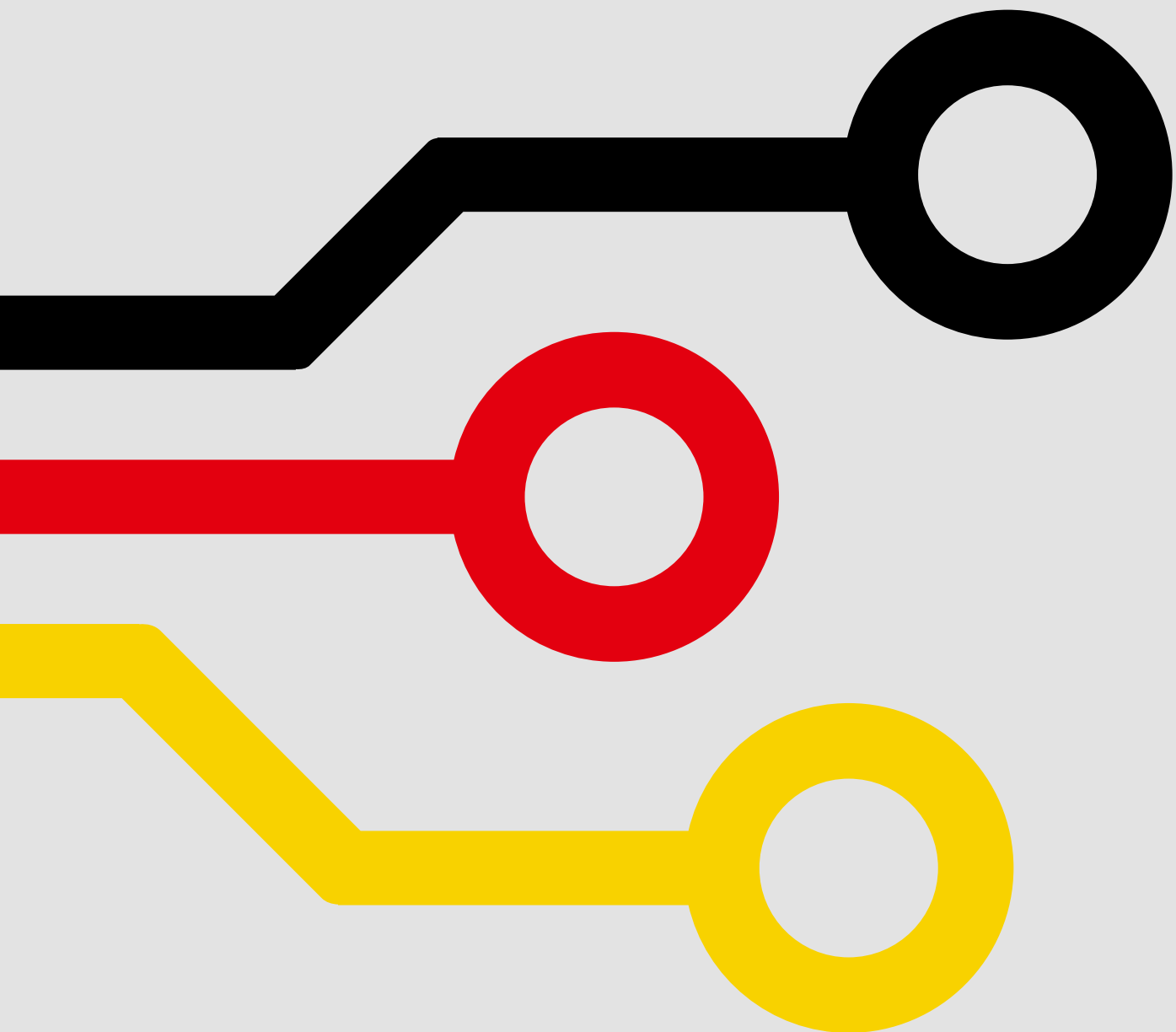


Überwachungsstelle des  
Bundes für Barrierefreiheit  
von Informationstechnik



 Knappschaft Bahn See



# Digitale Barrierefreiheit in Deutschland



# Digitale Barrierefreiheit in Deutschland

Erster Bericht der BFIT-Bund – Kurzfassung

(Berichtszeitraum 01.01.2020–22.12.2021)

**Unter Mitarbeit von:**

Michael Wahl, BFIT-Bund

Rivkah Frick, die textreinigung

Carmen Herold-Lacroix, Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See

März 2023

Herausgegeben von der Überwachungsstelle des Bundes  
für Barrierefreiheit von Informationstechnik

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung: Bedeutung, Ziele und Zielgruppen der digitalen Barrierefreiheit</b>	<b>6</b>
1.1 Die Bedeutung digitaler Barrierefreiheit	7
1.2 Die EU-Webseitenrichtlinie und ihre Ziele	8
1.3 Zielgruppen	9
1.3.1 Die neun Bedarfsgruppen	9
1.3.2 Beispielhafte Umsetzungsbereiche der digitalen Barrierefreiheit	10
<b>2. Hintergrund: Gesetzliche Grundlagen, flankierende Maßnahmen zur Umsetzung, Partizipation und Stichprobenauswahl</b>	<b>11</b>
2.1 Gesetzesgrundlagen	12
2.1.1 Kurzüberblick über die Standards und Normierungen der digitalen Barrierefreiheit	14
2.1.2 Aufbau und Struktur der WCAG 2.1	15
2.2 Flankierende Maßnahmen zur Umsetzung von digitaler Barrierefreiheit	16
2.3 Partizipation von Menschen mit Beeinträchtigungen und Stichprobenauswahl	17
2.3.1 Partizipation bei der Herstellung und Überwachung der Barrierefreiheit	17
2.3.2 Auswahl der Stichproben	18
<b>3. Die Überwachung und ihre Ergebnisse</b>	<b>20</b>
3.1 Methodik: eingehende und vereinfachte Überwachung	20
3.2 Zusätzliche Anforderungen an die Barrierefreiheit in Deutschland	22
3.3 Die Überwachung – Umfang und Bezug zu den Standards	23
3.4 Ergebnisse im Überblick	23
3.5 Kritische Nichterfüllung	25
3.6 Ergebnisverzerrung	25

<b>4. Im Überwachungsprozess gewonnene Erkenntnisse und Erfahrungen</b>	<b>26</b>
4.1 Generelle Ergebnisse	26
4.2 Unterstützung im Rahmen der Prüfberichte	27
4.3 Erstellung barrierefreier PDF-Dokumente	27
4.4 Leistungsbeschreibungen für Dienstleister	27
4.5 Neue Webauftritte und Apps	28
4.6 Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen	28
4.7 Weitere Informationsangebote	28
4.8 Einsätze der Schlichtungsstelle des Bundes	29
<b>5. Empfehlungen für das weitere Vorgehen, Best Practice</b>	<b>30</b>
5.1 Modellvorhaben BIK für Alle	30
5.2 Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	30
5.3 Webauftritte von Bund und Ländern	30
5.4 Maßnahmen und Serviceangebote von Bund und Ländern	31
<b>6. Digitale Barrierefreiheit umsetzen: Durchsetzungsverfahren, Ausnahmeregelungen und Bewertung durch die Selbstvertretungsverbände und -organisationen</b>	<b>32</b>
6.1 Durchsetzungsverfahren	32
6.1.1 Durchsetzungsverfahren im Bund	33
6.1.2 Durchsetzungsstellen der einzelnen Bundesländer	34
6.2 Ausnahmeregelung	34
6.3 Bewertung durch die Selbstvertretungsorganisationen und -verbände	35
6.3.1 Einbeziehung der betroffenen Organisationen und Verbände	35
6.3.2 Stellungnahme der Verbände	36
<b>7. Schlussbemerkung und Ausblick</b>	<b>38</b>
<b>Abkürzungen und wichtige Gesetze</b>	<b>40</b>

# 1. Einleitung: Bedeutung, Ziele und Zielgruppen der digitalen Barrierefreiheit

„Grundsätzlich geht es darum, die Lebensbedingungen für Menschen mit jeglichen Beeinträchtigungen zu verbessern.“

In diesem Bericht geht es um eine detaillierte **Situationsbeschreibung zur digitalen Barrierefreiheit der öffentlichen Stellen** in Deutschland.

Die Europäische Union hat mit der **EU-Webseitenrichtlinie** im Jahr 2016 die gesetzliche Vorgabe zur Sicherstellung grundlegender digitaler Barrierefreiheit der öffentlichen Stellen ihrer Mitgliedsländer geschaffen. Darin hat sie die in der gesamten EU einzuhaltenden technischen Mindeststandards festgelegt und somit einen allgemeingültigen rechtlichen Rahmen vorgegeben.

Die einzelnen Mitgliedstaaten sind nun gehalten, in regelmäßigen Abständen einen Bericht zur Umsetzung dieser Anforderungen zu erstellen. Der erste dieser Berichte für den Überwachungszeitraum 01. Januar 2020 bis 22. Dezember 2021 wurde von der **Überwachungsstelle des Bundes für**

**Barrierefreiheit von Informationstechnik** (im Folgenden: **BFIT-Bund**) als zuständige Stelle des Bundes gemeinsam mit den Bundesländern im Jahr 2022 vorgelegt. Er gibt zum einen Auskunft über den Umsetzungsstand und die noch bestehenden Bedarfe in diesem Bereich. Zum anderen informiert er über die Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen der EU-Richtlinie.

Dieser Bericht ist aufgrund der gesetzlichen und formalen Vorgaben der EU naturgemäß sehr umfangreich und komplex gestaltet. Seine Zielgruppe sind in erster Linie die Experten\* der beteiligten Professionen. Die Thematik ist jedoch ebenso bedeutend für die oder den einzelnen Betroffenen. Daher hat sich die BFIT-Bund entschlossen, der Öffentlichkeit eine Zusammenfassung in besser verständlicher und somit zugänglicher Sprache und Form zur Verfügung zu stellen.

\* Für eine leichtere Lesbarkeit des Textes wurde an einigen Stellen das generische Maskulin (also die grammatisch männliche Form) verwendet. Selbstverständlich sind auch dort jedoch alle Menschen gleichermaßen gemeint, das generische Maskulin ist als nicht spezifisches, alle Geschlechter umfassende Form zu verstehen. Diese Entscheidung dient lediglich der leichteren Textverständlichkeit, welche ebenfalls ein Kriterium der barrierefreien Gestaltung von Texten bildet.

Das vorliegende Dokument ist die Kurzfassung des ersten ausführlichen **Berichts der BFIT-Bund an die Europäische Kommission zum Stand der Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen für digitale Angebote bei öffentlichen Stellen in Deutschland**<sup>1</sup> (im Folgenden: Erster Bericht). Um einzelne Punkte besser nachvollziehbar zu machen, wurden die Inhalte des Berichts hier durch einige grundlegenden Informationen ergänzt.

Für ausführliche Informationen und umfangreiche Details wird auf die Originalfassung verwiesen. Diese detaillierte Originalfassung ist in einem barrierefreien Format abrufbar auf dem Webauftritt der BFIT unter dem Punkt **Downloads**<sup>2</sup> sowie auf dem des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) unter **Service/Presse/Meldungen**, Suchbegriff: Barrierefreiheitsanforderungen<sup>3</sup>.

Das nächste Kapitel geht darauf ein, warum die digitale Barrierefreiheit nicht nur für Personen mit Beeinträchtigungen, sondern für alle Menschen in Deutschland ein großer Gewinn ist, wenn sie denn umgesetzt wird.

## 1.1 Die Bedeutung digitaler Barrierefreiheit

Das alltägliche Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach barrierefreier digitaler Kommunikation und Information nimmt durch die zunehmende Digitalisierung immer weiter zu. Denn die digitale Barrierefreiheit ist der Schlüssel, um die Möglich-

keiten der digitalen Kommunikation und Informationsarchitektur für wirklich alle Menschen zu erschließen.

Im besten Fall sind im öffentlichen Sektor sämtliche Anträge und die hierfür benötigten Informationen digital, rund um die Uhr und an jedem Ort verfügbar – unabhängig von jeglicher persönlichen Beeinträchtigung. Auch eventuelle Rückfragen sollten in barrierefreier Form geklärt werden können. Nur so ist ein umfassender Informations- und Kommunikationsprozess für alle Menschen zu gewährleisten.

Vor allem **Menschen mit Beeinträchtigungen** profitieren unmittelbar davon, wenn Dienstleistungen und Produkte zur Kommunikation und Information im digitalen Umfeld barrierefrei gestaltet sind. Digitale Barrierefreiheit leistet somit einen Beitrag zur **inklusiven persönlichen Teilhabe an Kommunikation und Information** für alle. Sie ermöglicht den Zugang zu einer **eigenständigen** und vor allem **selbstbestimmten** Kommunikation und Information unabhängig von persönlichen Einschränkungen.

