

Elektronische Zugänglichkeit von einzelnen Dokumenten in Verwaltungsverfahren des Bundes

Stellungnahme mit Handlungsempfehlungen

Stand: 27. August 2019

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	4
II.	Einleitung.....	6
III.	Anspruch auf Zugänglichmachung	10
A.	Anspruch aus § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG	10
1.	Inhalt des Anspruchs.....	10
a)	Gegenstand: Bescheide, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke..	10
b)	Umfang des Anspruchs	11
c)	Zeitpunkt der Zugänglichmachung.....	12
2.	Voraussetzungen und Hindernisse des Anspruchs.....	12
a)	Voraussetzungen.....	12
(1)	Berechtigte	12
(2)	Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsverfahren	12
(3)	Ausübung des Wahlrechts durch die berechtigte Person	13
(a)	Formen der Zugänglichmachung.....	13
(b)	Mitteilung der gewählten Form durch die berechtigte Person.....	15
(c)	Pflicht der Behörde, auf das Wahlrecht hinzuweisen	16
(i)	Zeitpunkt der Hinweiserteilung.....	16

(ii) Form des Hinweises	18
(iii) Hinweispflicht bei rechtlicher Vertretung durch sehende Person	19
(iv) Erneuter Hinweis in neuem Verwaltungsverfahren?	19
b) Hindernisse.....	21
(1) Zurückweisungsrecht der Behörde bei Ungeeignetheit der gewählten Form der Zugänglichmachung	21
(2) Übermäßige Kosten der Zugänglichmachung?	24
(3) Keine Bereitstellungsmöglichkeit durch die Behörde selbst?.....	24
(4) Erforderlichkeit der Zugänglichmachung?	25
(5) Mitwirkungspflicht der blinden oder sehbehinderten Person?.....	26
B. Anspruch aus § 7 Absatz 1 Satz 1 mit Absatz 2 BGG?	27
IV. Rechtsfolge der nicht erfolgten Wahrnehmbarmachung	30
V. Gerichtliche Durchsetzung des Anspruchs auf Zugänglichmachung.....	30

I. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

1. Der Anspruch aus § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG erstreckt sich auf alle Mitteilungen, Auskünfte, Anhörungen und dergleichen, die bezogen auf den Gegenstand des Verwaltungsverfahrens gegenüber der oder dem blinden oder sehbehinderten Beteiligten im Verwaltungsverfahren zuzustellen oder formlos bekannt zu geben sind. Er umfasst keine allgemeinen Merkblätter, Informationsbroschüren und vergleichbare Veröffentlichungen. Aus ihm lässt sich eine Verpflichtung, eine Akteneinsicht in wahrnehmbarer Form zu gewähren, nicht ableiten.
2. Berechtigt sind nur blinde und sehbehinderte Menschen, die in einem eigenen Verwaltungsverfahren beteiligt sind, nicht Bevollmächtigte wie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte und auch nicht gesetzliche Vertreter/-innen, wie z. B. der blinde Vorstand eines eingetragenen Vereins.
3. Die Behörde muss eine blinde oder sehbehinderte Person auf ihr Recht, eine Form der Zugänglichmachung zu wählen, hinweisen, sobald ihr die Blindheit oder Sehbehinderung bekannt wird. Das gilt auch dann, wenn die Behörde davon ausgehen darf, dass der blinde oder sehbehinderte Mensch in seiner Nähe eine Person hat, die ihr die Dokumente vorlesen kann (gegen OVG Bln-Bbg, Beschluss vom 7.3.17 – OVG 6 N 4.17).
4. Der Hinweis auf das Wahlrecht muss selbst in einer wahrnehmbaren Form erfolgen. Am einfachsten dürfte sein, die berechnigte Person anzurufen, die mündlich (telefonisch) festgelegte Wahl in der Akte zu vermerken. Es empfiehlt sich, den Hinweis in der Form zu wiederholen, die die Person mündlich gewählt hatte.
5. Eine Form für die Wahl der berechtigten Person sieht das Gesetz nicht vor. Ausreichend ist also auch die mündliche (telefonische) Mitteilung, in welcher Form die Dokumente zur Verfügung gestellt werden sollen. Eine mündlich erklärte Wahl sollte in der Akte vermerkt und der Hinweis auf das Wahlrecht

