

Positionierung und Forderungen des Deutschen Behindertenrates (DBR) zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 in Deutschland

Artikel 8 Abs. 4 der RL (EU) 2016/2102 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26.10.2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen sieht eine Berichtspflicht an die Europäische Kommission über die Ergebnisse der Überwachung sowie die Nutzung des Durchsetzungsverfahrens vor. § 9 Abs. 2 Nr. 3 der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung - BITV 2.0) sieht vor, dass die Ergebnisse der Konsultationen der Verbände und Organisationen von Menschen mit Behinderungen in diese Berichterlegung eingehen.

Der Deutsche Behindertenrat (DBR) erachtet die Umsetzung und Durchsetzung der europäischen Vorgaben bislang als nicht ausreichend. Er sieht zudem einen Weiterentwicklungsbedarf in den einschlägigen deutschen und europäischen Normen, damit Websites und mobile Anwendungen öffentlicher Stellen zuverlässig für Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen barrierefrei zugänglich und nutzbar sind.

Um- und Durchsetzungsdefizite

- Noch immer verfügen viele Websites und mobile Anwendungen öffentlicher Stellen nicht über eine Erklärung zur Barrierefreiheit im Sinne von Art. 7 Abs. 1 RL (EU) 2016/2102 bzw. § 12 b BGG oder den Regelungen im jeweiligen Landesrecht. Die gesetzlichen Vorgaben werden damit teilweise ignoriert, ohne dass dies bislang Sanktionen nach sich zieht.
- Bei den Websites und mobilen Anwendungen, bei denen eine Erklärung zur Barrierefreiheit vorhanden ist, ist festzustellen, dass häufig keine vollständige

Barrierefreiheit hergestellt worden ist. Es fehlen konkrete Angaben dazu, welche Teile bisher nicht barrierefrei sind, welche Gründe es hierfür gibt und welche Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit wann umgesetzt werden sollen. Stattdessen sind den Erklärungen zur Barrierefreiheit oft nur pauschale Aussagen wie „Wir arbeiten daran, die Barrierefreiheit ständig zu verbessern“ zu entnehmen. Oder es wird darauf verwiesen, dass die Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei der nächsten Überarbeitung erfolge. Dieser Zustand ist für Menschen mit Behinderungen vollkommen unbefriedigend und gesetzeswidrig.

- Die Ausnahmeregelungen nach § 12a Abs. 6 BGG und der entsprechenden landesrechtlichen Pendanten werden sehr leichtfertig angewendet. Ausnahmen werden damit zu häufig zur Regel. Das betrifft auch und gerade Informationen öffentlicher Stellen während der Corona-Pandemie. So war beispielsweise die digitale Terminvergabe für Impfungen nicht barrierefrei programmiert. Wichtige Informationen, wie z. B. die Angaben zu Impfungen gegen das SARS COV 2-Virus, standen lange Zeit nicht barrierefrei zur Verfügung bzw. wurden erst auf Drängen der Verbände behinderter Menschen barrierefrei angeboten. Es festigte sich der Eindruck, dass Barrierefreiheit noch immer nicht als gesetzlicher Standard etabliert ist, sondern als lästige Zusatzfunktion empfunden wird, die man ja später vielleicht ergänzen kann.
- § 12b Abs. 2 Nr. 2 BGG verstößt gegen die RL (EU) 2016/2102. In Art. 7 Abs. 1 Unterabsatz 4 lit. b RL (EU) 2016/2102 heißt es: „Die Erklärung zur Barrierefreiheit enthält eine Beschreibung und eine Verlinkung des Feedback-Mechanismus, mit dem die Nutzer bei der betreffenden öffentlichen Stelle die nach Art. 1 Abs. 4 und Abs. 5 ausgenommenen Informationen anfordern können.“ In mehreren Bundesländern sehen die gesetzlichen Regelungen hierzu ausdrücklich vor, dass Nutzerinnen und Nutzer Informationen, die bisher nicht barrierefrei sind, über den Feedback-Mechanismus in einem für sie zugänglichen Format anfordern können (vgl. z.B. § 14 Abs. 2 Nr. 2 BremBGG, § 9b Abs. 2 Nr. 2 NBGG, § 3 Nr. 2 L-BGG-DVO in Baden-Württemberg und § 4 Abs. 2 Nr. 2 HVBIT in Hessen). Eine solche Regelung fehlt in § 12b Abs. 2 Nr. 2 BGG bisher.
- Die RL (EU) 2016/2102 wurde teilweise erst sehr spät in das innerstaatliche Recht übernommen (Landesgesetze, Rechtsverordnungen, ...). Außerdem wurden Feedback-Mechanismus und Durchsetzungsverfahren kaum bekannt gemacht, so dass sie trotz der vorhandenen Barrieren bisher nur wenig in Anspruch genommen wurden. Diese Untätigkeit verstößt gegen Art. 7 Abs. 4 (Schulungsprogramme) und Abs. 5 (Sensibilisierungsmaßnahmen) der Richtlinie.
- In einigen Bundesländern gibt es Überwachungsstellen (z.B. Niedersachsen), die die Überprüfung von Websites und mobilen Anwendungen ausschließlich durch private Dienstleister durchführen lassen, so dass sie selbst über keinerlei Expertise und Erfahrung verfügen. Eine effektive staatliche Kontrolle ist so nicht gewährleistet.