Jedoch werden auch Menschen ohne Beeinträchtigung in vieler Hinsicht Nutzen aus der digitalen Barrierefreiheit ziehen können. Mit technischen Vorgaben und Anforderungen an eine konsistente Informationsvermittlung kann hier viel erreicht werden: Sie sorgen dafür, dass das Design wie auch die Strukturen von Webauftritten<sup>4</sup> und mobilen Anwendungen (im Folgenden: **Apps**) grund-

<sup>1</sup> Langtitel: Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission über die periodische Überwachung der Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen von Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen gemäß Artikel 8 der Richtlinie (EU) 2016/2102.

<sup>2</sup> Abrufbar unter: <https://www.bfit-bund.de/DE/Downloads/downloads.html> (letzter Zugriff: 03.03.2023)

<sup>3</sup> Abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2021/bericht-periodische-ueberwachung-einhaltung-barrierefreiheitsanforderungen.html> (letzter Zugriff: 03.03.2023)

<sup>4</sup> Dieser Bericht verwendet für die Internetseiten der öffentlichen Hand grundsätzlich den Begriff Webauftritt. Dieser umfasst sowohl die gesamten Websites der verschiedenen Institutionen als auch die einzelnen Webseiten, aus denen sich jede Onlinepräsenz zusammensetzt.

sätzlich leichter verständlich und einladender werden. So werden etwa Kontraste schärfer, Schriften und Buttons lesbarer und Untertitelungen von Videos können beispielsweise auf dem Smartphone in lauter Umgebung sehr hilfreich sein.

Damit lenkt digitale Barrierefreiheit das Denken ganz allgemein hin zu den Nutzenden der Technologien. Sie geht von Bedarfen aus und schafft eine offene und einladende Kommunikationskultur. **Barrierefreiheit und Gebrauchstauglichkeit oder Nutzerfreundlichkeit gehen Hand in Hand.** Deshalb lohnen sich Investitionen in die digitale Barrierefreiheit in vielfältiger Weise: Sie sind unentbehrliche Bausteine für eine weitestmöglich barrierefreie Zukunft.

Die technischen Möglichkeiten bei der Gestaltung von Webauftritten und Apps erlauben es heute, ein breites Spektrum unterschiedlicher Beeinträchtigungen von Menschen zu berücksichtigen. Somit ist es möglich, den Betroffenen Informationen und Kommunikationsmöglichkeiten in für sie geeigneter Weise digital barrierefrei bereitzustellen.

Diese Anforderung macht die Herstellung digitaler Barrierefreiheit im öffentlichen Sektor zu einer **Querschnittsaufgabe**. Sie zieht sich durch sämtliche Politikfelder und Zuständigkeiten auf allen staatlichen Ebenen. Ihre Umsetzung erfordert die Durchführung konkreter Aktivitäten in jeder Phase des Entwicklungs- oder Beschaffungsprozesses der betroffenen IT-Maßnahmen. Um dies zu gewährleisten, bedarf es verbindlicher gesetzlicher Vorgaben.

## 1.2 Die EU-Webseitenrichtlinie und ihre Ziele

Ziel der EU-Webseitenrichtlinie<sup>5</sup> ist die Gewährleistung einer umfassenden und grundsätzlich uneingeschränkten barrierefreien Gestaltung moderner Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) für alle Menschen. Diese ist insbesondere für die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen an der digitalen Gesellschaft und deren Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten unverzichtbar. Zu erreichen ist sie über die Herstellung und Erhaltung digitaler Barrierefreiheit. Nachfolgend die wichtigsten Ziele und Schritte auf diesem Weg:

- **Etablierung eines Verständnisses von umfassender digitaler Barrierefreiheit** bezüglich sämtlicher Informationen und Kommunikationsangebote, einschließlich aller Dokumente und Formulare zum Herunterladen und beidseitiger Interaktion
- **europäische Harmonisierung der Mindeststandards** für die Umsetzung der Barrierefreiheit digitaler Produkte und Dienstleistungen
- Förderung der **Interoperabilität**, also der **Fähigkeit** aller an einem Prozess beteiligter Systeme, weitestmöglich **nahtlos zusammenzuarbeiten**
- Sicherstellen **digitaler Barrierefreiheit auf allen Geräten und in jedem Nutzungskontext** sowie unter Verwendung jeder Art von Hilfsmitteln und Software
- Umfängliche Umsetzung und Durchsetzung der digitalen Barrierefreiheit, sodass Menschen mit Beeinträchtigungen den **vollumfänglichen und selbstbestimmten Zugang zu digitalen**

<sup>5</sup> Richtlinie (EU) 2016/2102.



**Angeboten** ohne Einschränkungen und grundsätzlich gleichberechtigt mit Menschen ohne Beeinträchtigungen haben

- **Verringerung der Kosten** für öffentliche Stellen und andere betroffene Akteure

### 1.3 Zielgruppen

Die ursprüngliche Kernzielgruppe der EU-Webseitenrichtlinie sind **Menschen mit Behinderungen**. Diese sind qua Gesetz definiert als „Menschen, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können“<sup>6</sup>.

Diese Kernzielgruppe wird für die in Deutschland verfolgten Ziele erweitert auf alle **Menschen mit Beeinträchtigungen**. Sie umfasst damit neben den Menschen mit klassischen Behinderungen auch alle *Personen, die aufgrund von körperlichen und/oder seelisch-psychischen und/oder kognitiven Einschränkungen herausgefordert sind*.

Im allgemeinen Verständnis kann man von Menschen mit Beeinträchtigungen sprechen, wenn bei diesen aufgrund von Besonderheiten von Körperfunktionen oder Körperstrukturen eine Einschränkung vorliegt, zum Beispiel beim Sehen, Hören oder Gehen.<sup>7</sup> Im Ergebnis wird damit anerkannt, **dass Beeinträchtigungen Teil menschlicher Vielfalt sind und es normal ist, verschieden zu sein**.

#### 1.3.1 Die neun Bedarfsgruppen

Menschen mit Beeinträchtigungen sind als Gruppe in sich vielfältig. Insofern folgt die oben erläuterte Erweiterung dem Leitgedanken der internationalen Regeln der digitalen Barrierefreiheit und deren Verständnis der **neun Bedarfsgruppen** (User Accessibility Needs)<sup>8</sup>. Die Bedarfsgruppen sind:

- Menschen ohne Sehvermögen
- Menschen mit eingeschränktem Sehvermögen
- Menschen ohne Farbwahrnehmung
- Menschen ohne Hörvermögen
- Menschen mit eingeschränktem Hörvermögen
- Menschen ohne Sprachvermögen
- Menschen mit eingeschränkter manueller Fähigkeit oder eingeschränkter Kraft
- Menschen mit Fotosensibilität
- Menschen mit Lernschwierigkeiten oder kognitiven Beeinträchtigungen

Dazu kommen jedoch auch noch weitere Personengruppen, für die digitale Barrierefreiheit temporär oder dauerhaft von Nutzen sein kann:

- **Ältere Menschen**, die zum Teil mit digitalen Technologien noch weniger vertraut sind
- Menschen, die **temporär mit Einschränkungen** leben (etwa mit einer Seheinschränkung oder einem Arm im Gips)
- Menschen mit **geringen schriftsprachlichen Kenntnissen**, z. B. Menschen mit Lernschwierigkeiten oder kognitiven Beeinträchtigungen oder Menschen mit einer **anderen Erstsprache als Deutsch** (hier insbesondere Angebote in **Leichter Sprache**)

<sup>6</sup> § 2 SGB IX.

<sup>7</sup> Vgl. 1. Teilhabebericht der Bundesregierung 2013, S. 7.

<sup>8</sup> EN 301 549, Abschnitte 4.2.1–4.2.10.

Die unterschiedlichen Bedarfe all dieser Personengruppen stellen die zentralen Anforderungen dafür dar, wie digitale Objekte gestaltet werden müssen, um für Menschen mit Beeinträchtigungen barrierefrei zugänglich zu sein. Auch im Hinblick auf den demografischen Wandel und den damit rasant zunehmenden Anteil älterer Menschen in der Bevölkerung wird dies zukünftig eine wachsende Rolle spielen.

### **1.3.2 Beispielhafte Umsetzungsbe- reiche der digitalen Barrierefreiheit**

Digitale Barrierefreiheit ist grundsätzlich in allen Bereichen des öffentlichen Lebens eine zwingende Voraussetzung für die uneingeschränkte und ungehinderte Teilhabe aller Menschen. Im Folgenden werden drei beispielhafte Bereiche herausgegriffen und beleuchtet.

#### **Bereich: digitale Arbeitswelt**

Bereits heute ist unsere Arbeitswelt sehr von digitalen Prozessen bestimmt, und dies wird in Zukunft noch viel stärker der Fall sein. Softwareprodukte ermöglichen Kommunikation und strukturieren die alltäglichen Aufgaben; sie vernetzen Kollegen untereinander oder Dienstleistende mit ihrer Kundschaft. **Der Arbeitsplatz der Zukunft ist digital.** Damit Menschen mit Beeinträchtigungen **gleichberechtigt an der Arbeitswelt teilhaben** und ihren selbstbestimmten Teil zu einer gelungenen Gesellschaft beitragen können, wie es ihnen auch gesetzlich zusteht, muss er auch **digital barrierefrei** sein.

#### **Bereich: Beschäftigung von Menschen mit Beeinträchtigungen**

Digitale Barrierefreiheit im öffentlichen Sektor kann nicht zuletzt dabei helfen,

Menschen mit Beeinträchtigungen **bessere Ausbildungs- und Beschäftigungschancen bei den öffentlichen Stellen** zu verschaffen. Im engeren Sinne gelten die entsprechenden Regelungen zunächst nur für die öffentlichen Stellen von Bund, Ländern und Kommunen. Betroffen sind hier jedoch ebenso sämtliche Vereinigungen (und damit wirtschaftlichen Betriebe), die überwiegend von öffentlichen Stellen finanziert bzw. mehrheitlich von ihnen bestimmt werden. Auch Firmen der IT-Branche, wie Softwareentwickler und Webdesign-Agenturen, die Auftragnehmer für die öffentliche Hand sind, sind über diese Regelungen dazu angehalten, ihr Portfolio um barrierefreie Angebote zu erweitern. Dies kann wiederum positiv auf die Arbeit dieser Unternehmen für privatwirtschaftliche Auftraggeber ausstrahlen, womit die digitale Barrierefreiheit auch dort weiter verankert werden kann.

#### **Bereich: Gesundheitswesen**

Die Corona-Pandemie hat nachdrücklich gezeigt, wie verwundbar das globale Gesundheitssystem ist – und damit einhergehend, **wie überlebensnotwendig ein funktionierendes Gesundheitssystem für die globale Zivilisation ist.** Deshalb ist in diesem Bereich eine zielgerichtete und zielgruppenspezifische Kommunikations- und Informationsstruktur ein ganz wesentliches Element. Dies betrifft sowohl die Krisenbewältigung selbst als auch die Prävention und Rehabilitation auf der Ebene jedes Einzelnen. Von entscheidender Bedeutung für Menschen mit Beeinträchtigungen ist dabei die **barrierefreie Gestaltung** der zunehmend **digitalen Kommunikations- und Informationsstruktur.** Nur so kann sichergestellt werden, dass alle Menschen erreicht werden und das individuelle Verständnis bestmöglich unterstützt wird.

## 2. Hintergrund: Gesetzliche Grundlagen, flankierende Maßnahmen zur Umsetzung, Partizipation und Stichprobenauswahl

„Digitale Barrierefreiheit kann nur gelingen, indem zunächst die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen und diese dann unter Beteiligung von Menschen mit Beeinträchtigung umgesetzt werden.“

Dieses Kapitel informiert über die gesetzlichen Grundlagen zur Schaffung digitaler Barrierefreiheit in der EU und in Deutschland. Einen wichtigen Baustein bilden hier die technischen Standards, welche in der von der EU-Kommission geschaffenen EU-Webseitenrichtlinie niedergelegt sind. Sie definieren die Anforderungen digitaler Barrierefreiheit sehr detailliert.

