

Monika Tresp *

Barrierefreie Webseiten und Apps in Kommunen – Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/2102

Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen und Bedürfnissen müssen Informationen auf Webseiten und Beteiligungsmöglichkeiten durch Apps selbstständig nutzen können. Hierfür sind umfassende rechtliche Vorgaben zu beachten. Statt sich in Details zu verlieren, sollten sich Städte und Gemeinden auf den Weg machen und die Barrierefreiheit ihrer digitalen Angebote Schritt für Schritt umsetzen.

Wem nutzt digitale Barrierefreiheit?

Eine barrierefreie Webseite oder App ist durch kontrastreiche Inhalte und Vergrößerungsmöglichkeiten auf die besonderen Bedürfnisse von sehbehinderten Menschen abgestimmt. Blinde Menschen können beispielsweise auf Internetseiten mit der Tastatur navigieren, sie können sich die Texte vorlesen lassen und Bilder oder Filme werden für sie akustisch beschrieben. Gehörlose Menschen bekommen gesprochene Texte, zum Beispiel im Imagefilm der Gemeinde oder in der Ansprache des Bürgermeisters, mit Untertiteln und in Gebärdensprache angezeigt. Und wer Lernschwierigkeiten hat oder die deutsche Sprache nicht gut versteht, dem werden die Dinge in Leichter oder Einfacher Sprache erklärt. Dadurch, dass Menschen, unabhängig von ihren besonderen Bedürfnissen, Apps und Webseiten problemlos selbst nutzen können, können sie teilhaben

- an Kommunikation und Information,
- an Bildung und Kultur,
- an Grund- und Gesundheitsversorgung,
- am Arbeitsmarkt,
- am ehrenamtlichen Engagement,
- am gesellschaftlichen Leben und nicht zuletzt
- an der Gestaltung von Politik und Gesellschaft.

Und wirklich selbstbestimmt ist der Nutzer mit einer Behinderung dann,

wenn er diese Angebote ohne fremde Hilfe finden, aufrufen und nutzen kann – gegebenenfalls unter Zuhilfenahme eines Hilfsmittels, beispielsweise eines Screen Reader.¹

Ziel ist *ein* digitales Angebot für alle, anstelle von unterschiedlichen Lösungen für verschiedene Bedürfnisse. Denn: Es profitieren alle Nutzer von Internetseiten und Apps, die klar aufgebaut sind, deren Navigation selbsterklärend ist und bei denen es kein Zeitlimit bei der Eingabe von Daten gibt. Das zahlt sich auch für die Kommune aus: Es gibt weniger Rückfragen und die Apps werden von einem größtmöglichen Personenkreis angenommen.

Was sind die rechtlichen Vorgaben in Baden-Württemberg?

Bereits seit 2015 sieht das Landesbehindertengleichstellungsgesetz (L-BGG BW) vor, dass Kommunen ihre Internetauftritte und -angebote an den Kriterien der Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV) ausrichten.²

Ende 2018 hat die Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/2102 „über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen“³ zur Änderung des L-BGG BW geführt.⁴ Die jeweils gültige Fassung der BITV⁵ ist nun verbindlicher Maßstab geworden. Außerdem sind fortan zusätzlich zu den Dienststellen und Einrichtungen der Städte, Gemeinden und

Landkreise auch alle Einrichtungen verpflichtet, die überwiegend von Kommunen finanziert oder beaufsichtigt werden. Also auch die Stadtwerke, Musikschulen, Volkshochschulen, Kultureinrichtungen, Bibliotheken sowie Verkehrsbetriebe und Kliniken.

§ 10 (1) L-BGG BW verpflichtet sie dazu,

- ihr Internetangebot,
- ihr Intranet- und Extranetangebot,
- ihre Apps und
- ihre graphischen Programmoberflächen

barrierefrei zu gestalten.

Umsetzungsfristen⁶

Für die Umsetzung der Barrierefreiheit gelten die Abbildung 1 dargestellten Umsetzungsfristen.