- Die Rechtsdurchsetzung ist unzureichend ausgestaltet. §§ 14, 15 BGG sehen bei einem Verstoß gegen § 12b BGG keine Klage oder Prozessführungsbefugnis vor. Zur Rechtsdurchsetzung in den übrigen Fällen ist zudem nach Ausschöpfung der außergerichtlichen Streitbeilegungsmöglichkeiten nur die Erhebung einer Feststellungsklage möglich. Diese Klageart ist jedoch nicht ausreichend, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass auch privatrechtlich organisierte Rechtsträger zur Barrierefreiheit verpflichtet sind. Gerade gegenüber privaten Rechtsträgern ist ein Feststellungsurteil nicht vollstreckbar. Schließlich ist festzustellen, dass offenbar nicht in allen Bundesländern das Durchsetzungsverfahren ausreichend effektiv funktioniert. So beklagen behinderte Menschen z. B. in Bayern, dass auf von ihnen gemeldete Barrieren seitens der zuständigen Durchsetzungsstelle mehrere Monate lang keine Reaktion erfolgt.

Handlungsbedarfe zur Weiterentwicklung der RL (EU) 2016/2102 und im deutschen Recht

Die nachfolgend skizzierten Regelungsbedarfe ergeben sich aus den bisherigen Erfahrungen und dargestellten Defiziten. Eine Umsetzung sollte vorzugsweise auf europäischer Ebene erfolgen. Mindestens sind die nachfolgend skizzierten Veränderungen aber auf nationaler Ebene zeitnah anzugehen.

Erklärung zur Barrierefreiheit und Feedback-Mechanismus

- Erforderlich ist eine Regelung, die sicherstellt, dass die Erklärung zur Barrierefreiheit bei mobilen Anwendungen jederzeit über die App aufgerufen werden kann.
- Erforderlich ist ebenso eine Regelung, die sicherstellt, dass der Feedback-Mechanismus auch von Menschen mit Behinderungen genutzt werden kann, die auf Gebärdensprache oder Leichte Sprache angewiesen sind. Für diese Personen gibt es bislang eine deutliche Erschwernis bei der Durchsetzung des Rechts auf Barrierefreiheit.

Ausnahmeregelungen eingrenzen

- Sollte sich Deutschland nicht dazu in der Lage sehen, § 12a Abs. 6 BGG gänzlich zu streichen, dann ist durch eine Schärfung der Formulierung sicherzustellen, dass der absolute Ausnahmecharakter deutlich wird. Das schließt klare Auflagen zur Begründung und zur Beweislast für den Gebrauch der Ausnahmeregelung ein, wie dies in Art. 5 sowie Erwägungsgrund 39 der RL zum Ausdruck kommt.