Die strukturierte Überwachung ihrer Umsetzung durch die einzelnen Mitgliedstaaten soll durch eine stichprobenartige Überprüfung erfolgen, deren Ergebnisse in regelmä-

ßigen Berichten an die Kommission zurückzumelden sind.<sup>9</sup>

Der hier vorliegende zusammengefasste und mit einigen grundlegenden Informationen erweiterte **Erste Bericht** der Bundesrepublik Deutschland informiert über die gesetzlichen Vorgaben sowie die Vorgehensweise in Deutschland (*Kapitel 2*), über den hiesigen Stand der Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit (*Kapitel 3 und 4*) sowie über die Ansätze und geplanten Maßnahmen, um diese Umsetzung zu fördern und weiter voranzutreiben (*Kapitel 5 und 6*).

<sup>9</sup> Die Vorlage der Berichte einschließlich der erhobenen Messdaten hat alle drei Jahre, erstmals zum 23.12.2021 zu erfolgen.

In diesem Kapitel werden zunächst die gesetzlichen Grundlagen des im Dezember 2021 vorgelegten und hier zusammengefassten Ersten Berichts erläutert. Dabei wird auch auf die konkreten Anforderungen der Norm EN 301 549 für die Umsetzung von digitaler Barrierefreiheit eingegangen. Anschließend werden Hinweise zu flankierenden Maßnahmen auf Bundesebene und weiterführenden Informationen gegeben. Zuletzt gibt das Kapitel Auskunft über die strukturelle Einbindung von Menschen mit Beeinträchtigungen und stellt das konkrete Vorgehen bei der Auswahl der geprüften digitalen Objekte dar.

## 2.1 Gesetzesgrundlagen

Die Etablierung und Durchsetzung der digitalen Barrierefreiheit der öffentlichen Stellen in Deutschland fußt zunächst auf der entsprechenden europäischen Gesetzgebung:

- **Richtlinie (EU) 2016/2102 (EU-Webseitenrichtlinie)**  
Näheres hierzu siehe Kapitel 1.1 und 1.2.

- **EN 301 549** – harmonisierte europäische Norm zu den Barrierefreiheitsanforderungen für IKT-Produkte und -Dienstleistungen<sup>10</sup>

Die Norm nimmt Bezug auf die Anforderungen des internationalen Standards der Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.1) auf dem Level AA<sup>11</sup>. Sie übernimmt 50 Anforderungen aus der WCAG 2.1 und schreibt damit die Um-

setzung der vier Prinzipien Wahrnehmbarkeit, Bedienbarkeit, Verständlichkeit und Robustheit als verpflichtend fest.

- **Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1524**

Dieser legt die Überwachungsmethodik und die Modalitäten für die Berichterstattung der Mitgliedstaaten hierüber gemäß der Richtlinie (EU) 2016/2102 an die EU-Kommission fest.

- **UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)**, Artikel 9 und 21<sup>12</sup>

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen etabliert als Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen die Menschenrechte der betreffenden/betroffenen Personengruppen.

Über die gesetzlichen Mindestanforderungen der EU hinaus können die einzelnen Mitgliedstaaten jeweils **weitere Anforderungen für den eigenen Mitgliedstaat festlegen**. Die in Deutschland über die Mindestanforderungen hinausgehenden Anforderungen sowie deren Überwachung sind in *Kapitel 4* beschrieben.

<sup>10</sup> Diese gilt jeweils in der aktuell harmonisierten Version. Zurzeit ist seit dem 01.08.2021 die Version 3.2.1 als aktuelle Version im Amtsblatt der Europäischen Union harmonisiert.

<sup>11</sup> Version 2.1 ist die zurzeit aktuelle Fassung der WCAG.

<sup>12</sup> Artikel 9 der Konvention verpflichtet die unterzeichnenden Staaten dazu, den gleichberechtigten Zugang zu Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen zu gewährleisten. In Artikel 21 wird das Recht von Menschen mit Beeinträchtigungen auf Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit, einschließlich der Freiheit, sich Informationen und Gedankengut zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben, anerkannt.

In Deutschland werden die europäischen Bestimmungen durch zwei gesetzliche Regelungen umgesetzt und mit einer Erweiterung der Anforderungen ergänzt:

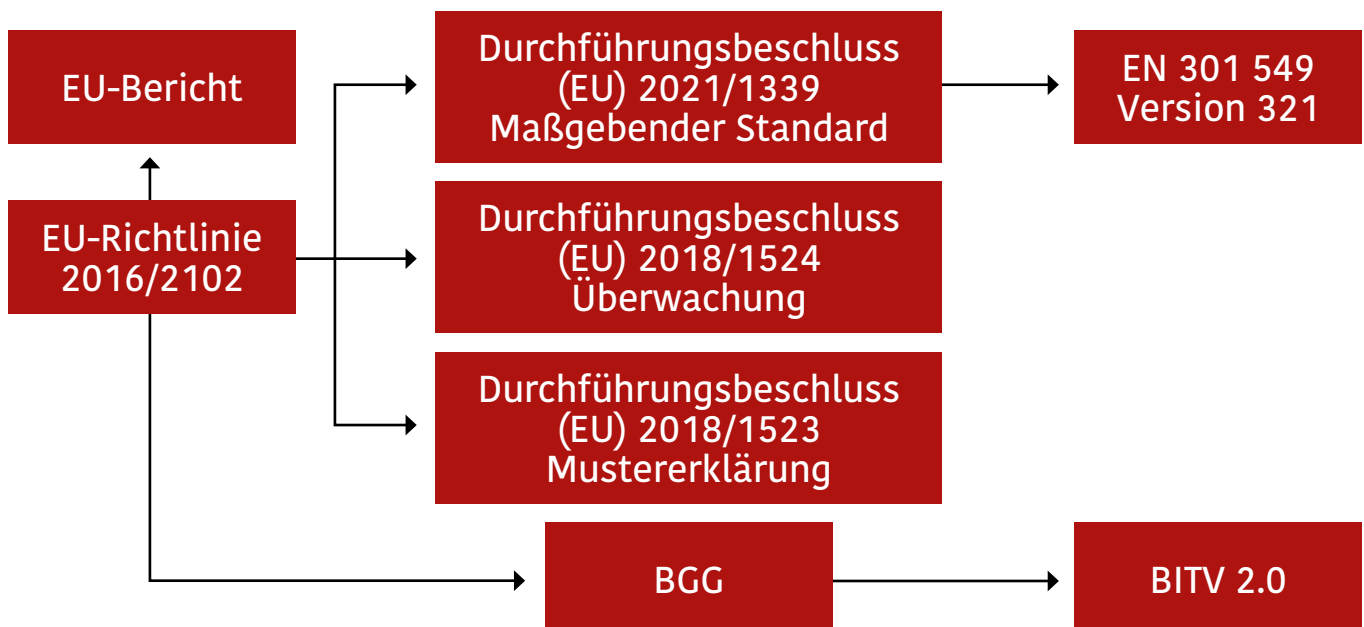
- **Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz/BGG)**
- **Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung/BITV 2.0)**

Die BITV 2.0 konkretisiert die Vorgaben des BGG bezüglich der digitalen Barrierefreiheit von Webauftritten und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen. Dabei legt sie die europäische Norm EN 301 549 als technischen Mindeststan-

dard und damit zentrale Anforderungsnorm zugrunde. Weiterhin werden für die Bundesebene auch Bestimmungen zu Intranets der öffentlichen Stellen vorgegeben. Diese sind insbesondere für die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung relevant. Für den Bund werden zudem gesetzliche Vorgaben zur barrierefreien Ausgestaltung der elektronischen Vorgangs- und Aktenbearbeitung getroffen.

Die einzelnen Bundesländer haben zumeist mit der Verordnung gleichlautende landesgesetzliche Regelungen festgelegt, ergänzt durch jeweils weitere landesrechtliche Bestimmungen.

### Schematische Darstellung der gesetzlichen Grundlagen



### 2.1.1 Kurzüberblick über die Standards und Normierungen der digitalen Barrierefreiheit

Zwei Standards bilden die gesetzliche Grundlage für eine gesetzeskonforme Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit und benennen alle notwendigen Anforderungen: zum einen die **EN 301 549** und zum anderen die **WCAG 2.1 auf Level AA**. Während erstere eine europäische Norm, also für die EU und damit auch für Deutschland gültig ist, bestehen die WCAG aus weltweit anerkannten Anforderungen. Beide Normen stehen in enger Beziehung miteinander; beide werden kontinuierlich fortgeschrieben und in neuen Versionen an die aktuellen Entwicklungen angepasst.

Die WCAG 2.1 liegen als freie Übersetzung in deutscher Sprache auf dem **Webauftritt der Aktion Mensch**<sup>13</sup> vor. Auf Englisch sind sie unter **Web Content Accessibility Guidelines (WCAG)**<sup>14</sup> 2.1 abrufbar. Die jeweils aktuelle Fassung der EN 301 549 (zurzeit ist das Version 3.2.1) ist ebenfalls in englischer Sprache auf dem **Webauftritt der europäischen Normungsorganisation ETSI**<sup>15</sup> abrufbar. Eine deutschsprachige Übersetzung der EN 301 549 findet sich in stets aktueller Form im **geschützten Bereich der BFIT-Bund**<sup>16</sup>. Dort ist sie nach Anmeldung und einer kurzen Begründung des berechtigten Interesses kostenlos verfügbar.

Der Bezug zwischen der EN 301 549 und der WCAG 2.1 bildet eine wichtige Grundlage zum Verständnis der einzelnen Standards und deren Zusammenspiel. Deshalb wird er nachfolgend kurz erläutert.

Die EN 301 549 führt in **Anhang A, Tabelle A.1** die insgesamt 137 Anforderungen für Webauftritte auf, die für eine Konformität mit den grundlegenden Anforderungen der EU-Webseitenrichtlinie zu erfüllen sind. Von diesen kommt aber in der Praxis ein überwiegender Anteil nur äußerst selten zur Anwendung, sodass man von 50 relevanten Anforderungen ausgehen kann.

In **Anhang A, Tabelle A.2** der EN 301 549 sind diejenigen Anforderungen aufgeführt, die sich auf eine Konformität von Apps beziehen.

Für Webauftritte sind in erster Linie die Anforderungen aus den **Abschnitten 9 und 10** der EN 301 549 von entscheidender Bedeutung. Für Apps gilt dasselbe für **Abschnitt 11**. Genau hier liegt der Zusammenhang mit den Regeln der WCAG 2.1:



#### Zusammenhang der Gesetzesgrundlagen

Die Abschnitte 9, 10 und 11 der EN 301 549 entsprechen den Erfolgskriterien auf Konformitätsstufe AA der WCAG 2.1.

Die Konformitätsstufe AA bildet mit 50 Kriterien die mittlere der drei Konformitätsstufen der WCAG 2.1. Das heißt, sie entspricht einem mittleren Anforderungsniveau.

<sup>13</sup> Abrufbar unter: <https://www.aktion-mensch.de/inklusion/barrierefreiheit/web-content-accessibility-guidelines> (letzter Zugriff: 03.03.2023)

<sup>14</sup> Abrufbar unter: <https://www.w3.org/TR/WCAG21/> (letzter Zugriff: 03.03.2023)

<sup>15</sup> Abrufbar unter: [https://www.etsi.org/deliver/etsi\\_en/301500\\_301599/301549/03.02.01\\_60/en\\_301549v030201p.pdf](https://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/03.02.01_60/en_301549v030201p.pdf) (letzter Zugriff: 03.03.2023)

<sup>16</sup> Abrufbar unter: [https://www.bfit-bund.de/Login/Registrierung/registrierung\\_node.html](https://www.bfit-bund.de/Login/Registrierung/registrierung_node.html) (letzter Zugriff: 03.03.2023)

## 2.1.2 Aufbau und Struktur der WCAG 2.1

Die WCAG 2.1 sind pyramidenartig aufgebaut. Sie sind untergliedert in vier Ebenen:

- **4 Prinzipien**

Wahrnehmbarkeit, Bedienbarkeit, Verständlichkeit, Robustheit

- **13 Richtlinien**

Diese beschreiben, bezogen auf die 4 Prinzipien, die Grundanforderungen, die jeweils an barrierefreie digitale Medien zu stellen sind. Näheres dazu findet sich im Kasten unten.

- **78 Erfolgskriterien<sup>17</sup>**

Erst sie liefern konkrete Handlungsanweisungen für eine barrierefreie Umsetzung. Die Erfolgskriterien sind in ihrer Anwendbarkeit flexibel. Sie gelten ebenso für Webinhalte wie für Apps oder beliebige Dokumente.

- **Eine Vielzahl von Techniken**

Die Techniken sind im Gegensatz zu den vorgenannten Kategorien nicht als verbindliche Vorgaben zu betrachten, sondern als rein informative Hinweise. Damit bleibt es zulässig, sie jederzeit an den technischen Fortschritt und andere Entwicklungen anzupassen.



