



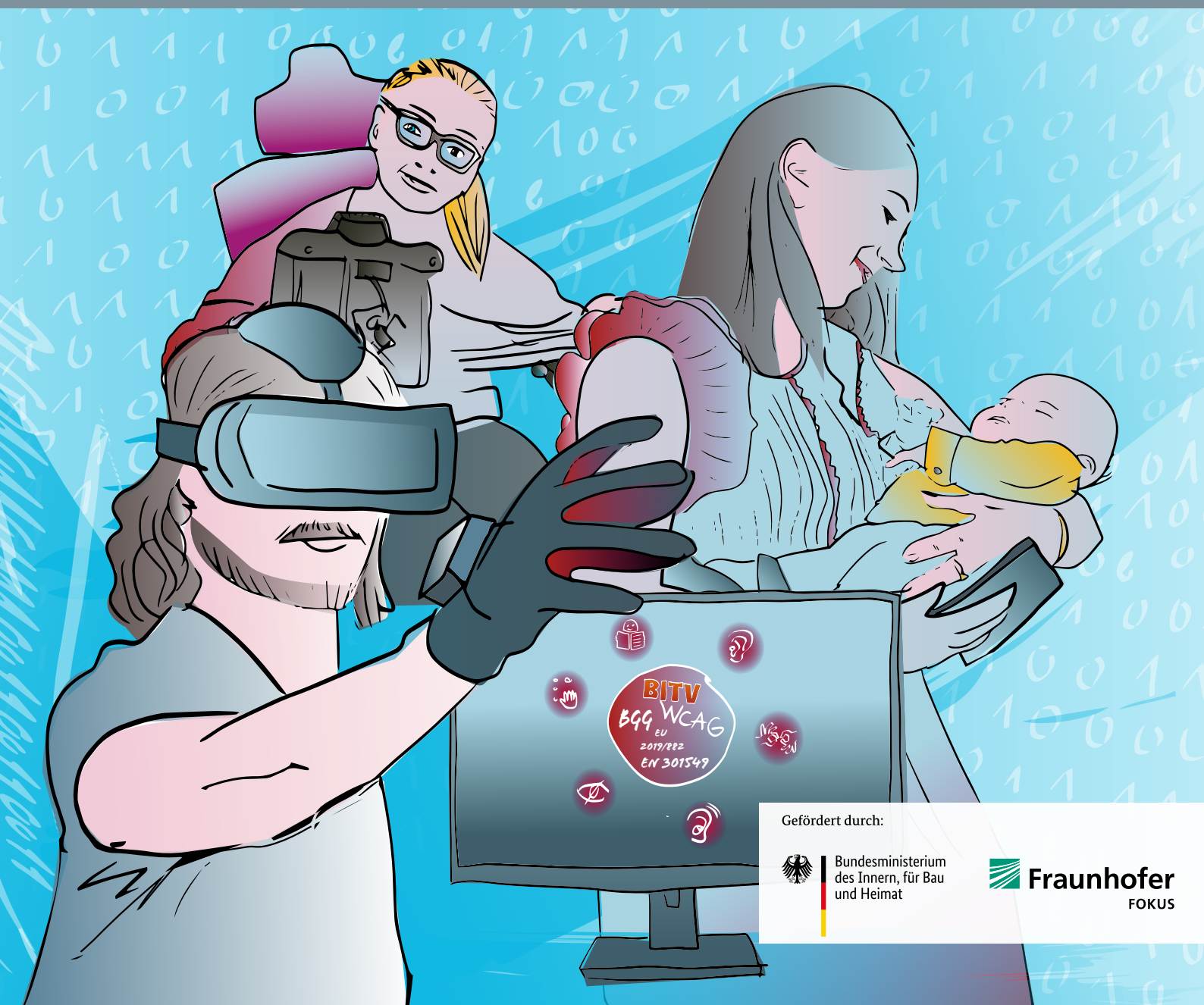
Kompetenzzentrum
Öffentliche IT

FORSCHUNG FÜR DEN DIGITALEN STAAT

FÜR MEHR BARRIEREFREIHEIT IN DER DIGITALEN VERWALTUNG

Organisationale Hürden und mögliche Maßnahmen

Basanta E. P. Thapa



Gefördert durch:



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat



Fraunhofer
FOKUS

Eine für Screenreader optimierte HTML-Version dieser Kurzstudie ist verfügbar unter: <https://www.oeffentliche-it.de/publikationen/barrierefreiheit-in-der-digitalen-verwaltung>

IMPRESSUM

Autor:

Basanta E. P. Thapa

Gestaltung:

Nico Duffke, Reiko Kammer

Illustration:

Martha Friedrich

Herausgeber:

Kompetenzzentrum Öffentliche IT
Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31, 10589 Berlin
Telefon: +49-30-3463-7173
Telefax: +49-30-3463-99-7173
info@oeffentliche-it.de
www.oeffentliche-it.de
www.fokus.fraunhofer.de

ISBN: 978-3-948582-10-4

1. Auflage November 2021

Dieses Werk steht unter einer Creative Commons Namensnennung 3.0 Deutschland (CC BY 3.0) Lizenz. Es ist erlaubt, das Werk bzw. den Inhalt zu vervielfältigen, zu verbreiten und öffentlich zugänglich zu machen, Abwandlungen und Bearbeitungen des Werkes bzw. Inhaltes anzufertigen sowie das Werk kommerziell zu nutzen. Bedingung für die Nutzung ist die Angabe der Namen der Autor:innen sowie des Herausgebers.

Logos und vergleichbare Zeichen dürfen nur im Kontext des Werkes genutzt und nicht abgewandelt werden.

Von uns verwendete Zitate unterliegen den für die Quelle geltenden urheberrechtlichen Regelungen.

Links:

Alle im Dokument angegebenen Links wurden zuletzt am 22. September 2021 aufgerufen.

**FÜR
MEHR
BARRIE
REFREI
HEITIN
DERDIGI
TALEN
VERWAL
TUNG**

DER BARRIEREFREIE ZUGANG ZU
DIGITALEN VERWALTUNGSLEISTUNGEN
IST EIN SCHLÜSSEL FÜR
GESELLSCHAFTLICHE TEILHABE.

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Das Wichtigste in Kürze	5
2.	Einleitung	7
2.1	Warum Barrierefreiheit?	7
2.2	Welche Rolle spielen organisationale Faktoren beim Herstellen von Barrierefreiheit	7
2.3	Zur Datenerhebung	8
2.4	Stand der Barrierefreiheit	8
3.	Hürden bei der Umsetzung von Barrierefreiheit	11
3.1	Wissen	11
3.2	Priorisierung	12
3.3	Regeln	13
4.	Mögliche Maßnahmen zur besseren Umsetzung von Barrierefreiheit	16
4.1	Kompetenzen aufbauen	16
4.2	Bewusstsein schaffen	17
4.3	Regeln durchsetzen	18
4.4	Ressourcen bereitstellen	19
5.	Fazit	22

1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die Kurzstudie trägt aus Literatur und Expert:inneninterviews organisationale Hürden und mögliche Maßnahmen für die Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote zusammen. Auch nach zwanzig Jahren gesetzlicher Vorschriften zur Barrierefreiheit in der Informationstechnik ist die Umsetzung trotz großer Fortschritte weiterhin lückenhaft.

Die identifizierten organisationalen Hürden lassen sich in drei Kategorien klassifizieren:

Wissen	Priorisierung	Regeln
– Rares Umsetzungswissen in Behörden und bei Unternehmen – Wenig Auftraggeberkompetenz gegenüber Dienstleistern – Kaum Tests zu Barrierefreiheit	– Geringes Bewusstsein für Barrierefreiheit – Niedrige Priorisierung – Knappe Ressourcenplanung	– Unklare Regeln – Uneinheitliche Regeln – Weitmaschiges Monitoring – Wenig Rechtsdurchsetzung und Sanktionsmöglichkeiten

Die möglichen Maßnahmen lassen sich in vier Gruppen ordnen:

Kompetenzen aufbauen	Bewusstsein schaffen
– Verpflichtende Bildungsangebote und Ausbildungsinhalte – Förderlinien für Fortbildungen zu Barrierefreiheit – E-Learning-Angebot zu Barrierefreiheit – Nationales Kompetenzzentrum zu digitaler Barrierefreiheit in der Verwaltung – Mehr Ausbildungsangebote für Barrierefreiheits-Prüfende	– Persönliche Erfahrung mit Barrierefreiheit organisieren – Diversität der Belegschaft – Schulungs- und Beratungsangebote für Führungskräfte – Botschafter:innen-Netzwerk für Barrierefreiheit
Regeln durchsetzen	Ressourcen bereitstellen
– Einheitliche Standards – Klagerechte nutzen und schaffen – Crowdsourcing und Automatisierung des Monitorings – Nationaler Umsetzungsbericht zu Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote – In Teilhabeprogramme aufnehmen	– Überblicks- und Einstiegshilfen – Staatlich anerkanntes Zertifikat – Checklisten, Musterlösungen und Vorgehensmodelle – Barrierefreie Frameworks – Kartei für Testende mit Behinderung – Beratung bei Vergabeentscheidungen – Forschungsförderung zur digitalen Barrierefreiheit



2. EINLEITUNG

Was hemmt die Umsetzung von Barrierefreiheit in der digitalen Verwaltung? Mit welchen Maßnahmen lassen sich diese Hürden abbauen? Zu diesen Fragen blickt diese Kurzstudie auf die organisatorischen Faktoren für die Umsetzung der geltenden Regeln. Dabei ist das Ziel der Studie eine Sammlung der Hemmnisse und möglicher Maßnahmen, jedoch keine empirische Bewertung ihrer Bedeutung oder möglichen Wirkungen. Die Kurzstudie liefert also zuvorderst Ideen und Diskussionsstoff für die politische Debatte und weitere Forschung zur Barrierefreiheit in der Verwaltungs-IT.