Internet-, Intranet- und Extranetseiten werden im Folgenden als Webseiten bezeichnet



* Monika Tresp ist Referentin beim Gemeindetag Baden-Württemberg und leitet die Fachstelle Inklusion.

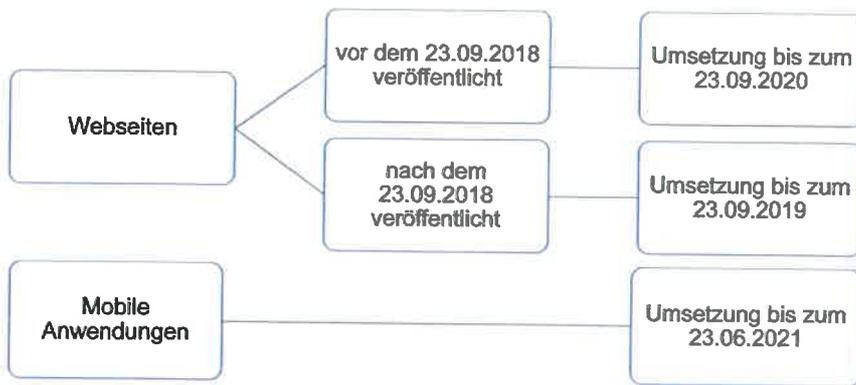


Abbildung 1: Fristen zur Umsetzung der Barrierefreiheit.

Intranets sind erst bei grundlegender Überarbeitung barrierefrei zu gestalten und für grafische Programmoberflächen ist keine Frist gesetzt.⁷ Das Intranet wurde deshalb miterfasst, weil Menschen mit Behinderungen durch die digitalen Möglichkeiten stärker am Berufsleben teilhaben können und sie als Arbeitnehmer in öffentlichen Verwaltungen unterstützt werden sollen, so die Begründung zur EU-Richtlinie 2016/2102.

Die Gemeinde trägt die Verantwortung für die Inhalte auf ihrer Homepage. Sie ist nicht verantwortlich für externe Seiten, auf die sie verlinkt. Die Fachstelle Inklusion empfiehlt in diesen Fällen einen entsprechenden Hinweis.

Ausnahmen nur im Einzelfall möglich

In begründeten Einzelfällen und wenn Informationen anderweitig zur Verfügung gestellt werden können, zum Beispiel durch mündliche Auskunft, kann auf Barrierefreiheit verzichtet werden.⁸ Diese Ausnahmen dürfen sich jedoch nur auf einen kleinen, begrenzten Umfang beziehen.

Erklärung zur Barrierefreiheit

Per Verordnung wurden die Inhalte der sogenannten Erklärung zur Barrierefreiheit und das Verfahren zur Überwachung der Barrierefreiheit von Webseiten und Apps öffentlicher Stellen geregelt.⁹ Die

darin enthaltenen detaillierten Regelungen sind zwar von der EU-Richtlinie gedeckt. Gleichwohl raubt ihre Umsetzung viel Energie und bindet Kräfte, die für die tatsächliche, pragmatische und bedarfsgerechte Umsetzung der Barrierefreiheit des Internetauftritts einer Stadt oder Gemeinde verloren gehen.

Die Erklärung zur Barrierefreiheit ist auf den Webseiten und Apps öffentlicher Stellen verpflichtend. Sie muss erläutern, welche Inhalte nicht barrierefrei zugänglich sind und warum dies so ist. Weiter muss eine Rückmeldefunktion vorhanden sein, für den Fall, dass Nutzer mit den Webseiten oder Apps nicht zurechtkommen. Verpflichtend ist zudem der Hinweis auf eine Stelle, an die sich Nutzer wenden können, falls sie innerhalb von vier Wochen keine zufriedenstellende Antwort auf ihre Rückmeldung bekommen.¹⁰ Die Erklärung selbst hat ebenfalls barrierefrei zu sein. Sie ist jährlich und bei wesentlichen Änderungen zu aktualisieren und sollte an hervorgehobener Stelle auf der Startseite der Webseite oder auf jeder Unterseite erscheinen.¹¹

