



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2022
SWD(2022) 411 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Überprüfung der Anwendung der Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (Richtlinie über Barrierefreiheit im Internet)

{SWD(2022) 410 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Überprüfung der Anwendung der Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (Richtlinie über Barrierefreiheit im Internet)

1. HINTERGRUND

Nach der Richtlinie (EU) 2016/2102 über Barrierefreiheit im Internet¹ müssen die Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen für die Nutzer allgemein und insbesondere für Menschen mit Behinderungen leichter zugänglich gemacht werden. Sie trat am 22. Dezember 2016 in Kraft. Nach Artikel 13 der Richtlinie muss die Kommission die Richtlinie und ihre Durchführungsbeschlüsse² überprüfen und dabei Folgendes berücksichtigen: i) die **Überwachungsberichte der Mitgliedstaaten**, ii) die **Anwendung des Durchsetzungsverfahrens der Richtlinie**, iii) eine Überprüfung der **technologischen Fortschritte**, die die barrierefreie Zugänglichkeit einiger derzeit von der Richtlinie ausgenommener Arten von Inhalten erleichtern könnten. Die Bewertung erstreckt sich auf die ersten drei Jahre der Anwendung der Richtlinie (2018–2021).

2. METHODIK

Die hauptsächlichen Ergebnisse und Erkenntnisse, die in dieser Unterlage dargelegt werden, gehen auf eine externe unterstützende Studie zurück. Die Studie umfasste eine Literaturrecherche, eine Analyse der Berichte der Mitgliedstaaten über die Ergebnisse der Überwachung und der Anwendung des Durchsetzungsverfahrens gemäß der Richtlinie, eine öffentliche Konsultation sowie gezielte Konsultationen mit den wichtigsten Interessengruppen, darunter auch der Sachverständigengruppe für die Richtlinie über Barrierefreiheit im Internet mit Vertretern der Mitgliedstaaten. Die Richtlinie und ihre Durchführungsbeschlüsse wurden anhand von fünf Kriterien überprüft: **Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert**.

¹ [Richtlinie \(EU\) 2016/2102](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (ABl. L 327 vom 2.12.2016, S. 1).

² [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2018/1523](#) zur Festlegung einer Mustererklärung zur Barrierefreiheit (ABl. L 256 vom 12.10.2018); [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2018/1524](#) zur Festlegung einer Überwachungsmethodik und der Modalitäten für die Berichterstattung der Mitgliedstaaten (ABl. L 256 vom 12.10.2018); und [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2018/2048](#) über die harmonisierte Norm für Websites und mobile Anwendungen (ABl. L 327 vom 21.12.2018).

Eine detaillierte Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen ist nur begrenzt möglich. Grund dafür sind vor allem die Schwierigkeiten bei der Quantifizierung und Monetarisierung der Kosten und des Nutzens der Barrierefreiheit im Internet, der Inklusion und der Nichtdiskriminierung sowie die begrenzte Verfügbarkeit relevanter Daten. Dennoch werden die Gesamtbewertung sowie die Ergebnisse und Schlussfolgerungen, die auf alternativen Näherungsdaten und auf der Triangulation der Ergebnisse aus verschiedenen Quellen beruhen, als solide und gründlich betrachtet.

3. ERGEBNISSE

Die Bewertung zeigt, dass die Kommission ihre messbaren Verpflichtungen aus der Richtlinie erfüllt hat (Annahme von Durchführungsrechtsakten, Harmonisierung einer Norm) und dass alle Mitgliedstaaten einschlägige Maßnahmen ergriffen haben (Umsetzung, Einrichtung von Überwachungs-, Berichterstattungs- und Durchsetzungsstellen, Sensibilisierung und Verbesserung der barrierefreien Zugänglichkeit). Dennoch sind noch weitere große praktische Fortschritte nötig, um zu erreichen, dass alle Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen für Menschen mit Behinderungen – unabhängig von der Art der Behinderung – uneingeschränkt zugänglich sind. Bei den meisten Maßnahmen lag der Schwerpunkt bislang auf sehbehinderten Personen, und in den Normungsgremien wird weiter an den Anforderungen für Personen mit kognitiven Beeinträchtigungen gearbeitet.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass im Wortlaut der Richtlinie „besser zugängliche“ Websites und mobile Anwendungen (nicht absolut zugängliche) gefordert werden, die Richtlinie bietet aber nur begrenzte Instrumente zur Messung der Fortschritte in der Kategorie der „teilweisen Vereinbarkeit“, zu der die meisten von ihr erfassten Inhalte gehören. Websites und Apps können der Richtlinie entsprechen, auch wenn sie nicht alle Barrierefreiheitskriterien der harmonisierten europäischen Norm erfüllen, sofern in der Erklärung zur Barrierefreiheit alternative Wege des Zugriffs auf technisch nicht zugängliche Inhalte beschrieben werden. Angesichts der nun geschaffenen Grundlagen und der Bemühungen der Mitgliedstaaten um eine bessere Barrierefreiheit scheint es wahrscheinlich, dass sich der Trend zu „besser zugänglichen“ Websites und mobilen Apps sowohl in Bezug auf die Quantität als auch die Qualität fortsetzen wird, insbesondere auch angesichts der neuen Anforderungen des europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit³, der ab 2025 zur Anwendung kommen wird. Da die Barrierefreiheit ein Prozess und keine einmalige Maßnahme ist, schneiden die Mitgliedstaaten, in denen öffentliche Stellen den barrierefreien Webzugang in ihre Digitalisierungs- und Kommunikationsstrategien eingebettet haben, deutlich besser ab.

