

Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102

I. Einleitung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat am 14. Februar 2018 den Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen vorgelegt. Hierdurch soll die RL für den Bereich des Bundes bis zum 23. September 2018 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden.

Die Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (ABl. L 327 vom 2.12.2016, S. 1 – 15) verpflichtet dazu, durch geeignete Gesetzesvorschriften und weitere Maßnahmen sicherzustellen, dass Websites und mobile Anwendungen für Menschen mit Behinderungen und andere Nutzer besser zugänglich werden. Zu den Websites gehören nach der Richtlinie neben den Auftritten und Angeboten im Internet auch das Intranet. Mobile Anwendungen umfassen nach der Richtlinie Anwendungssoftware, die von öffentlichen Stellen oder in deren Auftrag zur Nutzung durch die breite Öffentlichkeit auf mobilen Geräten wie Smartphones oder Tablets konzipiert und entwickelt wurde. Ziel der Richtlinie ist es, auf diese Weise eine gleichberechtigte Teilhabe an Informationen und Dienstleistungen zu erreichen.

II. Barrierefreiheit als Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe

Die Verwirklichung von Barrierefreiheit als Grundvoraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe gehört zu den zentralen Prinzipien der UN-Behindertenrechtskonvention, die sowohl von der Europäischen Union (ABl. L 23 vom 27.01.2010, S. 35) als auch von Deutschland (BGBl II 2008, S. 1419; Bekanntmachung des Inkrafttretens: BGBl II 2009, S. 818) als geltendes Recht zu beachten ist. Die UN-Behindertenrechtskonvention 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 i.V.m. 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 i.V.m. 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.

Der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgelegte Gesetzentwurf wird der Richtlinie (EU) 2016/2102 und den ihr zugrundeliegenden Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention bisher nur in Teilbereichen gerecht. Er ist daher um die erforderlichen Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie zu ergänzen.

III. Erforderliche Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102

Bei den Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/2102 (im Folgenden: Richtlinie oder RL; Artikel ohne Vorschriftenangabe sind solche der RL) handelt es sich nur um Mindestanforderungen. Art. 2 der RL stellt ausdrücklich klar, dass Maßnahmen aufrechterhalten oder eingeführt werden können, die über die in der Richtlinie festgelegten Anforderungen zur Barrierefreiheit hinausgehen. Das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes verpflichtet die Dienststellen und sonstigen Einrichtungen der Bundesverwaltung nach dessen damaligem § 11 bereits seit dem Jahr 2002 (BGBl I 2002, S. 1468) dazu, ihre Auftritte und Angebote im Internet sowie die von ihnen zur Verfügung gestellten grafischen Programmoberflächen, die mit Mitteln der Informationstechnik dargestellt werden, barrierefrei zu gestalten. Durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016 (BGBl I 2016, S. 1757) wurde auch die Verpflichtung zur Barrierefreiheit von Apps und sonstigen mobilen Anwendungen sowie der Informationsangebote im Intranet in § 12 des Gesetzes aufgenommen. Bei der Umsetzung der Richtlinie ist daher zum einen sicherzustellen, dass Änderungen im Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes nicht hinter das rechtlich und tatsächlich bisher Erreichte zurückfallen. Zum anderen ist dafür zu sorgen, dass Vorgaben aus der Richtlinie, die darüber hinausgehen, künftig auch in Deutschland umgesetzt und eingehalten werden.

1.) Wirksames Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren

Wesentlicher Bestandteil der Richtlinie ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten durch gesetzliche Vorschriften dafür zu sorgen, dass die öffentlichen Stellen die Vorgaben zur Barrierefreiheit tatsächlich einhalten und beachten. Hierzu sind erstens alle öffentlichen Stellen zu verpflichten, eine deutliche, umfassende und klare Erklärung zur Barrierefreiheit ihrer Websites und Apps zu veröffentlichen, die beispielsweise über die Startseite ihres Internetauftritts zugänglich sein muss (Art. 7 Abs. 1). Die

öffentlichen Stellen sind zweitens zu verpflichten, einen Feedback-Mechanismus einzurichten, mit dem Nutzer der betreffenden öffentlichen Stelle jegliche Mängel der Barrierefreiheit ihrer Website oder App mitteilen können (Art. 7 Abs. 1 UA 4 lit. b). Und drittens ist ein wirksames Durchsetzungsverfahren bereitzustellen, das von Nutzern in Ermangelung einer zufriedenstellenden Antwort auf die Mitteilung von Barrieren in Anspruch genommen werden kann (Art. 7 Abs. 1 UA 4 lit. b u. Art. 9). Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten die Einhaltung der Anforderungen zur Barrierefreiheit von Websites und Apps der öffentlichen Stellen zukünftig regelmäßig zu überwachen (Art. 8 Abs. 1 bis 3 und Abs. 7) und der EU-Kommission alle drei Jahre über die Einhaltung der Anforderungen zur Barrierefreiheit zu berichten (Art. 8 Abs. 4).

