

Umsetzung des Bundesgesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG)

Implementing the German Law on Equalisation of Opportunities

Christian Bühler

FTB

Forschungsinstitut Technologie – Behindertenhilfe (FTB) der Evangelischen Stiftung Volmarstein,
Grundschoötelerstr. 40, 58300 Wetter,
Tel: 0 23 35/ 96 81-0, Fax: 0 23 35/ 96 81-19
E-mail: c.bühler@ftb-volmarstein.de, Internet: ftb-volmarstein.de

Zusammenfassung:

Der Beitrag thematisiert die Barrierefreiheit als zentrales Paradigma des BGG. Hiermit wird, wie insgesamt in der deutschen Behindertenpolitik, eine stärkere Selbstbestimmung und Unabhängigkeit der Menschen mit Behinderung statt eines Hilfe- und Abhängigkeitsmodells verfolgt. Neben den bekannten Anforderungen nach Barrierefreiheit in der bebauten Umgebung und im Verkehr wird insbesondere auf die neue Herausforderung der barrierefreien Informationstechnik eingegangen. Diese ist für den Bereich öffentlicher Kultureinrichtungen aufgrund des gesetzlichen Geltungsbereiches relevant.

Abstract

This paper introduces accessibility (barrier free access) as central paradigm of the German law on equalisation of opportunities, BGG. BGG fosters more self-determination and independence of people with disabilities in accordance with Germany's the overall disability policy instead of a concept of support and dependence. Besides the classical accessibility fields in the built environment and transportation the challenge of accessible information technology is particularly highlighted. The BGG applies to many public cultural institutions is therefore of relevance.

Barrierefreiheit im BGG

Am ersten Mai 2002 trat in Deutschland das Bundesbehindertengleichstellungsgesetz (BGG) in Kraft. Dieses Gesetz ist nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter und dem neunten Sozialgesetzbuch eine weitere gesetzliche Konsequenz zur Umsetzung des Benachteiligungsverbots im Grundgesetz [Art.3 (3). Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden]. Kernstück des BGG ist die Herstellung der „Barrierefreiheit“. Erstmals wird neben der Beseitigung oder Vermeidung von Barrieren etwa in Gebäuden oder im Verkehr, die Barrierefreiheit von Informationstechnik festgeschrieben.

Das BGG definiert in § 4 Barrierefreiheit:

Barrierefrei sind:

bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche,
wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.

Die Definition löst Begriffe wie "behindertengerecht" und "behindertenfreundlich" ab, die in der Kombination von "behindert" und "gerecht" oder "freundlich" falsche Assoziationen der besonderen Zuwendung zu behinderten Menschen auslösen können. Vielmehr geht es im Sinne eines universellen Design um eine allgemeine Gestaltung des Lebensumfeldes für alle Menschen, die möglichst niemanden ausschließt und von allen gleichermaßen genutzt werden kann. Dieser Gedanke, einer wenn immer möglichen Vermeidung von Sonderlösungen zugunsten einer die Bedarfe behinderter Menschen selbstverständlich einbeziehenden gesellschaftlichen Gestaltung, entspricht einer modernen Auffassung von Architektur und Design. Während Sonderlösungen häufig mindere Standards bieten, kostenintensiv zu verwirklichen sind und nur begrenzte Spielräume eröffnen, ermöglichen allgemeine Lösungen eher eine gleiche und uneingeschränkte Teilhabe ohne oder mit geringen zusätzlichen Kosten. Dieser Ansatz berücksichtigt auch die internationale behindertenpolitische Diskussion, die auf "Einbeziehung" ("inclusion") " in die allgemeine soziale Umgebung statt auf spezielle Rehabilitations- und Integrationsbemühungen setzt, die bereits begrifflich die vorherige Ausgliederung und Absonderung voraussetzen.

Anwendungsbereiche der Barrierefreiheit

Durch diese Definition von Barrierefreiheit wird deutlich, dass sich daraus Anforderungen an unterschiedliche Bereiche, wie Gebäude, Verkehr, Prozeduren und Materialien von Behörden, Kommunikations- und Informationsdienste ergeben. Dazu gehören u.a.

