

»Gutes« Design per Gesetz? – Anmerkungen zur Barrierefreiheit in der Informationstechnik

Dr. Stefan Voigt

house of user
Burgstrasse 91
60389 Frankfurt am Main
s.voigt@houseofuser.com
www.houseofuser.com

Rainer Heers

Mergentheimerstr. 23
70372 Stuttgart
rainer.heers@web.de

Abstract

Die Gesetze sind erlassen, die Standards sind bekannt, die Technologie ist fortgeschritten, öffentliche Träger müssen ihre Internetangebote barrierefrei gestalten – wie steht es aber um die konkrete Umsetzung von Barrierefreiheit? Und: Kann man gutes Design per Gesetz

verordnen? Der Text beschreibt, ausgehend von den gesetzlichen Vorgaben, welche Besonderheiten die Umsetzung von Barrierefreiheit in Deutschland aufweist und warum nicht alles, was gut gemeint ist, schon gut gemacht ist.

Keywords

Barrierefreiheit;
Behindertengleichstellungsgesetz, BGG;
BITV; Accessibility, Zielvereinbarungen.

1.0 Voraussetzungen

Der deutsche Gesetzgeber hat mit dem am 1. Mai 2002 in Kraft getretenen Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) vom 27.04.2002 umfassende Richtlinien für die Gleichstellung von Behinderten und Nicht-Behinderten geschaffen. Das Gesetz ist weniger ein Vorschriftengesetz als vielmehr ein Instrument, »mit dem man arbeiten muss«¹. Es regelt u.a. die Verbesserung von baulichen Anlagen, Verkehrsmitteln, technischen Gebrauchsgegenständen, Systemen der Informationsverarbeitung, akustischer und visueller Informationsquellen und anderer gestalteter Lebensbereiche. Die Konkretisierung der dem Gesetz zugrunde liegenden allgemeinen Forderung, dass diese Lebensbereiche behinderten Menschen »in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind« (BGG §4), liegt aber in den Händen

1. der Bundesländer, die in eigenen Landesgleichstellungsgesetzen die Umsetzung regeln müssen;

2. der behinderten Bürgerinnen und anerkannter Behindertenverbände, die über das neue Instrument der sog. Zielvereinbarungen mit privaten Unternehmen und Einrichtungen Verträge zur Herstellung von Barrierefreiheit schließen können (und vom Gesetz mit der Möglichkeit von Verwaltungs- bzw. Verbandsklage bewehrt wurden).

Im § 11 regelt das BGG barrierefreie Informationstechnik und stellt klar, dass Träger öffentlicher Gewalt »ihre Internetauftritte und -angebote sowie die von ihnen zur Verfügung gestellten grafischen Programmoberflächen, die mit Mitteln der Informationstechnik dargestellt werden«, so zu gestalten haben, »dass sie von behinderten Menschen grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können«.

Außerdem verpflichtet sich die Bundesregierung, darauf hin zu wirken, »dass auch gewerbsmäßige Anbieter von Internetseiten sowie von grafischen Programmoberflächen, die mit Mitteln der

Informationstechnik dargestellt werden, durch Zielvereinbarungen [...] ihre Produkte entsprechend den technischen Standards [...] gestalten.« Ergänzend und konkretisierend zum BGG hat das Bundesministerium des Inneren am 27. April 2002 die »Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz« (BITV) erlassen. In ihr und der ergänzenden Anlage wird sehr konkret und technisch auf der Höhe vorgeschrieben, was bei der Erstellung von Informationsangeboten zu berücksichtigen ist, damit sie die Ansprüche der Barrierefreiheit erfüllen. Die Verordnung beruft sich bei ihrer Vorgabenformulierung explizit auf die Zugänglichkeitsrichtlinien des World Wide Web Konsortiums (Web Content Accessibility Guidelines 1.0)² und sieht nach drei Jahren eine Überprüfungsregelung vor, die als Indikator der technischen Entwicklung u.a. das Vorliegen einer neuen Fassung der Web Content Accessibility Guidelines des W3C berücksichtigen will.

2.0 Besonderheiten

Im Zusammenhang mit Barrierefreiheit in der Informationstechnik haben wir es also mit mehreren ungewöhnlichen Fakten zu tun:

- Eine (verordnete) ‚Avantgarde‘-Funktion öffentlicher Träger in Bezug auf die Umsetzung technischer Richtlinien und Standards für Internetangebote;
- Ein (Bundes)Gesetz, dass seine Umsetzung nicht über Sanktionen erzwingen will, sondern über sog. Zielvereinbarungen als sozialen Regelungsmechanismus;
- Gesetzliche Vorschriften zur Gestaltung von Internetauftritten öffentlicher Träger;
- Eine Bundesregierung, die gewerbliche Internetangebote zur Beachtung technischer Standards bewegen will;
- Eine Gesetzesverordnung, die sich auf die technischen Richtlinien eines nichtstaatlichen, größtenteils privat finanzierten Konsortiums 3 stützt;
- Eine »Update-Funktion« für eine Gesetzesverordnung in Hinblick auf weitere technische Entwicklungen.