Positiv hervorzuheben ist, dass der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Verpflichtung aus Art. 8 der RL in § 13 Abs. 3 BGG (neu) vorsieht, bei der Bundesfachstelle Barrierefreiheit eine Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit der Informationstechnik einzurichten, zu deren Aufgaben es gehören soll, die Websites und mobilen Anwendungen des Bundes regelmäßig darauf zu überwachen, inwieweit die Anforderungen zur Barrierefreiheit eingehalten werden.

Nicht ausreichend ist es dagegen, dass der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Vorgaben aus Art. 9 der RL lediglich auf die Möglichkeit verweist, die Schlichtungsstelle nach § 16 BGG anzurufen. Eine Verpflichtung öffentlicher Stellen, sich an dem Schlichtungsverfahren zu beteiligen und den Schlichtungsspruch zu akzeptieren, gibt es bisher nicht. Öffentliche Stellen haben es damit in der Hand, sich auf einfache Weise dem durch Art. 7 Abs. 1 UA 4 Buchstabe c) und Art. 9 Abs. 1 der RL vorgeschriebenen Durchsetzungsverfahren zu entziehen. Eine solche Regelung läuft Gefahr, in einem Vertragsverletzungsverfahren der EU gerügt zu werden.

Nach Art. 7 Abs. 1 UA 4 Buchstabe c) der RL muss die zukünftig vorgeschriebene Erklärung zur Barrierefreiheit einen Link zu dem in Art. 9 der Richtlinie beschriebenen Durchsetzungsverfahren enthalten, das in Ermangelung einer zufriedenstellenden Antwort der öffentlichen Stelle auf die Mitteilung von Barrieren oder Anfragen in Anspruch genommen werden kann. Nach Art. 9 Abs. 1 RL ist die Verfügbarkeit eines wirksamen Durchsetzungsverfahrens sicherzustellen, um die Einhaltung der Anforderungen zur Barrierefreiheit zu gewährleisten. Hierzu heißt es in Art. 9 Abs. 1 Satz 2: „Die Mitgliedstaaten stellen insbesondere sicher, dass ein Durchsetzungsverfahren vorhanden ist, wie z. B. die Möglichkeit, sich an einen Ombudsmann zu wenden, um eine wirksame Behandlung der erhaltenen Mitteilungen oder Anträge gemäß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b zu gewährleisten und um die Bewertung gemäß Artikel 5 zu überprüfen.“

Die für das Durchsetzungsverfahren erforderliche Stelle muss über das Know-how und die technischen Möglichkeiten verfügen, um das Vorhandensein gemeldeter Barrieren selbst nachzuprüfen und Vorschläge zu ihrer Beseitigung zu formulieren, anstatt betroffene Nutzer sofort an ein rechtsförmiges Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG zu verweisen. Ein solches Durchsetzungsverfahren, das die Stelle eines

Beauftragten für den Datenschutz zum Vorbild nimmt und sich an den Gesetzen und Erfahrungen zum Datenschutz orientiert, könnte im Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes beispielsweise wie folgt eingefügt werden:

§ 12a

Beauftragte oder Beauftragter für barrierefreie Informationstechnik

(1) Bei der oder dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen wird die Stelle einer oder eines Beauftragten für barrierefreie Informationstechnik eingerichtet. Sie oder er überwacht und kontrolliert die Einhaltung der Anforderungen zur Barrierefreiheit von Auftritten und Angeboten im Internet und im Intranet sowie von mobilen Anwendungen nach diesem Gesetz. Jede Person, die durch mangelnde Barrierefreiheit beeinträchtigt wird, hat das Recht, sich an die Beauftragte oder den Beauftragten für barrierefreie Informationstechnik zu wenden.

(2) Die öffentlichen Stellen sind verpflichtet, die Beauftragte oder den Beauftragten für barrierefreie Informationstechnik bei der Erfüllung der Aufgaben zu unterstützen. Dazu haben sie insbesondere

- 1.) Auskunft zu erteilen sowie Einsicht in alle Unterlagen zu gewähren, die die oder der Beauftragte für barrierefreie Informationstechnik zur Erfüllung der Aufgaben für erforderlich hält und
- 2.) der oder dem Beauftragten für barrierefreie Informationstechnik jederzeit Zugang zu den Auftritten und Angeboten im Internet und im Intranet sowie zu den mobilen Anwendungen zu gewähren.

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

- 1.) bei der Bundesverwaltung gegenüber der zuständigen obersten Bundesbehörde,
- 2.) bei den bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie den sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes 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) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Nähere zu regeln.