»Barrierefreiheit ist wie Datenschutz – es nervt«, bringt ein:e Expert:in das Umsetzungsproblem auf den Punkt. Trotz großer Fortschritte ist die Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote auch zwanzig Jahre nach der ersten Barrierefreie-Informatik-Verordnung (BITV) noch lückenhaft. Denn obwohl sich kaum jemand in den Verwaltungen aktiv gegen Barrierefreiheit ausspricht, wird sie bisweilen dennoch bis zur Nicht-Umsetzung herabpriorisiert.

2.1 WARUM BARRIEREFREIHEIT?

Als barrierefrei gelten Produkte und Dienste, wenn Menschen mit Beeinträchtigung sie ohne Einschränkungen nutzen können. Die Barrierefreiheit von Produkten und Diensten ist eine Voraussetzung für die gesellschaftliche Teilhabe beeinträchtigter Menschen. Entsprechende Anforderungen gelten gerade beim Zugang zu Leistungen des Staates, vor dem alle gleich sein sollen. Mit Gesetzen, Verordnungen und der Unterzeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention hat der Gesetzgeber hierzu seinen klaren Willen bekundet. Digitale Angebote sind dabei besonders bedeutsam, da sie einen leichten Zugang für jene öffnen können, für die andere Kanäle – etwa die physische Anreise oder das persönliche Telefonat – beschwerlich zu nutzen sind.¹

Barrierefreiheit im Digitalen adressiert überwiegend Seh- und Hörbehinderungen, Bewegungseinschränkungen und kognitive Beeinträchtigungen. Entsprechend sind zentrale Anliegen etwa die zugängliche Darstellung von Inhalten, gerade für Bildschirmlesegeräte, vielfältige Eingabemöglichkeiten und die Verständlichkeit von Sprache.

Dabei geht es nicht allein um die zehn Prozent der deutschen Bevölkerung, die offiziell als schwerbehindert gelten.² Zusätzlich profitieren von Barrierefreiheit auch etwa durch Krankheiten oder Verletzungen vorübergehend beeinträchtigte Menschen. Zudem gewinnen mit der allgegenwärtigen Nutzung digitaler Zugänge auch situative Einschränkungen an Bedeutung, wenn beispielsweise beim Autofahren Hände und Augen bereits gebunden sind.

2.2 WELCHE ROLLE SPIELEN ORGANISATIONALE FAKTOREN BEIM HERSTELLEN VON BARRIEREFREIHEIT?

Digitale Verwaltungsleistungen für Bürger:innen barrierefrei anzubieten, mag auf den ersten Blick wie ein technisches Problem anmuten, das die Verwaltung mit technischen Mitteln lösen kann. Doch selbst da, wo es technische Lösungen für Barrierefreiheit gibt, müssen diese auch Anwendung finden, um eine entsprechende Wirkung zu erzielen. Auf den zweiten Blick mag Barrierefreiheit daher wie ein rechtliches Problem aussehen, das sich mit strengeren Vorschriften regeln lässt. Der Blick auf die knapp zwanzig Jahre Erfahrung mit der BITV zeigt allerdings: Eine Verordnung zu erlassen, ist nicht gleichbedeutend mit ihrer lückenlosen Umsetzung.

Diese Kurzstudie nimmt daher abseits technischer und rechtlicher Fragen die organisationalen Aspekte der Umsetzung in den Blick. Was hält Behörden und ihre Dienstleister davon ab, digitale Verwaltungsangebote entsprechend den Vorschriften barrierefrei umzusetzen? Welche Maßnahmen könnten sie dazu motivieren und dabei unterstützen?

¹ Aktion Mensch, »Digitale Teilhabe von Menschen mit Behinderung«, 2020.

² Statistisches Bundesamt, »Statistik der schwerbehinderten Menschen – 2020«, 2020. Nicht alle diese Menschen sind auf digitale Barrierefreiheit angewiesen, allerdings wird in Deutschland die Zahl der Menschen mit einem offiziellen Grad der Behinderung unter 50 Prozent nicht erhoben.

2.3 ZUR DATENERHEBUNG

Diese Kurzstudie trägt Hürden und mögliche Maßnahmen aus zwei Quellen zusammen: Erstens aus Veröffentlichungen zur digitalen Barrierefreiheit in der Verwaltung aus Praxis und Wissenschaft. Zweitens aus eigenen Gesprächen mit siebzehn deutschen Expert:innen, die Perspektiven von Behörden, Dienstleistern und Betroffenenvertretungen einbringen (siehe Liste). Zusätzliche Handlungsvorschläge wurden aus allgemeinen Erkenntnissen der Policy-Forschung sowie aus den Erfahrungen strukturell ähnlicher Querschnittsthemen wie Gleichstellung oder Nachhaltigkeit abgeleitet.

Somit liefert diese Studie ausdrücklich keine belastbaren Zahlen zur Barrierefreiheit der deutschen digitalen Verwaltung, zur Bedeutung der Hemmnisse oder zur geschätzten Wirksamkeit der möglichen Maßnahmen. Das Ziel ist vielmehr, mit einem Überblick über Umsetzungshemmnisse und mögliche Maßnahmen die fachpolitische Diskussion anzuregen.

Liste der befragten Expert:innen zu Barrierefreiheit in der deutschen digitalen Verwaltung:

Dr. Marie-Luise Bass: Referentin für Grundsatzfragen, IT-Strategie und IT-Recht im Bayerischen Staatsministerium für Digitales

Melanie Bauer: Beraterin bei Sopra Steria SE

Detlef Girke: BITV-Consult

Detlev Fischer, PhD: DIAS GmbH

Andrea Katemann: Leiterin der Deutschen Blinden-Bibliothek Deutsche Blindenstudienanstalt e.V. (blista)

Dr. Peter Koval: Berater bei Cassini Consulting AG

Klemens Kruse: Geschäftsbereichsleiter der Landesfachstelle für Barrierefreiheit Sachsen-Anhalt

Stefanie Hecht: wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fraunhofer FOKUS

Jan Hedtfeld: Leiter des Joint Innovation Lab Lübeck

Wiebke Müller: Kompetenzstelle für digitale Barrierefreiheit und Usability der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Jessica Oelrichs: Masterstudentin FOM Hochschule für Oekonomie & Management

Ulrike Peter: Referentin für barrierefreie Informationstechnik beim Landesbehindertenbeauftragten der Freien Hansestadt Bremen

Neele Piepjohn: Referentin für Verwaltungskooperation und -modernisierung der Senatskanzlei der Freien Hansestadt Bremen

Christian Rupp: Chief Innovation Officer der MACH AG

Lisa Schmechel: Beraterin bei init AG

Hendrik Stier: IT- und Organisationsberater der Stadt Frankfurt

Kathrin Wille: Leiterin der Überwachungsstelle in der Landesfachstelle für Barrierefreiheit Sachsen-Anhalt

2.4 STAND DER BARRIEREFREIHEIT

Die befragten Expert:innen schätzen den Stand der Barrierefreiheit deutscher digitaler Verwaltungsangebote insgesamt als ausbaufähig ein. Belastbare Zahlen zur Barrierefreiheit digitaler Angebote der deutschen Verwaltung liegen derzeit nicht vor. Ein Überblick zum barrierefreien Zugang zu Internetseiten und Apps des öffentlichen Sektors ist von den erstmalig 2021 zu erwartenden Berichten der nach EU-Richtlinie 2016/2102 europaweit eingeführten Überwachungsstellen zu erwarten.