- Zivile Neubauten bzw. große Um- und Erweiterungsbauten des Bundes (§ 8.1)
- Änderung des Gaststättengesetzes (Art. 41)
- Barrierefreie Gestaltung im öffentlichen Personenverkehr (§8.2)
- Änderungen der Bau und Betriebsordnungen der Eisenbahn und der Straßenbahn (Art. 52 u. 52a)
- Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Art. 51)
- etc.

Neben den physischen Barrieren wie Treppen, usw. werden jedoch auch kommunikative Schranken erfasst. So wird die deutsche Gebärdensprache als eigenständige Sprache anerkannt und die Verwendung der Gebärdensprache oder anderer Kommunikationshilfen im Umgang mit Behörden geregelt (BGG Art 1 §6 u. §9). Im Hinblick auf blinde und sehbehinderte Menschen wird die barrierefreie Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken eingeführt. Als neue Kulturtechnik ist auch die Informationstechnik in die Forderung nach Barrierefreiheit eingeschlossen (§11).

Die Anforderungen der Barrierefreiheit beziehen sich insgesamt nur auf die gestalteten Lebensbereiche, die von den natürlichen abzugrenzen sind.

Die barrierefreie Gestaltung soll dabei nicht auf eine spezielle Ausprägung einer Behinderung, sondern auf eine möglichst allgemeine Nutzbarkeit abzielen. Spezielle Lösungen, die eine Zugänglichkeit nur über Hinter- oder Nebeneingänge etwa über Rampen oder Treppenlifte zulassen oder längere Umwege erfordern, ermöglichen die Nutzung nicht in der allgemein üblichen Weise, stellen besondere Erschwernisse dar und lösen häufig weiteren Hilfebedarf aus. Solche Gestaltungen sind nach der Definition nicht barrierefrei und grundsätzlich zu vermeiden.

Gültigkeitsbereich des BGG

Das BGG zielt ab auf eine Anwendung im öffentlichen Raum (BGG§7.1 „Die Dienststellen und sonstigen Einrichtungen der Bundesverwaltung, einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, sollen im Rahmen ihres jeweiligen Aufgabenbereichs die in § 1 genannten Ziele aktiv fördern und bei der Planung von Maßnahmen beachten. Das Gleiche gilt für Landesverwaltungen, einschließlich der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie Bundesrecht ausführen“).

Damit werden viele öffentliche Kultureinrichtungen direkt mit angesprochen. Sie müssen künftig Barrierefreiheit im Sinne des BGG umsetzen, etwa beim barrierefreien Zugang zu den Gebäuden,

barrierefreien Zugang zu Exponaten, Begleit- und Lehrmaterialien, barrierefreie Multimediaanwendungen etc.

Alle anderen Organisationen und die Privatwirtschaft können mittels sogenannter Zielvereinbarungen einbezogen werden (BGG§5.1). Solche Zielvereinbarungen zur Herstellung der Barrierefreiheit enthalten nach §5.2 insbesondere:

- „1. die Bestimmung der Vereinbarungspartner und sonstige Regelungen zu Geltungsbereich und Geltungsdauer,
 2. die Festlegung von Mindestbedingungen darüber, wie gestaltete Lebensbereiche im Sinne von § 4 künftig zu verändern sind, um dem Anspruch behinderter Menschen auf Zugang und Nutzung zu genügen,
 3. den Zeitpunkt oder einen Zeitplan zur Erfüllung der festgelegten Mindestbedingungen.
- Sie können ferner eine Vertragsstrafenabrede für den Fall der Nichterfüllung oder des Verzugs enthalten.“

In den BGG Artikeln 1a – 53a werden zahlreiche andere Gesetze im Hinblick auf die Barrierefreiheit geändert (Beispiele s.o.).

Barrierefreie Informationstechnik als neue Herausforderung

In § 11 des BGG wird die barrierefreie Informationstechnik speziell adressiert. Hier wird gefordert, dass die Dienststellen und sonstigen Einrichtungen der Bundesverwaltungen (einschl. der bundsunmittelbaren Körperschaften und Anstalten, sowie Stiftungen öffentlichen Rechts) ihre Internetauftritte und graphischen Programmoberflächen technisch so gestalten, dass sie von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können. Gleichzeitig verpflichtet sich die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass auch gewerbsmäßige Anbieter ihre Produkte im Internet entsprechend gestalten, etwa über Zielvereinbarungen nach § 5 BGG.

