriften sicherzustellen, dass die Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen wahrnehmbar, bedienbar, verständlich und robust gestaltet werden. Hierzu legt Art. 6 Abs. 1 der RL (EU) 2016/2102 fest, dass eine Vermutung der Konformität mit diesen Vorgaben besteht, wenn Websites und mobile Anwendungen den Anforderungen zur Barrierefreiheit aus harmonisierten Normen (zum Begriff der harmonisierten Norm vgl. Art. 2 Nr. 1 VO (EU) Nr. 1025/2012) entsprechen, deren Referenz im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wurde.

Dementsprechend heißt es auch in dem Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziale vom 20. März 2019 zu § 3 Abs. 2 Satz 1 der BITV 2.0 (neu) des Bundes: „Bei Angeboten ... der Informationstechnik ... wird die Erfüllung der Anforderungen nach Abs. 1 vermutet, wenn ...“.

Die in Art. 6 Abs. 1 der RL (EU) 2016/2102 normierte Vermutungswirkung hat zur Folge, dass im Einzelfall trotz Einhaltung der Vorgaben zur Barrierefreiheit, die sich aus harmonisierten Standards ergeben, der Nachweis von noch vorhandenen Barrieren möglich ist. Diese Möglichkeit wird durch die bisher in § 3 Abs. 1 Satz 1 BITVNRW (neu) vorgesehene Formulierung „gelten als barrierefrei“ ausgeschlossen. Die bisher in § 3 Abs. 1 Satz 1 BITVNRW (neu) vorgesehene Geltungswirkung (Konformitätsfiktion) ist daher durch eine Konformitätsvermutung zu ersetzen.

(2) Der Standard EN 301 549

Die Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 1 BITVNRW (neu) verpflichtet die öffentlichen Stellen, ihre Websites und mobile Anwendungen so zu gestalten, dass sie den „veröffentlichten harmonisierten Normen (EN 301 549) oder maßgeblichen Teilen der Normen entsprechen“. Diese Regelung ist nicht hinreichend präzise. Sie gibt den vielen öffentlichen Stellen im Land keine klaren Vorgaben dazu, welche Anforderungen zur barrierefreien Gestaltung von Websites und mobilen Anwendungen zu beachten sind. Auch für Ausschreibungs- und Vergabeverfahren sind klare und eindeutige Regelungen erforderlich, auf die beispielsweise in der Leistungsbeschreibung verwiesen werden kann.

Im Verordnungsentwurf ist bereits unklar, ob § 3 Abs. 1 Satz 1 BITVNRW (neu) auf den von den europäischen Normungsinstituten veröffentlichten harmonisierten Standard EN 301 549 in seiner jeweils aktuellen Fassung (gegenwärtig in der Version 2.1.2 vom August 2018, Download:

www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/02.01.02_60/en_301549v020102p.pdf) oder auf die im Amtsblatt der Europäischen Union jeweils zuletzt veröffentlichte Referenz (derzeit Durchführungsbeschluss (EU) 2018/2048 vom 20. Dezember 2018, ABl. L 327/84 vom 21.12.2018) abstellt. Der harmonisierte Standard EN 301 549 in der Version 2.1.2 vom August 2018 wurde von den europäischen Normungsinstituten nur in englischer Sprache veröffentlicht. Der DIN e.V. hat bereits angekündigt, diese Version nicht in die deutsche Sprache zu übersetzen. Für die Übersetzung der nicht mehr aktuellen EN 301 549 in der Version 1.1.2 aus dem Jahr 2015, die im Mai 2018 als DIN EN 301 549 in einer deutschen Fassung veröffentlicht wurde (siehe: www.beuth.de), hat der DIN e.V. mehr als drei Jahre benötigt. Das Nebeneinander einer aktuellen, nur in englischer Sprache zugänglichen Fassung und einer nicht mehr aktuellen (unvollständigen) deutschen Fassung führt zusätzlich zu erheblichen Anwendungsschwierigkeiten.

Zur nachhaltigen Herstellung der Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen sind für die öffentlichen Stellen daher klare Vorgaben erforderlich. Hierzu ist es geboten, die anzuwendenden Standards in ihrer jeweils aktuellen Fassung in der BITVNRW zu benennen und die einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit in einer Anlage zur BITVNRW in einer deutschen Übersetzung aufzulisten. Hierzu bietet sich an, die Auflistung der Tabellen A.1 für Websites und Webinhalte und A.2 für mobile Anwendungen aus dem Annex A der EN 301 549 in der Version 2.1.2 vom August 2018 als Anlage in einer deutschen Übersetzung in die BITVNRW zu übernehmen (siehe hierzu ausführlich auch den als Anlage beigefügten Vorschlag des DVBS zur Änderung der BITV 2.0 des Bundes).