Statt bei der oder dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen kann eine solche Stelle auch bei der Bundesfachstelle Barrierefreiheit (vgl. § 13 BGG) eingerichtet werden. Da der Gesetzentwurf in § 13 Abs. 3 BGB (neu) schon heute die Einrichtung der Überwachungsstelle nach Art. 8 der RL bei der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit vorsieht, ergäben sich hieraus weitere Synergieeffekte. Ohnehin sollten öffentliche Stellen, bei denen im Durchsetzungsverfahren besonders häufig Mängel der Barrierefreiheit gemeldet werden, vorrangig in die Überprüfung nach Art. 8 der RL einbezogen werden.

2.) Ausnahmen nur bei unzumutbarem Aufwand

Der Gesetzentwurf enthält in § 12a Abs. 5 BGG (neu) erstmals eine Regelung, die es den öffentlichen Stellen ermöglicht, von der barrierefreien Gestaltung von Auftritten und Angeboten im Internet sowie der mobilen Anwendungen abzusehen, soweit sie im Einzelfall durch eine barrierefreie Gestaltung unverhältnismäßig belastet würden.

Ein Absehen von der generellen Verpflichtung zur Barrierefreiheit ist nach Art. 5 der RL nur ausnahmsweise und nur in begründeten Einzelfällen zulässig. Eine öffentliche Stelle, die sich hierauf beruft, hat das Vorliegen der Voraussetzungen und die möglichen Kosten in einer Begründung darzulegen und diese zu veröffentlichen (siehe Art. 7 Abs. 1, insb. Art. 7 Abs. 1 UA 4 Buchstabe a) sowie Art. 9 Abs. 1). Darüber hinaus sind Inhalte, bei denen die Voraussetzungen für eine Ausnahme nicht vorliegen, uneingeschränkt barrierefrei zu gestalten, ebenso wie die übrigen Teile der Barrierefreiheitsanforderungen einzuhalten sind. In den Erwägungsgründen der Richtlinie heißt es hierzu: „... Maßnahmen, die eine unverhältnismäßige Belastung bewirken würden, sind zu verstehen als Maßnahmen, die einer Stelle eine übermäßige organisatorische oder finanzielle Last auferlegen würdenMangelnde Priorität, Zeit oder Kenntnis sollten nicht als berechtigte Gründe gelten. Gleichmaßen sollte es keine berechtigten Gründe für die Nichtbeschaffung oder Nichtentwicklung von Softwaresystemen zur barrierefreien Verwaltung von Inhalten auf Websites und in mobilen Anwendungen geben, da genügende und empfohlene Techniken zur Verfügung stehen, damit diese Systeme die Barrierefreiheitsanforderungen dieser Richtlinie erfüllen“ (ErwGr 39 der RL).

Ein Absehen von der generellen Verpflichtung zur Barrierefreiheit ist daher nur unter besonderen Umständen und in engen Grenzen zulässig. Dies muss auch in der Gesetzesfassung selbst zum Ausdruck kommen, beispielsweise durch die Formulierung: „Von der Verpflichtung zur Barrierefreiheit darf nur abgewichen werden, wenn und soweit die barrierefreie Gestaltung im Einzelfall ausnahmsweise

einen unzumutbaren Aufwand erfordern würde. Das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Ausnahme ist detailliert zu begründen.“

3.) Die weiteren Regelungen des Gesetzentwurfs

Unabhängig von der Ausgestaltung des Durchsetzungsverfahrens nach Art. 9 der RL und der erforderlichen Klarstellung zu den Grenzen der Ausnahmeregelung ist zu den durch den Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen des Behindertengleichstellungsgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

a) Verpflichtung öffentlicher Stellen des Bundes

Der Gesetzentwurf enthält in § 12 BGG (neu) eine Auflistung der öffentlichen Stellen des Bundes. Diese Auflistung ist unvollständig. Nach der Legaldefinition in Art. 3 Nr. 1 umfasst der Ausdruck „öffentliche Stelle“ u.a. den Staat, die Gebietskörperschaften und die Einrichtungen des öffentlichen Rechts im Sinne der Vergabe-Richtlinie 2014/24/EU.

Zum Staat gehört nicht nur die Exekutive, sondern auch die Judikative. Zwar fallen die Gerichte des Bundes ausweislich der Gesetzesmaterialien (BT-Drs 18/7824, S. 23 u. 31) über den Begriff der „sonstigen Bundesorgane“ in § 1 Abs. 2 Satz 1 BGG schon heute unter den Anwendungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes, jedoch nur, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Nach der Richtlinie sind Gerichte zukünftig ohne Einschränkung zu verpflichten, ihre Websites und Apps barrierefrei zu gestalten. Auch die Einschränkung für Auslandsvertretungen des Bundes in § 1 Abs. 5 BGG ist mit der Richtlinie künftig nicht mehr vereinbar.