Öffentliche Stellen, die von der Ausnahmeregelung Gebrauch machen wollen, müssen ganz klar signalisiert bekommen, dass ein Abweichen von der Barrierefreiheit keine Lappalie ist und diese Begründung muss sowohl im Rahmen des Schlichtungsverfahrens als auch im Rahmen gerichtlichen Rechtsschutzes überprüfbar sein.

- Bei der Umsetzung der RL (EU) 2016/2102 haben die Bundesländer in ihren Landesgesetzen umfassend von den Ausnahmen in Art. 1 Abs. 4 und Abs. 5 der RL (EU) 2016/2102 Gebrauch gemacht. Dies hat während der Corona-Pandemie dazu geführt, dass viele Websites (Internet und Intranet) von Schulen für Schüler (und Eltern) nicht barrierefrei zugänglich waren. Die Ausnahmeregelung in diesem Bereich ist unbedingt zu streichen, um eine inklusive Bildung zu gewährleisten.

Überwachung

- Die von den Überwachungsstellen geprüften Websites und mobilen Anwendungen sollten zusammen mit den Prüfergebnissen namentlich (im Internet) veröffentlicht werden. Die namentliche Offenlegung der Prüfergebnisse erhöht den Handlungsdruck und ist damit ein wichtiger Hebel zur Verbesserung der Barrierefreiheit.
- Für eine effektive Rechtsdurchsetzung ist erforderlich, dass die Überwachungsstellen kontrollieren, ob festgestellte Mängel von den betreffenden öffentlichen Stellen auch tatsächlich beseitigt werden.
- Außerdem sollten die Überwachungs- und Durchsetzungsstellen die ausdrückliche Befugnis erhalten, bei Verstößen die Aufsichtsbehörden zu verständigen.
- Sie sollten schließlich die Möglichkeit haben, Bußgelder zu erheben.
- In die RL (EU) 2016/2102 sollte eine Regelung aufgenommen werden, die die Berichtspflicht um Angaben zur personellen Ausstattung der Überwachungsstellen erweitert.

Rechtsdurchsetzung

- Für eine effektive Rechtsdurchsetzung muss im deutschen Recht endlich die Form der Leistungsklage zulässig werden, um Barrierefreiheit effektiv einklagen zu können.
- Um einen effektiven Rechtsschutz zu ermöglichen, ist es unverzichtbar, die Verbandsklage nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 BGG und die Prozessführungsbefugnis nach § 14 BGG ausnahmslos bei allen Verstößen gegen § 12a und § 12b BGG zu ermöglichen. Außerdem müssen die Verbände in diesen Fällen die Möglichkeit erhalten, nach § 16 Abs. 3 Nr. 2 BGG die Schlichtungsstelle anzurufen.

Anwendungsbereich der Richtlinie, anzuwendende Standards

- Die RL (EU) 2016/2102 wurde in Deutschland nur 1:1 umgesetzt. Die Anregung, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf weitere Stellen auszudehnen (siehe Erwägungsgrund 34), wurde nicht genutzt. Da auch die RL (EU) 2019/882 den Nahverkehr von ihrem Anwendungsbereich ausnimmt, gibt es für diesen Bereich bisher keine ausreichenden Verpflichtungen zur Barrierefreiheit. Eine Ergänzung der Regelungen unter Einbeziehung des Nahverkehrs ist dringend angezeigt.
- Der harmonisierte Standard EN 301 549 muss in allen Amtssprachen frei zugänglich verfügbar sein. Er sollte, wie dies bei Rechtsnormen selbstverständlich ist, von vornherein in allen Amtssprachen barrierefrei veröffentlicht werden.

Berlin/ Düsseldorf, den 18.10.2021