

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung und der Behindertengleichstellungsverordnung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat am 20. März 2019 einen Referentenentwurf zur Änderung der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV) vorgelegt und Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 8. April 2019 gegeben.

Eine Überarbeitung der BITV ermöglicht es, sowohl die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen umzusetzen, als auch hinsichtlich der Anforderungen zur Barrierefreiheit der Verfahren zur elektronischen Aktenführung und zur elektronischen Vorgangsbearbeitung die notwendigen Festlegungen vorzunehmen.

I. Einleitung

Ziel der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV), die unmittelbar nur die öffentlichen Stellen des Bundes verpflichtet, ist es, die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in einer digitalen Welt zu ermöglichen und zu gewährleisten. Da die BITV in zahlreichen Bundesgesetzen und vielen Landesbehindertengleichstellungsgesetzen ebenfalls für anwendbar erklärt wird, reicht ihre Bedeutung weit über das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes hinaus.

Positiv hervorzuheben sind im Verordnungsentwurf die Normierung des Ziels der Verordnung in § 1 BITV (neu) sowie die Regelungen zur Erklärung zur Barrierefreiheit, zum Überwachungsverfahren und zur Berichterstattung in den §§ 7 bis 9 BITV (neu). Obwohl der Anwendungsbereich der BITV neben Websites (Internet und Intranet) und mobilen Anwendungen zukünftig auch elektronisch unterstützte Verwaltungsabläufe einschließlich der Verfahren zur elektronischen Vorgangsbearbeitung und zur elektronischen Aktenführung sowie sonstige grafische Programmoberflächen erfassen soll, führt die beabsichtigte Änderung im Vergleich zur geltenden Rechtslage zu einem deutlichen Rückschritt, da die einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit in der BITV nicht mehr aufgelistet und benannt werden sollen.

Zur Festlegung der anzuwendenden Standards zur Barrierefreiheit enthält der Referentenentwurf in § 3 BITV (neu) nur noch einen nicht weiter konkretisierten Verweis auf das Amtsblatt der Europäischen Union. Wird dort die Referenz auf einen harmonisierten Standard veröffentlicht, dann soll künftig die Vermutung der Barrierefreiheit bestehen, wenn die darin enthaltenen Anforderungen eingehalten werden. In der BITV selbst wird weder die Fundstelle im Amtsblatt der Europäischen Union angegeben, noch der einzuhaltende Standard benannt. Gleichzeitig wird die Anlage 1 der BITV, in der die einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit bisher aufgelistet werden, ersatzlos gestrichen. Stattdessen soll die Überwachungsstelle des Bundes in ihrem Internetauftritt regelmäßig aktuelle Übersichten, Konformitätstabellen und Erläuterungen zu den zu beachtenden Standards veröffentlichen.

Die Verbände von Menschen mit Behinderungen halten den vorgelegten Entwurf für mangelhaft. Nach ihrer Auffassung ist es aus nachfolgenden Gründen zwingend erforderlich, die einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit – wie schon bisher – auch zukünftig in einer Anlage zur BITV verbindlich aufzulisten.

II. Fehlende Benennung der einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit

Nach Art. 6 Abs. 1 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) sind der Bund und die Länder verpflichtet, durch geeignete Rechtsvorschriften sicherzustellen, dass die öffentlichen Stellen in Bund, Ländern und Kommunen die Anforderungen zur Barrierefreiheit einhalten, die sich aus harmonisierten Normen (zum Begriff der harmonisierten Norm vgl. Art. 2 Nr. 1 VO (EU) Nr. 1025/2012) ergeben, deren Referenz die Europäische Kommission im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht hat (derzeit: EN 301 549, Version 2.1.2 vom August 2018, siehe Durchführungsbeschluss (EU) 2018/2048 der Kommission vom 20. Dezember 2018, ABl. L 327/84). Diesen Vorgaben wird der Entwurf zur Änderung der BITV bisher nicht gerecht.