Nach einer automatisierten Prüfung die Organisation WebAIM sind gut 97 Prozent der eine Million weltweit wichtigsten Internetseiten nicht konform mit den Barrierefreiheits-Anforderungen der WCAG 2.³ Die häufigsten Mängel sind niedriger Kontrast, fehlende Alternativtexte, Hyperlinks ohne Text, fehlende Beschreibungen von Eingabefeldern, textlose Buttons und fehlende Angaben zur Dokumentsprache. Die Internetseiten deutscher Behörden erreichen durch die bestehenden Vorschriften sicherlich bessere Werte als die WebAIM-Million. Ein Vergleich europäischer Parlamente bewertet jedoch beispielsweise die Barrierefreiheit des Internetauftritts des Bundestags als »schwach«, wie bei 90 Prozent der begutachteten Parlamente.⁴

³ WebAIM, »The WebAIM Million«, 2021, <https://webaim.org/projects/million/>.

⁴ Siteimprove, »Democracy, Digital Accessibility, and EU Member Parliament Websites«, 2019.

Die »PDF/UA Studie Deutschland 2018« untersucht die PDFs deutscher Bundesministerien, wovon 40 Prozent auf keinen Fall barrierefrei sind und nur 10 Prozent die volle maschinenprüfbare Bewertung erreichen.⁵ Die 2019 immens gestiegene Beratungsnachfrage zur Informationstechnik durch Behörden bei der Bundesfachstelle Barrierefreiheit deutet sowohl die Wirkung anstehender gesetzlicher Umsetzungsfristen als auch bestehende Umsetzungslücken an.⁶

⁵ Markus Erle, »PDF/UA-Studie Deutschland 2018«, fronta11y, 2018, <https://www.fronta11y.org/pdf-ua-studie-deutschland-2018/>.

⁶ Bundesfachstelle Barrierefreiheit, »Jahresreport 2019«, 2019.

REGELUNGEN ZUR BARRIEREFREIHEIT DIGITALER VERWALTUNGSANGEBOTE

Die Anforderungen an die Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote in Deutschland beruhen auf verschiedenen Vorschriften und Vorgaben. Hier die wichtigsten Regelungen im Überblick:

Web Content Accessibility Guidelines (WCAG)

Diesen weltweit anerkannten technischen Standard für barrierefreies Webdesign entwickelt das World Wide Web Consortium (W3C) regelmäßig weiter. Staatliche Vorschriften wie die deutsche BITV referenzieren die WCAG oft.

Bundesgesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG)

Das Gesetz schreibt unter anderem die Barrierefreiheit von externen und internen Websites öffentlicher Stellen des Bundes vor. Das BGG ist die Rechtsgrundlage der Überwachungsstelle auf Bundesebene, die stichprobenhaft die Barrierefreiheit öffentlicher Internetseiten und Apps prüft. Auch die Schlichtungsstelle, die Durchsetzungsverfahren für die Barrierefreiheit von Bundes-Websites betreut, beruht auf dem BGG. Das Gesetz verpflichtet die Betreiber von Bundes-Websites zur Einrichtung einer Feedbackmöglichkeit zur Barrierefreiheit.

Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV)

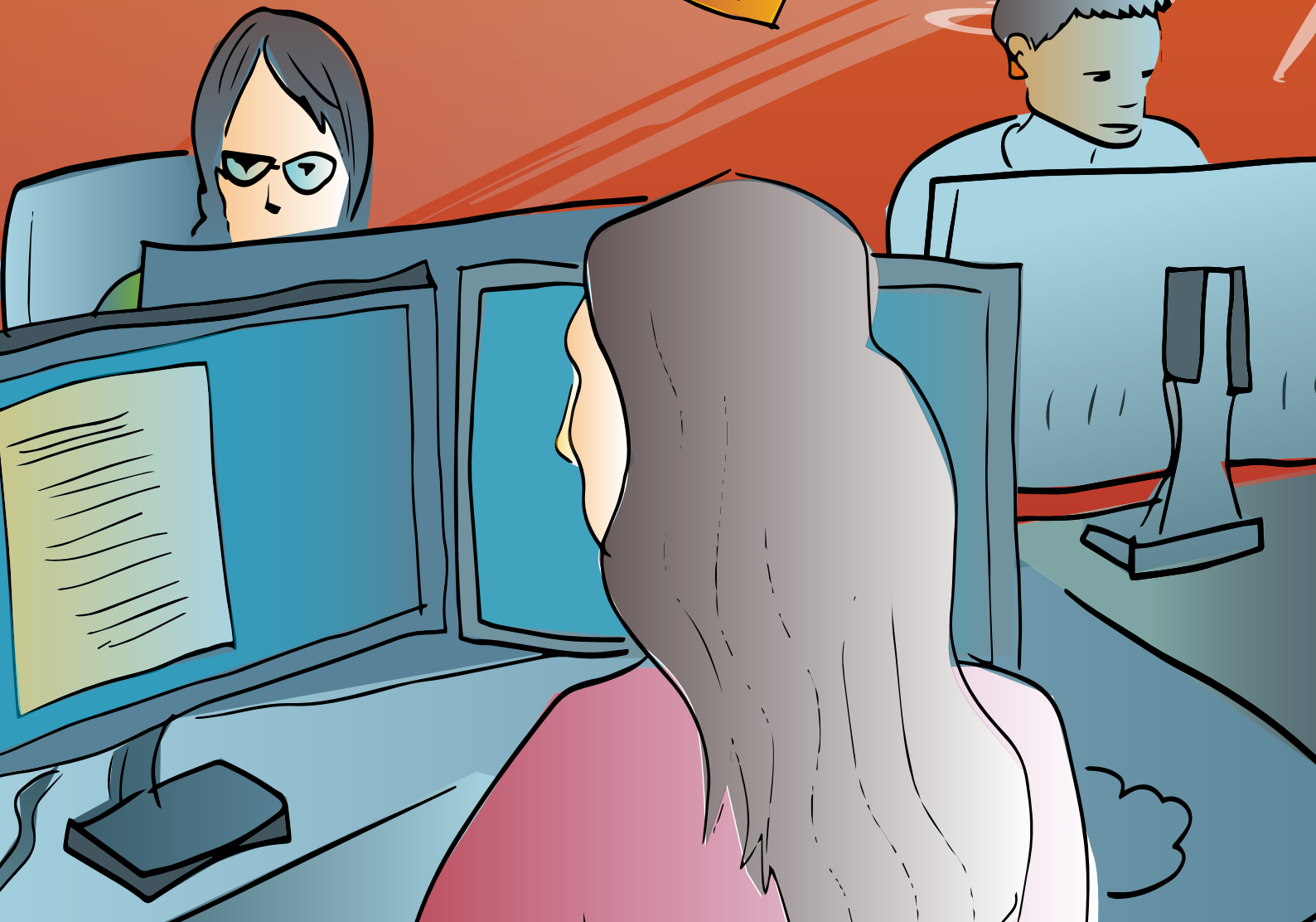
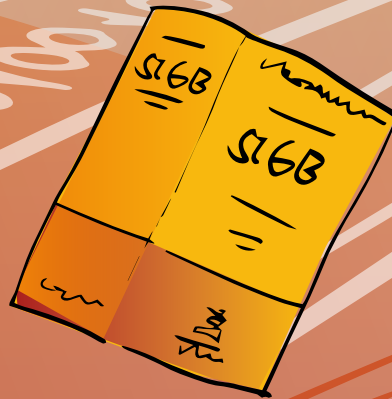
Die BITV konkretisiert die Vorschriften des BGG, unter anderem durch den Verweis auf die WCAG. Die Verordnung verpflichtet Bundes-Websites, in einer offiziellen »Erklärung« darzulegen, welche Teile der Website aus welchen Gründen nicht barrierefrei sind. Die BITV wurde erstmals 2002 erlassen, 2011 als BITV 2.0 neugefasst und firmiert nach umfassenden Änderungen im Jahr 2019 weiter als BITV 2.0. Die Länder spiegeln die BITV mit eigenen, teils abweichenden Verordnungen.

Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (VergModG)

Das Gesetz setzt unter anderem Barrierefreiheit als Vergabekriterium für europaweite Ausschreibungen.

EU-Richtlinie 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu Webseiten des öffentlichen Sektors

Die Richtlinie verpflichtet öffentliche Stellen in der EU zur Barrierefreiheit ihrer Websites und Apps. Sie schreibt hierzu eine europaweite Überwachungsmethodik, Feedbackmechanismen und Barrierefreiheits-Erklärungen auf den Webseiten vor, wie sie Deutschland im BGG umsetzt. Die Richtlinie setzt die europäische Norm EN 301 549 als Standard, welche ihrerseits im Wesentlichen die WCAG referenziert.