Eine barrierefreie Mustererklärung, die den Anforderungen der Durchführungsverordnung entspricht, wurde uns von der Überwachungsstelle bereits zur Verfügung gestellt.¹² Die Fachstelle Inklusion des Gemeindetags empfiehlt, genau diese Mustererklärung mithilfe der gemeindebezogenen Daten zu individualisieren und an einer der vorgeschlagenen Stellen zu platzieren.

Wie kommt eine Gemeinde zur Erkenntnis, welche Inhalte auf ihren Webseiten barrierefrei sind und welche nicht?

Die Gemeinde kann entweder durch eine Selbstbewertung oder durch einen Dritten versuchen, zu ermitteln, welche Inhalte der BITV entsprechen. Eine Selbstbewertung, die durch alle Anforderungen der BITV führt, sowie einen Easy Check, der eine reduzierte Auswahl beinhaltet, stellt zum Beispiel das Projekt „BIK für Alle“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Verfügung.¹³

Überwachungsverfahren

Für Baden-Württemberg wurde die Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg mit der Überwachung der geschilderten Vorgaben beauftragt. Der Prüfauftrag umfasst eine Überwachung in regelmäßigen Abständen und die Erstellung eines jährlichen Prüfberichts. Eine Beratung vorab ist nicht vorgesehen, lediglich eine Beratung „anlässlich der Prüfergebnisse“. Sanktionen bei Beanstandungen im Rahmen der Überprüfung sind rechtlich nicht vorgesehen.

Die Überwachungsstelle stellt sich und ihre Vorgehensweise ausführlich in einem Beitrag in dieser Ausgabe vor.

Sind Leichte Sprache, Gebärdensprache und eine Vorlesefunktion auf der Homepage verpflichtend?

Auf der Startseite der Webseite ist folgendes in Deutscher Gebärdensprache (als Video) und in Leichter Sprache bereitzustellen:

- Informationen zu den wesentlichen Inhalten,
- Hinweise zur Navigation,
- wesentliche Inhalte der Erklärung zur Barrierefreiheit und
- Hinweise auf weitere im Webauftritt vorhandene Informationen in Deutscher Gebärdensprache und in Leichter Sprache.

Der Vorlesebutton, wie er auf zahlreichen kommunalen Homepages schon lange zu finden ist, ist nach der BITV nicht vorgeschrieben. Gleichwohl gibt es dazu positive Rückmeldungen von sehgeschwachen, leseschwachen oder einsamen Nutzern. Auch Menschen im Autismus-Spektrum schätzen gesprochene Texte, ohne eine für sie anstrengende Seite anschauen zu müssen.

Welche Vorgehensweise empfiehlt die Fachstelle Inklusion?

Zunächst ist festzuhalten, dass digitale Barrierefreiheit nur im Team gelingt – im Team derjenigen, die den Webauftritt gestalten und technisch umsetzen, und derjenigen, die die Inhalte erstellen.

Allen, die hier gefordert sind, fällt die Umsetzung der umfangreichen Standards aus der BITV vermutlich leichter, wenn sie konkret vor Augen haben, wem die Barrierefreiheit hilft. Deshalb an dieser Stelle der Tipp, nicht in den Details der BITV steckenzubleiben, sondern die kommunale Homepage von Betroffenen, den Experten in eigener Sache, testen zu lassen. In Betracht kommen hier Menschen mit Behinderungen aus der eigenen Gemeinde, aber auch Verbände von Menschen mit Behinderungen. Darauf aufbauend empfiehlt es sich, zusammenzustellen, welche Seiten in welchem Umfang umgestaltet werden sollen, um schließlich zu priorisieren, mit welchen Seiten begonnen wird – sinnvollerweise mit den am häufigsten besuchten Seiten.