### Die 13 Richtlinien der WCAG 2.1

- **Prinzip Wahrnehmbarkeit**

- \* Für alle Nicht-Text-Inhalte sind **Textalternativen** zur Verfügung zu stellen, sodass diese in andere benötigte Formate geändert werden können.
- \* Auch für alle **zeitbasierten Medien** sind Alternativen zur Verfügung zu stellen.
- \* Sämtliche Inhalte sollen **anpassbar** sein, also auf verschiedene Arten dargestellt werden können.
- \* Alle Inhalte sollen **unterscheidbar** und damit leichter zu sehen und zu hören sein.

- **Prinzip Bedienbarkeit**

- \* Sämtliche Funktionalitäten müssen **per Tastatur zugänglich** sein.
- \* Es soll **ausreichend Zeit** zum Lesen und Nutzen der Inhalte gegeben werden.
- \* Die Gestaltung der Inhalte soll die bekannten Trigger für **Anfälle oder physische Reaktionen** vermeiden.
- \* Es sind Hilfsmittel zum **Navigieren** durch das Medium bereitzustellen.
- \* Eine Erleichterung der Bedienung durch alternative **Eingabemodalitäten** ist vorzusehen.

- **Prinzip Verständlichkeit**

- \* Alle Inhalte müssen **lesbar** und verständlich sein.
- \* Aussehen und Funktionsweise des Mediums sind **vorhersehbar** zu gestalten.
- \* **Bei der Eingabe** soll **Hilfestellung** zum Vermeiden und Korrigieren von Fehlern gegeben werden.

- **Prinzip Robustheit**

- \* Es ist eine maximale **Kompatibilität** mit aktuellen und zukünftigen Benutzeragenten einschließlich assistierender Techniken herzustellen.

<sup>17</sup>Von diesen 78 Kriterien entsprechen jedoch nur 50 der Konformitätsstufe AA und sind insofern relevant für die Umsetzung der Barrierefreiheitsanforderungen.

## 2.2 Flankierende Maßnahmen zur Umsetzung von digitaler Barrierefreiheit

Die zentrale Informationsgrundlage und Entscheidungshilfe für die Politik ist der **Teilhaberbericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen**. Er bildet die Basis, um die Fortschritte bei der Umsetzung der UN-BRK zu beurteilen und geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Die zurzeit aktuelle Version ist der **Dritte Teilhaberbericht**<sup>18</sup>, der am 30. April 2021 veröffentlicht wurde.

In seinem Kapitel 6.2.4 *Information und Kommunikation* beschreibt der Bericht als eine Grundvoraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe, informiert und ungehindert mit anderen kommunizieren zu können. Dazu gehört auch der gleichberechtigte Zugang zu Informationen und Kommunikationssystemen für Menschen mit Behinderungen. Eng damit verknüpft ist deren Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung. Dafür ist es unter anderem erforderlich, ihnen für die Allgemeinheit bestimmte Informationen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten in für sie zugänglichen Formaten zur Verfügung zu stellen. Der Teilhaberbericht führt die in den vergangenen Jahren durch den Gesetzgeber in dieser Hinsicht erlassenen Gesetze und Richtlinien auf.

Darüber hinaus legen unterschiedliche Verordnungen weitere Rechte beeinträchtigter Menschen fest:

- das Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und Kommunikationshilfen,
- den Dokumentenzugang für Menschen mit Sehbeeinträchtigungen im Verwaltungsverfahren und
- die Schaffung barrierefreier Informations- und Kommunikationstechnik in der öffentlichen Verwaltung.

Ob und inwieweit diese und weitere Rechte zur Bereitstellung barrierefreier Informationen in der Praxis gewährleistet werden, wird im Teilhaberbericht jedoch nicht statistisch erfasst.

Zusätzlich veröffentlicht die BFIT-Bund regelmäßig Informationen zu den zu beachtenden Standards für die Herstellung von Barrierefreiheit. Mit ihrer Publikation **Informationen zur Umsetzung von barrierefreier Informationstechnik im Sinne von § 3 Absatz 5 BITV 2.0**<sup>19</sup> hat die BFIT-Bund eine erste Einführung in die komplexe und umfangreiche Materie gegeben. Darin findet sich ein detaillierter Überblick zu den rechtlichen Verpflichtungen wie auch zu den jeweiligen spezifischen Normen der technischen Anforderungen. Dabei wird nach den verschiedenen digitalen Objekten wie Webauftritten, Apps und Software unterschieden. Auch spezielle Anforderungen zur Leichten Sprache und zur Deutschen Gebärdensprache sowie zur Gebrauchstauglichkeit werden aufgeführt.

Diese Publikation wird regelmäßig weiterentwickelt und neu herausgegeben.

<sup>18</sup> Abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/a125-21-teilhaberbericht.html> (letzter Zugriff: 03.03.2023)

<sup>19</sup> Abrufbar unter: <https://www.bfit-bund.de/DE/Publikation/standards-zur-barrierefreiheit.html> (letzter Zugriff: 03.03.2023)



## 2.3 Partizipation von Menschen mit Beeinträchtigungen und Stichprobenauswahl

Die rechtliche ebenso wie die praktische Situation in Deutschland ist geprägt durch seine föderale Struktur eines Bundesstaats mit 16 Ländern als Gliedstaaten. Somit liegen die Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit der öffentlichen Stellen sowie deren Überwachung einesteils in der Verantwortung des Bundes und andernteils in jener der 16 Bundesländer. In der Folge bildet auch der vorliegende Bericht eine Zusammenführung der Ergebnisse aus Bund und Ländern.

Mit der Berichtslegung hat der Bund<sup>20</sup> die **Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik (BFIT-Bund)** betraut. Diese koordiniert zugleich die **Überwachung und Fortentwicklung der digitalen Barrierefreiheit** zwischen dem Bund und den 16 Ländern.

Die gemeinsame Erstellung des Berichts mit den Ländern bildet eine Gewähr dafür, dass die Überwachung auf allen staatlichen Ebenen ansetzt und die digitale Barrierefreiheit dementsprechend überall in Deutschland wirksam werden kann.

Wie oben erwähnt, erfolgt die Überwachung der Umsetzung in Form von Stichproben. Um eine möglichst gleichmäßige Verteilung der zu prüfenden Stichproben zu gewährleisten, wurde ein Verteilungsschlüssel zwischen dem Bund und den Ländern festgelegt. Dieser sieht vor, dass der Bund 10 Prozent der Überwachungen übernimmt, während die 16 Länder die verbleibenden

90 Prozent unter sich aufteilen. Dabei sollen sie jeweils die verschiedenen Verwaltungsebenen berücksichtigen. Konkret verteilt sich die Zahl der im ersten Überwachungszeitraum insgesamt 1.892 überwachten Webauftritte auf die Verwaltungsebenen wie folgt: staatlich 311, regional 966, lokal 503 und weitere 112.

Das Vorgehen in Deutschland folgt grundsätzlich den Maßgaben von Artikel 8 Absatz 5 der EU-Webseitenrichtlinie.

### 2.3.1 Partizipation bei der Herstellung und Überwachung der Barrierefreiheit

Für eine zielführende Überwachung der Umsetzung digitaler Barrierefreiheit ist die Einbindung aller relevanten Interessenträger unabdingbar. Dafür hat die BFIT-Bund auf Ebene des Bundes gemäß § 5 BITV den **Ausschuss für barrierefreie Informationstechnik** eingerichtet. In diesem sind fachkundige Mitglieder der Bundes- und der Landes-Überwachungsstellen, aus Verbänden von Menschen mit Beeinträchtigungen, aus der Wirtschaft, aus der Wissenschaft sowie von öffentlichen Stellen vertreten.

Der Ausschuss ist als dauerhaftes Gremium eingerichtet und tagt dreimal jährlich. Auf der Grundlage dieses Austauschs erarbeitet er gemeinsame Empfehlungen zur Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit. Dazu ermittelt und dokumentiert er den aktuellen Stand der Technik zum Thema. Die Empfehlungen des Ausschusses werden regelmäßig auf dem **Webauftritt der BFIT-Bund** unter dem Punkt **Publikationen**<sup>21</sup> veröffentlicht.

<sup>20</sup>Hier: das BMAS, dessen Fachaufsicht die BFIT-Bund untersteht.

<sup>21</sup>Abrufbar unter: <https://www.bfit-bund.de/DE/Publikation/publikation.html> (letzter Zugriff: 03.03.2023)

In den einzelnen Bundesländern haben sich **Kompetenzzentren** oder **Fachstellen für die Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit** etabliert. Hier arbeiten oftmals verschiedene Fachrichtungen zusammen und können so eine ganzheitliche Beratung in Fragen der Barrierefreiheit anbieten. Dabei ist die erfahrungsbasierte Perspektive von Menschen mit Beeinträchtigungen zentraler Bestandteil der Beratung. Generell gibt es in den jeweiligen Ländern unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit mit den Interessenvertretungen.

### 2.3.2 Auswahl der Stichproben

Bei der Auswahl der zu prüfenden Webauftritte wurde Wert darauf gelegt, möglichst viele unterschiedliche Lebensbereiche in die Stichproben einzubeziehen. Auf diese Weise sollte die Vielfalt der Dienstleistungen öffentlicher Stellen weitestmöglich widerspiegelt werden.



#### In die Auswahl der Stichproben einbezogene Dienstleistungsfelder

Es wurde darauf geachtet, nach Möglichkeit alle relevanten gesellschaftlichen Bereiche zu berücksichtigen. Konkret waren dies Sozialschutz, Gesundheitswesen, Verkehr, Bildung, Beschäftigung und Steuern, Umweltschutz, Freizeit und Kultur, Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen sowie Öffentliche Ordnung und Sicherheit.

Weiterhin war ein wichtiges Kriterium für die Stichprobenauswahl, dass die zu prüfenden Webauftritte und Apps aus *häufig genutzten* und von den Menschen mit Beeinträchtigungen *als relevant empfundenen* Medien bestehen. Um dies sicherzustellen, wurden im Bund und in vielen Ländern die einschlägigen Interessenträger in die Auswahl mit einbezogen. Diese prinzipielle Partizipation ist auch für die Zukunft im Bund sowie in den Ländern strukturell verankert.

Die Einbindung der Vertretungen erfolgte in unterschiedlicher Weise. So nutzte der Bund hierfür den Kontakt zu den Repräsentierenden der Selbstvertretungsverbände im Ausschuss für barrierefreie Informationstechnik sowie die Ansprache des Deutschen Behindertenrates. In den Ländern erfolgte die Ansprache über die Landesbehindertenbeiräte und über vorhandene Landeskompetenzzentren.

Dabei war es stets erstes Ziel, eine vielfältig ausgerichtete, repräsentativ verteilte und geografisch ausgewogene Überwachung zu gewährleisten.



#### BEISPIEL

##### **Sicherstellung der Repräsentativität bei Apps**

Hier wurden zum einen besonders häufig heruntergeladene Apps berücksichtigt, zum anderen solche, die für die Nutzenden von hoher Relevanz sind. Weiterhin wurden bei der Auswahl der Apps verschiedene Betriebssysteme mit einbezogen.

Auch die Methodik bei der Festlegung der Stichprobenverteilung unterschied sich in den einzelnen Ländern.



## BEISPIEL

### *Unterschiedliche Methoden der Stichprobenverteilung*

Während etwa in einem der Bundesländer ein Algorithmus zur Stichprobenverteilung genutzt wurde, entwickelte man in einem anderen in gemeinsamer Arbeit mit den Interessenverbänden von Menschen mit Beeinträchtigungen einen speziellen Fragenkatalog, welcher für die Verteilung der Stichproben eingesetzt wurde.

# 3. Die Überwachung und ihre Ergebnisse

„Für die Herstellung digitaler Barrierefreiheit bei den öffentlichen Stellen von Bund und Ländern sind wirksame Mechanismen zur Kontrolle der erzielten Fortschritte sowie eine effektive Beratung unabdingbare Voraussetzungen.“

Im Rahmen der Überwachung im ersten Berichtszeitraum wurden stichprobenartig Webauftritte und Apps öffentlicher Stellen auf die Kriterien digitaler Barrierefreiheit hin überprüft. Für ein besseres Verständnis sowie die Einordnung der Ergebnisse der Überwachung werden zunächst in Kapitel 3.1 und 3.2 die angewendeten Methoden vorgestellt und auf die in Deutschland geltenden zusätzlichen Anforderungen eingegangen. Kapitel 3.3 gibt Informationen zum konkreten Umfang der Überwachung; ab Kapitel 3.4 erfolgt die Präsentation der wichtigsten Ergebnisse aller Überwachungen.