(3) Verhältnis WCAG 2.1 und EN 301 549

Der harmonisierte Standard EN 301 549 in der Version 2.1.2 vom August 2018 benennt in Kapitel 9 die Anforderungen an die Barrierefreiheit von Webseiten und Webinhalten, die nach den EU-Vorgaben mindestens (vgl. Art. 2 RL (EU) 2016/2102) einzuhalten sind. Darin wiedergegeben werden die Erfolgskriterien der Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.1) vom Juni 2018 (Download: <http://www.w3.org/TR/WCAG21/>) mit den Konformitätsstufen A und AA. Die 28 Erfolgskriterien der WCAG 2.1 mit der Konformitätsstufe AAA werden darin nicht berücksichtigt.

Die Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) des Bundes in der derzeit geltenden Fassung vom 12.09.2011 (BGBl. I S. 1843), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25.11.2016 (BGBl. I S. 2659), sieht daher in § 3 Abs. 1 Satz 2 BITV 2.0 schon bisher ausdrücklich vor, dass zentrale Navigations- und Einstiegsangebote zusätzlich die in der Anlage 1 zur BITV 2.0 unter der Priorität II aufgeführten Anforderungen zur Barrierefreiheit einhalten sollen, bei denen es sich um die

Erfolgskriterien der Web Content Accessibility Guidelines mit der Konformitätsstufe AAA handelt. Nach dem Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 20. März 2019 soll diese Vorschrift inhaltlich erweitert als § 3 Abs. 4 BITV 2.0 (neu) zukünftig wie folgt lauten: „Für zentrale Navigations- und Einstiegsangebote sowie Angebote, die eine Nutzerinteraktion ermöglichen, beispielsweise Formulare und die Durchführung von Authentifizierungs-, Identifizierungs- und Zahlungsprozessen, soll ein höchstmögliches Maß an Barrierefreiheit angestrebt werden.“ Auch insoweit ist es erforderlich, die Erfolgskriterien der Web Content Accessibility Guidelines mit der Konformitätsstufe AAA zu berücksichtigen.

Eine entsprechende Regelung, die in dem Verordnungsentwurf für Nordrhein-Westfalen bisher fehlt, ist daher auch in die BITVNRW (neu) aufzunehmen. Auch die Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 24.06.2004 (GV. NRW. S. 339) enthält in § 2 Abs. 2 BITV NRW schon bisher die Verpflichtung, diese Anforderungen zu berücksichtigen. Zur Klarstellung und zum besseren Verständnis sind auch diese Anforderungen in einer Anlage zur BITVNRW (neu) aufzulisten (siehe hierzu ausführlich auch den Vorschlag des DVBS zur Änderung der BITV 2.0 des Bundes).

(4) Der PDF/UA-Standard (DIN ISO 14289-1)

Für PDF-Dokumente ist ergänzend der PDF/UA-Standard DIN ISO 14289-1 als maßgeblich vorzusehen. Die DIN ISO 14289-1 enthält wesentliche Anforderungen an die Barrierefreiheit von PDF-Dokumenten (vgl. Kapitel 7) und an die Barrierefreiheit von Software, die zur Wiedergabe von PDF-Dokumenten bestimmt und geeignet ist (vgl. Kapitel 8), die durch die EN 301 549 (V2.1.2) und die WCAG 2.1 nicht oder allenfalls teilweise abgedeckt werden. Die Anforderungen der DIN ISO 14289-1 sind unverzichtbar, um sicherzustellen, dass der Inhalt von PDF-Dokumenten beispielsweise auch über einen Screenreader vorgelesen werden kann.

b) Zu § 3 Abs. 2 BITVNRW (neu)

Analog zu § 4 BITV 2.0 (neu) in der Fassung des Verordnungsentwurfs vom 20. März 2019 ist § 3 Abs. 2 BITVNRW (neu) nach Nummer 2 wie folgt zu ergänzen: „3. eine Erläuterung der wesentlichen Inhalte der Erklärung zur Barrierefreiheit,“. Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 4.

c) Zu § 3 Abs. 3 BITVNRW (neu)

Die Regelung in § 3 Abs. 3 BITVNRW (neu) ist ausdrücklich zu begrüßen, da sie klarstellt, dass die öffentlichen Stellen nur ausnahmsweise und nur unter engen Voraussetzungen von der barrierefreien Gestaltung absehen dürften. Ergänzt werden sollte die Regelung um die Verpflichtung, die Gründe für die Ausnahme nachvollziehbar und nachprüfbar zu dokumentieren.