Die Regelungen in § 12a Abs. 2 und Abs. 3 BGG (neu), die der Abgrenzung zwischen den öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder dienen, sind sperrig und Erschweren das Verständnis der Regelungen des BGG. Fraglich ist zudem, ob hierdurch alle öffentlichen Stellen erfasst werden, die dem Bund zuzurechnen sind, oder § 12 Abs. 3 Satz 2 BGG (neu) insoweit zu einer Gesetzeslücke führt. So gilt die Richtlinie beispielsweise auch für Nichtregierungsorganisationen, die für die Öffentlichkeit wesentliche Dienstleistungen (z.B. Katastrophenschutz) oder speziell für Menschen mit Behinderungen ausgerichtete oder für diese konzipierte Dienstleistungen anbieten (Art. 1 Abs. 2 Buchstabe b). Einfacher ist es daher, als sonstige öffentliche Stellen des Bundes alle öffentlichen Stellen zu erfassen, die über den Bereich eines Landes hinaus tätig werden.

Die Auflistung der öffentlichen Stellen des Bundes ist daher so vorzunehmen, dass sie neben den Trägern öffentlicher Gewalt nach § 1 Absatz 2 Satz 1 BGG, den Auslandsvertretungen des Bundes und den Gerichten des Bundes auch sonstige öffentliche Stellen nach Artikel 3 Nummer 1 der Richtlinie (EU) 2016/2102, die über den Bereich eines Landes hinaus tätig werden, erfasst.

b) Verpflichtung zur Barrierefreiheit der Informationstechnik

(1) Der Gesetzentwurf sieht vor, die inhaltlichen Verpflichtungen zur Barrierefreiheit der Informationstechnik – statt bisher in § 12 BGG - zukünftig in § 12a BGG (neu) zu regeln. Inhaltlich weichen die Formulierungen teilweise erheblich von den bekannten und bewährten Regelungen in der bisherigen Gesetzesfassung ab, ohne dass dies durch die Umsetzung der Richtlinie gerechtfertigt ist. Hierdurch ergeben sich Unsicherheiten und Unklarheiten über den sachlichen Anwendungsbereich der Norm. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Streichung der grafischen Programmoberflächen aus dem Tatbestand der Regelung führt darüber hinaus zu einer deutlichen Einengung des Anwendungsbereichs. Bereiche, die bisher erfasst waren, fallen aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes heraus. Die in der bisher geltenden Fassung des Gesetzes enthaltenen Begriffe „Auftritte und Angebote im Internet“ sowie „grafische Programmoberflächen, einschließlich Apps und sonstiger Anwendungen für mobile Endgeräte, die mit Mitteln der Informationstechnik dargestellt werden“ sind daher, ergänzt um die „Auftritte und Angebote im Intranet“, auch in einer künftigen Gesetzesfassung beizubehalten.

(2) Das Gesetz wird überdies übersichtlicher und lässt sich einfacher lesen, wenn statt der Formulierung in § 12a Abs. 3 BGG (neu) zur Klarstellung lediglich ausgeführt wird: „Weitergehende Regelungen, die sich aus anderen Vorschriften ergeben, bleiben unberührt.“

(3) In § 12a Abs. 6 BGG (neu) sind schon aus Gründen der Klarstellung neben den Internetseiten und den grafischen Programmoberflächen, die mit Mitteln der Informationstechnik dargestellt werden, auch die Anwendungen für mobile Endgeräte ausdrücklich in die Formulierung des Tatbestandes aufzunehmen.

(4) Die im Gesetzentwurf als § 12a BGG (neu) vorgesehene Regelung sollte in Anlehnung an die bisherige Regelung auch weiterhin als § 12 BGG im Gesetz enthalten sein.

c) Erklärung zur Barrierefreiheit

(1) Der Gesetzentwurf formuliert in § 12b BGG (neu) Anforderungen an die Erklärung zur Barrierefreiheit. Leider bleiben die Formulierungen im Gesetzentwurf deutlich hinter den Formulierungen in der RL zurück. Da Formulierungen eine Signalwirkung haben, sind die Worte „eine detaillierte, umfassende und klare Erklärung“ aus Art. 7 Abs. 1 UA 1 auch in die Gesetzesfassung von § 12b Abs. 1 BGG (neu) zu übernehmen. Außerdem sollte in das Gesetz aufgenommen werden, dass die Erklärung regelmäßig zu aktualisieren ist und über einen deutlichen Hinweis auf der Startseite des Internetauftritts oder der mobilen Anwendung erreichbar sein muss.