Neben diesen Besonderheiten bleibt als Anekdote am Rand festzuhalten, dass das Globalisierungsmedium per se, das Internet, in der deutschen Gesetzgebung auf eine unzeitgemäße Kleinstaaterei trifft. Während sich die Bundesregierung mit BGG und BITV durchaus ambitioniert und innovativ für die international anerkannten und weit verbreiteten Standards des W3C stark gemacht hat, geht deren Übernahme (und damit praktische Umsetzung) auf Ebene der Bundesländer nur sehr schleppend voran 4. Es darf

getrost bezweifelt werden, ob die sich bereits abzeichnenden unterschiedlichen Ausformungen der internationalen Standards auf Landesebene der Sache – der Durchsetzung umfassender Barrierefreiheit – dienen werden. Die globalen und oft technisch begründeten Ansprüche von W3C, Web Accessibility Guidelines und BITV werden an Ländergrenzen angepasst, die das Medium längst nicht mehr kennt.

3.0 Überlegungen

Geht man von den beschriebenen Voraussetzungen aus, zeigt sich dem Beobachter, dass Bundesregierung und Bundesländer (mit Hilfe von BGG, BITV und deren Übernahme in Landesgesetze) ihre Gesetzesgewalt dazu nutzen, um im Internet »gutes Design« zu evozieren. Interessant ist dieses Phänomen zum einen, weil es etwa in Print- oder elektronischen Medien keine Äquivalente zu diesem Vorgehen gibt. Keine Zeitung in Deutschland ist dazu verpflichtet, eine Blindenausgabe zu erstellen und kein Radio- oder Fernsehsender wird bisher qua Gesetz dazu angehalten, seine Sendungen mit eingebledetem Gebärdendolmetscher oder einem Signal für Braille-Lesegeräte zu übertragen. Zum anderen zeigt das gesetzgeberische Engagement in Bezug auf die Barrierefreiheit von Internetangeboten, dass der Gesetzgeber (übrigens selbst im Vergleich mit Privatunternehmen relativ früh) begriffen hat, dass die Technologie des Internets sich nicht nur innerhalb kürzester Zeit von einer bloßen Technologie zu einer Kulturtechnik entwickeln wird, sondern auch, dass die Entwicklung auch mittel- und langfristig ausgesprochen dynamisch ablaufen wird. So gesehen sichern die gesetzlichen Initiativen zur Barrierefreiheit nicht nur die bloße, in ihrer Bedeutung aber gar nicht zu nicht überschätzende, Zugänglichkeit zu

Informationen (als direkte Übersetzung der angelsächsischen Accessibility) für behinderte Menschen, sondern sogar Grundrechte wie das Grundrecht auf Informationsfreiheit.

Begreift man den Gesetzgeber als Erzwinger von »gutem Design«, ergibt sich weiterhin der bemerkenswerte Umstand, dass sich die öffentlichen Träger in Bezug auf die Umsetzung barrierefreier Informationstechnik in einer (ungewohnten) Rolle als technische Avantgarde oder zumindest als early adopters wieder finden. Eine Rolle, in der sie im öffentlichen Bewusstsein und faktisch sicherlich selten anzutreffen sind. Erschwerend kommt für sie hinzu, dass trotz fortgeschrittener Technologie, trotz wichtiger Verbesserungen im Bereich der Content Management Systeme, trotz steigender Praxiserfahrungen und trotz weiterer Arbeit des W3C die Umsetzung von Barrierefreiheit weiterhin ein Projekt mit hohen technischen und fachlichen Anforderungen bleibt 5. Um der Verantwortung der öffentlichen Träger und seinem eigenen Anliegen in Sachen Barrierefreiheit – Nachdruck zu verleihen, hat der Gesetzgeber den Regelungsmechanismus der Zielvereinbarungen eingeführt 6.