Mangelnde Transparenz

Der Verordnungsentwurf enthält in § 3 Abs. 2 BITV (neu) lediglich einen pauschalen Verweis auf das Amtsblatt der Europäischen Union. Die Angabe der einschlägigen Fundstelle im Amtsblatt fehlt ebenso wie ein Verweis auf die anzuwendende Norm. Ob und wann im Amtsblatt der Europäischen Union eine Referenz auf harmonisierte Normen veröffentlicht, geändert oder aktualisiert wurde, lässt sich der BITV nicht entnehmen. Um den Regelungsgehalt der BITV zu erfahren, ist es künftig erforderlich, zunächst die aktuelle Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union zu ermitteln, und anschließend zu klären,

welche Teile der harmonisierten Norm für welche IKT-Produkte und -Dienste anwendbar sind.

Mangelnde Rechtssicherheit

Die EN 301 549 (V 2.1.2) vom August 2018 liegt nur in englischer Fassung vor (Download:

www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/02.01.02_60/en_301549v020102p.pdf) und soll nach Ankündigung des DIN e.V. auch nicht ins Deutsche

übersetzt werden, da bereits an einer weiteren Ergänzung der Norm gearbeitet wird. Wann diese neue Version kommt, ist ungewiss. Für die Übersetzung der (nicht mehr aktuellen) EN 301 549 (V 1.1.2) vom April 2015 als DIN EN 301 549 hat der DIN e.V. mehr als 3 Jahre benötigt. Eine bloße Veröffentlichung von Übersichten, Konformitätstabellen und Erläuterungen zu den zu beachtenden Standards im Internetauftritt der Überwachungsstelle des Bundes, die im Entwurf der neuen BITV vorgesehen, kann daher keine zufriedenstellende Lösung sein.

Mangelnde Verbindlichkeit

Um Barrierefreiheit zu verwirklichen, ist es erforderlich, die hierfür einzuhaltenden Anforderungen bereits bei der Planung, Entwicklung, Ausschreibung und Beschaffung zu berücksichtigen. Dies setzt klare und verbindliche Vorgaben voraus, die beispielsweise in einem Ausschreibungs- und Vergabeverfahren zugrunde gelegt werden können. Während es bisher möglich war, auf die Anlage 1 der BITV zu verweisen, fehlen künftig die hierfür erforderlichen Angaben in der BITV. Die BITV kann damit eine wesentliche Aufgabe, die ihr bisher zugekommen ist, zukünftig nicht mehr erfüllen. Gleichzeitig sind erhebliche Mehrkosten durch unklare und uneinheitliche Vorgaben zu besorgen.

Aus diesen Gründen haben sich die Verbände von Menschen mit Behinderungen gegenüber dem BMAS – leider bisher vergeblich – dafür eingesetzt, die im Annex A der EN 301 549 (V2.1.2) in den Tabellen A.1 (für Websites und Webinhalte) und A.2 (für mobile Anwendungen und Software) enthaltene Auflistung der einzuhaltenden Anforderungen in einer deutschen Übersetzung als Anlage in die zukünftige BITV zu übernehmen. Ein solcher Vorschlag (siehe Anlage) lässt sich auf einfache Weise verwirklichen und bei zukünftigen Änderungen schnell aktualisieren.

Eine Auflistung und Bezeichnung der einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit in der BITV ist nicht zuletzt eine wichtige Voraussetzung, um deren Akzeptanz und Einhaltung durch die vielen öffentlichen Stellen in Bund, Ländern und Kommunen sicherzustellen.

Sollte die BITV in der vom BMAS vorgeschlagenen Fassung rechtswirksam werden, so würde dadurch die Intention der EU-Richtlinie 2016/2102 und der

Umsetzungsgesetze, mehr digitale Barrierefreiheit zugunsten von Menschen mit Behinderungen zu schaffen, schwerwiegend in Mitleidenschaft gezogen.

III. Fehlende Einbeziehung der WCAG 2.1

Auch die Regelung in § 3 Abs. 4 BITV (neu) führt im Vergleich mit der bisher geltenden Rechtslage zu einer wesentlichen Verschlechterung.

Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 BITV sollen die durch die Verordnung verpflichteten öffentlichen Stellen bislang bei der barrierefreien Gestaltung von zentralen Navigations- und Einstiegsangeboten zusätzlich die in der Anlage 1 zur BITV unter der Priorität II aufgeführten Anforderungen und Bedingungen berücksichtigen. Nach § 3 Abs. 4 BITV (neu) sollen die öffentlichen Stellen zukünftig nur noch verpflichtet sein, ein höchstmögliches Maß an Barrierefreiheit anzustreben, ohne dass die hierfür einzuhaltenden Anforderungen benannt werden. Die Anlage 1 der BITV listet unter der Priorität II bisher die Erfolgskriterien der WCAG 2.0 mit der Konformitätsstufe AAA auf, die in der harmonisierten EN 301 549 (V2.1.2) vom August 2018 nicht enthalten sind. Durch das Streichen der Anlage 1 der BITV entfällt auch hier der Verweis auf die einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit.

Die WCAG 2.0 wurden inzwischen durch die WCAG 2.1 aktualisiert und ergänzt (Download: <http://www.w3.org/TR/WCAG21/>). Um sicherzustellen, dass die Anforderungen der WCAG 2.1 mit der Konformitätsstufe AAA berücksichtigt werden, ist es wichtig, auch diese Anforderungen weiterhin in einer Anlage zur BITV aufzulisten.

IV. Fehlende Einbeziehung der DIN ISO 14289-1

Außerdem fehlt in § 3 Abs. 2 BITV (neu) die Bezugnahme auf den PDF/UA-Standard DIN ISO 14289-1.

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.

In der Begründung zum Referentenentwurf heißt es hierzu: „Für PDF-Dokumente gelten derzeit besondere Anforderungen. Im Falle der Verwendung dieser Technologie sind ergänzend die funktionalen Anforderungen der DIN ISO 14289 in der jeweils aktuellen Fassung zu beachten.“

Um sicherzustellen, dass die aus der DIN ISO 14289-1 sich ergebenden Anforderungen zur Barrierefreiheit eingehalten werden, ist es wichtig, diesen Standard auch im Normtext selbst zu benennen.

V. Zusammenfassung

Nach § 12d Nr. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes werden die von den öffentlichen Stellen einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit durch Rechtsverordnung festgelegt. Diesen Vorgaben genügt der vom BMAS vorgelegte Verordnungsentwurf zur Änderung der BITV bisher nicht.

Der Referentenentwurf wird den Anforderungen und Erwartungen an die zukünftige BITV nicht gerecht. Das Streichen der Anlage 1 und die fehlende Wiedergabe der einzuhaltenden Standards zur Barrierefreiheit in der BITV führen im Vergleich zur bisher geltenden Rechtslage zu einer deutlichen Verschlechterung.

Anders als in dem Schreiben des BMAS vom 20. März 2019 ausgeführt, mit dem der Verordnungsentwurf zur Stellungnahme übersandt wurde, gibt es keine deutsche Übersetzung der harmonisierten EN 301 549 (V2.1.2) vom August 2018. Wir halten es daher für unverzichtbar, die einzuhaltenden Anforderungen zur Barrierefreiheit auch weiterhin – beispielsweise durch Auflistung der in den Tabellen A.1 (für Websites und Webinhalte) und A.2 (für mobile Anwendungen und Software) im Annex A der EN 301 549 (V2.1.2) genannten Anforderungen – in einer deutschen Übersetzung als Anlage zur BITV zu veröffentlichen. Außerdem ist es erforderlich, die in der Anlage 1 zur BITV unter der Priorität II aufgeführten Anforderungen zur Barrierefreiheit ergänzt um die Neuerungen durch die WCAG 2.1 auch weiterhin in der BITV wiederzugeben und die DIN ISO 14289-1 als einzuhaltenden Standard in der BITV zu benennen (Hierzu wird auf den beigefügten Vorschlag des DVBS verwiesen).

Gleichzeitig regen wir an, die Begründung (der Verordnung zur Überarbeitung) der BITV dem Beispiel anderer Verordnungen folgend (vgl. BAnz AT 15.01.2019 B3) im Bundesanzeiger zu veröffentlichen.

5. April 2019

gez. Andreas Carstens
Richter am Finanzgericht

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