4. Zu § 4 BITVNRW (neu)

a) Zu § 4 Abs. 3 BITVNRW (neu)

Dieser Absatz ist dahingehend zu ergänzen, dass die öffentlichen Stellen nach Möglichkeit auch Angaben zu den in der Anlage zum Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1523 aufgeführten fakultativen Inhalten aufnehmen sollen, insbesondere zu Maßnahmen, die über die Mindestanforderungen an die barrierefreie Gestaltung hinausgehen, und Abhilfemaßnahmen, die in Bezug auf nicht barrierefreie Inhalte ergriffen werden sollen. Vergleiche auch § 6 Abs. 4 Satz 2 BITV 2.0 (neu) in der Fassung des Verordnungsentwurfs vom 20. März 2019.

b) Zu § 4 Abs. 4 BITVNRW (neu)

Die Verpflichtung zu einer mindestens einmal jährlichen Überprüfung und Aktualisierung der Erklärung zur Barrierefreiheit ist zu begrüßen. Zur Klarstellung sollte vor „mindestens“ der Zusatz „bei jeder wesentlichen Änderung ihrer Websites und mobilen Anwendungen bzgl. Barrierefreiheit, jedoch“ eingefügt werden. Änderungen in Bezug auf die Barrierefreiheit sollten zeitnah in der Erklärung dokumentiert werden. Dies liegt auch im Interesse der öffentlichen Stelle, da so mögliche Eingaben, die auf obsoleten Informationen beruhen, vermieden werden.

5. Zu § 8 und § 15 BITVNRW (neu)

§ 8 Abs. 2 BITV 2.0 (neu) in der Fassung des Verordnungsentwurfs vom 20. März 2019 sieht vor, dass der Bericht an die Europäische Kommission neben den obligatorischen Angaben gemäß Anhang 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2018/1524 insbesondere auch Angaben über die Nutzung des Durchsetzungsverfahrens, die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung sowie Ergebnisse der Konsultationen der Verbände und Organisationen von Menschen mit Behinderungen enthält. Um eine konsistente Berichterstattung zu gewährleisten, sind entsprechende Regelungen auch in § 8 bzw. § 15 BITVNRW (neu) einzufügen.

6. Zu § 11 BITVNRW (neu)

Nach § 10d Abs. 1 BGG NRW in der Fassung des Änderungsgesetzes 2019 (Drs. 17/4781) ist die einzurichtende Ombudsstelle für Durchsetzungsverfahren nach Art. 9 der RL (EU) 2016/2102 zuständig. Nach Art. 9 Abs. 1 Satz 2 RL (EU) 2016/2102 stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass ein Durchsetzungsverfahren vorhanden ist, mit dem auch das Vorliegen der Gründe für ein ausnahmsweises Absehen von der barrierefreien Gestaltung überprüft werden kann.

Die Regelung in § 11 Abs. 1 BITVNRW (neu) ist daher um folgenden Satz zu ergänzen: „Die Ombudsstelle kann auch angerufen werden, um das Vorliegen der Gründe für eine Ausnahme nach § 10 Abs. 4 BGG NRW überprüfen zu lassen.“

III. Zusammenfassung

Um den Anforderungen und Erwartungen an die Umsetzung der EU-Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen zu genügen, ist der vorliegende Entwurf insbesondere in folgenden Punkten nachzubessern:

1. Die in § 3 Abs. 1 Satz 1 BITVNRW (neu) vorgesehene Geltungswirkung (Konformitätsfiktion) ist durch eine Konformitätsvermutung zu ersetzen. Dies entspricht den Vorgaben der EU-Richtlinie und ist notwendig, um die Beseitigung von Barrieren sicherzustellen, die im Einzelfall trotz Konformität mit den maßgeblichen Standards bestehen können.
2. Die BITVNRW muss den öffentlichen Stellen klare Vorgaben bzgl. der Anforderungen zur Barrierefreiheit an die Hand geben, damit die entsprechende Umsetzung, einschließlich Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, überhaupt praktikabel ist. Hierzu ist der Standard EN 301 549 explizit in seiner jeweils aktuellen Fassung zu benennen. Ferner ist der Verordnung eine Anlage beizufügen, in der die einzuhaltenden Anforderungen in einer deutschen Übersetzung aufgelistet werden. Siehe hierzu auch den als Anlage beigefügten Vorschlag des DVBS zur Änderung der BITV 2.0 des Bundes. Für PDF-Dokumente ist auch der PDF/UA-Standard DIN ISO 14289-1 als maßgeblich vorzusehen.
3. Der Verordnungsentwurf der BITV 2.0 des Bundes vom 20. März 2019 sieht vor, dass bestimmte fakultative Vorgaben der Durchführungsrechtsakte der EU-Kommission zur Mustererklärung und zur Überwachungsmethode eingehalten werden. Um hierbei die Konsistenz zwischen Bund und Land sicherzustellen, sind entsprechende Regelungen auch in die BITVNRW aufzunehmen.

Neben diesen zentralen Anliegen enthält der Entwurf zahlreiche Einzelregelungen, die zu verbessern oder zu ergänzen sind.

25. April 2019

gez. Andreas Carstens
Mitglied der Fachgruppe Jura
im DVBS e.V.

gez. Dr. Andreas Wagner
Leiter des Bezirks NRW
im DVBS e.V.