Die Eckpunkte der Barrierefreien Informationstechnik Verordnung

Die technischen Standards hat die Regierung in eine Rechtsverordnung BITV (Barrierefreie Informationstechnik Verordnung) gefasst, die am 24.7.2002 in Kraft getreten ist. Die Inhalte der Rechtsverordnung wurden Anfang des Jahres 2002 in einer Anhörung der Behindertenverbände in einem Eckpunktepapier festgelegt. Als Standard verständigte man sich auf die Zugangsrichtlinien für Webinhalte, Version 1.0 des W3C-WAI (Web Content Accessibility Guidelines 1.0, Mai 1999). Von den dort formulierten Richtlinien und Checkpunkten sollten alle übernommen werden, die unüberwindbare oder signifikante Barrieren betreffen, um diese Barrieren im Internetangebot zu vermeiden oder zu beseitigen. (Entspricht den Checkpunkten der WAI Prioritäten 1 und 2 und demnach dem Konformitätsniveau AA). Darüber hinaus sollen zentrale Zugangsseiten zusätzlich auch die Checkpunkte der WAI-Priorität 3 berücksichtigen. Als Zeithorizont für die Umsetzung der geforderten Standards orientiert sich die BITV am Zeitrahmen der eGovernment Kampagne der Bundesregierung Bund-online 2005, bei gleichzeitiger Ausnutzung von Neuerstellung und Aktualisierung von Seiten. Demnach müssen Seiten, die neu gestaltet oder in wesentlichen Bestandteilen oder größerem Umfang verändert werden, sofort dem Standard entsprechen. Seiten, die sich speziell an behinderte Menschen im Sinne des BGG richten, müssen bis Ende 2003 und alle anderen Seiten bis Ende 2005 entsprechend der Verordnung gestaltet werden. Eingeschlossen ist jeweils auch mindestens ein Zugangspfad zu dem barrierefreien Angebot.

Die Forderung schließt Internetangebote, öffentliche zugängliche Intranetangebote und öffentlich zugänglich graphische Programmoberflächen (CDs, DVDs, etc.) ausdrücklich ein.

Aufgrund der rasanten Entwicklung der Informationstechnik muss die Verordnung regelmäßig überprüft werden.

Mit diesen Eckpunkten schlägt die Bundesregierungen einen Weg ein, der mit den Empfehlungen der europäischen Kommission und des Ministerrates im Rahmen von eEurope/ eAccessibility

verträglich ist. Darüber hinaus wird konsequenterweise dem globalen Medium Internet mit Anwendung eines Standards, der aus weltweiten Bemühungen hervorgegangen ist, entsprochen. Gleichzeitig baut man auf einem de facto Standard auf, der bereits in vielen Beispielen umgesetzt und getestet wurde. Damit ist die Anwendbarkeit und Umsetzbarkeit bereits in der Vergangenheit vielfach nachgewiesen worden. Mit der vorgesehenen Überprüfungs Klausel öffnet sich die Verordnung den technischen Neuerungen, bzw. auch der Weiterentwicklung von Standards.

Die BITV

Zur Formulierung der Verordnung BITV hat der Gesetzgeber eine dem deutschen Rechtswesen entsprechende Abfassung der vorgenannten Richtlinien in deutscher Sprache erstellt, die in der Verordnung als Anlage eingebunden ist. Dabei werden 14 Anforderungen formuliert, die das jeweils zu erreichende Ziel beschreiben (Siehe Anhang). Diese Anforderungen werden durch eine Liste von Bedingungen technisch konkretisiert. Diese Bedingungen sind in die zwei Prioritäten I und II aufgeteilt. Priorität I soll unüberwindbare und signifikante Barrieren vermeiden oder entfernen (entspricht WAI-Priorität 1+2), während die zusätzliche Berücksichtigung der Priorität II (entspricht WAI-Priorität 3) weitere Barrieren vermeidet oder entfernt und die Benutzung erleichtert. Eine weitgehende Kongruenz der Systematiken von WAI und der Anlage der BITV erlaubt die direkte Heranziehung der WAI-Dokumente, bzw. der deutschen Übersetzungen (bisher nicht autorisiert) für eine vertiefte Beschäftigung mit dem Thema.