Auch die Formulierungen in § 12b Abs. 2 BGG (neu) bleiben hinter den Vorgaben der Richtlinie zurück. Statt – wie in § 12b Abs. 2 Nr. 1 b) BGG (neu) formuliert – „Gründe für diese Unzugänglichkeit“ sollte es klarer heißen „Gründe für die fehlende Barrierefreiheit“. Die Formulierung in Art. 7 Abs. 1 UA 4 Buchstabe b „eine Beschreibung und eine Verlinkung des Feedback-Mechanismus, mit dem die Nutzer

der betreffenden öffentlichen Stelle jegliche Mängel der Barrierefreiheit mitteilen können“ ist wesentlich klarer als die Formulierung in § 12b Abs. 2 Nr. 2 BGG (neu). Sie verdeutlicht, dass der Feedback-Mechanismus bei jeglichen Mängeln der Barrierefreiheit in Anspruch genommen werden kann. Außerdem sieht § 7 Abs. 1 UA 4 Buchstabe b, letzter Halbsatz der RL vor, dass Nutzer nicht barrierefrei zugängliche Informationen über den Feedback-Mechanismus in einer für sie zugänglichen Form anfordern können: Dies lässt sich der Formulierung „und um Informationen zur Umsetzung der Barrierefreiheit zu erfragen“ in § 12b Abs. 2 Nr. 2 BGG (neu) nicht entnehmen (siehe dazu auch ErwGr 46 der RL (EU) 2016/2102, der diese Möglichkeit ausführlich beschreibt.).

Auch § 12b Abs. 2 Nr. 3 BGG (neu) genügt den Vorgaben der Richtlinie nicht. Art. 7 Abs. 1 UA 4 Buchstabe c) der RL verlangt, dass die Barrierefreiheitserklärung einen Link zu dem in Art. 9 beschriebenen Durchsetzungsverfahren enthalten muss, dass in Ermangelung einer zufriedenstellenden Antwort auf die Mitteilung oder Anfrage in Anspruch genommen werden kann. Auch wenn man mit dem Gesetzentwurf davon ausgeht, dass die Schlichtungsstelle nach § 16 BGG für die Durchführung des Durchsetzungsverfahrens zuständig werden soll, reicht es nicht aus – wie in § 12b Abs. 2 Nr. 3 BGG (neu) vorgesehen –, dass die Erklärung zur Barrierefreiheit lediglich einen Hinweis auf die Möglichkeit enthält, die Schlichtungsstelle anzurufen. Erforderlich ist vielmehr – wie es die Richtlinie formuliert – ein Link, der eine unmittelbare Kontaktaufnahme ermöglicht.

(2) Die Fristen, ab wann eine Erklärung zur Barrierefreiheit erstmals zu veröffentlichen ist, sollten in der Rechtsverordnung nach § 12d BGG (neu) geregelt werden, so dass § 12b Abs. 3 BGG (neu) im Interesse einer größeren Übersichtlichkeit der Regelungen an dieser Stelle entfallen kann.

(3) In § 12b Abs. 4 BGG (neu) sieht der Gesetzentwurf vor, dass eine öffentliche Stelle auf Mitteilungen oder Anfragen, die ihr aufgrund der Erklärung zur Barrierefreiheit nach § 12b Abs. 2 Nr. 2 BGG (neu) übermittelt werden, innerhalb eines Monats antworten muss. Dieser Zeitraum ist deutlich zu lang, zumal es häufig nur darum geht, nicht barrierefreie Informationen in einer zugänglichen Form zu übermitteln (siehe ErwGr 46). In § 12b Abs. 4 BGG (neu) ist daher festzulegen, dass eine Antwort unverzüglich, spätestens aber innerhalb einer Woche zu erfolgen hat.

d) Berichterstattung über den Stand der Barrierefreiheit

Der Gesetzentwurf enthält in § 12c BGG (neu) Regelungen über den Inhalt und die Erstellung der gegenüber der EU-Kommission regelmäßig abzugebenden Berichte zum Stand der Barrierefreiheit.

(1) In § 12c Abs. 1 BGG (neu) werden bisher nur die obersten Bundesbehörden zur Berichterstattung verpflichtet. Nach Art. 8 Abs. 4 bis 6 der RL hat der Bericht an die EU-Kommission alle öffentlichen Stellen, die durch die Richtlinie verpflichtet werden, in die Berichterstattung einzubeziehen. Die Vorschrift ist daher so zu erweitern, dass

nicht nur die obersten Bundesbehörden, sondern alle Träger öffentlicher Gewalt im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 BGG einschließlich der Auslandsvertretungen und der Gerichte des Bundes sowie der sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes zur Berichterstattung verpflichtet werden.

