

Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung der Hessischen Verordnung über barrierefreie Informationstechnik (HVBIT)

I. Allgemeines

Der o. g. Entwurf beruht auf der Ermächtigungsgrundlage des § 14 Abs. 1

Satz 2 und § 14 Abs. 2 des Hessischen Behindertengleichstellungsgesetzes vom 19. Juni 2019.

Vorab vertreten wir nach wie vor die Auffassung, dass eine Reihe der nunmehr im Verordnungsentwurf enthaltenen Vorschriften ins Hessische Behindertengleichstellungsgesetz hätte übernommen werden müssen. Das hätte für die verpflichteten öffentlichen Stellen größere Rechtsklarheit geschaffen und im Übrigen auch den Vorgaben der Hessischen Verfassung zur Konkretisierung von Verordnungsermächtigungen entsprochen (siehe unsere Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 29. April 2019 unter III. 5. A).

Der DVBS hält den vorgelegten Verordnungsentwurf, wie noch auszuführen sein wird, an verschiedenen Stellen für dringend überarbeitungsbedürftig. Nur dann wird das Ziel des § 1 des Hessischen BGG auch im Bereich digitaler Barrierefreiheit erreicht werden, wonach unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze der UN-BRK die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen, zu verhindern sowie die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten ist (zur digitalen Barrierefreiheit siehe auch die Art. 4, 9 und 21 der UN-BRK).

II. Zu einzelnen Vorschriften der HVBIT

(Paragrafen ohne weitere Angabe sind solche des der Stellungnahme zu Grunde liegenden Verordnungsentwurfs.)

Zu § 1

a) Allgemeines:

Wir hätten es begrüßt, wenn entsprechend der BITV des Bundes § 1 Zielvorgaben für die nachfolgenden Vorschriften enthalten hätte. Die Vorschrift in der BITV des Bundes lautet:

„§ 1 Ziele

(1) Die Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung dient dem Ziel, eine umfassend und grundsätzlich uneingeschränkt barrierefreie Gestaltung moderner Informations- und Kommunikationstechnik zu ermöglichen und zu gewährleisten.

(2) Informationen und Dienstleistungen öffentlicher Stellen, die elektronisch zur Verfügung gestellt werden, sowie elektronisch unterstützte Verwaltungsabläufe mit und innerhalb der Verwaltung, einschließlich der Verfahren zur elektronischen Aktenführung und zur elektronischen Vorgangsbearbeitung, sind für Menschen mit Behinderungen zugänglich und nutzbar zu gestalten.“

b) Zu § 1 Abs. 1:

Der Entwurf benennt in Nrn. 1 und 2 zum Anwendungsbereich Internetauftritte und mobile Anwendungen. Im Gegensatz zur BITV des Bundes werden hier elektronisch unterstützte Verwaltungsabläufe, einschließlich der Verfahren zur elektronischen Vorgangsbearbeitung und elektronischen Aktenführung, nicht genannt. Stattdessen führt § 1 Abs. 1 Satz 2 die Begrifflichkeit von Websites ein, „die sich ausschließlich an einen abgegrenzten Personenkreis richten.“ Wie dieser Personenkreis abgegrenzt wird und wer die Abgrenzung vornimmt, verrät der Verordnungsentwurf nicht. In der Begründung heißt es lediglich, die in der früheren HVBIT verwandten Begriffe Internet- und Intranetauftritte bzw. -angebote würden unter den Begriff Websites zusammengefasst. In § 1 Satz 2 (korrekterweise müsste es heißen: § 1 Abs. 1 Satz 2!) wird dann lediglich klargestellt, dass auch Websites für einen begrenzten Personenkreis von der Verordnung umfasst seien, also auch Extranets oder Intranets. Ob damit auch die o. g. Verwaltungsvorgänge einschließlich elektronischer Akten etc. umfassend gemeint sind, bleibt tendenziell unklar. Gerade im Hinblick auf den Erhalt von Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen ist aber ein klares Bekenntnis zur digitalen Barrierefreiheit auch solcher Anwendungen dringend geboten. Es empfiehlt sich daher, auch hier die Terminologie von § 1 Abs. 2 der BITV des Bundes i.V.m. deren § 2a zu benutzen, um Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden.