- und die gewählte Form der Zugänglichmachung der blinden oder sehbehinderten Person in der gewählten Form noch einmal übermittelt werden.
6. Die bloß mündliche Form der Zugänglichmachung sollte vermieden werden, weil ansonsten später nicht nachvollzogen werden kann, was genau vorgelesen wurde und auch für den/die Bürger/-in keine Möglichkeit besteht, das Dokument später noch einmal nachzuvollziehen. Wählt eine blinde oder sehbehinderte Person die bloße mündliche Zugänglichmachung sollte daher eine Empfehlung ausgesprochen werden, diese zugleich aufzuzeichnen und die Aufzeichnung zukommen zu lassen.
 7. Die Behörde ist an die von der blinden oder sehbehinderten Person gewählte Form der Zugänglichmachung gebunden. Sie kann diese nur ablehnen, wenn sie ungeeignet ist. Allein wegen übermäßiger Kosten kann die Behörde die gewählte Form der Zugänglichmachung nicht zurückweisen.
 8. Ungeeignet ist auch eine rechtswidrige Form der Zugänglichmachung, insbesondere eine nicht datenschutzkonforme Form. Eine Übermittlung eines wahrnehmbaren Dokuments mittels ungeschützter E-Mail kann daher zu Recht von der Behörde zurück gewiesen werden, nicht aber die Übermittlung mit einer Ende-zu-Ende verschlüsselten E-Mail oder über ein datenschutzkonformes Online-Portal sowie die Übermittlung eines Datenträgers der elektronischen Textdatei mit einfachem Brief.
 9. Ungeeignet kann auch eine Form der Zugänglichmachung sein, die die Behörde erst einrichten müsste (z. B. ein barrierefreies, datenschutzkonformes Online-Portal) und die aufgrund der damit verbundenen Dauer keine zügige und ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens gewährleistet.
 10. Weist die Behörde eine gewählte Form der Zugänglichmachung zu Recht zurück, lebt das Wahlrecht wieder auf und die Behörde muss erneut auf das Wahlrecht hinweisen, am besten indem sie zugleich Formen der Zugänglichmachung anbietet, die sie selbst für geeignet hält.

II. Einleitung

Die elektronische Zugänglichmachung von einzelnen Dokumenten in
Verwaltungsverfahren des Bundes in einer für blinde oder sehbehinderte Menschen
wahrnehmbaren Form ist in § 10 Absatz 1 Satz 2 Behindertengleichstellungsgesetz
(BGG) in Verbindung mit der Verordnung über barrierefreie Dokumente in der
Bundesverwaltung (VBD) für alle Träger öffentlicher Gewalt im Sinne von § 1 Absatz
1a BGG, einschließlich der bundesunmittelbaren Träger der Sozialversicherung,
ausdrücklich geregelt. Im Sozialgesetzbuch (SGB) gibt es keine speziellere
Regelung zur Zugänglichmachung von Dokumenten für blinde und sehbehinderte
Menschen, die vorrangig anzuwenden wäre.¹

Gar keine speziellen Regelungen zur Kommunikation mit Menschen mit
Behinderungen finden sich im Verwaltungsverfahrensgesetz² und in der
Abgabenordnung.³ Hier zeigt sich der Charakter des BGG als Querschnittsgesetz,
das Regelungen zu unterschiedlichen Bereichen enthält, die zum Teil
schwerpunktmäßig in den Verwaltungsverfahrensgesetzen (sowie den
Prozessordnungen) geregelt sind.

