

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Durchführung des Landes-Behindertengleichstellungsgesetzes

Der DVBS e.V. nimmt zum Entwurf einer Verordnung des Sozialministeriums und des Innenministeriums des Landes Baden-Württemberg zur Durchführung des Landes-Behindertengleichstellungsgesetzes (L-BGG-DVO) vom 4. November 2019 wie folgt Stellung:

I. Einleitung

Die Verordnung dient der Umsetzung der 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) und der hierzu ergangenen Durchführungsbeschlüsse RL (EU) 2018/1523 und RL (EU) 2018/1524 vom 11. Oktober 2018 (ABl. L 256/103 und L 256/108). Das Landesbehindertengleichstellungsgesetz des Landes Baden-Württemberg (L-BGG) verpflichtet die öffentlichen Stellen im Sinne von § 2 L-BGG, ihre Webseiten und Apps einschließlich der sonstigen Anwendungen für mobile Endgeräte (mediale Angebote) so zu gestalten, dass sie von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können (§ 10 Abs. 1 Satz 1 L-BGG). Darüber hinaus sehen § 10 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 Satz 3 L-BGG vor, dass die Einzelheiten für die Erklärung zur Barrierefreiheit, für die Überwachungsstelle und für die Berichterstattung durch Rechtsverordnung festgelegt werden. Der vorgelegte Verordnungsentwurf dient damit zugleich der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (siehe ErwGr 12 der RL (EU) 2016/2102).

Der DVBS begrüßt den in weiten Teilen vorbildlichen Verordnungsentwurf ausdrücklich. Die Stellungnahme beschränkt sich daher auf erforderliche Änderungen und Ergänzungen.

II. Stellungnahme zu den einzelnen Regelungen des Entwurfs

1.) Zu § 1 Satz 2 L-BGG-DVO (Geltungsbereich):

Die Regelung in § 1 L-BGG-DVO begrenzt den Geltungsbereich der Verordnung auf die sich aus § 10 L-BGG ergebende Verpflichtung öffentlicher Stellen zur Barrierefreiheit ihrer Webseiten und mobilen Anwendungen. Die in § 1 Satz 2

L-BGG-DVO vorgesehene Abgrenzung zu § 14 Abs. 2 des E-Government-Gesetzes Baden-Württemberg ist missverständlich und sollte gestrichen werden.

Von besonderer Bedeutung ist hier, dass zu den Webseiten nach der Richtlinie (EU) 2016/2102 auch das Intranet gehört (siehe Art. 1 Abs. 4 Buchstabe g) RL (EU) 2016/2102). Soweit behördeninterne elektronische Verwaltungsabläufe und Verfahren zur elektronischen Aktenführung über das Intranet erfolgen, muss der Geltungsbereich der Verordnung daher zwingend auch diesen Bereich einbeziehen. Nur so kann gewährleistet werden, dass blinde und sehbehinderte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in der Verwaltung ihre Aufgaben weiterhin gleichberechtigt erfüllen können.

2.) Zu § 2 Nr. 3 L-BGG-DVO (Begriffsbestimmungen):

Der Verordnungsentwurf enthält in § 2 Nr. 3 L-BGG-DVO eine Begriffsbestimmung für „mobile Anwendungen“. Während die Begriffsbestimmung für Webseiten in § 2 Nr. 2 L-BGG-DVO klarstellt, dass integrierte Funktionalitäten, wie beispielsweise Formulare, Authentifizierungs-, Identifizierungs- und Zahlungsprozesse, Bestandteil der Webseite sind, fehlt eine entsprechende Regelung für mobile Anwendungen in § 2 Nr. 3 L-BGG-DVO. Der Verordnungsentwurf ist daher um eine solche Klarstellung zu ergänzen.

3.) Zu § 3 Nr. 2 L-BGG-DVO (Inhalt der Erklärung):

Der Verordnungsentwurf sieht zum Inhalt der Erklärung zur Barrierefreiheit nach § 10 Abs. 3 L-BGG in § 3 Nr. 2 L-BGG-DVO vor, dass Nutzerinnen und Nutzer von Webseiten und mobilen Anwendungen über die Rückmeldefunktion von der öffentlichen Stelle die nach § 10 Abs. 2 L-BGG ausgenommenen Informationen anfordern können. Diese Regelung beruht auf Art. 7 Abs. 1 UA 4 Buchstabe b) der RL (EU) 2016/2102.