a) Wirksamkeit

In Anbetracht der Bewertungskriterien lässt sich feststellen, dass **die Richtlinie in die richtige Richtung weist, um ihre Ziele zu erreichen**. Erstens hat die Richtlinie über Barrierefreiheit im Internet, wie aus der externen Studie zur Unterstützung der Überprüfung hervorgeht, durch die Harmonisierung der Vorschriften und die Ankurbelung der Nachfrage das Funktionieren des

³ [Richtlinie \(EU\) 2019/882](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 70).

Binnenmarkts für Dienstleistungen zur Erleichterung des barrierefreien Webzugangs **wirksam** verbessert. Zweitens hat sich die vor dem Erlass der Richtlinie schlechte **barrierefreie Zugänglichkeit** der Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen **verbessert**, wenngleich viele Menschen mit Behinderungen, die an der öffentlichen Konsultation teilnahmen, nach wie vor über **Schwierigkeiten bei der Nutzung** von Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen klagen. Die wichtigsten Faktoren für den Erfolg der Richtlinie waren: i) die Einführung des Feedback-Mechanismus und des Durchsetzungsverfahrens; ii) die Modalitäten für eine regelmäßige Überwachung und Berichterstattung; iii) die Einführung der Erklärungen zur Barrierefreiheit.

b) Effizienz

Die Ergebnisse der Überprüfung deuten darauf hin, dass die Richtlinie **effizient konzipiert und umgesetzt** wurde und dass die Verwendung von EU-Mitteln angemessen und verhältnismäßig war. Obwohl die meisten öffentlichen Stellen erklärten, die Richtlinie habe zusätzliche wirtschaftliche Kosten verursacht, zeigen die gesammelten Erkenntnisse, dass die **mit der Barrierefreiheit verbundenen Kosten kein größeres Hindernis für die Umsetzung** der Richtlinie darstellen. Es gab nur sehr wenige Fälle, in denen öffentliche Stellen die in der Richtlinie vorgesehene Ausnahmeklausel wegen unverhältnismäßiger Belastung Anspruch nahmen.

c) Kohärenz

Aufgrund der Rückmeldungen der Interessenträger und der Überprüfung der einschlägigen internationalen und EU-Maßnahmen lässt sich feststellen, dass die Richtlinie **in sich kohärent** ist und **keine Überschneidungen oder Unstimmigkeiten** mit anderen Bereichen der EU-Politik oder EU-Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit im Internet aufweist, wie etwa dem europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit oder der Strategie der Kommission für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030. Die Richtlinie ist auch **nach außen kohärent** und steht im Einklang mit internationalen Verträgen und Maßnahmen zur Förderung der digitalen und sozialen Inklusion von Menschen mit Behinderungen.

d) Relevanz

Angesichts des sich wandelnden europäischen und internationalen politischen Umfelds ist die Richtlinie **für ihre wichtigsten Interessenträger nach wie vor relevant**. Das Engagement der EU für den digitalen Wandel, mit dem die laufende Digitalisierung des öffentlichen Sektors und die Nutzung öffentlicher Online-Dienste vorangetrieben werden, hat seit dem Amtsantritt der derzeitigen Kommission weiter zugenommen und ist gerade während der COVID-19-Pandemie deutlich sichtbar geworden. Im digitalen Kompass 2030 werden in diesem Zusammenhang ehrgeizige Ziele für das Jahr 2030 gesetzt, was den anhaltenden Bedarf an barrierefreien Websites und mobilen Anwendungen bestätigt.