3. HÜRDEN BEI DER UMSETZUNG VON BARRIEREFREIHEIT

Die in Literatur und Expert:inneninterviews identifizierten Hürden bei der Umsetzung von Barrierefreiheit lassen sich in drei Kategorien gruppieren: Mangel an verschiedenen Arten von

Wissen, niedrige Priorisierung von Barrierefreiheit sowie Regeln, die schwer zu befolgen sind und nicht konsequent überwacht und durchgesetzt werden.

Wissen	Priorisierung	Regeln
– Rares Umsetzungswissen in Behörden und bei Unternehmen – Wenig Auftraggeberkompetenz gegenüber Dienstleistern – Kaum Tests zu Barrierefreiheit	– Geringes Bewusstsein für Barrierefreiheit – Niedrige Priorisierung – Knappe Ressourcenplanung	– Unklare Regeln – Uneinheitliche Regeln – Weitmaschiges Monitoring – Wenig Rechtsdurchsetzung und Sanktionsmöglichkeiten

Übersicht der identifizierten Hürden für die Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote

Nicht aufgeführt sind vermeintliche hohe Kosten und eingeschränkte Gestaltungsfreiheit durch die barrierefreie Umsetzung digitaler Angebote. Studien zeigen, dass die Umsetzung von Barrierefreiheit Produkte kaum teurer macht und bei der Gestaltungsfreiheit kaum eingeschränkt.⁷

3.1 WISSEN

Wissen ist der Schlüssel zur Umsetzung von Barrierefreiheit im öffentlichen Sektor.⁸ Ein zentrales Hindernis ist der Mangel an Wissen, sei es zur konkreten Umsetzung von Barrierefreiheit in der Informationstechnik, zu ihrer Beauftragung, aber auch zu ihrer Bewertung mithilfe von Tests.

3.1.1 Rares Umsetzungswissen in Behörden und bei Unternehmen

Ohne grundlegendes Orientierungswissen zur digitalen Barrierefreiheit scheint ihre Umsetzung oft abschreckend aufwendig. Dieses Wissen ist bei Verwaltungen und Dienstleistern oft nur

bei wenigen beauftragten oder intrinsisch motivierten Einzelpersonen vorhanden. Bisweilen wird Barrierefreiheit aus diesem Grund bis zur Nichtumsetzung herabpriorisiert, berichten die Expert:innen. So gab 2011 in zwei der wenigen Befragungen zu diesem Thema rund die Hälfte der Webdesigner:innen und Softwareentwickler:innen an, dass ihnen die BITV gänzlich unbekannt sei.⁹ Die befragten Expert:innen berichten als Beispiel, dass auch unter Absolvierenden von Verwaltungshochschulen kaum bekannt ist, wie ein PDF barrierefrei aufbereitet werden kann.

3.1.2 Wenig Auftraggeberkompetenz gegenüber Dienstleistern

Bei der Beauftragung von Webseiten und Software fehlen in der Verwaltung oft Kompetenzen, um Barrierefreiheit wirksam in Ausschreibungen aufzunehmen und ihre Umsetzung durch Dienstleister zu kontrollieren.¹⁰ Dadurch schöpfen öffentliche Auftraggeber das Steuerungspotenzial der Beschaffung nicht aus.¹¹

⁷ Stephan Thesmann, »Barrierefreiheit«, in Interface Design: Usability, User Experience und Accessibility im Web gestalten, hg. von Stephan Thesmann, 2016, 43 – 125; Susanna Laurin u. a., »Measures to Improve Accessibility of Public Websites in Europe«, 2014; Jörg Morsbach, »8 Accessibility Mythen«, fronta11y, 2020, <https://www.fronta11y.org/8-accessibility-mythen/>. Ausnahmen sind zusätzliche Audio- und Video-Inhalte, die erhebliche Mehrkosten verursachen können.

⁸ Susanna Laurin u. a., »Measures to Improve Accessibility of Public Websites in Europe«, 2014.

⁹ Tom Schaal und Jörg Klewer, »Eine Untersuchung zur Erfassung des Kenntnisstandes zur Barrierefreiheit im Internet bei Webdesignern«, HeilberufeScience 3, Nr. 1 (2012): 50 – 52; Christian Moser und Beat Wieland, »Die Barrieren der Barrierefreiheit im Internet«, Hochschule für Technik Rapperswil, 2011.

¹⁰ Lars Algermissen, Guido Dermann, und Björn Niehaves, »Barrierefreiheit für Webseiten von Bund, Ländern und Gemeinden«, Wirtschaftsinformatik 47/5, Nr. 5 (2005): 378 – 382.

¹¹ Susanna Laurin u. a., »Measures to Improve Accessibility of Public Websites in Europe«, 2014.

Bisweilen vergessen Auftraggebende Barrierefreiheit in ihren Ausschreibungen, definieren die Anforderungen zu vage oder setzen widersprüchliche Leistungsvorgaben.¹² Oft fehlt es an etablierten Routinen und Vorlagen, wie Barrierefreiheit geschickt in Vergabeprozessen beachtet werden kann.

Ohne einschlägiges Wissen und Erfahrungen tun sich öffentliche Auftraggebende schwer, bei Angeboten und erbrachten Leistungen die angemessene Umsetzung der Barrierefreiheit zu bewerten.¹³ Erschwerend kommt hinzu, dass laut Expert:innen Beauftragungen wegen des hohen Aufwands fast nie zurückgenommen werden, obwohl entgegen ursprünglichen Zusicherungen auch im weiteren Projektverlauf Barrierefreiheits-Anforderungen nicht erfüllt werden. Dabei wirken oft Terminzwänge, wenn die alte IT-Lösungen zu einem festen Termin abgeschaltet wird und Verzögerungen bei der Einführung der neuen Lösung daher den Betrieb stören würden.

3.1.3 Kaum Tests zu Barrierefreiheit

Ob ein digitales Angebot wirklich barrierefrei ist, lässt sich erst im praktischen Gebrauch feststellen. Deshalb sind Tests durch Menschen bisher unersetzlich. Dabei lassen sich offizielle Tests durch zertifizierte Qualitätsprüfende und allgemeine Usability-Tests unterscheiden.

Laut Expert:innen herrscht ein Mangel an zertifizierten Qualitätsprüfenden für die diversen Barrierefreiheits-Tests, etwa für den verbreiteten »BIK BITV-Test«.¹⁴ Dies führe zu Verzögerungen, hohen Preisen und sogar zum Verzicht auf Tests.¹⁵ Die Ausbildungskapazitäten seien begrenzt, da die wenigen Prüfeinrichtungen on the Job ausbilden.

Bei entwicklungsbegleitenden Usability-Tests wäre es hilfreich, Menschen mit Behinderung testen zu lassen. Dies liefert einen frühzeitigen Eindruck der Barrierefreiheit des Produkts. Gerade persönliche Begegnungen – etwa bei informellen Abendveranstaltungen – schärfen auch das Bewusstsein der Entwickler:innen für Barrierefreiheit. Allerdings berichten die

befragten Expert:innen, dass Usability-Tests – auch ohne besondere Berücksichtigung von Barrierefreiheit – aufgrund knapper Budgets bei Entwicklungen für die Verwaltung nur selten durchgeführt werden. Zudem gebe es in den Testenden-Karteien kaum Menschen mit Behinderung, was den Aufwand für die Unternehmen erhöht. So pflegen einige größere Hersteller eigene Kontakte zu »friendly users« mit Behinderung, um bei ihren Tests den Mangel in den Karteien auszugleichen.

3.2 PRIORISIERUNG

Barrierefreiheit ist zumeist nur eine von vielen zu beachtenden Anforderungen. Wie viel Aufmerksamkeit ihr zukommt, hängt vom Bewusstsein der Verantwortlichen, von der Priorisierung in der Organisation und von den eingeplanten Ressourcen ab.

3.2.1 Geringes Bewusstsein für Barrierefreiheit

»Barrierefreiheit beginnt in den Köpfen«¹⁶, sobald Menschen ein persönliches Verständnis für die Bedeutung des Themas aufbauen.¹⁷ Mit eigenem Bezug setzen Verantwortliche Barrierefreiheit engagierter um, ohne diesen betrachten sie Barrierefreiheit oft zuvorderst als eine rechtliche und technische Anforderung.¹⁸ Dementsprechend wird das Thema laut Expert:innen häufig an Barrierefreiheitsbeauftragte delegiert, die als Einzelkämpfende wenig Breitenwirkung entfalten können. Auch unter Designer:innen und Software-Entwickler:innen ist ein Bewusstsein für Barrierefreiheit nicht selbstverständlich, da sie ihre Ausbildung sie selten damit konfrontiert.¹⁹

3.2.2 Niedrige Priorisierung

Im Ringen um die Verteilung knapper Ressourcen in öffentlichen Einrichtungen wird die Barrierefreiheit bisweilen bis zur Nicht-Umsetzung herabpriorisiert.²⁰ Für Entwickler:innen wie auch Projektverantwortliche stellt sich Barrierefreiheit oft als

¹² Lars Algermissen, Guido Dermann, und Björn Niehaves, »Barrierefreiheit für Webseiten von Bund, Ländern und Gemeinden«, *Wirtschaftsinformatik* 47/5, Nr. 5 (2005): 378 – 382.

