

## **Stellungnahme zu § 10 des HmbBGG-Entwurfes - Bürgerschaftsdrucksache 21/15986**

Der Blinden- und Sehbehindertenverein Hamburg e.V. (BSVH) sowie der Deutsche Verein der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Beruf e.V. (DVBS) nehmen zum dringlichen Antrag „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (HmbGGbM) zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen“ (§ 10 des HmbBGG-neu / Bürgerschaftsdrucksache 21/15986 wie folgt Stellung:

### **Vorbemerkung**

Die enorme Eile, mit der nunmehr versucht wird, die Richtlinie (EU) 2016/2102 (EU-RL) in Hamburgisches Landesrecht umzusetzen, veranlasst uns zu folgender Vorbemerkung:

Die oben genannte EU-RL wurde im Oktober 2016 verabschiedet und ist seit 22. Dezember 2016 in Kraft. Sie musste sowohl vom Bund wie von den Ländern bis 23. September 2018 umgesetzt werden. Unsere Verbände haben auf diese Tatsache bereits seit 2017 Verantwortliche in Bund und Ländern immer wieder hingewiesen. Wenn nunmehr eine Umsetzung ausschließlich unter dem Druck eines von der EU-Kommission drohenden Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik erfolgt, so lässt sich das nur als skandalös bezeichnen und zeigt, wie wenig Bereitschaft offensichtlich von Seiten der Hamburgischen Verwaltung besteht, verbindliches Recht zugunsten von Menschen mit Beeinträchtigungen auszuformulieren und umzusetzen. Zudem ist eine ordnungsgemäße Beteiligung der Verbände bei dem nunmehr zur Umsetzung gewählten Verfahren kaum möglich, was eindeutig gegen Art. 4 Abs. 3 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verstößt. Dieser bestimmt, dass bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung der UN-BRK und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, die Vertragsstaaten mit ihnen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen führen und sie aktiv einbeziehen.

Das hiervon konkret nicht die Rede sein kann, bedarf wohl keiner weiteren Begründung!

Der eingebrachte Gesetzentwurf setzt die EU-RL weitgehend fehlerhaft um, insbesondere, wenn er dem Senat der Freien und Hansestadt Hamburg praktisch

sämtliche weitergehenden Umsetzungsentscheidungen im Wege einer Verordnungsermächtigung überlässt.

## **Zugänglichkeit von Informationen und berufliche Teilhabe**

Für Menschen, die besondere technische Hilfen (assistive Techniken, wie Sprachausgabe, Blindenschriftzeile und / oder Vergrößerungsprogramme) zur Computer- oder Smartphone-Nutzung benötigen, ist die barrierefreie Gestaltung von Internetangeboten, mobilen Apps sowie anderen grafischen Programmoberflächen Grundvoraussetzung, um das Grundrecht auf Information unbeschwert und ohne fremde Hilfe wahrnehmen zu können. Außerdem droht insbesondere blinden und sehbeeinträchtigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung ohne Einhaltung technischer Vorgaben für Intranet, Fachanwendungen und elektronische Dokumente im Zuge zunehmender Digitalisierung der Geschäftsprozesse der Verlust ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten. Darum begrüßen wir es ausdrücklich, dass dieser Gefahr im § 12a Abs. 1 Satz 2 des BGG des Bundes Rechnung getragen wurde. Dort wird bestimmt, dass schrittweise, spätestens bis zum 23. Juni 2021, die öffentlichen Stellen des Bundes ihre elektronisch unterstützten Verwaltungsabläufe, einschließlich ihrer Verfahren zur elektronischen Vorgangsbearbeitung und elektronischen Aktenführung, barrierefrei gestalten. Damit auch die Hamburger Verwaltung endlich – im Jubiläumsjahr der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) - diesen Schritt zur barrierefreien Gestaltung ihrer Informationstechnik unternimmt, ist hierzu eine verbindliche Fristsetzung unabdingbar. Die Erfahrung mit den bisherigen Landesgleichstellungsgesetzen lehrt, dass Behörden ohne feste Fristen und Überwachungsmechanismen Vorschriften zur Barrierefreiheit regelmäßig nicht ausreichend umsetzen. Dem muss der Gesetzgeber entgegenwirken. Mit dem HmbBGG sind die menschenrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 9 (Zugang zu Informationen) und 27 (berufliche Teilhabe) der UN-BRK unbedingt umzusetzen. Letztendlich ist die IT an Arbeitsplätzen der Hamburger Verwaltung entsprechend den technischen Anforderungen der BITV des Bundes – also entsprechend der EU-Norm EN 301 549 V1.1.2 „Barrierefreiheitsanforderungen für die öffentliche Beschaffung von IKT-Produkten und -Dienstleistungen in Europa“ (EN 301 549 V1.1.2 (2015-04)) zu beschaffen und zu gestalten.

## **Ausnahmen nur in begründeten Einzelfällen**

Der § 10 Abs. 5 eröffnet den öffentlichen Stellen die Möglichkeit, im Einzelfall von der barrierefreien Gestaltung der Informationstechnik abzusehen, soweit sie dadurch unverhältnismäßig belastet werden würden. Dass es sich bei dieser aus Art. 5 Abs. 1 der EU-RL übernommenen Bestimmung um eine nur in absoluten Ausnahmefällen greifende Regelung handelt, wird aus der Formulierung „im Einzelfall“ nicht hinreichend deutlich. Es mutet schon befremdlich an, dass die EU-RL vom Hamburgischen Gesetzgeber praktisch nur mit ihrer Ausnahme wahrgenommen wird, anstatt sie konsequent umzusetzen.