## 3.1 Methodik: eingehende und vereinfachte Überwachung

Die Überwachung zielt darauf ab, möglichst viele digitale Objekte zu prüfen und zugleich den Aufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten. Deshalb ist im Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1524 neben der in ausgewählten Fällen anzuwendenden **eingehenden Überwachung von Webauftritten** auch eine **vereinfachte Überwachung** vorgesehen.

## Eingehende und vereinfachte Überwachung

	vereinfachte Überwachung	eingehende Überwachung
<b>Stichprobe</b>	bis zu 7 Seiten	bis zu 15 Seiten
<b>Testmethode</b>	seitenbasierte Tests	prozessbasierte Tests
<b>Testkriterien</b>	EN 301 549 Abschnitt 9 (WCAG 2.1)	EN 301 549 Anhang A Tabelle A.1
<b>Dokumente</b>	1 Dokument wird automatisch getestet (PAC*)	2 Dokumente mit PAC, eins davon nach EN301 549 Klausel 10

\* Der PAC (PDF Accessibility Checker) ist ein Tool, welches einige Anforderungen an PDF Dokumente automatisiert prüfen kann.

Die **vereinfachte Überwachung** ist eine Prüfung mit geringerem Umfang. Sie überprüft nicht den kompletten Inhalt sowie die technischen Gegebenheiten eines Webauftritts in Gänze. Grundsätzlich stellt sie die **Nichtkonformität** von ausgewählten digitalen Objekten mit den Anforderungen fest. Dazu reicht bereits ein einziger vorliegender Mangel in einem Objekt. Die vereinfachte Überwachung benennt zudem keine notwendigen Schritte zur Behebung von Mängeln. Stattdessen zielt sie auf die reine *Erhebung von Mängeln der digitalen Barrierefreiheit in einzelnen Bereichen des Webauftritts* ab, die sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auf dem gesamten Webauftritt finden lassen. Auf diese Weise kann sie wertvolle Hinweise für die Verbesserung der digitalen Barrierefreiheit hinsichtlich der aufgefundenen gravierenden Mängel geben.

Die **eingehende Überwachung** stellt im Gegensatz zur vereinfachten Überwachung im Rahmen einer tiefergehenden Prüfung grundsätzlich die **Konformität** von ausgewählten digitalen Objekten mit den Anforderungen fest. Auch sie prüft nicht den kompletten Inhalt sowie die gesamten technischen Gegebenheiten eines Webauftritts. Sie befasst sich jedoch mit ausgewählten Bereichen sehr detailliert und verstärkt aus der Perspektive von Nutzenden mit Beeinträchtigung. Hier geht es also um die eingehende Prüfung eines gesamten Prozesses auf seine komplett barrierefreie Funktionalität. Damit zielt die eingehende Überwachung auf die *Offenlegung von Mängeln der digitalen Barrierefreiheit ab, die für die Nutzenden mit Beeinträchtigung von zentraler Bedeutung sind*. Aufgrund dessen liefert sie wertvolle Hinweise für die Behebung vorhandener Mängel im Sinn eines komplett barrierefreien Nutzungsprozesses.



## BEISPIEL

### **Unterschied zwischen vereinfachter und eingehender Überwachung**

Die Erklärung zur Barrierefreiheit (EzB, siehe auch Kapitel 3.2) wird in der vereinfachten Überwachung lediglich auf ihr *Vorhandensein* geprüft. Bei eingehender Überwachung erfolgt eine Prüfung auf die *formale Vollständigkeit* der Inhalte nach detaillierteren Anforderungen.

## 3.2 Zusätzliche Anforderungen an die Barrierefreiheit in Deutschland

Deutschland hat sich sowohl auf Ebene der Gesetzgebung des Bundes als auch auf der vieler Länder dazu entschieden, in vier Fällen mit **Zusatzanforderungen** über die Festlegungen der EU hinauszugehen. Auch diese werden selbstverständlich im Rahmen der Überwachung geprüft und in den Ergebnissen ebenfalls veröffentlicht.

Die Zusatzanforderungen betreffen die folgenden vier Punkte:

- Überprüfung eines Dokuments, min-

destens die technisch automatisierte Prüfung des UA-Standards eines PDF-Dokuments<sup>22</sup>

- Vorhandensein und formale Vollständigkeit der EzB<sup>23</sup>
- Vorhandensein von Inhalten in Leichter Sprache<sup>24</sup>
- Vorhandensein von Inhalten in Deutscher Gebärdensprache<sup>25</sup>

Grundlage hierfür sind zum einen die entsprechenden Festlegungen der Richtlinie (EU) 2016/2102<sup>26</sup>. Zum anderen greifen hier die gesetzlichen Bestimmungen in § 4 BITV 2.0. Diese verlangen von öffentlichen Stellen, auf der Startseite ihres Webauftritts verschiedene Informationen in Leichter Sprache und Deutscher Gebärdensprache bereitzustellen.<sup>27</sup>

Bei der Überwachung von Webauftritten wurden alle vier Zusatzanforderungen geprüft, bei der Überwachung von Apps lediglich die ersten beiden. Da die zusätzlichen Anforderungen im Wege einer Empfehlung zwischen dem Bund und den Ländern vereinbart wurden, sind sie *nicht verpflichtend*. Sie sind nur im Rahmen der für das jeweilige Land gültigen Bestimmungen umzusetzen. Der Bund hat die Empfehlung bei der eigenen Überwachungstätigkeit vollumfänglich umgesetzt.

<sup>22</sup> Die Einhaltung des UA-Standards gewährleistet den Aufbau von PDF-Dokumenten in barrierefreier Form gemäß den technisch prüfbaren Kriterien der DIN ISO 14289 (PDF/UA). UA steht dabei für Universal Accessibility/Universeller Zugang.

<sup>23</sup> Hier wurde von der EU in dem Durchführungsbeschluss 2018/1523 eine Mustererklärung eingeführt, welche seitdem verpflichtender Bestandteil der Webauftritte öffentlicher Stellen ist. Sie soll den jeweils aktuellen Status der digitalen Barrierefreiheit des betreffenden Webauftritts transparent kommunizieren, die Gründe für noch vorhandene Mängel auflisten und einen Feedback-Mechanismus enthalten, mit dem die Nutzenden auf Mängel hinweisen können. Auch die zuständige Durchsetzungsstelle für eventuelle Streitfälle ist zu nennen.

<sup>24</sup> Hier sind allerdings – wie grundsätzlich im Falle der Leichten Sprache – die gesetzlichen Regelungen zur verpflichtenden Anwendung zwischen dem Bund und den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich. Dabei ergibt sich der verpflichtende Umfang des Vorhandenseins von Leichter Sprache auf der Ebene des Bundes sowie vieler Länder aus den Regelungen des § 4 BITV 2.0.

<sup>25</sup> Bezüglich der Deutschen Gebärdensprache gilt dasselbe wie für die Leichte Sprache (siehe vorherige Fußnote).

<sup>26</sup> Artikel 8 Absatz 2: Der Bericht enthält das Ergebnis der Überwachung in Bezug auf die Anforderungen der Normen und technischen Spezifikationen nach Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2016/2102. Die Ergebnisse in Bezug auf Anforderungen, die über jene Anforderungen hinausgehen, können ebenfalls in den Bericht aufgenommen werden, müssen dann aber separat dargestellt werden. Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32018D1524> (letzter Zugriff: 03.03.2023)

<sup>27</sup> Die hier verlangten Angaben betreffen Informationen zu den wesentlichen Inhalten, Hinweise zur Navigation, eine Erläuterung der wesentlichen Inhalte der Erklärung zur Barrierefreiheit sowie Hinweise auf weitere im betreffenden Auftritt vorhandene Informationen in Deutscher Gebärdensprache und in Leichter Sprache.



### Verfahren für die Überwachung in Bund und Ländern

Die Überwachungsstellen der Länder und des Bundes haben miteinander **Verfahren für beide Überwachungsmethoden** abgestimmt, um das Vorgehen zwischen Bund und Ländern zu vereinheitlichen. Diese können für alle Prüfungen angewandt werden, haben jedoch lediglich Empfehlungscharakter. Die Länder setzen ihre Überwachung stets eigenverantwortlich um, müssen dabei aber die verpflichtenden Mindestanforderungen gemäß der EU-Webseitenrichtlinie in Verbindung mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1524 einhalten. Darüber hinaus eventuell etablierte weitergehende Prüfungsumfänge bilden reine Empfehlungen und sind daher nur freiwillig umzusetzen.

### 3.3 Die Überwachung – Umfang und Bezug zu den Standards

Konkret wurden im ersten Berichtszeitraum digitale Objekte in folgendem Umfang überprüft:

- 1.762 Webauftritte (vereinfachte Überwachung)
- 130 Webauftritte (eingehende Überwachung)
- 57 Apps (eingehende Überwachung)
- 65 PDF-Dokumente (manuelle Überprüfung im Rahmen der eingehenden Überwachung)

Dabei wurden bei der **vereinfachten Überwachung von Webauftritten** jeweils mindestens 24 und höchstens 54<sup>28</sup> **Anforderungen der EN 301 549 für die barrierefreie Gestaltung** geprüft.

Bei den **eingehenden Überwachungen von Webauftritten** wurden grundsätzlich 54 Anforderungen der EN 301 549 überprüft. Bei der Bewertung der Ergebnisse bestand die Herausforderung, dass die Anforderungen an eine absolute Konformität sehr streng sind: Bereits ein einziger Verstoß in den Anforderungen an Webauftritte hat eine Nichtkonformität zur Folge.

Im Zuge der eingehenden Überwachungen von Apps wurden die entsprechenden in der EN 301 549 festgelegten Anforderungen<sup>29</sup> zugrunde gelegt.

### 3.4 Ergebnisse im Überblick

Die in Kapitel 3.1 und 3.2 beschriebenen Kriterien entscheiden darüber, ob die digitale Barrierefreiheit gegeben ist oder nicht. Im Ergebnis wird also dem geprüften Objekt für jedes Kriterium entweder der Wert „**bestanden**“ oder „**nicht bestanden**“ zugewiesen. Nur wenn alle Kriterien den Wert „bestanden“ aufweisen, ist das Objekt digital komplett barrierefrei.

Die nachfolgende Darstellung der Einzelergebnisse kann in dieser Kurzfassung des Ersten Berichts nur auszugsweise erfolgen. Die Gesamtheit der Ergebnisse ist in der Langfassung des Berichts detailliert nachzulesen. Die im Folgenden aufgeführten

<sup>28</sup>Die Unterschiedlichkeit entspringt hier dem unterschiedlichen Vorgehen der einzelnen Bundesländer. Da die EU im Wege der vereinfachten Überwachung lediglich die Berücksichtigung der neun Bedarfsgruppen fordert, geht die Überprüfung in Deutschland mit ihrem empfohlenen Mindeststandard von 24 Anforderungen in jedem Fall über die Anforderungen der EU hinaus.

<sup>29</sup>Gemäß Tabelle A.2 Anhang A der EN 301 549.

Nummern beziehen sich jeweils auf die Anforderungen aus der EN 301 549.

- Grundsätzlich ist festzustellen, dass **kein Webauftritt und keine App sämtliche Anforderungen** erfüllen konnte. Es ist also keines der getesteten digitalen Objekte komplett barrierefrei. Allerdings ist die Umsetzung von kompletter digitaler Barrierefreiheit sehr anspruchsvoll und mit hohem Aufwand verbunden.
- Die **durchschnittlich bestandenen Anforderungen** der EN 301 549 betragen bei der eingehenden Überwachung von Webauftritten und Apps jeweils über 80 Prozent. Bei der Prüfung von Dokumenten betragen sie knapp 70 Prozent und bei der vereinfachten Überwachung von Webauftritten immer noch gut 62 Prozent.
- **Mit 100 Prozent am häufigsten bestanden** wurde in allen Fällen die Anforderung 2.1.4<sup>30</sup> (Anwendung von Einzeltastenkürzeln<sup>31</sup>).
- Die **am seltensten bestandenen Anforderungen** lagen in allen Fällen zwischen knapp 13 und gut 21 Prozent. Dies betraf die Anforderung 11.2.1.1 (Zugänglichkeit aller Funktionalitäten über die Tastatur<sup>32</sup>), 9.4.1.1 (Erfüllung der Be-

dingungen der Syntaxanalyse<sup>33</sup>), 10.1.1.1 (Alternativen für Nicht-Text-Inhalt<sup>34</sup>) sowie 9.1.3.1 (anpassbare Wahrnehmbarkeit aller Inhalte<sup>35</sup>).

