

Was ist zumutbar?

Erdmuthe Meyer zu Bexten

Bei der Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit lässt die in deutsches Recht überführte EU-Richtlinie in bestimmten Einzelfällen Ausnahmen zu, sofern eine so genannte unverhältnismäßige Belastung vorliegt.

Alle öffentlichen Stellen in Deutschland sind verpflichtet, ihre Websites einschließlich der hinterlegten Dokumente, mobilen Anwendungen, Software und digitalen Verwaltungsabläufe barrierefrei zur Verfügung zu stellen. Diese Vorgabe beruht im Wesentlichen auf der EU Richtlinie 2016/2102, die auf Bundesebene im BGG und in den Bundesländern in verschiedenen Landesgesetzen umgesetzt wurde. Die in deutsches Recht überführte EU-Richtlinie lässt für die Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit einzelne Ausnahmen zu, wie die so genannte unverhältnismäßige Belastung. Von dieser Ausnahmeregelung haben auch der Bundesgesetzgeber und einige Länder Gebrauch gemacht. Sie gilt für den Fall, dass die Umsetzung zu einer unverhältnismäßigen Belastung führt. Sie ist in § 12 a Absatz 6 BGG unter der Überschrift „Barrierefreie Informationstechnik“ wie folgt formuliert: „Von der barrierefreien Gestaltung können öffentliche Stellen des Bundes ausnahmsweise absehen, soweit sie durch eine barrierefreie Gestaltung unverhältnismäßig belastet würden.“

Doch was bedeutet in diesem Zusammenhang unverhältnismäßig? Die EU Richtlinie 2016/2102

definiert die unverhältnismäßige Belastung in Erwägungsgrund 39. Hieraus ergeben sich mehrere Aspekte: Eine unverhältnismäßige Belastung kann sich nur auf einzelne Inhalte beziehen und nicht etwa auf eine ganze Website. Dennoch müssen die betroffenen Inhalte so barrierefrei wie möglich gestaltet werden. Es dürfen lediglich jene Anforderungen unerfüllt bleiben, die erst zu einer unverhältnismäßigen Belastung führen würden. Alle übrigen Barrierefreiheitsanforderungen sind dennoch zu erfüllen. Der Erwägungsgrund definiert gleichzeitig Bedingungen für eine unverhältnismäßige Belastung, wobei der Rahmen hierfür eng gefasst ist. Artikel 5 der EU-Richtlinie 2016/2102 beschreibt schließlich, wie eine unverhältnismäßige Belastung festgestellt werden kann und wie mit dieser Einschätzung zu verfahren ist.

Die Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit ist ein entscheidender Schritt, um allen Menschen – unabhängig von ihren Fähigkeiten oder ihrer momentanen Situation – den Zugang zu digitalen Informationen und die Nutzung digitaler Dienste zu ermöglichen. Die Ausnahmeregelung soll öffentliche Stellen vor einer unverhältnismäßigen Belastung bei der Umsetzung

schützen. Die generelle gesetzliche Verpflichtung zur Umsetzung bleibt jedoch weiterhin bestehen, da gleichberechtigte Teilhabe und Inklusion hohe Güter darstellen. Das bedeutet, dass bei der Feststellung einer Ausnahme eine Güterabwägung nach vorgegebenen Kriterien erfolgen muss, die letztlich darüber entscheidet, welches Gut im konkreten Fall überwiegt.

Zu diesem Zweck definiert der oben zitierte Erwägungsgrund begrenzte Möglichkeiten zur Beurteilung einer unverhältnismäßigen Belastung. „Keine berechtigten Gründe“ sind demnach mangelnde Priorität, die dem Thema beigemessen wird, fehlende Zeit, sich mit dem Thema sowie der Umsetzung zu befassen, oder fehlende Kenntnis der bestehenden Barrierefreiheitsanforderungen. Das bedeutet wiederum auch, dass mangelnde personelle Ressourcen und fehlendes Wissen innerhalb der Institution ebenfalls keine Kriterien zur Nutzung der Ausnahmeregelung darstellen. Gleiches gilt laut europäischem Gesetzgeber für das Fehlen barrierefreier Hard- und Software, da ausreichende Möglichkeiten bestehen, barrierefreie Hard- und Software zu beschaffen oder mithilfe vorhandener Dokumentationen zu erstellen.

Für Bundesbehörden gilt eine gesetzliche Verpflichtung zur Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit bereits seit dem Jahr 2006. Ein hinreichend langer Vorlauf schließt hier die Möglichkeit der Berufung auf eine Ausnahme wegen unverhältnismäßiger Belastung nahezu aus. Dieses Kriterium wird perspektivisch für alle Behörden in Deutschland und der EU gelten, je länger die gesetzliche Verpflichtung besteht.