(2) In § 12c Abs. 2 BGG (neu) regelt der Gesetzentwurf die Verpflichtung zur Berichterstattung durch die Länder. Zur Klarstellung ist in das Gesetz aufzunehmen, dass zu den in der Auflistung unter Nr. 1 und 2 genannten öffentlichen Stellen der Länder auch die Gebietskörperschaften und die sonstigen öffentlichen Stellen der Länder gehören. In § 12c Abs. 2 Satz 2 BGG (neu) sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Länder insbesondere über die Ergebnisse ihrer Überwachung nach Art. 8 Abs. 1 bis 3 RL berichten. Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 3 RL hat der Bericht an die EU-Kommission auch Informationen über die Nutzung des Durchsetzungsverfahrens gemäß Art. 9 RL zu enthalten. § 12c Abs. 2 Satz 2 BGG (neu) ist daher um die Pflicht zu ergänzen, auch über die Nutzung des Durchsetzungsverfahrens zu berichten.

(3) Darüber hinaus ist in § 12c BGG (neu) in einem neuen Absatz 3 festzulegen, dass der Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission nach Artikel 8 Absatz 4 bis 6 der Richtlinie zeitgleich dem Bundestag vorgelegt wird.

e) Verordnungsermächtigung

Der Gesetzentwurf enthält in § 12d BGG (neu) eine Verordnungsermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung. Diese sieht vor, dass die Bestimmungen in der Rechtsverordnung nach Maßgabe der technischen, finanziellen und verwaltungsorganisatorischen Möglichkeiten festgelegt werden. Stattdessen verlangt die RL, dass die sich aus Art. 6 ergebenden Vorgaben und Anforderungen zur Barrierefreiheit von den öffentlichen Stellen zukünftig ohne „Wenn“ und „Aber“ einzuhalten sind. Ausnahmen sind nach Art. 5 allenfalls ausnahmsweise aufgrund einer Bewertung der besonderen Umstände des Einzelfalls zulässig. Die Worte „nach Maßgabe der technischen, finanziellen und verwaltungsorganisatorischen Möglichkeiten“ sind daher in der Verordnungsermächtigung ersatzlos zu streichen. Auch die unter Nr. 1 der Aufzählung enthaltene Regelung ist ersatzlos zu streichen, da die Vorgaben der Richtlinie gleichermaßen für alle Menschen mit Behinderungen gelten und deshalb nicht nur für einzelne Gruppen von Menschen mit Behinderungen einzuhalten sind.

f) Bundesfachstelle für Barrierefreiheit

Der Gesetzentwurf sieht in § 13 Abs. 3 Satz 1 BGG (neu) vor, dass bei der Bundesfachstelle Barrierefreiheit eine Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit der Informationstechnik des Bundes eingerichtet wird. In § 13 Abs. 3 Satz 2 BGG (neu) werden die Aufgaben der Überwachungsstelle aufgelistet.

(1) Nach § 13 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BGG (neu) gehört es zu den Aufgaben der Überwachungsstelle regelmäßig zu überwachen, inwieweit Websites und mobile Anwendungen öffentlicher Stellen des Bundes den Anforderungen an die

Barrierefreiheit genügen. Nach Art. 8 Abs. 3 Buchstabe e) gehört es auch zu den Aufgaben der Überwachungsstelle bei der Feststellung von Mängeln zu überwachen, dass die Mängel behoben werden. Die Auflistung der Aufgaben in § 13 Abs. 3 Satz 2 BGG (neu) ist daher nach Nr. 1 durch Einfügung einer weiteren Nr. um die Aufgabe zu ergänzen bei der Feststellung von Mängeln zu kontrollieren, ob die Mängel beseitigt werden.

(2) Während der Gesetzentwurf in § 13 Abs. 3 BGG (neu) vorsieht, dass die Überwachungsstelle bei der Bundesfachstelle Barrierefreiheit eingerichtet wird, sollen die Aufgaben des Durchsetzungsverfahrens nach Art. 9 der Richtlinie von der Schlichtungsstelle wahrgenommen werden. Hierzu muss die mit dem Durchsetzungsverfahren betraute Stelle beanstandete Mängel der Barrierefreiheit auch selbst nachprüfen. Da für das Überwachungsverfahren und das Durchsetzungsverfahren unterschiedliche Stellen zuständig sein sollen, sind die Aufgaben der Überwachungsstelle durch Einfügung einer weiteren Nr. in § 13 Abs. 3 Satz 2 BGG (neu) in der Weise zu erweitern, dass es zu den Aufgaben der Überwachungsstelle auch gehört, auf Anfrage der Schlichtungsstelle nach § 16 BGG diese im Schlichtungsverfahren zu beraten und zu unterstützen.