- Diejenige **Dienstleistungskategorie, die** mit gut 64 Prozent **am besten abschnitt**, war die Öffentliche Ordnung und Sicherheit bei der vereinfachten Überwachung von Webauftritten. Bei deren eingehender Überwachung war es die Kategorie Sonstiges mit gut 87 Prozent. Am schlechtesten schnitten bei der vereinfachten Überwachung von Webauftritten die Kategorie Freizeit und Kultur mit knapp 59 Prozent und bei deren eingehender Überwachung Beschäftigung und Steuern mit gut 74 Prozent ab.

Im Rahmen der **Überwachung der vier Zusatzkriterien** zeigte sich, dass sowohl bei Webauftritten als auch bei Apps in fast allen der vier Punkte noch gravierende Mängel bestehen. So wurde beispielsweise das Vorhandensein bzw. die formale Vollständigkeit der EzB zu nur etwa 35 bis 37 Prozent erfüllt. Damit war diese Anforderung nur bei etwa einem Drittel der geprüften Objekte umgesetzt. Die Anforderung der formalen Vollständigkeit der EzB bei Apps

<sup>30</sup> Dies betrifft die vereinfachte und die eingehende Überwachung von Webauftritten (9.2.1.4) ebenso wie die Prüfung von Dokumenten (10.2.1.4) und die eingehende Überwachung von mobilen Anwendungen (11.2.1.4).

<sup>31</sup> Bei Vorhandensein von Tastaturkürzeln muss eine der folgenden Bedingungen erfüllt sein: Der Befehl muss entweder abschaltbar oder neu zu belegen oder aber nur dann aktiv sein, wenn dieser Bestandteil des Webauftritts den Fokus hat. Dies soll sicherstellen, dass die gesamte Benutzerschnittstelle und Navigation über eine Tastaturschnittstelle bedienbar und alle Funktionalitäten zugänglich sind. Nur damit ist zu gewährleisten, dass auch alle an deren Eingabemöglichkeiten, die hierauf aufsetzen, ihre Funktion erfüllen können (übergeordnetes Kriterium 2.1). Die Erklärungen dieser und der folgenden Fußnoten dieses Kapitels entstammen sinngemäß dem Webauftritt <https://www.barrierefreies-webdesign.de/richtlinien/wcag-2.1/erfolgskriterien/> (letzter Zugriff: 03.03.2023), auf dessen Detailseiten Erläuterungen zu den verschiedenen Kategorien und Kriterien abrufbar sind.

<sup>32</sup> Alle Funktionalitäten des Inhalts sind durch eine Tastaturschnittstelle bedienbar, ohne dass eine bestimmte Zeiteinteilung für einzelne Tastenanschläge erforderlich ist. Hiervon wird nur abgewichen, wenn die zugrundeliegende Funktion Eingaben verlangt, die vom Bewegungspfad des Benutzers und nicht nur von den Endpunkten abhängig sind.

<sup>33</sup> Bei Inhalt, der durch die Benutzung von Auszeichnungssprache implementiert wurde, gelten für seine Elemente folgende Bedingungen: Sie besitzen komplette Start- und End-Tags, werden entsprechend ihrer Spezifikationen verschachtelt, enthalten keine doppelten Attribute und alle IDs sind einzigartig, außer in Fällen, in denen ihre Spezifikationen diese Besonderheit erlauben.

<sup>34</sup> Für alle Nicht-Text-Inhalte mit wenigen Ausnahmen muss eine Text-Alternative bereitgestellt werden, die den Zweck des jeweiligen Inhalts erfüllt. Dies soll sicherstellen, dass diese in andere vom Benutzer benötigte Formen geändert werden können, etwa in Großschrift, Braille, Symbole oder einfachere Sprache.

<sup>35</sup> Alle Informationen, Strukturen und Beziehungen, die über die Darstellung vermittelt werden, können durch Software bestimmt werden oder stehen in Textform zur Verfügung.



wurde sogar nur zu knapp 9 Prozent erfüllt und erreichte damit einen sehr schlechten Wert der Umsetzung.

Eine positive Ausnahme bildet hier lediglich die Einhaltung des UA-Standards von PDF-Dokumenten bei Apps, die zu knapp 83 Prozent erfüllt war. Bezüglich dieser Anforderung schnitten wiederum die Webauftritte mit etwa 9 bis 13 Prozent am schlechtesten ab.

### 3.5 Kritische Nichterfüllung

Von besonderer Bedeutung für die digitale Barrierefreiheit sind die vorgefundenen Barrieren dann, wenn sie für Menschen mit Beeinträchtigung die Nutzung von digitalen Angeboten erschweren oder sogar vollständig unmöglich machen. In diesen Fällen wird von kritischer Nichterfüllung gesprochen.



#### Die besondere Erschwernis durch kritische Nichterfüllung

Eine kritische Nichterfüllung liegt vor, sobald die auf einem Webauftritt, in einer App oder in einem Dokument vorhandenen Mängel einer Nutzergruppe den Zugang so stark erschweren, dass deren sinnvolle Nutzung für sie nicht mehr möglich ist. Die Mängel bilden dann eine Blockade, die mit den im Kontext der Nutzenden üblichen Hilfsmitteln nicht mehr umgangen werden kann. Damit stellen sie eine unzulässige „besondere Erschwernis“ im Sinne von § 4 BGG dar.

Die kritische Nichterfüllung betrifft im Rahmen der Prüfergebnisse neben den oben genannten *besonders oft nicht erfüllten* Anforderungen auf allen Überwachungsebenen auch noch einige weitere Anforderungen mit *hohen Anteilen* der Nichterfüllung. Betroffen ist hier nicht zuletzt die Erklärung zur Barrierefreiheit.



#### BEISPIEL

##### **Anforderungen, deren Nichterfüllung eine Blockade darstellt**

Von den am seltensten bestandenen Anforderungen betroffene Kriterien:

- 11.2.1.1 (Zugänglichkeit aller Funktionalitäten über die Tastatur)
- 9.1.3.1 (anpassbare Wahrnehmbarkeit aller Inhalte)

### 3.6 Ergebnisverzerrung

Eine Problematik im Zuge der Überprüfungen betraf Anforderungen, die im Rahmen der Prüfungen mit „nicht anwendbar“ bewertet wurden. Diese mussten aufgrund der Vorgaben der EU-Webseitenrichtlinie im Ersten Bericht zwingend als „bestanden“ dargestellt werden. Das verursachte zwangsläufig eine gewisse Verzerrung der Ergebnisse, insbesondere dann, wenn Anforderungen Komponenten betrafen, die in bestimmten Webauftritten oder Apps gar nicht vorhanden sind.

Diese Problematik wurde von der EU-Kommission erkannt, sodass der nächste Bericht den Messwert „nicht anwendbar“ separat ausweisen wird.

## 4. Im Überwachungsprozess gewonnene Erkenntnisse und Erfahrungen

„Wichtig ist es, die Erfahrungen aus der Überwachung kontinuierlich auszuwerten und für eine immer bessere Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit zu nutzen. Eine besondere Rolle spielen hier auch die Prüfberichte und Beratungen, die den öffentlichen Stellen wertvolle Informationen zur Weiterentwicklung im Sinne der Anforderungen liefern.“

### 4.1 Generelle Ergebnisse

Zunächst ist als zentrales Ergebnis wie in Kapitel 3.4 ausgeführt festzuhalten, dass im ersten Überwachungszeitraum bei *keiner Prüfung eine vollständige Konformität* zu den bestehenden Standards der digitalen Barrierefreiheit festgestellt werden konnte. Auch die *Erklärung zur Barrierefreiheit* fehlte bei einer erheblichen Anzahl von Prüfobjekten. Allerdings sind die Anforderungen an eine absolute Konformität auch extrem streng: So führt etwa bereits ein einziger Verstoß innerhalb der zahlreichen Anforderungen (mindestens 24 und höchstens 54

Anforderungen werden je nach digitalem Objekt geprüft) an Webauftritte oder Apps zur Feststellung einer Nichtkonformität.

Zugleich waren sich sowohl im Bund als auch in den Ländern nicht alle öffentlichen Stellen der Verpflichtung zur digitalen Barrierefreiheit in vollem Umfang bewusst. Hier bestehen also erhebliche Informationslücken, die zu schließen sind. In dieser Hinsicht zeigt die Tätigkeit der 17 Überwachungsstellen in Deutschland bereits Wirkung: Durch Sensibilisierungsmaßnahmen und Beratungen wurde im Zuge der Über-

wachungen bei den verschiedenen öffentlichen Stellen ein Bewusstsein für die Pflicht zur Umsetzung geweckt. Generell wurden Beratungen der Bundes- oder Länderüberwachungsstellen von den für die betroffenen Medien zuständigen Personen konstruktiv angenommen. Punktuelle Mängel der digitalen Barrierefreiheit wurden in vielen Fällen zeitnah behoben, grundsätzliche Probleme mit der Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit häufig für einen nächsten Relaunch vorgemerkt.

In diesem Sinne wird die in den kommenden Überwachungszeiträumen deutlich ansteigende Anzahl von Überwachungen bei kürzeren Zeiträumen weiterhin hilfreich sein. Gleichzeitig ist allerdings festzustellen, dass die im Überwachungszeitraum geforderten Überwachungstätigkeiten die betreffenden Stellen in Bund und Ländern gänzlich auslasten.

#### **4.2 Unterstützung im Rahmen der Prüfberichte**

Für die effektive Beratung der öffentlichen Stellen durch die Überwachungsstellen ist bereits die sinnvolle Gestaltung der Prüfberichte von besonderer Bedeutung: Schon hier sollten grundsätzlich Lösungsvorschläge für das Beheben der festgestellten Barrieren gemacht werden. So erhalten die öffentlichen Stellen und deren Dienstleistende zusammen mit den Prüfergebnissen wertvolle Hinweise, um eine zeitgemäße Umsetzung digitaler Barrierefreiheit direkt am digitalen Objekt zu erlernen.

#### **4.3 Erstellung barrierefreier PDF-Dokumente**

Für die Erstellung barrierefreier PDF-Dokumente fehlen oftmals noch die Vorausset-



#### **System zur automatisierten Prüfung**

In einem Bundesland besteht bereits ein System zur ständigen automatisierten Überwachung der prüfbaren Aspekte der Barrierefreiheit. Das System meldet auftretende Fehler direkt an die zuständigen Mitarbeitenden. Es wird den öffentlichen Stellen für eine Sicherstellung der Barrierefreiheit zur kostenfreien Nutzung zur Verfügung gestellt.

zungen. Um das gewünschte Qualitätsniveau mit vertretbarem Aufwand erreichen zu können, sind hier zum einen intensive Fortbildungen, zum anderen auch Softwareunterstützung dringend erforderlich (siehe dazu auch Kapitel 5.4).

#### **4.4 Leistungsbeschreibungen für Dienstleister**

Ein zielführendes und bereits gut etabliertes Verfahren zur Sicherstellung digitaler Barrierefreiheit ist die Integration der jeweils aktuellen konkreten Anforderungen als Standard in die einschlägigen Leistungsbeschreibungen. Um die entsprechende Norm EN 301 549 in deutscher Sprache allen betreffenden Stellen kostenfrei zur Verfügung stellen zu können, hat das BMAS mit dem Deutschen Institut für Normung (DIN) eine Lizenzvereinbarung ausgehandelt. Damit ist nun im geschützten Bereich des Webauftritts der BFIT-Bund ein freier Lesezugang für die Norm in der jeweils aktuellen Version in deutscher Sprache zu erhalten. Voraussetzung hierfür ist eine vorherige Registrierung unter Angabe eines berechtigten Interesses.

Um eine grundsätzliche EU-weite Lösung für diese Thematik zu schaffen, wird vorgeschlagen, die Regelungen zu den Barrierefreiheitsanforderungen auf EU-Ebene zu vereinheitlichen. Sie sollten in einem Regelungswerk zusammengefasst und in allen Amtssprachen der EU kostenlos und barrierefrei zur Verfügung gestellt werden.

#### **4.5 Neue Webauftritte und Apps**

Bei der Einrichtung neuer Webauftritte und Apps ist es erforderlich, dass die betreffenden öffentlichen Stellen bereits bei der Beauftragung konkrete Anforderungen der digitalen Barrierefreiheit benennen und auch einfordern. Denn viele Dienstleister in diesem Bereich haben sich noch nicht ausreichend mit barrierefreier IKT auseinandergesetzt, um diese eigenständig gewährleisten zu können.