Nach Artikel 5 der EU-Richtlinie 2016/2102 muss eine Bewertung der Vor- und Nachteile einer barrierefreien Gestaltung erfolgen. Dabei sind die Bedürfnisse an Information insbesondere von Menschen mit Behinderung gegenüber den im Einzelfall nicht barrierefrei herzustellenden Inhalten abzuwägen. Das heißt, dass nicht der gesamte Inhalt durch Nutzung dieses Ausnahmetatbestands nicht barrierefrei gestaltet werden darf, sondern nur einzelne Inhalte.

Die Inhalte, die aufgrund einer unverhältnismäßigen Belastung nicht barrierefrei gestaltet werden können, sind in der Erklärung zur Barrierefreiheit zusammen mit einer Begründung für die Unverhältnismäßigkeit aufzuführen. Zusätzlich sind Angaben zu einer barrierefreien Alternative zu den entsprechenden Inhalten darzustellen. Die Begründung der

Link-Tipp

Die EU-Richtlinie 2016/2102 und eine Liste der zuständigen Durchsetzungsstellen findet sich online unter:

- <https://t1p.de/6tpv8>
- <https://t1p.de/mv34v>

Serie Barrierefreie IT

- Teil 1: Was ist Barrierefreiheit?
- Teil 2: Gesetzliche Regelungen zur digitalen Barrierefreiheit
- Teil 3: Standards und Normen bei der Software-Entwicklung
- Teil 4: Streitfall „unverhältnismäßige Belastung“**
- Teil 5: Organisation auf digitale Barrierefreiheit ausrichten
- Teil 6: Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG)

Unverhältnismäßigkeit mit dem Argument mangelnder Nutzung der Inhalte durch Menschen mit Behinderungen beruht in der Regel auf unzutreffenden Vorstellungen von Menschen mit Behinderungen und ist daher nicht ausreichend.

Ein mögliches Beispiel für eine unverhältnismäßige Belastung wäre das Bewerberportal der Polizei. Die Bewerberinnen und Bewerber müssen den üblichen Ausbildungsprozess durchlaufen. Dazu gehören auch die Ausbildung und der Dienst an der Waffe. Aus diesem Grund können blinde Personen von dieser Tätigkeit ausgeschlossen sein. Dies führt dazu, dass Nutzen und Aufwand der barrierefreien Gestaltung des Bewerberportals für blinde Personen eine unverhältnismäßige Belastung darstellen. Dennoch sollten weitere Barrierefreiheitsanforderungen, die beispielsweise Menschen mit anderen Einschränkungen helfen, berücksichtigt und entsprechend umgesetzt werden. Dazu zählt etwa die Anforderung an einen ausreichenden Kontrast: Text und Hintergrund sollten die Mindestkontrastwerte einhalten.

Die gesetzlichen Grenzen zur Nutzung einer Ausnahmeregelung sind sehr eng gesteckt, da die digitale Barrierefreiheit zur gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe führt und eine Ausgrenzung

verhindern soll. Eine sorgfältige Abwägung der relevanten Aspekte ist gesetzlich vorgegeben und von der Behörde durchzuführen, die sich auf die Ausnahmeregelung berufen möchte.

Ausnahmen beziehen sich immer auf Einzelfälle sowie spezifische Aspekte und können zeitlich begrenzt sein. Sie bedeuten auch nicht, dass die digitale Barrierefreiheit insgesamt nicht beachtet werden muss. Die Ausnahme gilt nur für den einzelnen spezifischen Aspekt und nur in dem Umfang, der notwendig ist, um eine unverhältnismäßige Belastung so gering wie möglich zu halten. Dementsprechend ist festzustellen, dass bereits der europäische Gesetzgeber einen restriktiven Umgang mit der Möglichkeit einer Ausnahme der Nichtumsetzung digitaler Barrierefreiheit vorgesehen hat und diesem Grundgedanken auch von den deutschen Behörden Rechnung zu tragen ist. Dies sichert den Zugang zu Informationen für Menschen mit Behinderungen und sollte ein wesentliches Anliegen öffentlicher Stellen sein.

Prof. Dr. Erdmuthe Meyer zu Bexten ist hessische Landesbeauftragte für barrierefreie IT sowie Leiterin des Landeskompetenzzentrums für barrierefreie IT (LBIT) und Leiterin der Durchsetzungs- und Überwachungsstelle barrierefreie IT in Hessen.