¹³ Susanna Laurin u. a., »Measures to Improve Accessibility of Public Websites in Europe«, 2014; Lars Algermissen, Guido Dermann und Björn Niehaves, »Barrierefreiheit für Webseiten von Bund, Ländern und Gemeinden«, *Wirtschaftsinformatik* 47/5, Nr. 5 (2005): 378 – 382.

¹⁴ www.bitvtest.de.

¹⁵ Domingos de Oliveira, »Wie sinnvoll sind BITV-Test und Zertifizierungen zur Barrierefreiheit von Webseiten?«, *Barrierefreiheit | Schulung, Begleitung und Tests*, zugegriffen 18. Mai 2021, https://www.netz-barrierefrei.de/wordpress-barrierefreies-internet/barrierefreiheit-von-webseiten-testen/ist-der-bitv-test-sinnvoll/#Stempel_drauf_und_fertig.

¹⁶ Susanne Baudisch u. a., »Barrierefreiheit zur Routine machen – Praxisfall: Digitale Bibliothek«, *Informationspraxis* 1, Nr. 1 (2015): 1 – 43.

¹⁷ Thomas Hänsen, »Thomas Hänsen zur Barrierefreiheit im Internet«, 2011, <https://gruen-digital.de/2011/09/thomas-haengen-zur-barrierefreiheit-im-internet/>.

¹⁸ Susanna Laurin u. a., »Measures to Improve Accessibility of Public Websites in Europe«, 2014.

¹⁹ Werner Hänggi, »Barrierefrei digital? – Auch 2020 noch nicht für alle«, *SocietyByte*, 2020, <https://newstage.societybyte.swiss/2020/09/08/barrierefrei-digital-auch-2020-noch-nicht-fuer-alle/>.

²⁰ Susanna Laurin u. a., »Measures to Improve Accessibility of Public Websites in Europe«, 2014.

ein lästiges Thema dar, das wertvolle Umsetzungszeit kostet.²¹ Demgegenüber stehen Termindruck und der vermeintlich kleine Adressat:innenkreis der Maßnahmen. Laut Expert:innen werde dadurch gerade in stark arbeitsteiligen Ausschreibungs- und Entwicklungsverfahren angesichts der vielen zu beachtenden Querschnittsthemen Barrierefreiheit leicht übersehen, solange keine Beteiligten sie aktiv einbringen. Diese Priorisierung bewirke wiederum sehr unterschiedliche Anstrengungen für Barrierefreiheit bei Herstellern und Dienstleistern.

3.2.3 Knappe Ressourcenplanung

Behörden planen für die Umsetzung von Barrierefreiheit häufig zu wenig Ressourcen ein, berichten die Expert:innen. Grund sei fehlendes Umsetzungswissen für eine realistische Bedarfsschätzung, aber auch die niedrige Priorisierung in Haushaltsverhandlungen. »Die Aufgabe landet dann mit zu viel Arbeitsaufwand bei Sachbearbeitern, die darunter zusammenbrechen.«, fasst dies ein:e Expert:in zusammen. Sichtbar wird diese Problematik auch bei den sehr unterschiedlichen Ressourcenausstattungen der Landesstellen für Barrierefreiheit in der Informationstechnik.

3.3 REGELN

Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote ist rechtlich vorgeschrieben, aber die genauen Regeln zur Umsetzung sind oft unklar und uneinheitlich, werden nur selten geprüft oder aktiv durchgesetzt.

3.3.1 Unklare Regeln

Ist für Verwaltungsmitarbeitende der richtige Vollzug einer Vorschrift nicht nachvollziehbar, neigen sie dazu, die Vorschrift zu ignorieren.²² Zur digitalen Barrierefreiheit gibt es ausführliche Regel- und Empfehlungswerke, doch genau dieser Informationsüberfluss führt schnell zu Orientierungslosigkeit und Überforderung bei Entwickler:innen und Projektverantwortlichen.²³ Ein:e Expert:in bezeichnet die Regelwerke als »sehr unzugänglich und riesengroß«, obwohl die Materie nicht kompliziert sei. So führen beispielsweise die technologieneutralen Formulierungen der WCAG-Richtlinie zu vagen Vorgaben, die das Bedürfnis Umsetzender nach anwendungsnahen Leitlinien nicht erfüllen.

Insgesamt fehle es an übersichtlichen Leitfäden. Gerade Entwickler:innen wünschen sich als Orientierung häufig eine Checkliste für Barrierefreiheit. Als Positivbeispiel nannten die Expert:innen das Land Berlin, das sehr einfache und klare Vorgaben zur Barrierefreiheit bereitstellt. Aus diesen Vorgaben ist den Auftragnehmenden etwa ersichtlich, mit welchen Browsern und Bildschirmlesegeräten Webseiten barrierefrei kompatibel sein sollten. In einigen anderen Bundesländern seien die Kriterien für Barrierefreiheit hingegen nicht transparent, was die Umsetzung durch Dienstleister erschwere.

3.3.2 Uneinheitliche Regeln

Uneinheitliche Kriterien zur Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote hemmen nicht nur die Übertragung erfolgreicher Praktiken zwischen Behörden, sondern erzeugen auch Unsicherheit und Zurückhaltung seitens der Dienstleister. So unterscheiden sich die Verordnungen zu Barrierefreiheit in der Informationstechnik der Länder untereinander und mit der Novelle der Bundes-BITV wurde der zuvor allgemein anerkannte, punktebasierte BITV-Test ungültig. Folglich können sich Dienstleister nicht an einheitlichen Kriterien orientieren, sondern sind sogar beim Verkauf eigentlich identischer Produkte von den individuellen Tests der Auftraggebenden abhängig. Daher beklagen Dienstleister, dass IT-Produkte in einem Bundesland als barrierefrei gelten, aber in einem anderen den dort geltenden Anforderungen nicht entsprechen. Diese Situation hemme die eigenen Anstrengungen der Dienstleister, da Barrierefreiheit effizient erst im Austausch mit dem einzelnen Kunden oder im Kontext des einzelnen Bundeslands hergestellt werden könne. Selbst bei diesem Vorgehen weichen aber etwa bei der Prüfung verwaltungsinterner IT-Lösungen bisweilen die Bewertungen von BITV-Gutachter:innen und betrieblichen Schwerbehindertenbeauftragten voneinander ab.

3.3.3 Weitmaschiges Monitoring

Die stichprobenhafte Prüfung erschwert die Durchsetzung der geltenden Vorschriften zur Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote. Denn gemäß EU-Richtlinie 2016/2102 prüfen die neu eingerichteten nationalen Überwachungsstellen für Barrierefreiheit eine Stichprobe von 75 Webseiten eines Staates plus zunächst zwei, später drei Webseiten je 100.000 Einwohner des Staates. Lediglich fünf Prozent der Stichprobe unterziehen die Überwachungsstellen der »eingehenden Überwachungsmethode«.²⁴ Laut Expert:innen sind die Kapazitäten der Überwachungsstellen in den Bundesländern sehr

²¹ Christian Moser und Beat Wieland, »Die Barrieren der Barrierefreiheit im Internet«, Hochschule für Technik Rapperswil, 2011.

²² Howard James Elcock, »Change and Decay? Public Administration in the 1990s«, 1991.

²³ Brian Kelly u. a., »Accessibility 2.0: People, Policies and Processes«, W4A2007 – Technical Paper, 2007, 138–47; Christian Moser und Beat Wieland, »Die Barrieren der Barrierefreiheit im Internet«. Hochschule für Technik Rapperswil, 2011.

²⁴ Europäische Kommission, »Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1524 der Kommission«, 2018.

unterschiedlich: »Manche haben dafür drei neue Stellen mit erfahrenen Fachkräften geschaffen, andere eine Fünftelstelle für eine Person, die neu im Thema ist«.