Weiter fehlt eine dem § 12a Abs. 8 des BGG des Bundes entsprechende Vorschrift. Diese lautet: „Angebote öffentlicher Stellen im Internet, die auf Websites Dritter veröffentlicht werden, sind soweit möglich barrierefrei zu gestalten.“ Die Vorschrift trägt der Tatsache Rechnung, dass sich öffentliche Stellen vielfach sozialer Netzwerke und damit privater Anbieter zur Verbreitung von Informationen bedienen, die auch für Menschen mit Behinderungen von großer Wichtigkeit sein können. Es empfiehlt sich daher, eine vergleichbare Norm auch in die vorliegende Verordnung aufzunehmen.

c) Zu § 1 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1:

In Übereinstimmung mit der EU-Richtlinie 2016/2102 – im Folgenden: RL - (dort Art. 1 Abs. 5, nicht, wie fälschlich in der Begründung: § 1 Abs. 5!) enthält die Vorschrift die Verpflichtung zur Barrierefreiheit der Angebote von „Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder nur, soweit sich die Inhalte auf wesentliche Online-Verwaltungsfunktionen beziehen“.

Diese Einschränkung ist, wenn man sich am Leitbild der Inklusion orientieren will, abzulehnen: Wer inklusive Bildungseinrichtungen will, darf keine Restriktionen der digitalen Barrierefreiheit festschreiben. An einer großzügigeren Fassung ist der Hessische Verordnungsgeber auch nicht durch die RL gehindert, wie sich aus ihrem Art. 2 ergibt. Die Mitgliedsstaaten können nämlich danach gemäß dem Unionsrecht Maßnahmen aufrechterhalten oder einführen, die über die in der Richtlinie festgelegten Mindestanforderungen für die Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen hinausgehen.

d) Zu § 1 Abs. 2 Nrn. 1-2:

Danach gilt die VO nicht für die in Art. 1 Abs. 3 und 4 der RL genannten Websites und mobilen Anwendungen bzw. der Inhalte nach Art. 1 Abs. 4.

Das ist mindestens ungenau. Bei Nr. 2 wird übersehen, dass Art. 1 Abs. 4 der RL Ausnahmen, aber auch Gegenausnahmen enthält (z. B. bei Art. 1 Abs. 4 Buchst. a) und f)). Im Verordnungstext heißt es demgegenüber lediglich „... gilt nicht ...“. Widersprüche ergeben sich auch zwischen § 1 Abs. 1 Satz 2, wenn es dort heißt: „Websites nach Satz 1 Nr. 1 Buchst. a sind auch solche, die sich ausschließlich an einen abgegrenzten Personenkreis richten“, während Art. 1 Abs. 4 Buchst. g) der RL formuliert, dass „Inhalte von Extranets und Intranets, d. h. Websites, die nur für eine geschlossene Gruppe von Personen und nicht für die allgemeine Öffentlichkeit verfügbar sind, die vor dem ... 23. September 2019 veröffentlicht wurden, bis diese Websites eine grundlegende Überarbeitung erfahren“, als vom Geltungsbereich der RL ausgenommen gelten.

Unseres Erachtens müssen zur Klarstellung die Ausnahmen und Gegenausnahmen aus Art. 1 Abs. 4 der RL im Verordnungstext selbst benannt werden, bzw. muss eine Harmonisierung mit § 1 Abs. 1 Satz 2 erfolgen.

Zu § 3:

a) Zu § 3 Abs. 1 und 2:

Von besonderer Bedeutung für die mit der Herstellung von Barrierefreiheit befassten Stellen sind die technischen Standards, die die Barrierefreiheit ihrer Angebote gewährleisten. Diese werden in § 3 Abs. 1 Satz 2 in Übereinstimmung mit der RL

(dort Art. 4) zutreffend, jedoch sehr abstrakt benannt. Abs. 2 verweist dann lediglich auf Europäische Normen und – hilfsweise – auf den Stand der Technik.

Unseres Erachtens ist eine konkrete Benennung von Standards im Verordnungstext selbst notwendig, damit die öffentlichen Stellen bei eigenen Entwicklungen oder Ausschreibungen auf dem Gebiet der Informationstechnik klare Anforderungen definieren können. Dazu die Begründung des Verordnungsentwurfs zu Rate ziehen zu müssen, wie es der Entwurf faktisch vorsieht, reicht demgegenüber nicht aus. Wir halten es deshalb für notwendig, auch hier der BITV des Bundes zu folgen. Das gilt insbesondere für deren § 3 Abs. 4 und 5. § 3 Abs. 4 der BITV des Bundes lautet: (4) 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.“ Das bedeutet, dass hier das Kriterium AAA aus der WCAG 2.1 einzuhalten ist, eine Anforderung, deren Verwirklichung zwingend notwendig ist, um digitale Barrierefreiheit für diesen Bereich zu gewährleisten. Aus dem vorliegenden Entwurf ergibt sich das aber so nicht.