#### **4.6 Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen**

Im Bereich der Beratung und Sensibilisierung haben die Länder und die BFIT-Bund im Berichtszeitraum zahlreiche Gespräche und Maßnahmen durchgeführt. Dabei wurden unterschiedliche Formate wie Workshops, Seminare, Fachschulungen und behördenübergreifende Treffen zum Erfahrungsaustausch eingesetzt. Besonders hoch war in diesem Rahmen die Nachfrage nach Informationen bezüglich der barrierefreien Erstellung von Dokumenten.

Zugleich werden die aktuellen Vorschriften zur Einhaltung der digitalen Barrierefreiheit vielfach als übermäßig kompliziert und schwer verständlich empfunden. Dies liegt nicht zuletzt darin begründet, dass sich die Vorschriften auf verschiedene Gesetze, Verordnungen und Normen verteilen.

Daher wurde den öffentlichen Stellen bereits mit Aushändigung der Prüfberichte eine Beratung für das weitere Vorgehen angeboten. In der Folge gab es insbesondere im Nachgang der durchgeführten Überwachungen eine starke entsprechende Nachfrage. Die BFIT-Bund hat daraufhin jeweils eine individuelle eingehende Beratung zu den aufgezeigten konkreten Mängeln und deren Behebung durchgeführt. In die Beratung wurden oftmals auch Mitarbeitende der IT-Abteilung oder der jeweiligen beauftragten Webagentur miteinbezogen. Diese Vorgehensweise hat in vielen Fällen zu einer hohen Bereitschaft geführt, die aufgezeigten Mängel zeitnah und effektiv zu korrigieren.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Prüfberichte der Überwachungsstellen einen zentralen Beitrag zur Verbesserung der digitalen Barrierefreiheit leisten. Sie bieten den öffentlichen Stellen im Bund und in den Ländern eine gute Grundlage für die notwendigen Umgestaltungen der eigenen digitalen Angebote. Dabei lohnt es sich offenkundig, die Berichte umfangreich und detailliert zu gestalten, da ihre Inhalte damit deutlich besser verstanden werden. Zudem ist es wichtig, jeden Prüfbericht zeitnah nach der Überwachung an die öffentliche Stelle zu übergeben und ihr zugleich ein entsprechendes Beratungsangebot zur Behebung der Mängel zu machen.

#### **4.7 Weitere Informationsangebote**

Die Überwachungsstellen der Länder sowie des Bundes haben im ersten Überwachungszeitraum zahlreiche Vorträge zur Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit gehalten und entsprechende Veranstaltungen durchgeführt. Dabei haben sie sich um die

Sensibilisierung aller Ebenen der Verwaltung für ihre entsprechende Verpflichtung bemüht. Neben den öffentlichen Stellen wurden auch Initiativen im sozialen Bereich über die Thematik informiert und grundlegend in ihre Inhalte eingeführt.

Darüber hinaus wurden von vielen Überwachungsstellen Handreichungen, Checklisten und weiteres Informationsmaterial erarbeitet und zur Verfügung gestellt. Von diesen wurden vor allem die Mustervorlagen für die EzB gut und häufig angenommen.

Auch barrierefreie Videos zum Thema digitale Barrierefreiheit inklusive Untertitelung, Gebärdensprachdolmetschung und Audiodeskription haben der Bund und einige Länder publiziert, um auf diese Weise die Vorteile barrierefreier Videoformate praxisnah aufzuzeigen.

#### **4.8 Einsätze der Schlichtungsstelle des Bundes**

Sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene sind Schlichtungsstellen für die Durchsetzung der digitalen Barrierefreiheit eingerichtet worden. Mehr Informationen zu den entsprechenden Verfahren und den Möglichkeiten ihrer Inanspruchnahme sind in Kapitel 6.1 zu finden.

Die Schlichtungsstelle des Bundes wurde im Berichtszeitraum einige Male wegen fehlender Feedback-Mechanismen bei öffentlichen Stellen des Bundes angerufen. Daraufhin wandte die Schlichtungsstelle sich an die betroffenen öffentlichen Stellen und wirkte dort auf das Veröffentlichen der EzB einschließlich des hier geforderten Feedback-Mechanismus hin.

In weiteren Verfahren der Schlichtungsstelle des Bundes ging es um Anträge zu verschiedenen Themen barrierefreier Informationstechnik. Zu nennen sind auf Webseiten eingestellte nicht barrierefreie PDF-Dateien und Online-Formulare oder auch generell nicht barrierefreie Informationsseiten bzw. Apps der Bundesbehörden. Mehrere Schlichtungsverfahren befassten sich auch mit der Bereitstellung barrierefreier Informationen in Deutscher Gebärdensprache.

Innerhalb der Verfahren wurden die jeweiligen Anliegen zwischen den Parteien unter Berücksichtigung der geltenden Rechtslage erörtert. In der Regel bestand bei den öffentlichen Stellen des Bundes eine große Offenheit dafür, die Defizite der Barrierefreiheit innerhalb überschaubarer Zeit zu beheben.

## 5. Empfehlungen für das weitere Vorgehen, Best Practice

„Es gibt bereits viele gute Beispiele für die Umsetzung digitaler Barrierefreiheit und unterstützende Vorhaben dazu. Diese sollten aktiv in die weiteren Bereiche des öffentlichen Lebens hinein kommuniziert werden, damit alle davon profitieren können.“

### 5.1 Modellvorhaben BIK für Alle

Bund und Länder unterstützen regelmäßig Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit für Menschen mit Beeinträchtigungen in allen Lebensbereichen. Dazu zählt auch die finanzielle Unterstützung von Studien oder Projekten zur Verbesserung der digitalen Inklusion.

### 5.2 Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Im Bund sowie in einigen Ländern werden Maßnahmen zur Verbesserung der digitalen Barrierefreiheit in **Aktionsplänen** zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskon-

vention (UN-BRK) verankert. Diese dienen als Grundlage einer strukturellen, fachlich übergreifenden Planung und Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit für die Zukunft.

### 5.3 Webauftritte von Bund und Ländern

Neben dem genannten Webauftritt der BFIT-Bund besitzen auch viele Länder eigene Webauftritte zum Thema. Dort finden sich einschlägige Publikationen der jeweiligen Überwachungs- oder Kompetenzstellen zur digitalen Barrierefreiheit. Neben aktuellen Informationen zu gesetzlichen Anforderungen und Weiterentwicklungen sind auch die einzuhaltenden Standards dargestellt.

## 5.4 Maßnahmen und Serviceangebote von Bund und Ländern

Das Bundespresseamt hat eine Beauftragte für digitale Barrierefreiheit berufen. Ebenso wurden zentrale Fortbildungsmaßnahmen zur Erstellung von barrierefreien PDFs ins Leben gerufen. Auch in den nachgeordneten Bereichen des Bundes und der Länder, in Behörden und Verwaltungen, nehmen die Servicebemühungen für digitale Barrierefreiheit zu. Diese positiven Beispiele werden hoffentlich in naher Zukunft auch auf weitere Bereiche und Behörden ausstrahlen.



### BEISPIEL

#### *Interaktive barrierefreie Anmeldung, Maßnahmen für Sprach- und Hörbeeinträchtigte*

Für ein Impfterminportal wurden im Rahmen seines Services ein interaktives barrierefreies Anmeldeformular entwickelt sowie eine Betreuung des Anmeldeprozesses für Sprach- und Hörbeeinträchtigte umgesetzt. Auch wird seit Beginn der Corona-Pandemie jede Pressekonferenz aus einer Landesstaatskanzlei bei ihrer Ausstrahlung in Deutsche Gebärdensprache und Untertitel übersetzt.



### BEISPIEL

#### *BIK für Alle*

Eine beispielhafte Bundesförderung durch das BMAS ist das Modellvorhaben **BIK (Barrierefrei Informieren und Kommunizieren) für Alle**.

Das Vorhaben zielte darauf ab, die Vorteile eines barrierefreien Webauftritts in der Öffentlichkeit bekannt zu machen. Zugleich klärte es über Umsetzungsmöglichkeiten des barrierefreien Webdesigns auf. Dafür wurde mit Multiplikatoren aus unterschiedlichen Bereichen, etwa mit Berufsverbänden und -genossenschaften oder mit Kommunen zusammengearbeitet. Gemeinsam wurden Aufklärungskampagnen geplant und durchgeführt. Dabei übernahm der Projektträger die inhaltliche Ausgestaltung. Die Projektergebnisse können auf dem Webauftritt des Projekts<sup>36</sup> unter **BIK für Alle: Barrierefrei informieren und kommunizieren** eingesehen werden.

<sup>36</sup>Abrufbar unter: <https://bik-fuer-alle.de> (letzter Zugriff: 03.03.2023)

# 6. Digitale Barrierefreiheit umsetzen: Durchsetzungsverfahren, Ausnahmeregelungen und Bewertung durch die Selbstvertretungsverbände und -organisationen

„Schlussendlich kommt es auf die flächendeckende Umsetzung und Durchsetzung digitaler Barrierefreiheit auf allen Ebenen des öffentlichen Lebens an.“

## 6.1 Durchsetzungsverfahren

Im Bund und in den einzelnen Ländern bestehen unterschiedliche Verfahren zur Durchsetzung der digitalen Barrierefreiheit. Damit diese möglichst gut greifen können, wurde die Koppelung von Informationen dazu an die für alle Webauftritte und Apps vorgeschriebene Erklärung zur Barrierefreiheit vorgesehen (mehr dazu siehe Kapitel 3.2). Wichtig ist hier, dass darin ein Feedback-Mechanismus enthalten sein muss und auf die jeweils zuständige Durchset-

zungsstelle für eventuelle Streitfälle verwiesen wird.

Für eine Beseitigung digitaler Barrieren müssen diese zunächst einmal bekannt werden. Deshalb sollten die Nutzenden öffentlicher Webauftritte und Apps dazu ermutigt werden, von ihnen erkannte Barrieren an die jeweils Verantwortlichen oder die zuständigen Durchsetzungsstellen zurückzumelden. Dies trägt ganz wesentlich zur Optimierung im Hinblick auf eine durchgängige Barrierefreiheit bei.



### 6.1.1 Durchsetzungsverfahren im Bund

Für den Bund ist die Durchsetzungsstelle bei der **Schlichtungsstelle des Bundes aus dem BGG angesiedelt**<sup>37</sup>.

Sie ist bei dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange für die Menschen mit Behinderungen verortet und organisatorisch Teil des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

An die Schlichtungsstelle können sich sowohl Einzelpersonen mit Beeinträchtigungen als auch anerkannte Verbände wenden. Beide können nach § 15 Absatz 3 BGG bei der Schlichtungsstelle einen Antrag auf Einleitung eines Schlichtungsverfahrens stellen. Für die Zulassung einer eventuellen späteren *Verbandsklage* ist ein vorheriges Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle Voraussetzung.

Die Antragstellung ist sowohl für Einzelpersonen als auch für Verbände *kostenfrei*.

Antragsgegner in diesen Schlichtungsverfahren können alle öffentlichen Stellen des Bundes sein, denen das BGG Verpflichtungen auferlegt. Landesbehörden können hingegen keine Antragsgegner im Schlichtungsverfahren sein, auch nicht, soweit sie Bundesrecht umsetzen. Für sie wurden im Rahmen der Landesbehindertengleichstellungsgesetze unterschiedliche Beschwerdemechanismen, zum Teil auch eigene Schlichtungsverfahren vorgesehen. Informationen zur Verfahrensweise der einzelnen Länder sind Kapitel 6.1.2 zu entnehmen.



#### Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz

Mauerstraße 53, 10117 Berlin

Telefon: +49 – (0)30 18 527-2805

Fax: +49 – (0)30 18 527-2901

E-Mail: [info@schlichtungsstelle-bgg.de](mailto:info@schlichtungsstelle-bgg.de)

Eine Antragstellung kann auch online erfolgen.

Die Website dafür ist über das Scannen des QR-Codes direkt zu erreichen.



Das Schlichtungsverfahren läuft in der Regel schriftlich ab. Es ist aber auch eine Antragstellung mittels Deutscher Gebärdensprache möglich. Alle dazu benötigten Informationen finden sich auf dem Webauftritt der Schlichtungsstelle unter dem Punkt **Gebärdensprache**<sup>38</sup>.

Das Schlichtungsverfahren endet günstigenfalls mit einer Einigung der Beteiligten. Anderenfalls unterbreitet die schlichtende Person in der Regel einen Schlichtungsvorschlag. Wird dieser angenommen, endet das Schlichtungsverfahren damit. Sollten sich die Beteiligten auch dann nicht einigen, besteht für die Antragstellenden weiterhin die Möglichkeit, außergerichtliche und gerichtliche Rechtsbehelfe zur Durchsetzung bestehender Ansprüche fristgemäß einzu legen.

<sup>37</sup>Nach Artikel 9 Richtlinie (EU) 2016/2102.