Dabei geht es bei einem engeren Monitoring nicht um das Abstrafen schlechter Umsetzungen, sondern um individuell hilfreiche Hinweise zur Verbesserung. Denn gerade bei Webseiten mit vielen verschiedenen Redakteuren tritt leicht ein schleichernder »Verschleiß« der Barrierefreiheit auf.²⁵

3.3.4 Wenig Rechtsdurchsetzung und Sanktionsmöglichkeiten

Obwohl die Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote mehrfach rechtlich verbrieft ist, werden diese Rechte bei mangelhaften Umsetzungen kaum aktiv durchgesetzt. Viele der befragten Expert:innen waren unsicher, ob es überhaupt einen Rechtsweg gibt. Die hierfür eingerichteten Schlichtungs- und Durchsetzungsstellen würden bisher kaum in Anspruch genommen. Die öffentlichen Stellen seien natürlich auch ohne weitergehende Sanktionsdrohungen um eine Umsetzung der Vorschriften zur Barrierefreiheit bemüht, betonen die befragten Expert:innen. Allerdings sei auch bekannt, dass die Barrierefreiheit verwaltungsinterner IT-Lösungen wesentlich ernster genommen werde, seit Personalräte und Schwerbehindertenvertretungen bisweilen ihre Kompetenzen nutzen, bei mangelnder Barrierefreiheit die Einführung von IT-Lösungen zu blockieren. Ebenso gelten Bundesländer mit strengeren Regelungen zur Barrierefreiheit hier auch als erfolgreicher. So regelt Berlin Barrierefreiheit zum Teil über die landesweite IKT-Architekturrichtlinie, woraus sich robustere Durchsetzungsmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung ergeben. Auf die Meldungen zu mangelnder Barrierefreiheit, die Bürger:innen in den 2010ern über das zentrale System der »Barrieren Melde- und Monitoringstelle« versandten, erfolgte ohne rechtliche Handhabe selten eine Reaktion der Behörden.²⁶

²⁵ Susanna Laurin u. a., »Measures to Improve Accessibility of Public Websites in Europe«, 2014.

²⁶ Barrieren Melde- und Monitoringstelle, »Abschlussbericht des Modellprojektes: Berufliche Teilhabe durch endnutzerinitiierten nachhaltigen Abbau von Barrieren in arbeits- und berufsrelevanten Informations- und Kommunikationsprozessen«, 2017.



Wochenplan 2021

Montag

✓ ✓

- 0 w w w m 010 —
- AB w w w
- ⊙ Fx m w w w
- + 5 30

Dienstag

- ✍ BH
- × AB w w w
- M

Mittwoch

w w w w w
w w w w w



4. MÖGLICHE MASSNAHMEN ZUR BESSEREN UMSETZUNG VON BARRIEREFREIHEIT

Aus der Zusammenschau von Literatur und Expert:innensprachen ergeben sich eine Reihe von Empfehlungen mit vier

Stoßrichtungen: Kompetenzen aufbauen, Bewusstsein schaffen, Regeln durchsetzen und Ressourcen bereitstellen.

Kompetenzen aufbauen

- Verpflichtende Bildungsangebote und Ausbildungsinhalte
- Förderlinien für Fortbildungen zu Barrierefreiheit
- E-Learning-Angebot zu Barrierefreiheit
- Nationales Kompetenzzentrum zu digitaler Barrierefreiheit in der Verwaltung
- Mehr Ausbildungsangebote für Barrierefreiheits-Prüfende

Regeln durchsetzen

- Einheitliche Standards
- Klagerechte nutzen und schaffen
- Crowdsourcing und Automatisierung des Monitorings
- Nationaler Umsetzungsbericht zu Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote
- In Teilhabeprogramme aufnehmen

Bewusstsein schaffen

- Persönliche Erfahrung mit Barrierefreiheit organisieren
- Diversität der Belegschaft
- Schulungs- und Beratungsangebote für Führungskräfte
- Botschafter:innen-Netzwerk für Barrierefreiheit

Ressourcen bereitstellen

- Überblicks- und Einstiegshilfen
- Staatlich anerkanntes Zertifikat
- Checklisten, Musterlösungen und Vorgehensmodelle
- Barrierefreie Frameworks
- Kartei für Testende mit Behinderung
- Beratung bei Vergabeentscheidungen
- Forschungsförderung zur digitalen Barrierefreiheit

Übersicht der identifizierten möglichen Maßnahmen zur Förderung der Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote

4.1 KOMPETENZEN AUFBAUEN

Um Wissen und Kompetenzen zur Umsetzung von Barrierefreiheit aufzubauen, können verpflichtende und digitale Bildungsangebote sowie spezielle Finanzierungstöpfe helfen.

4.1.1 Verpflichtende Bildungsangebote und Ausbildungsinhalte

Grundlagen der digitalen Barrierefreiheit sollten für Verwaltungsmitarbeitende, Softwareentwickler:innen, Webdesigner:innen und auch betriebliche Schwerbehindertenvertretende zu verpflichtenden Ausbildungsinhalten werden.²⁷ Dabei

sollte nicht technisches Detailwissen, sondern Orientierung und Verfahrenswissen vermittelt werden. Als Vorbild könnte die Etablierung der Usability in Informatik-Ausbildungsgängen dienen. Diese Angebote sollten verpflichtend sein, da freiwillige Bildungsangebote zu digitaler Barrierefreiheit meist nur Menschen erreichen, die bereits für das Thema sensibilisiert sind.

4.1.2 Förderlinien für Fortbildungen zu Barrierefreiheit

Spezielle Förderlinien zur Finanzierung von Barrierefreiheits-Fortbildungen können diese Programme für Mitarbeitende in Verwaltung wie Wirtschaft attraktiver machen. Dadurch wird die Teilnahme losgelöst von Budgetentscheidungen der Organisation, wo sich sonst die oft niedrige Priorisierung des Themas auswirkt.

²⁷ DVBS und DBSV, »Erwartungen deutscher Behindertenverbände an den European Accessibility Act«, fronta11y, 2020, <https://www.fronta11y.org/erwartungen-deutscher-behindertenverbaende-an-den-european-accessibility-act/>; Susanne Baudisch u. a., »Barrierefreiheit zur Routine machen – Praxisfall: Digitale Bibliothek«, Informationspraxis 1, Nr. 1 (2015): 1 – 43.

4.1.3 E-Learning-Angebot zu Barrierefreiheit

Digitale Lernangebote können Kapazitätsgrenzen von Bildungsmaßnahmen zur Barrierefreiheit überwinden. Die Bildungsangebote über die Fachstellen sowie die Verwaltungsakademien des Bundes und der Länder laufen heute oft schon auf voller Auslastung. Die Expert:innen berichten, dass an verschiedenen Stellen in Deutschland an derartigen digitalen Bildungsangeboten gearbeitet werde. Dies sollte unterstützt, aber auch koordiniert werden, um Parallelentwicklungen vorzubeugen.

4.1.4 Nationales Kompetenzzentrum zu digitaler Barrierefreiheit in der Verwaltung

Ein nationales Kompetenzzentrum scheint geeignet, eine breite Expertise aufzubauen, Handlungsempfehlungen zu entwickeln und vorbildliche Praxisbeispiele zur Nachahmung aufzubereiten. Zu seinen Aufgaben könnte die Vernetzung der vielen bestehenden kleineren Fachstellen sowie die Zusammenführung des Monitorings gehören.²⁸ Inwiefern die 2016 eingerichtete Bundesfachstelle für Barrierefreiheit bei der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See diese Aufgaben wirksam erfüllen kann, bleibt abzuwarten.²⁹

4.1.5 Mehr Ausbildungsangebote für Barrierefreiheits-Prüfende

Breitere Ausbildungsmöglichkeiten können den Mangel an zertifizierten Qualitätsprüfenden für Barrierefreiheit lindern. Die Expert:innen schlagen hierfür etwa öffentliche Angebote an Volkshochschulen oder von Industrie- und Handelskammern vor, aber auch die Einrichtung bzw. Anerkennung von Online-Lehrgängen, wie sie etwa durch die Deque University oder die International Association of Accessibility Professionals durchgeführt werden.³⁰

4.2 BEWUSSTSEIN SCHAFFEN

Ein persönlicher Bezug zum Thema Barrierefreiheit ist der Schlüssel für die engagierte Umsetzung. Persönliche Erfahrungen mit Barrierefreiheit, die Zusammenarbeit mit Kolleg:innen

mit Behinderung, spezielle Angebote für Führungskräfte sowie ein Netzwerk von Barrierefreiheits-Botschafter:innen können helfen, einen solchen Bezug aufzubauen.

4.2.1 Persönliche Erfahrung mit digitalen Barrieren organisieren

Verwaltungsmitarbeitende können digitale Barrieren persönlich erfahren, indem sie Menschen mit Beeinträchtigungen bei der Nutzung digitaler Angebote begleiten oder Barrieren selbst »ausprobieren«. Jährliche Betriebstage zum Thema oder landesweite »Labore« zur Barrierefreiheit können dies systematisch ermöglichen.³¹

4.2.2 Diversität der Belegschaften

Mitarbeitende, die auf digitale Barrierefreiheit angewiesen sind, schärfen das Bewusstsein ihrer Kolleg:innen. Dies ist ein zusätzlicher positiver Nebeneffekt, wenn Menschen mit Behinderung verstärkt eingestellt werden.³²

4.2.3 Schulungs- und Beratungsangebote für Führungskräfte

Spezielle Schulungs- und Beratungsangebote können gezielt Führungskräfte der Verwaltung für Barrierefreiheit sensibilisieren. Laut den Expert:innen setzen Behörden Barrierefreiheit vor allem dann erfolgreich um, wenn die Leitungsebene dies aktiv einfordert und begleitet. Deshalb sollten Fachstellen und Verwaltungsakademien gezielt Angebote für Leitungsfunktionen anbieten.