(3) In § 13 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 BGG (neu) ist bisher vorgesehen, dass die Überwachungsstelle die Berichte der obersten Bundesbehörden nach § 12c Abs. 2 BGG (neu) auswertet. Auch hier sind sämtliche Träger öffentlicher Gewalt im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 BGG einschließlich der Auslandsvertretungen und der Gerichte des Bundes sowie der sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes in den Gesetzestext aufzunehmen.

g) Klagebefugnisse und Verbandsklagerecht

Der Gesetzentwurf sieht in § 14 Satz 1 und § 15 Abs. 1 Nr. 1 BGG (neu) vor, die Wörter „§ 12 Abs. 1“ durch eine Formulierung zu ersetzen, die eine Klage weiterhin nur bei Trägern öffentlicher Gewalt im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 1 BGG ermöglicht. Wie sich aus Erwägungsgrund 54 der RL ergibt, soll die Inanspruchnahme eines wirksamen Verfahrens zur Gewährleistung der Barrierefreiheit das systematische Einleiten von Gerichtsverfahren zwar vermeiden, die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung aber nicht einschränken. Anders als im Gesetzentwurf bisher vorgesehen, muss eine Klagemöglichkeit bei allen öffentlichen Stellen des Bundes, die nach der RL zu verpflichten sind, bestehen, nicht nur bei Trägern öffentlicher Gewalt nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BGG (und zwar sowohl beim Internet als auch beim Intranet).

h) Schlichtungsstelle

(1) Damit die Schlichtungsstelle die ihr durch den Gesetzentwurf zugedachten Aufgaben des Durchsetzungsverfahrens effizient wahrnehmen kann, ist in § 16 BGG nach Absatz 3 ein neuer Absatz einzufügen, der beispielsweise wie folgt lauten könnte: „Die Schlichtungsstelle wird auch tätig, wenn sie nach § 12b Abs. 2 Nr. 3 angerufen wird, um eine wirksame

Behandlung der Mitteilungen oder Anträge nach § 12b Abs. 2 Nr. 2 zu gewährleisten und um die Begründung nach § 12b Abs. 2 Nr. 1, Buchstabe b) zu überprüfen. Sie erhält die technischen Möglichkeiten, um gemeldete Mängel auch selbst nachprüfen zu können.“

(2) Nicht nur in § 16 Abs. 2 Satz 1 BGG, auch in Abs. 3 und Abs. 4 sind die Worte „Träger öffentlicher Gewalt nach § 1 Abs. 2 Satz 1“ durch die Worte „öffentliche Stelle des Bundes“ zu ersetzen.

IV. Weitere erforderliche Regelungen und Maßnahmen

1.) Einbeziehung privater Stellen

Für Menschen mit Behinderungen macht es keinen Unterschied, ob sie durch Barrieren von Websites und Apps öffentlicher oder privater Stellen von einer gleichberechtigten Teilhabe an Informationen und Dienstleistungen ausgeschlossen werden. Die Richtlinie ermutigt den Gesetzgeber in ihren Erwägungsgründen daher ausdrücklich dazu, ihre Anwendung auf private Stellen auszuweiten, die Einrichtungen und Dienstleistungen anbieten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden insbesondere in den Bereichen Gesundheit und soziale Sicherheit sowie der öffentlichen Daseinsvorsorge (Verkehr, elektronische Kommunikation, Versorgung mit Gas, Wasser und Strom, ...).

Schon heute enthalten die Gesetze im Bund und in den Ländern Regelungen, die auch private Anbieter zur Barrierefreiheit verpflichten, etwa zur Barrierefreiheit von Gebäuden oder Verkehrsmitteln. Nach dem Vorbild von § 7 Abs. 2 des Gesetzes über Vertrauensdienste (VDG) sind daher weitere Gesetze in Bund und Ländern um Regelungen zu ergänzen, die beispielsweise die Betreiber von Krankenhäusern, Betreiber von Verkehrsmitteln und andere Anbieter von Dienstleistungen verpflichten, ihre Auftritte und Angebote im Internet sowie ihre Apps barrierefrei zu gestalten.

Auf Bundesebene ist dazu beispielsweise § 12 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c) des Personenbeförderungsgesetzes um die Verpflichtung zu ergänzen, dass ein Nachweis über die Barrierefreiheit der Websites und Apps vorzulegen ist. In § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I ist die Verpflichtung der Leistungsträger aufzunehmen, darauf hinzuwirken, dass auch private Erbringer von Dienstleistungen ihre Websites und Apps barrierefrei gestalten. Insbesondere in den Bereichen Gesundheit, soziale Sicherheit, Verkehr und Daseinsvorsorge ist durch gesetzliche Verpflichtungen sicherzustellen, dass auch die Websites und Apps privater Anbieter barrierefrei zugänglich und nutzbar sind.