Umsetzung der BITV

Ab Herbst diesen Jahres beschäftigen sich die Verantwortlichen für die öffentlichen Web-Seiten des Bundes nun mit diesem Standard und formulieren ihre Aufträge zur Umsetzung entsprechend. Darüber hinaus wird der Standard mit Sicherheit auch von vielen Unternehmen aus dem öffentlichen Bereich, Sozialbereich und ihnen nahestehenden Organisationen freiwillig als Richtschnur für ihr eigenes Handeln dienen. Außerdem wird der Standard auch im Rahmen von Zielvereinbarungsverhandlungen mit der Privatwirtschaft als Ausrichtung dienen.

Um diesen Umsetzungsprozess zu unterstützen, haben die Behindertenverbände in Zusammenarbeit mit Experten begonnen, ein Unterstützungsangebot aufzubauen. Dabei bauen sie auf langjährigen Vorarbeiten etwa des gemeinsamen Fachausschusses für Informationstechnik der Blindenverbände oder der Beratungsangebote von FTB und Web-for-all auf. Dies findet vor allem Niederschlag im Aktionsbündnis für barrierefreie Informationstechnik unter Federführung der BAGH (Bundesarbeitsgemeinschaft Hilfe für Behinderte) mit FTB und Web-for-all oder in dem Projekt BIK von Verbänden der blinden und sehbehinderten Menschen. Im Rahmen des Aktionsbündnisses werden weitere Initiativen und Verbände sowie interessierte Experten zur Mitarbeit eingeladen. Mit dieser Vorgehensweise sollen die unterschiedlichen Anforderungen verschiedener Behinderungsgruppen angemessen berücksichtigt und gleichzeitig eine konsistente Beratung, Überprüfung (Tests) und Unterstützung ermöglicht werden.

Barrierefreiheit und universelles Design

An dieser Stelle soll eindrücklich darauf hingewiesen werden, dass die Anwendung von Standards und so auch die von Standards zur Barrierefreiheit immer einen Kompromiss zwischen der Freiheit der Gestaltung und der Sicherstellung von Mindestanforderungen darstellt. Es wird daneben in der Regel technisch bessere oder andere Lösungen geben. Andererseits stellt ein Standard oft erst Entwicklungssicherheit, eine breite Plattform und somit wirtschaftliche Anwendung her. Ohne Standards sähe unser Leben hinsichtlich des Technikeinsatzes völlig anders aus! Dies bezweifelt niemand ernsthaft im Bereich allgemeiner Technik und dies gilt auch für Software und Internet! Die mit der BITV vorgelegten Standards werden sicher einen Reflektionsprozess auslösen, der letztlich dem Design und der Anwendung zugute kommt. Beispiele von ansprechenden barrierefreien Lösungen kann man heute schon auf vielen Seiten im Internet besuchen.

Eine letzte Anmerkung zu Standards: gerade die Missachtung von technischen Standards und der Versuch proprietäre Firmenentwicklungen am Markt durchzusetzen, haben in der Internetrealität zu großen Problemen geführt. Browser, andere Agenten und Darstellungen von Inhalten, die ohne Ansehen von Standards ausgeführt wurden, führen immer noch zur Interpretation des www zu, „warten- warten- warten“ oder „warten - wundern - was soll das denn“.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist der Nutzen barrierefreier Seiten auch für die Anbieter und für Nutzer ohne Behinderung im Sinne eines universellen Designs. Man kann davon ausgehen, dass die Nutzbarkeit (Usability) von Internetangeboten mit barrierefrei gestalteten Seiten insgesamt steigt. Dies betrifft z.B. die Nutzung anderer Ein- und Ausgabekomponenten als die Standardgeräte, bandbreitenbegrenzte Zugänge oder situative Einschränkungen etwa bei mobilen Anwendern unterwegs, etc.. Gerade diese Umstände sind es oft, die den an Druckerzeugnissen orientierten „pixelgenauen“ Entwurf in der Praxis ad absurdum führen. Ein universellerer Ansatz, mit der Trennung des eigentlichen Inhalts und des Designs, ist hier im Sinne eines Cross-Media Publishing weitaus zielführender. Insofern bietet die BITV auch eine reale Chance in Verbindung mit einer kundenorientierten Auslegung des Kommunikationsdesigns, das eigene Internetangebot wesentlich zu verbessern.