Die UN-Behindertenrechtskonvention, die in Deutschland als geltendes Recht zu beachten ist (BGBl. II 2008, Seite 1419; Bekanntmachung des Inkrafttretens BGBl. II 2009, Seite 818), verpflichtet in Art. 21 UN-BRK dazu, Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zu Informationen zu ermöglichen und ihnen hierzu Informationen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, in zugänglichen Formaten zur Verfügung zu stellen.

Die Regelung in § 3 Nr. 2 L-BGG-DVO ist daher in der Weise zu ergänzen, dass vor dem Wort „anfordern“ die Worte „in einem für sie zugänglichen Format“ eingefügt werden (ebenso ausdrücklich auch § 9b Abs. 2 Nr. 2 BGG Niedersachsen sowie § 14 Abs. 2 Nr. 2 BGG Bremen).

4.) Zu § 10 L-BGG-DVO (Aufgaben der Überwachungsstelle):

Die Regelung in § 10 L-BGG-DVO benennt die Aufgaben der Überwachungsstelle nach § 10 Abs. 4 Satz 1 L-BGG. Die Regelung ist unvollständig und Bedarf der Ergänzung.

Die Einrichtung einer Überwachungsstelle ist nach der Richtlinie (EU) 2016/2102 ein wesentliches Instrument, um die barrierefreie Gestaltung von Webseiten und mobilen Anwendungen sicherzustellen. Die Behindertengleichstellungsgesetze anderer Bundesländer sehen daher vor, dass die Überwachungsstellen neben der regelmäßigen Überprüfung ausgewählter Stichproben zusätzlich auch anlassbezogene Überprüfungen vornehmen können, beispielsweise bei Webseiten und mobilen Anwendungen, die häufig wegen fehlender Barrierefreiheit auffallen (siehe beispielsweise § 15 Abs. 1 Nr. 1 BGG Bremen; ebenso § 8 Abs. 3 BITV 2.0 des Bundes). Der Verordnungsentwurf ist daher in § 10 L-BGG-DVO um eine entsprechende Regelung zu ergänzen.

Die Überprüfung von Webseiten und mobilen Anwendungen ist nur dann effektiv, wenn die Überwachungsstelle auch kontrolliert, ob die der jeweiligen öffentlichen Stelle nach § 14 L-BGG-DVO mitgeteilten Barrieren von dieser auch beseitigt werden. In § 9c Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BGG Niedersachsen heißt es deshalb: „... zu überwachen, ob festgestellte Mängel beseitigt wurden, ...“ (ebenso auch § 15 Abs. 1 Nr. 3 BGG Bremen). Eine entsprechende Regelung ist daher auch in § 10 L-BGG-DVO aufzunehmen.

Das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes sieht in § 13 Abs. 3 Satz 2 Nr. 5 BGG vor, dass die Überwachungsstelle die für das Durchsetzungsverfahren zuständige Stelle auf Anfrage berät und unterstützt. Inhaltsgleiche Regelungen enthalten auch die Vorschriften der § 9c Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 und § 9d Abs. 6 Satz 1 BGG Niedersachsen, § 12e Abs. 2 Nr. 5 BGG Schleswig-Holstein sowie § 6 Abs. 3 Satz 1 und § 13 Abs. 2 BITV NRW). Die Regelung in § 10 L-BGG-DVO ist daher um die Aufgabe zu ergänzen, die in Baden-Württemberg für das Durchsetzungsverfahren als Ombudsstelle zuständigen Behindertenbeauftragten des Landes und der Kommunen bei Bedarf zu unterstützen.

Hierzu sieht § 9d Abs. 6 Satz 2 BGG Niedersachsen außerdem vor, dass die Überwachungsstelle auf Anforderung durch die für das Durchsetzungsverfahren nach Art. 9 Abs. 1 RL (EU) 2016/2102 zuständige Ombudsstelle im Einzelfall eine Überprüfung der Barrierefreiheit einer Webseite oder mobilen Anwendung vornimmt (ebenso beispielsweise auch § 4 Abs. 4 Satz 2 BITV Schleswig-Holstein). Eine solche Regelung, die erforderlich ist, damit die Ombudsstellen ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen können, ist daher auch in die L-BGG-DVO aufzunehmen.

Außerdem sollte die Überwachungsstelle die Aufgabe erhalten, regelmäßig Schulungen über die barrierefreie Gestaltung von Webseiten und mobilen Anwendungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher Stellen anzubieten (ebenso beispielsweise § 6 Abs. 3 Satz 1 BITV NRW).