4.2.4 Botschafter:innen-Netzwerk für Barrierefreiheit

Ein betreutes Netzwerk von Botschafter:innen für Barrierefreiheit kann bewusstseinsbildende Maßnahmen in die Breite tragen. Ein solches Netzwerk könnte die eigenmotivierten Barrierefreiheits-Champions, die es in fast jeder Organisation gibt, befähigen und mobilisieren. Hier können sie Wissen, Materialien und auch gute wie schlechte Erfahrungen teilen. Mit gemeinsam vorbereiteten und dezentral umgesetzten Aktionen, Kampagnen und Informationsangeboten könnte ein solches Netzwerk Bewusstsein für Barrierefreiheit schaffen. Die Botschafter:innen sollten nicht nur die Verwaltung, sondern auch private Dienstleister durchdringen. Gerade Unternehmen

²⁸ Werner Hänggi, »Barrierefrei digital? – Auch 2020 noch nicht für alle«, SocietyByte, 2020, <https://newstage.societybyte.swiss/2020/09/08/barrierefrei-digital-auch-2020-noch-nicht-fuer-alle/>; Susanne Baudisch u.a., »Barrierefreiheit zur Routine machen – Praxisfall: Digitale Bibliothek«, Informationspraxis 1, Nr. 1 (2015): 1 – 43.

²⁹ Zum gesetzlichen Aufgabenspektrum der Bundesfachstelle siehe §13 des Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (BGG).

³⁰ Siehe www.dequeuniversity.com und www.accessibilityassociation.org.

³¹ Mona Voß, »Leichte Sprache: Umsetzung von Inklusion in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Kreisverwaltung des Ennepe-Ruhr-Kreises«, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, 2017.

³² Berliner Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung, »Diversity-Toolkit: Vielfalt in der Verwaltung«, 2019.

haben mit Blick auf den European Accessibility Act (EU-Richtlinie 2019/882), der in den kommenden Jahren auch Bereiche der Wirtschaft zur Barrierefreiheit verpflichtet, vermehrt ökonomische Anreize zur Teilnahme.

4.3 REGELN DURCHSETZEN

Um die bestehenden Vorschriften zur digitalen Barrierefreiheit in der Verwaltung durchzusetzen, können einheitliche Standards, neue Klagerechte, ein engmaschigeres Monitoring, ein regelmäßiger nationaler Umsetzungsbericht sowie die Einbindung in Teilhabeprogramme helfen.

4.3.1 Einheitliche Standards

Anforderungskataloge und dazugehörige Prüfraster sollten deutschlandweit, möglichst sogar europaweit vereinheitlicht werden³³. Dies erleichtert die Ausbildung und Beauftragung von Gutachtern, fördert die Entwicklung und Vermarktbarkeit barrierefreier IT-Lösungen durch Dienstleister und erhöht die Übertragbarkeit erfolgreicher Praktiken zwischen Verwaltungen – auch bei der Nachnutzung von Software nach dem Einer-für-alle-Prinzip des Onlinezugangsgesetzes. Entsprechende Koordinationsanstrengungen der Überwachungsstellen sollten unterstützt werden.

4.3.2 Klagerechte nutzen und schaffen

Neue Formen von Klagerechten bei mangelhafter Umsetzung von Barrierefreiheit können helfen, geltende Vorschriften zur Barrierefreiheit durchzusetzen.³⁴ Dies umfasst neu zu schaffende individuelle Klagerechte mit Ansprüchen auf Schadenersatz- und Entschädigungsleistungen, aber auch konsequenter zu nutzende kollektive Klagerechte wie Verbandsklagen und Musterfeststellungsklagen. Gerade kollektive Klagerechte gelten als wirksam, da hier Organisationen als Interessensvertretungen aktiv werden, statt auf die Klagebereitschaft von Einzelpersonen zu vertrauen. Auch ein staatlicher Behindertenanwalt nach österreichischem Vorbild könnte die Rechtsdurchsetzung auf Hinweis von Betroffenen verfolgen.³⁵

³³ Jörg Morsbach, »8 Accessibility Mythen«, fronta11y, 2020, <https://www.fronta11y.org/8-accessibility-mythen/>.

³⁴ DVBS und DBSV, »Erwartungen deutscher Behindertenverbände an den European Accessibility Act«, fronta11y, 2020, <https://www.fronta11y.org/erwartungen-deutscher-behindertenverbaende-an-den-european-accessibility-act/>; Eva Kocher, »Barrieren der Rechtsmobilisierung«, in: Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, hg. von Felix Welti, 2013, 73 – 78.

³⁵ Erwin Buchinger, »Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit: Erfahrungen aus Österreich«, in: Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, hg. von Felix Welti, 2013, 95 – 98.

4.3.3 Crowdfunding und Automatisierung des Monitorings

Crowdfunding und automatisierte Tests könnten das Monitoringsystem über die Stichprobe der EU-Überwachungsmethodik hinaus ausweiten. Dies ergänzt die diversen Pflichten zu Selbstberichten der Verwaltung um weitere Perspektiven.

Automatisierte Tests können zwar nur einige Aspekte sinnvoll prüfen³⁶, sind aber ein kostengünstiger Weg, um die Umsetzung digitaler Barrierefreiheit zumindest in grundlegenden Zügen flächendeckend zu überwachen. Dabei ist die Gefahr der »selektiven Optimierung« zu beachten, bei der Webredaktionen ausschließlich die automatisch prüfbaren Aspekte der Internetpräsenz akribisch pflegen.³⁷

Dem Ansatz des Crowdfunding, also Benutzende selbst Barrieren melden zu lassen, folgt auch die nach Behindertengleichstellungsgesetz verpflichtende Meldefunktion an die Website-Betreibenden.³⁸ Um Daten für ein übergreifendes Monitoring zu generieren, müssten diese Meldungen allerdings an eine zentrale Stelle erfolgen, wie es beispielsweise die »Barrieren Melde- und Monitoringstelle« erprobt hat.³⁹

4.3.4 Nationaler Umsetzungsbericht zu Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote

Der Umsetzungsstand digitaler Barrierefreiheit in der Verwaltung sollte über die verpflichtende Überwachungsmethodik hinaus regelmäßig in einem Bericht zusammengestellt und öffentlichkeitswirksam präsentiert werden. Dies schafft für die Gesetzgebenden Transparenz zur Umsetzung der Vorgaben, zeigt politischen Handlungsbedarf auf und erzeugt medialen Umsetzungsdruck.⁴⁰

³⁶ Jörg Morsbach, »Automatisierte Testtools vs. Handarbeit«, fronta11y, 2018, <https://www.fronta11y.org/automatisierte-testtools-vs-handarbeit/>.

³⁷ Detlev Fischer, »What could 'simplified monitoring' of the implementation of the Web Accessibility Directive mean?«, Team Usability, 2019, <https://team-usability.de/en/teamu-blog-post/simplified-monitoring.html>.

³⁸ Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik, »Buttons: »Barriere Melden««, 2020, <https://www.bfit-bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Pressemitteilung-Dezember-2020-01.html>.

³⁹ Barrieren Melde- und Monitoringstelle, Abschlussbericht des Modellprojektes: Berufliche Teilhabe durch endnutzerinitiierten nachhaltigen Abbau von Barrieren in arbeits- und berufsrelevanten Informations- und Kommunikationsprozessen, 2017; Christian Bühler u. a., »Meldestelle für digitale Barrieren«, Lecture Notes in Informatics, Proceedings – Series of the Gesellschaft für Informatik 246 (2015): 1341 – 1348.

⁴⁰ Susanna Laurin u. a., »Measures to Improve Accessibility of Public Websites in Europe«, 2014.