<sup>38</sup>Abgerufen unter: <https://www.schlichtungsstelle-bgg.de/Webs/SchliBGG/DE/GBS/startseite/startseite-node.html> (letzter Zugriff: 03.03.2023)

### 6.1.2 Durchsetzungsstellen der einzelnen Bundesländer

Die Bundesländer haben die Zuständigkeit für die Durchsetzungsverfahren sowie die Verfahrensweise unterschiedlich geregelt. Auf Landesebene bestehen die nachfolgend aufgeführten Durchsetzungsstellen.

#### Zuständige Stellen in den Bundesländern

- **Baden-Württemberg:** die betroffene Stelle selbst; Beauftragte der Landesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen; kommunale Beauftragte
- **Bayern:** Durchsetzungs- und Überwachungsstelle für Barrierefreiheit in der Informationstechnik
- **Berlin:** Beauftragte für barrierefreie Informations- und Kommunikationstechnik
- **Brandenburg:** Durchsetzungsstelle für digitale Barrierefreiheit
- **Bremen:** Zentralstelle für barrierefreie Informationstechnik
- **Hamburg:** Ombudsstelle für barrierefreie Informationstechnik
- **Hessen:** Durchsetzungs- und Überwachungsstelle für barrierefreie Informationstechnik
- **Mecklenburg-Vorpommern:** Überwachungsstelle für digitale Barrierefreiheit öffentlicher Stellen in Mecklenburg-Vorpommern
- **Niedersachsen:** Schlichtungsstelle
- **Nordrhein-Westfalen:** Ombudsstelle für barrierefreie Informationstechnik des Landes Nordrhein-Westfalen
- **Rheinland-Pfalz:** Durchsetzungsstelle zur digitalen Barrierefreiheit von öffentlichen Stellen in Rheinland-Pfalz

- **Saarland:** Schlichtungsstelle nach dem Saarländischen Behindertengleichstellungsgesetz
- **Sachsen-Anhalt:** Ombudsstelle
- **Sachsen:** Geschäftsstelle der oder des Landesbeauftragten für Inklusion der Menschen mit Behinderungen/Durchsetzungsstelle
- **Schleswig-Holstein:** Beschwerdestelle für barrierefreie Informationstechnik
- **Thüringen:** Landesdurchsetzungsstelle für digitale Barrierefreiheit

### 6.2 Ausnahmeregelung

Im BGG sind einige Ausnahmen von der Verpflichtung der Gewährleistung digitaler Barrierefreiheit vorgesehen. Die wichtigste davon bezieht sich auf das Entstehen **unverhältnismäßiger Belastungen** durch die Anforderung einer barrierefreien Gestaltung digitaler Angebote.<sup>39</sup> Auf diese Regelung kann zurückgegriffen werden, wenn die erforderlichen Maßnahmen für eine Stelle eine *übermäßige organisatorische oder finanzielle Last* bedeuten würden.

Hiervon ist insbesondere in zwei Fällen auszugehen:

- wenn die Umsetzung digitaler Barrierefreiheit die Fähigkeit der öffentlichen Stelle gefährden würde, ihren Zweck zu erfüllen oder
- wenn sie nicht mehr in der Lage wäre, alle Informationen zu veröffentlichen, die für ihre Aufgaben und Dienstleistung erforderlich oder relevant sind.

Die Hürden für eine solche Ausnahme sind damit sehr hoch. In der Regel können sich öffentliche Stellen nicht auf diese Regelung

<sup>39</sup>Siehe § 12a Absatz 6 BGG.

berufen, da sie bereits seit Jahren dazu verpflichtet sind, ihre Internetauftritte grundsätzlich barrierefrei zu gestalten.

Hierzu wurde bei den Überwachungsstellen von Bund und Ländern abgefragt, in welchem Umfang die Ausnahmeregelung von den öffentlichen Stellen in Anspruch genommen wurde. Seitens der öffentlichen Stellen des Bundes geschah dies bisher nur in wenigen Fällen. Hier wurden als Alternative angemessene Vorkehrungen vereinbart, mit denen die fehlende Barrierefreiheit im Einzelfall so weit wie möglich kompensiert werden kann.

Aus einigen Ländern wurde hingegen ein weniger sorgsamer Umgang mit der Ausnahmeregelung zurückgemeldet. Dort wurde festgestellt, dass die Regelung vielfach von öffentlichen Stellen *allzu schnell und ohne detaillierte Prüfung* der dafür festgelegten Voraussetzungen<sup>40</sup> in Anspruch genommen wird.

Daher wird ein wirksamer *Prüfmechanismus* vorgeschlagen, um das Vorliegen einer unverhältnismäßigen Belastung beurteilen zu können. So sollen öffentliche Stellen, die sich auf die Ausnahmeregelung berufen, grundsätzlich im Rahmen ihrer EzB ihre Bewertung der Sachlage nachprüfbar darlegen. Dazu gehört eine Begründung, warum und für welche konkreten Objekte des Webauftritts oder der App die Ausnahmeregelung geltend gemacht wird.

## 6.3 Bewertung durch die Selbstvertretungsorganisationen und -verbände

### 6.3.1 Einbeziehung der betroffenen Organisationen und Verbände

Ein wichtiger Bestandteil der Entwicklung und Evaluation der Überwachungsmethoden ist die Einbeziehung der Organisationen und Verbände von Menschen mit Beeinträchtigungen. Diese wie auch den Ausschuss für barrierefreie Informationstechnik integriert die BFIT-Bund auf der Bundesebene in vielfältiger Weise in die entsprechenden Prozesse. Auch bei der Auswahl der konkret zu überwachenden Medien werden die betroffenen Verbände und Organisationen konsultiert.

Um die Zusammenarbeit zu erleichtern, haben die Vertretungen dieser Institutionen einen festen Platz im Ausschuss für barrierefreie Informationstechnik. Ihr Engagement dort ist sehr umfangreich.

Eine zentrale Vorgabe für die BFIT-Bund aus der BITV 2.0 ist die Herausgabe und regelmäßige Aktualisierung von **Informationen zur Umsetzung von barrierefreier Informationstechnik**<sup>41</sup>. Nicht zuletzt dabei arbeitet die BFIT-Bund eng mit den Verbänden und Organisationen von Menschen mit Beeinträchtigungen zusammen.

<sup>40</sup>Vergleiche die Anforderungen: Artikel 5 Absatz 2 der EU-Webseitenrichtlinie.

<sup>41</sup>Im Sinne von § 3 Absatz 5 BITV 2.0.

### 6.3.2 Stellungnahme der Verbände

Im Ersten Bericht wurde den Betroffenenverbänden die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben. Dieses EU-weit bislang einzigartige Element der Berichterstattung hat zu wertvollen Ergänzungen aus der Sicht der Selbstvertretungen geführt.

In den Stellungnahmen wurden konkrete Schwächen bei der Umsetzung der Vorgaben moniert. So gebe es Websites und Apps öffentlicher Stellen, die noch nicht über die gesetzlich vorgeschriebene Erklärung zur Barrierefreiheit<sup>42</sup> verfügten. Auch hätten konkrete Angaben dazu gefehlt, welche Teile der Websites bisher nicht barrierefrei sind, was die Gründe dafür sind und welche Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit wann umgesetzt werden sollen.

Die Ausnahmeregelungen nach § 12a Absatz 6 BGG und die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen (siehe Kapitel 6.2, unverhältnismäßige Belastungen) seien in einigen Fällen zu leichtfertig angewendet und Ausnahmen damit eher zur Regel geworden.

Außerdem sehen die Verbände ein weiterhin bestehendes Manko in der Zugänglichkeit digitaler Medien. Betroffen seien hier insbesondere der Feedback-Mechanismus und dessen Bereitstellung in Leichter Sprache und Deutscher Gebärdensprache. Darüber hinaus regen die Verbände eine barrierefreie und frei zugängliche Veröffentlichung des harmonisierten Standards EN 301 549 in allen Amtssprachen der EU an.



#### BEISPIEL

##### ***Rückmeldung der Verbände zu den Informationen und Angeboten öffentlicher Stellen während der Corona-Pandemie***

Nach den Erkenntnissen der Verbände sei etwa verschiedentlich die digitale Terminvergabe für Impfungen nicht barrierefrei gewesen. Zudem hätten wichtige Informationen über lange Zeit nicht barrierefrei zur Verfügung gestanden bzw. seien erst auf Drängen der Verbände für alle Nutzergruppen barrierefrei angeboten worden.

Auch viele Websites von Schulen sowie deren Intranet seien nicht barrierefrei zugänglich gewesen. Hier sprechen sich die Verbände dafür aus, von der in der EU-Webseitenrichtlinie verankerten Ausnahmeregelung für Schulen *keinen Gebrauch zu machen*. Nur so sei die Sicherstellung einer inklusiven Bildung zu gewährleisten.

<sup>42</sup> Artikel 7 Absatz 1 Richtlinie (EU) 2016/2102, § 12b BGG bzw. die Regelungen im jeweiligen Landesrecht.



## 7. Schlussbemerkung und Ausblick

Der Erste Bericht der Bundesrepublik Deutschland zur digitalen Barrierefreiheit der Angebote öffentlicher Stellen, dessen Kurzfassung hier vorliegt, bildet den Auftakt einer regelmäßigen Serie von Berichten. Sie werden im Abstand von drei Jahren erstellt; der nächste Bericht wird 2025 herausgegeben werden.

Dieser Zweite Bericht wird nicht nur untersuchen, wie weit die Umsetzung der Vorgaben der Europäischen Union bis zu diesem Zeitpunkt vorangeschritten ist, sondern auch, welche Fortschritte im Vergleich zum jetzigen Zustand erzielt worden sind.

Zu diesem Zweck werden Vergleichsdaten erhoben, welche die zukünftige Entwicklung der digitalen Barrierefreiheit konkret belegen und anschaulich machen. Zugleich werden die Ergebnisse, ebenso wie die des Ersten Berichts, weitere Verbesserungsbedarfe und die notwendigen Schritte zu deren Behebung offenlegen.

Durch die regelmäßige Verfolgung und Überprüfung der gesetzten Ziele soll es gelingen, die Barrierefreiheit der digitalen Angebote bei öffentlichen Stellen in Deutschland bestmöglich herzustellen.



Link zu Webauftritt auf  
[www.bfit-bund.de](http://www.bfit-bund.de)



# Abkürzungen und wichtige Gesetze

## **App**

mobile Anwendung

## **BFIT-Bund**

Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik

## **BGG**

Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen/Behindertengleichstellungsgesetz

## **BGleisV**

Verordnung über die Schlichtungsstelle nach § 16 des Behindertengleichstellungsgesetzes und ihr Verfahren/Behindertengleichstellungsschlichtungsverordnung

## **BIK (Modellvorhaben)**

Barrierefrei Informieren und Kommunizieren

## **BITV 2.0**

Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz/Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung

## **BMAS**

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

## **DIN ISO 14289 (PDF/UA)**

enthält Kriterien für die Herstellung von barrierefreien PDF-Dokumenten

## **Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1524**

Beschluss zur Festlegung einer Überwachungsmethodik und der Modalitäten für die Berichterstattung der Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen



**EN 301 549**

harmonisierte europäische Norm zu den Barrierefreiheitsanforderungen für IKT-Produkte und -Dienstleistungen

**Erster Bericht**

Erster Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission zum Stand der Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen bei öffentlichen Stellen in Deutschland

**EzB**

Erklärung zur Barrierefreiheit

**IKT**

Informations- und Kommunikationstechnik

**PDF/UA**

Substandard des PDF-Standards (ISO 32000-1) für barrierefreie PDF-Dokumente; UA = Universal Accessibility/Universeller Zugang

**Richtlinie (EU) 2016/2102**

EU-Webseitenrichtlinie

**SGB**

Sozialgesetzbuch

**UN-BRK**

UN-Behindertenrechtskonvention

**WCAG 2.1**

Web Content Accessibility Guidelines, Version 2.1



## **KONTAKT**

Überwachungsstelle des Bundes für  
Barrierefreiheit von Informationstechnik  
Wilhelmstraße 139, 10963 Berlin  
Telefon 030 8441489-0  
Telefax 0234 97838-15557  
E-Mail [kontakt@bfit-bund.de](mailto:kontakt@bfit-bund.de)  
[www.bfit-bund.de](http://www.bfit-bund.de)

## **IMPRESSUM**

Herausgegeben von:  
Deutsche Rentenversicherung  
Knappschaft-Bahn-See  
Pieperstraße 14-28, 44789 Bochum  
[www.kbs.de](http://www.kbs.de)

Stand: März 2023