Die Bundesländer haben weitgehend inhaltsgleiche Regelungen zu § 10 Absatz 1
Satz 2 BGG erlassen.⁴ Soweit eine Behörde von den vorgenannten Vorschriften
nicht erfasst wird, sind diese entsprechend anzuwenden.⁵

¹ Anders als zu Kommunikationshilfen und zur Leichten Sprache, vgl. § 17 Absatz 2, Absatz 2a SGB I
und § 19 Absatz 1 Satz 2, Absatz 1a SGB X

² Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel
2014, S. 242 (unter E. V., 8.)

³ Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel
2014, S. 248 (unter E. V., 14. b))

⁴ § 9 Absatz 2 Landes-Behindertengleichstellungsgesetz Baden-Württemberg (L-BGG); Artikel 12
Absatz 1 Sätze 2 und 3 Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz (BayBGG); § 16 Sätze 2 und 3

Das BGG gilt für das gesamte (Sozial-) Verwaltungsverfahren einschließlich des Vorverfahrens.⁶ Nach Abschluss des Vorverfahrens findet über § 61 Absatz 1 Sozialgerichtsgesetz (SGG)⁷ und § 55 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)⁸ § 191a Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) in Verbindung mit der Verordnung zur barrierefreien Zugänglichkeit von Dokumenten für blinde und sehbehinderte Personen im gerichtlichen Verfahren (Zugänglichkeitsverordnung - ZMV) Anwendung. Diese Vorschriften enthalten weitgehend ähnliche Regelungen wie § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG in Verbindung mit der VBD. § 191a GVG in Verbindung mit der ZMV ist entsprechend auch in Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anzuwenden (§ 17b Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG)).⁹

Landesgleichberechtigungsgesetz Berlin (LGBG); § 8 Absatz 2 Brandenburgisches Behindertengleichstellungsgesetz (BbgBGG); § 10 Absatz 1 Satz 2 Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz (BremBGG); § 9 Absatz 1 Sätze 2 und 3 Hamburgisches Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (HmbGGbM); § 12 Absatz 1 Satz 2 Hessisches Behinderten-Gleichstellungsgesetz (HessBGG); § 12 Absatz 1 Satz 2 Landesbehindertengleichstellungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (LBGG M-V); § 8 Absatz 2 Niedersächsisches Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG); § 9 Absatz 3 Satz 1 Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen (BGG NRW); § 6 Absatz 1 Satz 2 Landesgesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen Rheinland-Pfalz (LGGBehM); § 7 Absatz 1 Sätze 2 und 3 Saarländisches Behindertengleichstellungsgesetz (SBGG); § 8 Satz 2 Sächsisches Integrationsgesetz (SächsIntegrG); § 15 Absatz 2 Behindertengleichstellungsgesetz Sachsen-Anhalt (BGG LSA); § 13 Sätze 2 und 3 Landesbehindertengleichstellungsgesetz Schleswig-Holstein (LBGG); § 13 Absatz 1 Sätze 2 und 3 Thüringer Gesetz zur Gleichstellung und Verbesserung der Integration von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG).

⁵ LSG Sachsen, Urteil vom 16.03.2016 – L 8 SO 10/14 -, Rz. 24; zustimmend: Hlava, Daniel, DVfR-Forum, Fachbeitrag A2-2017; Einzelheiten können hier nicht erörtert werden.

⁶ Vgl. LSG Sachsen, Urteil vom 16.03.2016 – L 8 SO 10/14 -, Rz. 24

⁷ Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel 2014, S. 242 (unter E. V., 7.)

⁸ Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel 2014, S. 243 (unter E. V., 8.)

⁹ So Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel 2014, S. 243 (unter E. V., 11.) gegen Kunze in Umbach/Clemens/Dollinger, § 17 BVerfGG Rn. 17 (zitiert nach Bunde, ebenda)

§ 191a GVG in Verbindung mit der ZMV gilt daneben auch sinngemäß für die Finanzgerichtsbarkeit (§ 52 Absatz 1 Finanzgerichtsordnung - FGO),¹⁰ entsprechend in der Arbeitsgerichtsbarkeit (§ 9 Absatz 2 Satz 1 Arbeitsgerichtsgesetz – ArbGG)¹¹ und ist auch entsprechend in Verfahren in Familiensachen und der Freiwilligen Gerichtsbarkeit anzuwenden (§ 488 Absatz 3 Satz 1 Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit - FamFG).¹²