Betroffene behinderte Menschen oder ihre anerkannten Verbände sollen über die Aushandlung von Zielvereinbarungen (auch mit Unternehmen) konkrete Änderungen zur Barrierefreiheit in möglichst vielen Lebensbereichen durchsetzen. Zieht man hier, gewissermaßen auf halbem Weg zwischen Gesetzeserlass und der durch sie vorgeschriebenen Durchsetzung von Barrierefreiheit bis Ende 2005, 7, eine Halbzeitbilanz, erweist sich gerade dieses auf den ersten Blick innovative Instrument (s.o.) als das schwächste Glied in der Kette. In der Datenbank (sic) des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung finden sich bisher (Stand Mitte Juni 2004)

drei Zielvereinbarungen, zwei davon sind im Verhandlungsstadium, eine ist lediglich angekündigt⁸.

Kommen wir zurück auf die Ausgangsüberlegung, dass der Gesetzgeber im Zusammenhang mit Barrierefreiheit als Erzwinger von gutem Design agiert. Berücksichtigt man das bisher Gesagte, ergibt sich als Fazit für die bisherige Umsetzung von Barrierefreiheit in Deutschland eine Erkenntnis, die auch aus anderen Lebensbereichen bekannt ist: Gut gemeint ist noch nicht gut gemacht. Dem Gesetzgeber sind zwar durchaus hehre Ziele und eine relativ schnelle und innovative Vorgehensweise zu bescheinigen, in Sachen Umsetzung aber auch eine Fehleinschätzung der Innovationskraft öffentlicher Träger, eine Überschätzung des Instrumentariums von Zielvereinbarungen (den Versuch war es aber vielleicht wert) und die (bisher) völlige Ausblendung privatwirtschaftlicher Internetangebote. Hier ist zu fragen, ob bei einer demnächst anstehenden Überprüfung der BITV nicht andere Steuerungsmittel zur Umsetzung von Barrierefreiheit in der Informationstechnik denkbar wären, etwa – analog zum GS-Prüfzeichen für technische Produkte – eine Zertifizierung durch unabhängige Gutachter. Die Arbeiten des W3C an den Web Content Accessibility Guidelines 2.0 sind bereits weit fortgeschritten und weisen ebenfalls in Richtung einer besseren Überprüfbarkeit der Richtlinien. Es bleibt also spannend in Sachen Barrierefreiheit.

4.0 References

- 1 H.-Günter Heiden in einer Broschüre zur praktischen Umsetzung des BGG: <http://www.netzwerk-artikel-3.de/dokum/bggleitfaden-standard.pdf>
- 2 Die bei der Erstellung der Richtlinien federführende Web Accessibility Initiative des W3 Konsortiums findet sich unter <http://www.w3.org/WAI/>, die von ihr erstellten Guidelines unter <http://www.w3.org/TR/WCAG10/>
- 3 Vgl. die aktuelle Mitgliederliste des W3C: <http://www.w3.org/Consortium/Member/List>. Nach eigener Definition sind die Mitglieder des W3C vor allem Anbieter technologischer Produkte und Dienstleistungen, Inhalteanbieter, Firmen, Forschungslaboratorien, Standardisierungsgremien und Regierungen.
- 4 Zum Stand der Umsetzung von BGG und BITV in Landesgesetz vgl. <http://www.einfach-fuer-alle.de/artikel/bitv/landesgleichstellungsgesetze>
- 5 Dies zeigt sich auch daran, dass in der Privatwirtschaft und selbst bei IT-Dienstleistern und Softwareproduzenten Barrierefreiheit immer noch ein weitgehend unbekanntes Qualitätskriterium für Internetangebote ist. Das Internetportal Einfach für Alle der Aktion Mensch listet ganze drei Internetangebote als »Überflieger« in Bezug auf realisierte Barrierefreiheit auf: <http://www.einfach-fuer-alle.de/artikel/ueberflieger/> (Stand Mitte Juni 2004), zwei davon sind Projekte öffentlicher Träger.
- 6 Zum Entstehen der Regelung über Zielvereinbarungen und ihrer (geplanten) Anwendung s. <http://www.netzwerk-artikel-3.de/dokum/refzielv.php>
- 7 Zu den Umsetzungsfristen s. BITV § 4, http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_90156.htm
- 8 <http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/datenbanken/ziel/index.cfm>

»Es ist erlaubt digitale und Kopien in Papierform des ganzen Papers oder Teilen davon für den persönlichen Gebrauch oder zur Verwendung in Lehrveranstaltungen zu erstellen. Der Verkauf oder gewerbliche Vertrieb ist untersagt. Rückfragen sind zu stellen an den Vorstand des GC-UPA e.V. (Postfach 80 06 46, 70506 Stuttgart).
Proceedings of the 2nd annual GC-UPA Track Paderborn, September 2004
© 2004 German Chapter of the UPA e.V.«