5.) Zu § 11 L-BGG-DVO (Überwachungsmethoden):

Der Verordnungsentwurf legt in § 11 L-BGG-DVO Einzelheiten zu den Überwachungsmethoden fest.

Nach der Richtlinie (EU) 2016/2102 und dem Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1524 (siehe Art. 4 Abs. 2) sind die Ergebnisse der Überprüfung zu den Anforderungen nach Art. 6 der RL (EU) 2016/2102 und den sonstigen Anforderungen getrennt darzustellen. In § 8 Abs. 2 der BITV 2.0 des Bundes heißt es deshalb, die Überwachungsstelle erfasst im Rahmen ihrer Prüfungen die Erfüllung der Voraussetzungen nach Art. 6 der RL (EU) 2016/2102 und die Erfüllung der sich ergänzend aus dem BGG und der BITV 2.0 ergebenden Anforderungen getrennt. Dies betrifft beispielsweise die Anforderungen aus § 3 Abs. 4 und § 4 der BITV 2.0 des Bundes. Eine inhaltsgleiche Regelung ist auch in § 11 L-BGG-DVO aufzunehmen.

Außerdem sieht § 8 Abs. 4 Satz 1 der BITV 2.0 des Bundes vor, dass die Verbände und Organisationen von Menschen mit Behinderungen in die Entwicklung und Evaluation der Überwachungsmethoden einbezogen werden. Eine inhaltsgleiche Vorschrift sollte auch in den Entwurf zur L-BGG-DVO aufgenommen werden, was im Übrigen auch den Anforderungen aus Art. 4 Abs. 3 der BRK entspricht.

6.) Zu § 15 L-BGG-DVO (Berichtende Stelle):

Der Verordnungsentwurf legt in § 15 L-BGG-DVO fest, dass die nach § 10 Abs. 4 Satz 2 L-BGG zu erstattenden Berichte von der Überwachungsstelle erstellt werden.

Nach § 17 Abs. 1 Nr. 4 L-BGG-DVO enthält der Bericht auch Informationen über die Nutzung des Durchsetzungsverfahrens nach § 14 Abs. 2 Satz 2 und § 15 Abs. 2 Satz 3 L-BGG. Eine Verpflichtung, über das Durchsetzungsverfahren zu informieren, ergibt sich aus Art. 8 Abs. 4 Satz 3 RL (EU) 2016/2102. Hierzu fehlt in der Verordnung eine Verpflichtung der Behindertenbeauftragten des Landes und der Kommunen, der Überwachungsstelle Informationen über die Inanspruchnahme des Durchsetzungsverfahrens zur Verfügung zu stellen.

7.) Zu § 17 L-BGG-DVO (Inhalt des Berichts):

Der Verordnungsentwurf legt in § 17 L-BGG-DVO den Inhalt der Berichterstattung fest.

In § 9 Abs. 2 Nr. 2 der BITV 2.0 des Bundes heißt es: „Der Bericht enthält auch Angaben über die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung nach § 12a Abs. 6 BGG.“ Und § 9 Abs. 2 Nr. 3 der BITV 2.0 des Bundes lautet: „Der Bericht enthält auch Angaben über die Ergebnisse der Konsultationen der Verbände und Organisationen von Menschen mit Behinderungen.“ Diese Vorschriften beruhen auf Nr. 3.2 Buchstabe f) und g) des Anhangs II zum Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1524. In einem ausführlichen Bericht dürfen diese Informationen nicht fehlen. Der Verordnungsentwurf ist daher in § 17 L-BGG-DVO um inhaltsgleiche Regelungen zu ergänzen.

8.) Zur Anlage 1 (Mustererklärung):

Die Anlage 1 enthält ein Muster für die Erklärung zur Barrierefreiheit.

In Abs. 1 der Mustererklärung sollte es statt „... ist bemüht barrierefrei zugänglich zu machen“ besser heißen „... ist bestrebt barrierefrei zugänglich zu gestalten“.

Nach § 10 Abs. 2 L-BGG können öffentliche Stellen im Einzelfall ausnahmsweise von einer barrierefreien Gestaltung absehen, wenn und soweit die barrierefreie Gestaltung eine unverhältnismäßige Belastung bewirken würde. Nach Art. 7 Abs. 1 UA 4 Buchstabe a) der RL (EU) 2016/2102 sind die Gründe hierfür in der Erklärung zur Barrierefreiheit anzugeben. In § 12 Abs. 1 Satz 3 BGG Schleswig-Holstein heißt es deshalb: „Die Gründe für eine unverhältnismäßige Belastung sind in die Erklärung zur Barrierefreiheit einzustellen“. Eine vergleichbare Regelung fehlt bisher im Verordnungsentwurf. Die Mustererklärung ist daher um eine entsprechende Formulierung zu ergänzen.