§ 10 Absatz 1 Satz 2 BGG steht zum einen im Zusammenhang mit § 12a Absatz 1 Satz 2 BGG, nach der die öffentlichen Stellen des Bundes nach § 12 BGG spätestens bis zum 23. Juni 2021 ihre elektronisch unterstützten Verwaltungsabläufe, einschließlich ihrer Verfahren zur elektronischen Vorgangsbearbeitung und elektronischen Aktenführung, barrierefrei gestalten. Allerdings setzt § 12a BGG voraus, dass ein elektronischer Verwaltungsablauf überhaupt eingeführt worden ist.¹³ Je mehr elektronische Verwaltungsabläufe eingeführt und von den Bürgerinnen und Bürgern genutzt werden, umso mehr wird die elektronische Zugänglichkeit nach § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG an Bedeutung verlieren.

Das Verhältnis von § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG zu § 12a Absatz 1 Satz 2 BGG verdeutlicht zugleich, dass es sich bei § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG um eine gesetzlich ausgestaltete Form der angemessenen Vorkehrung im Sinne von § 7 Absatz 2 BGG handelt, während § 12a Absatz 1 Satz 2 BGG eine Verpflichtung zur Barrierefreiheit im Sinne von § 4 BGG ist. Deshalb wird abschließend der Frage nachgegangen, ob

¹⁰ Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel 2014, S. 247 (unter E. V., 14. a))

¹¹ Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel 2014, S. 241 (unter E. V., 5.)

¹² Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel 2014, S. 240 (unter E. V., 4.)

¹³ Pflichten zur Einführung von elektronischen Kommunikationsformen der Bundesverwaltung ergeben sich aus dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz - E-GovG)

sich ein Anspruch auf Zugänglichmachung über § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG hinaus auch aus § 7 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 BGG aus dem Benachteiligungstatbestand der Versagung angemessener Vorkehrungen ergeben kann.

III. Anspruch auf Zugänglichmachung

A. Anspruch aus § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG

1. Inhalt des Anspruchs

§ 10 Absatz 1 Satz 2 BGG gibt blinden und sehbehinderten Menschen zur Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsverfahren einen Anspruch auf Zugänglichmachung von Bescheiden, öffentlich-rechtlichen Verträgen und Vordrucken ohne zusätzliche Kosten in einer für sie wahrnehmbaren Form nach Maßgabe der VBD.

a) Gegenstand: Bescheide, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke

Der Anspruch umfasst Bescheide, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke (Dokumente), einschließlich der Anlagen, die die Dokumente in Bezug nehmen (§ 2 VBD). Die Aufzählung in § 2 VBD ist abschließend.¹⁴ Das Wort „insbesondere“ in § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG bezieht sich nicht auf die nachfolgend genannten „Bescheide, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke“,¹⁵ sondern stellt klar, dass es sich bei § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG um einen Sonderfall von § 10 Absatz 1 Satz 1 BGG handelt, nach der bei der Gestaltung von Bescheiden, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtlichen Verträgen und Vordrucken eine Behinderung von Menschen zu berücksichtigen ist.¹⁶

¹⁴ Köhler, Karl, Friedrich, Das Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen für Menschen mit Behinderungen im Sozialverwaltungsverfahren, in: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, Heft 2/2017, S. 43 (S. 49 unter 5.1)

¹⁵ So aber Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel 2014, S. 192 (unter E. III., 6. a))

¹⁶ „Insbesondere“ steht in § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG bei „verlangen“ und nicht bei „Bescheide, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke“. Das Wort steht auch nicht in § 10 Absatz 1 Satz 1 BGG,

Zuzustimmen ist allerdings der Auffassung, dass sich § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG auf alle Mitteilungen, Auskünfte, Anhörungen und dergleichen erstreckt, die bezogen auf den Gegenstand des Verwaltungsverfahrens gegenüber der oder dem blinden oder sehbehinderten Beteiligten im Verwaltungsverfahren zuzustellen oder formlos bekannt zu geben sind. Das ergibt sich aus dem Zweck der Vorschrift, eine selbstbestimmte Wahrnehmung der eigenen Rechte im Verwaltungsverfahren zu ermöglichen.¹⁷