Bei neu gestalteten Seiten und neu hinzugekommenen Inhalten sollte von Anfang an versucht werden, die vorgegebenen Standards zu beachten. Dies ist in der Regel einfacher und kostengünstiger, als die Seiten später nachzubessern. Es ist geboten, bei der Vergabe von Aufträgen zur Gestaltung oder Programmierung von Webseiten die barrierefreie Ausgestaltung ausdrücklich mit aufzunehmen.

Sich auf den Weg machen, ist das Gebot der Stunde, wissend, dass eine umfassende Barrierefreiheit, ob digital oder mobilitätsbezogen, schwer und keinesfalls von heute auf morgen erreicht werden kann. ■

Az. 424.0

Wie unterstützt die Fachstelle Inklusion des Gemeindetags?

- Auf der Homepage des Gemeindetags ist die „Handreichung barrierefreie Webangebote“ veröffentlicht.¹⁵ Sie ist als Einstieg in den Umsetzungsprozess gedacht. Weiterführende Links geben die Möglichkeit, Themen zu vertiefen.
- Zudem ist die Fachstelle Inklusion in engem Austausch mit der Überwachungsstelle sowie mit Experten in eigener Sache. Sie gibt daraus gewonnene Informationen weiter. Insbesondere sollen Erkenntnisse aus bereits überprüften Seiten in konkrete Umsetzungsvorschläge münden. Mit dieser Vorgehensweise kann die Überwachung zur lang ersehnten Hilfestellung werden. Im Idealfall kann die Gemeinde mit ihrem positiven Prüfergebnis werben.
- Nachahmenswerte Webseiten und Apps sind in der bewährten Liste „Gute Praxis“ auf der Homepage des Gemeindetags zu finden.
- Gemeinsam mit der Verwaltungsschule des Gemeindetags sind Seminare zur Erstellung barrierefreier PDFs geplant.

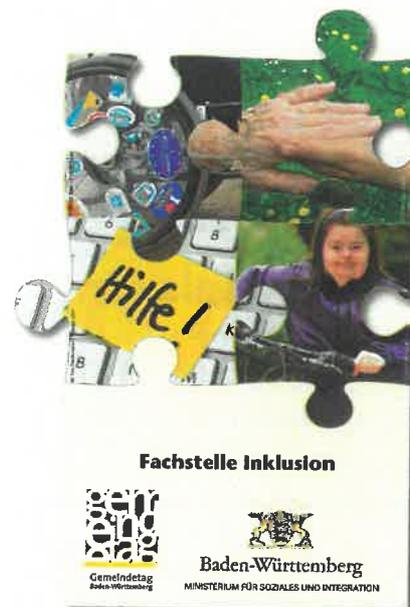
Der Gemeindetag unterstützt die Ziele der UN-Behindertenrechtskonvention nachhaltig und arbeitet mit seinen Städten und Gemeinden an der bedarfsorientierten Umsetzung.



Das sagt der Gemeindetag dazu

In seiner Stellungnahme zur Verordnung des Sozialministeriums und des Innenministeriums zur Durchführung des Landes-Behindertengleichstellungsgesetzes (L-BGG-DVI) hat der Gemeindetag folgende Punkte hervorgehoben:

- Die Ziele der UN-Behindertenrechtskonvention, allen Menschen mit Behinderungen eine möglichst vollständige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, werden uneingeschränkt mitgetragen und nachhaltig unterstützt.
- Durch die Beteiligung der Betroffenen vor Ort kann der tatsächliche Bedarf ermittelt und pragmatisch umgesetzt werden. Digitale Barrierefreiheit wird dabei ebenso berücksichtigt, wie der Abbau von mobilitätsbezogenen Barrieren und solchen für Menschen mit Sinnes- oder kognitiven Beeinträchtigungen.
- Umfassende Barrierefreiheit trägt der demografischen Entwicklung der Gesellschaft Rechnung. Digitale Barrierefreiheit hilft darüber hinaus, Ängste in der Bevölkerung gegenüber der Digitalisierung abzubauen.
- Die Umsetzung digitaler Barrierefreiheit ist eine enorme Kraftanstrengung für mittelgroße und kleine Gemeinden. Die verpflichtenden Anforderungen der BITV 2.0 und die Überwachung derselben sind das falsche Signal. Sie führen zu Verunsicherung und unterstützen nicht bei der Umsetzung.
- Aus Artikel 71 Absatz 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg ergibt sich kein Anhaltspunkt für die Auffassung, wonach das Konnexitätsprinzip nicht gelte, wenn durch Landesrecht europarechtliche Vorgaben umgesetzt werden. Vielmehr löst eine landesrechtliche Regelung, die Aufgaben aus EU-Richtlinien den Kommunen auferlegt und diese dann zu einer wesentlichen Mehrbelastung führen, eben diese Pflicht des Landes aus, Regelungen zum finanziellen Ausgleich zu treffen.
- Konnexität besteht mindestens bei der Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/2102 insofern, als das Land eigenen Gestaltungsspielraum zu Lasten der Kommunen nutzt und somit einen Verursachungsanteil im Sinne des Verursacherprinzips leistet. Dies ist der Fall, wo die BITV 2.0 über die Anforderungen der EU-Richtlinie hinausgeht, wie zum Beispiel bei der Anforderung, Gebärdensprache und Leichte Sprache verpflichtend auf der Startseite des kommunalen Internetauftritts zur Verfügung zu stellen.
- Die Mittel für die Überwachungsstelle mit ihren detaillierten Befugnissen nach der DVO wären für praktische Umsetzungshilfen weitaus zielführender eingesetzt. Die Einrichtung einer Überwachungsinstanz ist weder geeignet, Inklusion konkret voranzubringen, noch ist es ein motivierendes Signal gegenüber Städten und Gemeinden.
- Die Kosten für die Überwachung tragen letztendlich die Bürger und die dafür eingesetzten Mittel gehen zulasten der konkreten Umsetzung.



Die Fachstelle berät und unterstützt Sie im persönlichen Kontakt:

monika.tresp@gemeindetag-bw.de
Telefon 0711/22572-75

Die Informationen der Fachstelle Inklusion sind auf der Homepage des Gemeindetags öffentlich zugänglich:

<https://www.gemeindetag-bw.de/internet/themen/inklusion>

- 1 Barrierefreiheit ist in § 4 Bundesbehindertengleichstellungsgesetz (BGG) definiert.
- 2 Siehe auch BWGZ 17/2019, S. 852ff.
- 3 Richtlinie (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 (ABl. L327 vom 2.12.2016).
- 4 Landesbehindertengleichstellungsgesetz BW, L-BGG BW, in der Fassung vom 18.12.2018, GBl. vom 31.12.2018, S. 1560f.
- 5 Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV) vom 12.09.2011, zuletzt geändert am 21.5.2019 (BGBl. I S. 738), BITV 2.0.
- 6 § 17 (1) L-BGG BW.
- 7 § 17 (2) ebenda.
- 8 § 10 (2) ebenda.
- 9 L-BGG-Durchführungsverordnung, L-BGG-DVO, vom 11.12.2019, GBl. 2019, S.551f.
- 10 § 4 L-BGG-DVO.
- 11 §§ 5-7 ebenda.
- 12 abzurufen in Gt-info 0108/2020 vom 18.02.2020.
- 13 <https://bik-fuer-alle.de/barrierefreiheit-testen.html>
- 14 § 4 BITV 2.0.
- 15 <https://www.gemeindetag-bw.de/themen/inklusion/umfassende-barrierefreiheit-von-webangeboten-%E2%80%93-eu-richtlinie-2102>