Zum Durchsetzungsverfahren sieht die Mustererklärung zur L-BGG-DVO unter Nr. 5 den Hinweis vor, dass die Kontaktdaten der kommunalen Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen über die jeweilige Webseite der Kommune in Erfahrung gebracht werden können. Diese Formulierung ist zu ändern. Jede Kommune sollte die Kontaktdaten ihres kommunalen Behindertenbeauftragten in die Erklärung zur Barrierefreiheit aufnehmen, um eine leichtere Kontaktaufnahme zu ermöglichen.

Der Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1523 sieht in Abschnitt II seines Anhangs vor, dass die Erklärung zur Barrierefreiheit über die verbindlich vorgeschriebenen Inhalte hinaus weitere Informationen enthalten kann. Diese Inhalte sollten beispielhaft auch in die Mustererklärung zur L-BGG-DVO aufgenommen werden.

9.) Zur Anlage 2 (Hinweise zum Überwachungsverfahren):

In den Hinweisen zum Überwachungsverfahren fehlt für die vereinfachte Überwachungsmethode die Verpflichtung, stets zu prüfen, ob die Erklärung zur Barrierefreiheit aktuell ist und die erforderlichen Angaben enthält. Außerdem sollte zumindest die Barrierefreiheit der Erklärung und diejenige der Rückmeldefunktion geprüft werden.

Die Hinweise zum Überwachungsverfahren sehen unter Nr. 7.3 vor, dass für Zwecke der Stichprobe die Versionen einer mobilen Anwendung für unterschiedliche Betriebssysteme jeweils als eigenständige mobile Anwendung gelten. Die damit verbundene Folge, dass regelmäßig nur die Version für das eine oder das andere Betriebssystem geprüft wird, ist abzulehnen. Eine nur teilweise Prüfung auf Barrierefreiheit ist mit der RL (EU) 2016/2102 nicht vereinbar und wäre Nutzerinnen und Nutzern, die auf Barrierefreiheit angewiesen sind, kaum zu vermitteln.

Während die Hinweise zum Überwachungsverfahren für die Auswahl der zu prüfenden Webseiten vorsehen, neben einer repräsentativen und geografisch ausgewogenen Verteilung darauf zu achten, dass Stichprobenunterschiedlicher Verwaltungsebenen (Land, Regierungsbezirke, Städte und Landkreise, ...) erfasst werden, fehlt eine entsprechende Regelung für mobile Anwendungen. Die Hinweise sind daher zu ergänzen.

10.) Zur Anlage 3 (Hinweise zur Berichterstattung):

Der Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1524 gibt in Nr. 3.2 des Anhangs II die Möglichkeit, weitere Informationen und Inhalte in die Berichte aufzunehmen. Diese sollten in der Anlage 3 zur L-BGG-DVO beispielhaft aufgeführt werden.

III. Zusammenfassung

Der von dem Ministerium für Soziales und Integration vorgelegte Entwurf einer Verordnung zur Durchführung des Landes-Behindertengleichstellungsgesetzes ist in weiten Teilen vorbildlich und beispielgebend. Die in dem Verordnungsentwurf bisher enthaltenen Regelungen sind zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen und den hierzu ergangenen Durchführungsrechtsakten der Kommission unverzichtbar.

Der Verordnungsentwurf ist in § 1 Satz 2 L-BGG-DVO zu ändern. Das Intranet ist Teil der Webseiten, für die die Richtlinie (EU) 2016/2102 zu beachten ist. Das gilt auch,

soweit behördeninterne Verwaltungsabläufe und Verfahren zur elektronischen Aktenführung über das Intranet erfolgen.

Darüber hinaus ist der Verordnungsentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 und der Durchführungsbeschlüsse (EU) 2018/1523 und 2018/1524 bei der Festlegung der Aufgaben der Überwachungsstelle und in zahlreichen weiteren Einzelpunkten zu ergänzen.

29. November 2019

gez. Andreas Carstens
Richter am Finanzgericht

gez. Uwe Boysen
Vorsitzender Richter am Landgericht i. R.