2.) Maßnahmen zur Barrierefreiheit

Digitale Barrierefreiheit setzt Information und Beratung voraus. Zu den Aufgaben der Bundesfachstelle Barrierefreiheit gehört es schon heute, die öffentlichen Stellen des Bundes, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft bei der Verwirklichung von

Barrierefreiheit zu beraten und zu unterstützen. Zur Verwirklichung der digitalen Barrierefreiheit ist die Bundesfachstelle Barrierefreiheit personell aufzustocken (siehe Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 5 Buchstabe d).

Um die Barrierefreiheit von Websites und Apps zu erreichen, verlangt die Richtlinie außerdem Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen auf allen Ebenen (Art. 7 Abs. 4. In dem Bericht an die EU-Kommission ist über die durchgeführten Schulungsmaßnahmen zu berichten (Art. 8 Abs. 5 Buchstabe d). Insbesondere für das IT-Personal der öffentlichen Stellen (Web-Designer, Online-Redakteure, ...) sind daher die erforderlichen Schulungen zur Barrierefreiheit durchzuführen. Auch für Interessenträger (Behinderten-organisationen, Wirtschaft, Schwerbehindertenvertretungen, ...) sind Schulungen zur Barrierefreiheit anzubieten.

Der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ist um ein Handlungsfeld „Digitale Barrierefreiheit“ zu erweitern, das konkrete Maßnahmen (eGovernment, eHealth, eLearning, ...) zur Verbesserung der Barrierefreiheit vorsieht.

V. Zusammenfassung

Der vorgelegte Gesetzentwurf wird den Anforderungen der umzusetzenden Richtlinie in vielen Punkten nicht gerecht und verstößt überdies gegen die in der UN-BRK zur digitalen Barrierefreiheit genannten staatlichen Verpflichtungen. Der DVBS hält daher eine gründliche Überarbeitung im Interesse behinderter Menschen für zwingend erforderlich, auch um ein Vertragsverletzungsverfahren durch die EU gegen die Bundesrepublik Deutschland auszuschließen.

1. Kernstück der Richtlinie ist die Implementierung eines Überwachungs-, Berichts und Durchsetzungsverfahrens. Dem wird der Entwurf nur teilweise gerecht. Insbesondere halten wir die Ansiedlung des Durchsetzungsverfahrens bei der Schlichtungsstelle nach § 16 BGG für unglücklich und fordern stattdessen, diese bei der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit mit umfassenden Auskunfts-, Einsichts- und Prüfungsbefugnissen einzurichten (s. o. unter III. 1.)).
2. Die im Entwurf in § 12 (neu) vorgenommene Auflistung der öffentlichen Stellen ist unvollständig und muss, gem. Richtlinie Art. 3 Nr. 1 ergänzt werden (s. o. unter III. 3.) a) (1)).
3. Unverständlich bleibt, warum die Formulierungen in § 12a BGG (neu) inhaltlich teilweise erheblich von den bekannten und bewährten Regelungen in der bisherigen Gesetzesfassung abweichen, ohne dass dies durch die Umsetzung der Richtlinie gerechtfertigt ist (s.o. unter III. 3) b) (1)).
4. Wir lehnen die Formulierung eines Verhältnismäßigkeitsvorbehalts gem. § 12a Abs. 5 BGG (neu) in der vorgelegten Form ab. Sie erweckt den –unzutreffenden– Eindruck, als bestehe die Möglichkeit einer unbegrenzten Prüfung der

Verhältnismäßigkeit, während die Richtlinie für die Bejahung einer Ausnahme hohe Hürden aufstellt, die sich auch in der Gesetzesfassung wiederfinden müssen (s.o. unter III. 2.)).

5. Die in den Gesetzentwurf aufgenommene Erklärung zur Barrierefreiheit nach § 12b Abs. 5 BGG (neu) bleibt hinter den Vorgaben der Richtlinie zurück und ist zu ändern (s.o. unter III. 3.) c)).
6. Die neu einzurichtende Stelle nach § 13 Abs. 3 BGG (neu) muss neben der Überwachung der Internetauftritte und mobilen Anwendungen des Bundes bei festgestellten Barrieren nach der Richtlinie auch die Mängelbeseitigung überwachen (s.o. unter III. 3.) f) (1)).
7. Die Richtlinie ermutigt ausdrücklich dazu, auch private Stellen in die Verpflichtung zur Barrierefreiheit einzubeziehen. Wir erwarten daher vom Bund, dass er auch dazu konkrete Maßnahmen trifft (s.o. unter IV. 1.)).

21. Februar 2018

gez. Ursula Weber
1. Vorsitzende DVBS