4.3.5 In Teilhabeprogramme aufnehmen

Maßnahmen zur Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote können in Teilhabe- und Diversitätsprogramme aufgenommen werden. Dies kann sie mit mehr politischem Gewicht, einem zusätzlichen Umsetzungsmonitoring und sogar zusätzlichen Budgets ausstatten. Beispielweise hat das Land Bremen einige Maßnahmen zur Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangeboten in seinen Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention aufgenommen hat.⁴¹

4.4 RESSOURCEN BEREITSTELLEN

Der Zugang zu notwendigen Ressourcen kann das Umsetzen digitaler Barrierefreiheit erleichtern. Dazu zählen Einstiegs- und Überblickshilfen für eine bessere Orientierung und staatlich anerkannte Barrierefreiheits-Zertifikate, um die Zahl der Prüfverfahren zu reduzieren. Checklisten, Musterlösungen und barrierefreie Frameworks helfen Menschen, Barrierefreiheit auch ohne tieferes Verständnis erfolgreich umzusetzen. Eine eigene Kartei könnte Menschen mit Behinderung leichter für Usability-Tests rekrutierbar machen. Eine Fachberatung bei Vergabeentscheidungen und mehr Förderung für Forschung zur digitalen Barrierefreiheit stellt Wissen als Ressource bereit.

4.4.1 Überblicks- und Einstiegshilfen

»Es muss leichter sein, barrierefrei zu werden«, fordern die befragten Expert:innen. Eine autoritative und dauerhaft gepflegte Einstiegs- und Überblickshilfe zur Umsetzung von Barrierefreiheit in der digitalen Verwaltung würde hierzu bereits einen großen Beitrag leisten. Die passgenaue Aufbereitung für verschiedene Zielgruppen und Anwendungsszenarien kann den Einstieg weiter vereinfachen.⁴² Auch eine staatlich kuratierte Sammlung von Positivbeispielen kann mehr Orientierung schaffen.⁴³

4.4.2 Staatlich anerkanntes Zertifikat

Ein staatlich anerkanntes Zertifikat für digitale Barrierefreiheit könnte die bestehende Vielfalt an Anforderungen und Testverfahren konsolidieren, was Auftraggebenden wie

Auftragnehmenden eine klare Orientierung böte.⁴⁴ So ließe sich nicht nur die mehrfache Begutachtung des gleichen Produkts vermeiden, sondern auch die verfügbare Zahl zertifizierter Qualitätsprüfer effizienter einsetzen.

4.4.3 Checklisten, Musterlösungen und Vorgehensmodelle

Leitfäden und Vorlagen können die Umsetzung von Barrierefreiheit für alle erleichtern, die die Regelwerke nicht vollständig durchdrungen haben. Zwar garantieren Checklisten keine Barrierefreiheit, aber beim Erstellen barrierefreier PDFs gibt es hier sehr gute Erfahrungen. Auch übersichtliche Vorgehensmodelle, wie sie etwa die Kompetenzstelle des Landes Berlin anbietet,⁴⁵ senken die Umsetzungshürde für Verwaltungsmitarbeitende. Ähnlich wirken erprobte Musterlösungen für barrierefreie Basisdienste und andere, häufig genutzte Komponenten, die zur Nachahmung aufbereitet oder direkt zur Nachnutzung zentral bereitgestellt werden. Zudem erleichtern vorformulierte Bausteine für Vergabeverfahren, wie sie jetzt schon einige Fachstellen bereitstellen, die korrekte Berücksichtigung von Barrierefreiheit bei Ausschreibungen.

4.4.4 Barrierefreie Frameworks

Öffentliche Stellen sollten für ihre digitalen Angebote solche zugrundeliegenden Content-Management-Systeme oder Software-Frameworks wählen, die bereits barrierefrei sind, oder darauf hinwirken. Dies kann auch im Rahmen einheitlicher, barrierefrei gestalteter »Design Systems« geschehen.⁴⁶ So haben die Landesverwaltungen Bremens und Berlins für die Redaktionssysteme ihrer Webseiten systemweit wirkende Komponenten für Barrierefreiheit programmieren lassen. Solche Komponenten zu Open-Source-Produkten beizutragen, würde die Breitenwirksamkeit solcher Maßnahmen noch weiter erhöhen.

4.4.5 Kartei für Testende mit Behinderung

Behindertenverbände, Werkstätten für Menschen mit Behinderung und ähnliche Organisationen können eigene Karteien für Software-Testende mit Behinderung aufbauen oder mehr Menschen mit Behinderung in bestehende Testende-Karteien vermitteln. So können Dienstleister Barrierefreiheit bei

⁴¹ Freie Hansestadt Bremen, »Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Bremen«, 2014.

⁴² Ein anschauliches deutschsprachiges Beispiel liefert der Barrierefreiheits-Guide der Schweizerische Bundesbahnen AG: <https://digital.sbb.ch/de/barrierefreiheit/>.

⁴³ Brian Kelly u. a., »Accessibility 2.0: People, Policies and Processes«, W4A2007 – Technical Paper, 2007, 138 – 147.

⁴⁴ DVBS und DBSV, »Erwartungen deutscher Behindertenverbände an den European Accessibility Act«, fronta11y, 2020, <https://www.fronta11y.org/erwartungen-deutscher-behindertenverbaende-an-den-european-accessibility-act/>.

⁴⁵ www.berlin.de/moderne-verwaltung/barrierefreie-it/fuer-verwaltungen/aufgaben/prozess-aufgaben/artikel.981713.php.

⁴⁶ Siehe beispielsweise das britische GOV.UK Design System (design-system.service.gov.uk), das US Web Design System (designsystem.digital.gov) oder das Design-System.SH des IT-Verbands Schleswig-Holstein (www.itvsh.de/design-system-sh).

entwicklungsbegleitenden Usability-Tests leichter mitprüfen, weil der Aufwand für die Rekrutierung passender Testender sinkt. Erfahrungen dazu sammelt derzeit das BMAS-geförderte Projekt »Team Usability«.⁴⁷

4.4.6 Beratung bei Vergabeentscheidungen

Fachstellen für Barrierefreiheit sollten zu Vergabeentscheidungen und der finalen Abnahme von Aufträgen hinzugezogen werden. So kann fehlende Kompetenz zu Barrierefreiheit in den Vergabestellen kompensiert werden, wie einige Expert:innen berichten.

4.4.7 Forschungsförderung zur digitalen Barrierefreiheit

Forschung zur digitalen Barrierefreiheit sollte gefördert werden, sowohl als beauftragte Begleitforschung als auch in Form freier Forschungsvorhaben. Denn erst wissenschaftliche Evaluation schafft handlungsleitendes Wissen zur Frage, welche der vielen politischen Maßnahmen Barrierefreiheit wirksam fördern und warum.⁴⁸ Nach einer Hochphase in den 2000ern ist die freie Forschung zu Barrierefreiheit stark abgeflaut. Erkenntnisse zu neuen Technologien und gesellschaftlichen Phänomenen sind für das zeitgemäße Umsetzen von Barrierefreiheit jedoch weiterhin nötig.

⁴⁷ www.team-usability.de.

⁴⁸ DVBS und DBSV, »Erwartungen deutscher Behindertenverbände an den European Accessibility Act«, fronta11y, 2020, <https://www.fronta11y.org/erwartungen-deutscher-behindertenverbaende-an-den-european-accessibility-act/>.



5. FAZIT

Der barrierefreie Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen ist ein Schlüssel für gesellschaftliche Teilhabe. Trotz lange bestehender Vorschriften setzt die Verwaltung dies noch lückenhaft um. Literatur und Expertengespräche zeigen, dass die Umsetzung digitaler Barrierefreiheit oft niedrig priorisiert wird. Zum einen, weil das Bewusstsein und der persönliche Bezug zu Thema fehlt. Zum anderen aufgrund fehlenden Umsetzungswissens, unklarer Vorgaben und weil die Umsetzung kaum überprüft wurde.

Daher versprechen Maßnahmen, die bei Entscheidungstragenden Bewusstsein für das Thema schaffen, die direkteste Wirkung. Kompetenzaufbau und das Bereitstellen von Ressourcen senken den (wahrgenommenen) individuellen Aufwand zur Umsetzung digitaler Barrierefreiheit und wirken so auf die Priorisierung. Hingegen erhöhen Maßnahmen, welche die Durchsetzung der geltenden Vorschriften fördern, die möglichen Kosten einer niedrigen Priorisierung von Barrierefreiheit.

Durch aktuell in Umsetzung befindliche sowie anstehende EU-Richtlinien ist in Deutschland derzeit viel Bewegung in den Strukturen und Prozessen rund um die Barrierefreiheit digitaler Verwaltungsangebote. Dies öffnet Gestaltungsmöglichkeiten und bietet die Gelegenheit, die Wirkung unterschiedlicher Maßnahmen zu beobachten. Beides sollte genutzt werden, um die digitale Verwaltung teilhabefördernd zu gestalten.

KONTAKT

Basanta E. P. Thapa
Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT)
Tel.: +49 30 3463-7173
Fax: +49 30 3463-99-7173
info@oeffentliche-it.de

Fraunhofer-Institut für
Offene Kommunikationssysteme FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31
10589 Berlin

www.fokus.fraunhofer.de
www.oeffentliche-it.de
Twitter: @OeffentlicheIT

ISBN: 978-3-948582-10-4