§ 3 Abs. 5 der BITV des Bundes lautet:

„(5) Die Überwachungsstelle nach § 13 Absatz 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes veröffentlicht auf ihrer Website regelmäßig alle zur Umsetzung dieser Verordnung erforderlichen Informationen in deutscher Sprache, insbesondere

1. aktuelle Informationen zu den zu beachtenden Standards, aus denen die Barrierefreiheitsanforderungen detailliert hervorgehen,
2. Konformitätstabellen, die einen Überblick zu den wichtigsten Barrierefreiheitsanforderungen geben,
3. Empfehlungen des Ausschusses für barrierefreie Informationstechnik nach § 5 sowie
4. weiterführende Erläuterungen.“

Mit dieser Regelung wird die Schwierigkeit umgangen, vor der die öffentlichen Stellen stehen, wenn sie barrierefreie IT-Anwendungen schaffen wollen. Ebenso hilft diese Norm Nutzerinnen und Nutzern, die sich über die einschlägigen Standards informieren wollen. All das wird im vorliegenden Entwurf vernachlässigt, ist aber – in großen Teilen - zwingend zu berücksichtigen, wenn das Ziel der RL, die Fragmentierung des Binnenmarktes zu überwinden und gleiche Marktverhältnisse zu etablieren (vgl. Erwägungsgrund 9 zur RL), erreicht werden soll. Ansonsten besteht schon innerhalb der Bundesrepublik die Gefahr eines Flickenteppichs verschiedener technischer Standards, die unbedingt zu vermeiden ist.

b) Zu § 3 Abs. 3:

aa) Die aus Abs. 3 ersichtlichen Anforderungen (= Gebärdensprache und Leichte Sprache) beziehen sich nur auf öffentliche Stellen nach § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a).

Zunächst ist in systematischer Hinsicht festzuhalten, dass § 3 Abs. 3 ohne Not auf § 2 verweist, wo doch dort lediglich wieder auf § 9 des Hessischen Behindertengleichstellungsgesetzes verwiesen wird. Naheliegender ist stattdessen, in § 3 Abs. 3 direkt auf die Vorschrift des § 9 aus dem Hessischen BGG zu verweisen oder diese wortwörtlich zu wiederholen (ggf. auch schon in § 2).

Weiter bleibt die Begründung des Entwurfs jede Rechtfertigung dafür schuldig, warum die übrigen in § 2 bzw. in § 9 des Hessischen BGG genannten Stellen ihre entsprechenden Webauftritte und mobilen Anwendungen etc. nicht auch mit Hinweisen in Leichter Sprache und Gebärdensprache versehen müssen.

bb) Abs. 3 verlangt weiter, gemäß Anlage 2 der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung vom 12. September 2011 (...), auf der Startseite von Internet- und Intranetangeboten bestimmte Erläuterungen in Deutscher Gebärdensprache und in Leichter Sprache bereitzustellen.

Das ist nicht ausreichend. Diese Erläuterungen müssen auch für mobile Anwendungen zur Verfügung stehen. Warum das nicht der Fall sein soll, wird nicht erläutert.

c) Zu § 3 Abs. 4:

Dort heißt es: „(4) Insbesondere bei Neuanschaffungen, Erweiterungen und Überarbeitungen ist die barrierefreie Gestaltung bereits bei der Planung, Entwicklung, Ausschreibung und Beschaffung zu berücksichtigen.“

Grundsätzlich ist diese Regelung, die im Übrigen § 12a Abs. 3 des BGG des Bundes entspricht, zu begrüßen. Nur wenn die öffentlichen Stellen diese Verpflichtung ernst nehmen, wird sich digitale Barrierefreiheit in der Hessischen Verwaltung und in den Kommunen längerfristig durchsetzen.

d) Zu § 3 Abs. 5:

Danach können Öffentliche Stellen im Einzelfall von einer barrierefreien Gestaltung absehen, wenn deren Einhaltung eine unverhältnismäßige Belastung darstellt.

Das entspricht zwar teilweise dem Wortlaut von Art. 5 der RL, ist aber ohne die dort weiter genannten Kriterien und die zur RL enthaltenen Erwägungsgründe (insbesondere Erwg 39) unvollständig und tendenziell irreführend.