Referenzen:

Bundesbehindertengleichstellungsgesetz

Das Gesetz zur Gleichstellung Behinderter Menschen, Information des BMA, April 2002

Eckpunktepapier zu § 11 BGG, Arbeitsunterlage des BMI

Barrierefreie Informationstechnik Verordnung - BITV (Bundesgesetzblatt, 23.7.02)

BGG und BITV:

<http://www.fernuni-hagen.de/FTB/new/service/eaccess/doc/access-d.htm#gesetze>

W3C WAI Web Content Accessibility Guidelines:

<http://www.w3c.org/TR/WCAG10/>

Universelles Design:

<http://www.universelles-design.de/>

eEurope/ eAccessibility

<http://www.fernuni-hagen.de/FTB/new/ftb/unides/doc/eeurope.htm>

FTB-Webseiten:

Hinweise zur barrierefreien Gestaltung von Webseiten:

<http://www.fernuni-hagen.de/FTB/new/service/eaccess/doc/access-d.htm>

Aktionsbündnis barrierefreie Informationstechnik:

<http://www.abi-projekt.de>

<http://wob11.de>

Anhang: Übersicht über die Anforderungen aus der Anlage zur BITV

Anforderung 1.

Für jeden Audio- oder visuellen Inhalt sind geeignete äquivalente Inhalte bereitzustellen, die den gleichen Zweck oder die gleiche Funktion wie der originäre Inhalt erfüllen.

Anforderung 2.

Texte und Graphiken müssen auch dann verständlich sein, wenn sie ohne Farbe betrachtet werden.

Anforderung 3.

Markup-Sprachen (insbesondere HTML) und Stylesheets sind entsprechend ihrer Spezifikationen und formalen Definitionen zu verwenden.

Anforderung 4.

Sprachliche Besonderheiten wie Wechsel der Sprache oder Abkürzungen sind erkennbar zu machen.

Anforderung 5.

Tabellen sind mittels der vorgesehenen Elemente der verwendeten Markup-Sprache zu beschreiben und in der Regel nur zur Darstellung tabellarischer Daten zu verwenden.

Anforderung 6.

Internetangebote müssen auch dann nutzbar sein, wenn der verwendete Benutzeragent neuere Technologien nicht unterstützt oder diese deaktiviert sind.

Anforderung 7.

Zeitgesteuerte Änderungen des Inhalts müssen durch die Nutzerin, den Nutzer kontrollierbar sein.

Anforderung 8.

Die direkte Zugänglichkeit der in Internetangeboten eingebetteten Benutzerschnittstellen ist sicherzustellen.

Anforderung 9.

Internetangebote sind so zu gestalten, dass Funktionen unabhängig vom Eingabegerät oder Ausgabegerät nutzbar sind.

Anforderung 10.

Die Verwendbarkeit von nicht mehr dem jeweils aktuellen Stand der Technik entsprechenden assistiven Technologien und Browsern ist sicherzustellen, so weit der hiermit verbundene Aufwand nicht unverhältnismäßig ist.

(In der Begründung zur Rechtsverordnung BITV wird unter "§ 3: Anzuwendende Standards" genauer angegeben, was mit "unverhältnismäßig", "hoher Aufwand", "bestem Bemühen" und ähnlichem gemeint ist. Insbesondere wird in dieser Begründung deutlich gemacht, dass "Nur-Text-Seiten" keine wünschenswerte Lösung darstellen).

Anforderung 11.

Die zur Erstellung des Internetangebots verwendeten Technologien sollen öffentlich zugänglich und vollständig dokumentiert sein, wie z.B. die vom World Wide Web Consortium entwickelten Technologien.

Anforderung 12.

Der Nutzerin, dem Nutzer sind Informationen zum Kontext und zur Orientierung bereitzustellen.

Anforderung 13.

Navigationsmechanismen sind übersichtlich und schlüssig zu gestalten.

Anforderung 14.

Das allgemeine Verständnis der angebotenen Inhalte ist durch angemessene Maßnahmen zu fördern.