Zwar werden in der Gesetzesbegründung zu § 10 zutreffende Kriterien aus der EU-RL angeführt, die den Ausnahmecharakter der Unzumutbarkeit verdeutlichen. Das

muss jedoch, um wirksam zu werden, Eingang in die Gesetzesfassung selbst finden. Ausnahmen von der generellen Verpflichtung zur Barrierefreiheit sind nämlich nur unter engen Voraussetzungen zulässig, wenn und soweit die barrierefreie Gestaltung einen unzumutbaren Aufwand bewirken würde. 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. Unterabsatz 4 Buchstabe a) sowie Art. 9 Abs. 1 der EU-RL)

In Erwägungsgrund 39 zur EU-RL (Erwägungsgründe sind bei der EU die offiziellen Gesetzesbegründungen) 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 würden ... Mangelnde 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“. Diese Erwägungen müssen – jedenfalls ansatzweise – auch in die Gesetzesformulierung einfließen. Daran - insbesondere an einer notwendigen für jeden nachvollziehbaren Begründung eines solchen Ausnahmefalles - fehlt es bislang im Entwurf.

## **Verordnungsermächtigung**

Nach unserer Einschätzung verstößt die Verordnungsermächtigung in § 10 Abs. 8 gegen die Hamburgische Verfassung.

Der zum Rechtsstaatsprinzip gehörende Vorbehalt des Gesetzes (vgl. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 53 Abs. 1 Satz 2 der Hamburgischen Verfassung) verpflichtet den Gesetzgeber, wesentliche Entscheidungen durch Gesetz selbst zu treffen (sog. Wesentlichkeitsschranke). Das bedeutet, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Damit ist das Parlament dazu berufen, die Grundprinzipien der EU-RL, insbesondere aus deren Art. 4 - 9 in ein Landesgesetz umzusetzen und verbindlich festzulegen. Lediglich die Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben und die Ausgestaltung von Einzelheiten darf auf den Ordnungsgeber, d. h. hier den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, übertragen werden.

Diesen Voraussetzungen wird § 10 Abs. 8 nicht gerecht. Daher ist die dort bisher vorgesehene Verordnungsermächtigung mit ihrem überaus großen Spielraum bislang verfassungswidrig. Notwendig ist es stattdessen, weitere Vorgaben aus der EU-RL direkt im Gesetz zu regeln.

In der Vorschrift wird der Eindruck erweckt, als habe der Senat bei Abfassung der Verordnung einen breiten Spielraum. Das stimmt so nicht. So ist nicht nachvollziehbar, dass auf dem Ordnungsweg diejenigen Gruppen von Menschen

mit Behinderungen festgelegt werden sollen, auf die sich der Geltungsbereich der Verordnung bezieht (vgl. § 10 Abs. 8 Nr. 1 des Entwurfs). Bereits mit dem Begriff der Behinderung (§ 3) und der Barrierefreiheit (§ 5) wird im HmbBGG klargestellt, dass Anforderungen der Barrierefreiheit für alle Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen gelten.

Was die technischen Standards anbelangt, so würde ein dynamischer Verweis auf die jeweils aktuelle Fassung der Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV) des Bundes genügen, da diese unmittelbaren Bezug auf die entsprechenden technischen Spezifikationen der EU-Norm EN 301 549 V1.1.2

„Barrierefreiheitsanforderungen für die öffentliche Beschaffung von IKT-Produkten und -Dienstleistungen in Europa“ (EN 301 549 V1.1.2 (2015-04) nehmen wird.

Ein weiterer Verstoß gegen die EU-RL ergibt sich aus § 10 Abs. 8 Nr. 2 des Entwurfs, da die EU-RL den Zeitpunkt genau vorgibt, ab dem einzelne Anwendungen die Kriterien der Barrierefreiheit erfüllen müssen (vgl. Art. 12 Abs. 2 EU-RL). Hier gibt es keinen Spielraum für den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg! Ebenso wenig ist es dem Ordnungsgeber überlassen, welche Art von amtlichen Informationen barrierefrei zu gestalten sind (entgegen § 10 Abs. 8 Nr. 3). Weiter kann der Senat auch nicht schrankenlos die Anforderungen an die Erklärung zur Barrierefreiheit gem. § 10 Abs. 8 Nr. 4 festlegen, da es hierfür nach der EU-RL verbindliche Durchführungsakte der EU gibt (vgl. Art. 10 der EU-RL). Gleiches gilt – jedenfalls in Teilen – für die Nrn. 5 und 6 des § 10 Abs. 8.

Sollte § 10 so Gesetz werden, drohen Hamburg – auf dem Umweg über den Bund – nach unserer Auffassung Vertragsverletzungsverfahren durch die EU wegen mangelhafter Richtlinienumsetzung! Es ist deshalb nicht nur im Interesse der Menschen mit Beeinträchtigungen, sondern auch der Freien und Hansestadt Hamburg, die Vorschrift grundlegend zu überarbeiten, sich klar an den Vorgaben der RL zu orientieren und die Betroffenenverbände in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen.

Wir appellieren dringend an die Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft, diesen Gesetzentwurf so nicht zu beschließen, sondern in einem transparenten Verfahren nachzubessern.

Hamburg, 07.02.2019

Angelika Antefuhr  
1. Vorsitzende, BSVH

Ursula Weber  
1. Vorsitzende, DVBS