Schon im Gesetzgebungsverfahren haben wir deshalb angemahnt, die Begrifflichkeit der unzumutbaren Belastung zu konkretisieren. Leider ist das auch im vorliegenden Entwurf nicht geschehen. Eine insoweit nötige Formulierung könnte lauten:

„Von der barrierefreien Gestaltung dürfen öffentliche Stellen nur dann absehen, wenn sie dadurch im Einzelfall unverhältnismäßig belastet würden. Als eine unverhältnismäßige Belastung sind Maßnahmen zu verstehen, die

1. einer öffentlichen Stelle eine übermäßige finanzielle Last in Hinblick auf Größe, Ressource und Art der öffentlichen Stelle auferlegen,
2. die Fähigkeit einer öffentlichen Stelle, ihren Zweck zu erfüllen gefährden würden oder
3. die Möglichkeit zur Veröffentlichung von Informationen, die für ihre Aufgaben und Dienstleistungen erforderlich oder relevant sind, gefährden würde.

Dabei ist dem voraussichtlich entstehenden Nutzen oder Nachteil für die Bürger, insbesondere für Menschen mit Behinderungen, Rechnung zu tragen, indem die geschätzten Kosten und Vorteile für die betreffende öffentliche Stelle im Verhältnis zu den geschätzten Vorteilen für Menschen mit Behinderungen abgewogen werden, wobei Nutzungshäufigkeit und Nutzungsdauer der digitalen Auftritte und Angebote zu berücksichtigen sind.“

Bleibt es demgegenüber bei der jetzigen Formulierung des Verordnungstextes, so besteht die Gefahr, dass die erforderliche Abwägung zwischen einer unzumutbaren Belastung und den Möglichkeiten der Schaffung von Barrierefreiheit nicht im angemessenen Maße erfolgt.

Zu § 4:

Die Vorschrift behandelt die zwingend erforderliche Erklärung zur Barrierefreiheit.

a) Zu § 4 Abs.1:

Abs. 1 gibt den Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 der RL nur unvollständig wieder: Es fehlt die Verpflichtung der öffentlichen Stellen, ihre Barrierefreiheitserklärung regelmäßig zu aktualisieren (vgl. Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 der RL).

b) Zu § 4 Abs. 2:

§ 4 Abs. 2 enthält die notwendigen Angaben, die in der Erklärung zur Barrierefreiheit enthalten sein müssen.

Die Vorschrift stimmt nicht vollständig mit Art. 7 Abs. 1 UAbs. 4 Buchst. b) der RL überein. Neben einer Beschreibung und Verlinkung des Feedback-Mechanismus, mit dem die Nutzerinnen und Nutzer der betreffenden öffentlichen Stelle dieser jegliche

Mängel ihrer Website oder mobilen Anwendung bei der Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen gem. Art. 4 mitteilen können, muss die Erklärung auch darlegen, wie die gem. Art. 1 Abs. 4 und Art. 5 ausgenommenen Informationen angefordert werden können. Die Verpflichtung, Letzteres darzulegen, ist in § 4 Abs. 2 Nr. 2 nur unvollständig enthalten, weil dort nicht ausdrücklich auch auf Art. 1 Abs. 4 und Art. 5 der RL Bezug genommen wird, ist aber von Bedeutung, um Zugriff auch auf derartige Inhalte, wenn auch nicht im Originalformat, anfordern zu können.

c) Zu § 4 Abs. 3:

Die in Abs. 3 genannte Frist von sechs Wochen ist deutlich zu lang. Es gibt keinen Grund, den öffentlichen Stellen eine Frist von mehr als einem Monat zur Reaktion auf ihnen angezeigte Mängel ihrer digitalen Angebote einzuräumen. Diese Monatsfrist enthält auch das BGG des Bundes in § 12b Abs. 4. Eine Monatsfrist ist ausreichend, erwartet die Verwaltung von Bürgerinnen und Bürgern doch häufig auch, innerhalb kurzer Fristen auf Verwaltungsakte etc. zu reagieren. Außerdem gibt es einen gewissen Widerspruch zu § 6 Abs. 1: Danach kann nämlich die Durchsetzungsstelle bereits tätig werden, wenn die Betroffenen nach Kontaktaufnahme mit der sie behindernden öffentlichen Stelle von dieser länger als einen Monat nichts gehört haben. Es empfiehlt sich zur Vermeidung solcher Divergenzen, die beiden Fristen – im Sinne der Monatsfrist – zu harmonisieren.

Zu § 5:

Die Vorschrift ist mit Durchsetzungs- und Überwachungsstelle bezeichnet. Die Stelle vereinigt damit sowohl die sich aus Art. 8 (Überwachung und Berichterstattung; = § 5) wie die sich aus Art. 9 der RL ergebenden Aufgaben (Durchsetzungsverfahren = § 6). Konsequenter wäre danach die Bezeichnung „Überwachungs- und Durchsetzungsstelle“, die im Übrigen auch der Reihenfolge in der Verordnung und in der RL entspricht. Nachfolgend wird daher diese Terminologie verwendet.

a) Zu § 5 Abs. 1 Nr. 1:

Die Vorschrift verpflichtet die Überwachungs- und Durchsetzungsstelle zu periodischen Prüfungen von Webseiten und mobilen Anwendungen.