e) EU-Mehrwert

Die Überprüfung deutet darauf hin, dass **die Verbesserung der Online-Zugänglichkeit** öffentlicher Dienste und somit die Verbesserung der digitalen Inklusion der Nutzer einen **erheblichen EU-Mehrwert** aufweist. In vielen Mitgliedstaaten führte die Verabschiedung der Richtlinie zur **Einführung nationaler Rechtsvorschriften über Barrierefreiheit im Internet, die es zuvor nicht gab**. Wie es die Überwachungsberichte der Mitgliedstaaten über die Barrierefreiheit belegen, hätten die Mitgliedstaaten allein ohne die Richtlinie ein derartiges

Ausmaß an Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit im Internet, einschließlich der Sensibilisierung im öffentlichen Sektor, nicht entfaltet. Ebenso hätte es auch keine harmonisierten technischen Anforderungen gegeben, sodass der Binnenmarkt weiterhin auf nationaler Ebene zersplittert geblieben wäre.

f) Ergebnisse in Bezug auf Überwachung, Durchsetzung und technologische Fortschritte

Mit Blick auf die Anforderung des Artikels 13 der Richtlinie gibt es folgende Hauptergebnisse:

- 25 Mitgliedstaaten legten der Kommission **Überwachungsberichte** vor. Die wichtigsten Ergebnisse aus der Analyse der Berichte lauteten wie folgt: i) eine grenzüberschreitende Bereitstellung von Barrierefreiheitsinstrumenten ist verfügbar und wird voraussichtlich zunehmen; ii) im Rahmen der Richtlinie geförderte Schulungsprogramme und Sensibilisierungsmaßnahmen wurden von fast allen Mitgliedstaaten, die einen Bericht vorgelegt haben, durchgeführt.
- Zwar haben alle Mitgliedstaaten ein förmliches Durchsetzungsverfahren geschaffen und eine benannte Durchsetzungsstelle eingerichtet, doch die Anwendung des **Durchsetzungsverfahrens** der Richtlinie hat noch nicht ihr volles Potenzial erreicht. Häufig ist den Nutzern das Verfahren nicht bekannt oder sie fühlen sich bei seiner Inanspruchnahme unsicher.
- Die Überprüfung der **technologischen Fortschritte** hat gezeigt, dass automatisierte oder effiziente und leicht umzusetzende Mittel, die auch auf künstliche Intelligenz und maschinelles Lernen setzen, zunehmend in Werkzeugen verwendet werden, die für die digitale Barrierefreiheit von Bedeutung sind, was dazu beiträgt, die Barrierefreiheit einiger derzeit von der Richtlinie ausgenommener Arten von Inhalten zu verbessern.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ERKENNTNISSE

Ausgehend von diesen Ergebnissen führt die Bewertung zu den folgenden wichtigsten Erkenntnissen, die bei künftigen politischen Initiativen im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit im Internet berücksichtigt werden könnten.

- Sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor besteht ein **Mangel an Fachwissen im Bereich der digitalen Barrierefreiheit**, weshalb es für öffentliche Stellen schwierig ist, Barrierefreiheitslösungen zu beschaffen oder Fachleute einzustellen. Es bestehen Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen, sich zu Experten für digitale Barrierefreiheit ausbilden zu lassen und als solche zu arbeiten.
- Befragte Interessenträger wiesen auf die Bedeutung folgender Aspekte hin: i) Verbesserung der Ausbildungsmöglichkeiten, ii) obligatorische Barrierefreiheitsmodule für IKT-Lehrpläne (Informations- und Kommunikationstechnologie) an Hochschulen; iii) berufliche Zertifizierungen, auch für Menschen mit Behinderungen, die als Experten für Barrierefreiheit arbeiten wollen.
- **Das Potenzial des Feedback-Mechanismus und des Durchsetzungsverfahrens ist noch nicht voll ausgeschöpft worden.** Öffentliche Stellen und andere Organisationen erklärten, dass sie sich dieser Mechanismen bewusst sind, wogegen Endnutzer eher von einer geringen

Kenntnis und Nutzung berichteten. Die Bekanntmachung und Förderung der Nutzung des Feedback-Mechanismus und des Durchsetzungsverfahrens könnte allen Interessenträgern zugutekommen, weil dadurch einerseits öffentliche Stellen auf Fragen der Barrierefreiheit aufmerksam gemacht und andererseits Inhalte für die Nutzer leichter barrierefrei zugänglich gemacht werden.

- Die **Überwachungsergebnisse der Mitgliedstaaten sind nur begrenzt vergleichbar**. Wegen der Flexibilität der in der Richtlinie und ihren Durchführungsrechtsakten vorgesehenen Überwachungsmethodik und Berichterstattungskriterien und insbesondere mangels einer gemeinsamen Definition der drei Vereinbarkeitsstufen (unvereinbar, teilweise vereinbar oder vollständig vereinbar) ist es schwierig, einen direkten Barrierefreiheitsvergleich zwischen den Mitgliedstaaten anzustellen.