Hier ist ein Verweis auf die von der EU-Kommission gem. Art. 8 Abs. 2 erlassene Durchführungsrechtsakte einzufügen. Wünschenswert ist darüber hinaus, die Überwachungs- und Durchsetzungsstelle auch zu verpflichten, bei Beanstandungen innerhalb angemessener Frist die beanstandete Anwendung erneut zu prüfen. Nur dadurch lassen sich Fortschritte bei der Verwirklichung digitaler Barrierefreiheit konsequent erreichen.

b) Zu § 5 Abs. 1 Nr. 2:

Zutreffend hat die Überwachungs- und Durchsetzungsstelle die öffentlichen Stellen im Hinblick auf das Ergebnis einer Prüfung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 zu informieren und zu beraten. Wir vermissen jedoch eine anlasslose Beratungs- und Schulungspflicht, wie sie nach Art. 7 Abs. 4 der RL von den Mitgliedsstaaten zu fördern und zu erleichtern ist.

Zu § 6:

a) Zu § 6 Abs. 1:

Die Vorschrift betrifft das Durchsetzungsverfahren, das in der RL in Art. 9 geregelt ist. Art. 9 Abs. 1 der RL legt insoweit fest, welche Prüfungen von der Durchsetzungsstelle vorzunehmen sind, konkret, ob die Art. 4, 5 und 7 Abs. 1 der RL eingehalten worden sind. Demgegenüber verweist § 6 Abs. 1 nur bei unbeantwortet gebliebenen Fragen von Nutzerinnen und Nutzern pauschal auf die Anforderungen zur Barrierefreiheit. Stattdessen ist die Überwachungs- und Durchsetzungsstelle zu verpflichten, konkret auf Mängel der Barrierefreiheit nach den Art. 4, 5 und 7 Abs. 1 der RL einzugehen.

b) Zu § 6 Abs. 2:

§ 6 Abs. 2 stellt lediglich eine Kann-Vorschrift für die Überwachungs- und Durchsetzungsstelle dar. Warum insoweit keine Verpflichtung zum Einschreiten angeordnet wird, erschließt sich nicht. Die Vorschrift reicht zur Gewährleistung eines angemessenen und wirksamen Durchsetzungsverfahrens zur Einhaltung der RL, wie es deren Art. 9 Abs. 1 verlangt, nicht aus.

c) Zu § 6 Abs. 3:

Diese Vorschrift begrüßen wir ausdrücklich. Sie stärkt die Stellung der Überwachungs- und Durchsetzungsstelle und gewährleistet, dass sie die zur Beurteilung der Barrierefreiheit erforderlichen Informationen tatsächlich erhält und so kompetent zu u. U. vorhandenen Mängeln und zu Beseitigungsmöglichkeiten Stellung nehmen kann.

III. Zusammenfassende Bewertung

In der vorgelegten Form sind nur Teile des Entwurfs geeignet, die Anforderungen an digitale Barrierefreiheit, wie sie von der RL aufgestellt werden, zu erfüllen. Der DVBS hält daher eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs für dringend geboten. Weder die mit der Realisierung von Lösungen für digitale Barrierefreiheit betrauten öffentlichen Stellen noch die Nutzerinnen und Nutzer können sich auf Grund des vorgelegten Entwurfs ein klares Bild über die dafür notwendigen Maßnahmen, den

konkreten Geltungsbereich der Verordnung sowie die einzuhaltenden technischen Standards machen.

Wer digitale Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen ernsthaft verwirklichen will, der wird mit dem vorliegenden Entwurf kein Instrumentarium erhalten, das dieses Ziel wirksam und nachhaltig verfolgt.

Vorsorglich müssen wir darauf hinweisen, dass Teile des Entwurfs auch den Anforderungen der RL nicht genügen, d. h. nicht richtlinienkonform sind. Schon jetzt hat die EU-Kommission gegen die Bundesrepublik wegen nicht richtiger Umsetzung der RL ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Die Gefahr, dass es ausgeweitet wird, ist bei diesem Verordnungsentwurf nicht von der Hand zu weisen. Deshalb ist es auch im dringenden Interesse des Landes Hessen, die RL konsequent umzusetzen und dazu inhaltlich in größerem Umfang als bisher auf die BITV des Bundes zu verweisen.

2. September 2019

gez. Uwe Bruchmüller
2. Vorsitzender DVBS