Anders als im gerichtlichen Verfahren, in der ein Anspruch auf Akteneinsicht in einer für die betreffenden Person wahrnehmbaren Form bestehen kann (§ 191a Absatz 1 Satz 3 GVG), kennt § 10 Absatz 1 Satz 2 einen solchen Anspruch nicht. Auch allgemeine Merkblätter und Informationsbroschüren werden daher von § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG nicht umfasst.¹⁸ Ein solcher Anspruch könnte sich daher nur aus dem Benachteiligungstatbestand der Versagung angemessener Vorkehrungen ergeben (dazu unter III. B.)

b) Umfang des Anspruchs

Bei der Zugänglichmachung ist der individuelle Bedarf der Berechtigten zu berücksichtigen (§ 5 Absatz 1 Satz 2 VBD). Eine Zugänglichmachung, die über das hinausgeht, was zur Wahrnehmung erforderlich ist, kann nicht verlangt werden.

wäre aber gerade dort zu erwarten gewesen, weil die Verpflichtung aus § 10 Absatz 1 Satz 1 BGG, die alle Behinderungsformen betrifft, weiter geht.

¹⁷ Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel 2014, S. 192 (unter E. III., 6. a); Köhler, Karl, Friedrich, Das Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen für Menschen mit Behinderungen im Sozialverwaltungsverfahren, in: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, Heft 2/2017, S. 43 (S. 49 unter 5.2); das regelt § 2 Absatz 1 ZMV für das ordentliche Gerichtsverfahren ausdrücklich.

¹⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4575, unter 7.8 (S. 119); Welti, Felix, et. al, Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes, unter III., 4., c. cc. (S. 465); Köhler, Karl, Friedrich, Das Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen für Menschen mit Behinderungen im Sozialverwaltungsverfahren, in: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, Heft 2/2017, S. 43 (S. 49 unter 5.2); so auch Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel 2014, S. 192 (unter E. III., 6. a) am Ende)

c) Zeitpunkt der Zugänglichmachung

Die Dokumente sollen den Berechtigten, soweit möglich, gleichzeitig mit der Bekanntgabe auch in der für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden (§ 4 VBD). Die Zugänglichmachung muss jedenfalls so rechtzeitig erfolgen, dass Rechte im Verwaltungsverfahren noch effektiv wahrgenommen werden können.

2. Voraussetzungen und Hindernisse des Anspruchs

a) Voraussetzungen

(1) Berechtigte

Berechtigt sind alle blinden Menschen und Menschen mit anderen Sehbehinderungen nach Maßgabe des § 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes, die in dem konkreten Verwaltungsverfahren beteiligt sind (§ 10 Absatz 1 Satz 2 BGG in Verbindung mit § 1 Absatz 1 VBD). Spezifische Fragen im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Zugänglichmachung in wahrnehmbarer Form ergeben sich nicht. Deshalb wird auf nähere Ausführungen verzichtet.

(2) Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsverfahren

Der Anspruch auf Zugänglichmachung in wahrnehmbarer Form besteht nur, soweit eigene Rechte in einem Verwaltungsverfahren wahrgenommen werden. Blinde und sehbehinderte Bevollmächtigte, die eine sehende Person vertreten, sind nach § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG nicht berechtigt, eine Zugänglichmachung für sich selbst zu verlangen, weil sie nicht eigene Rechte im Verwaltungsverfahren geltend machen.¹⁹

¹⁹ Welti, Felix, et. al, Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes, unter III. 4. c. bb. (S. 462) unter Verweis auf Dau, in: Dau/Düwell/Joussen (Hrsg.), LPK-SGB IX, BGG, 3. Auflage (2011),

Auch hier kann sich ein Anspruch nur aus dem Benachteiligungstatbestand der Versagung angemessener Vorkehrungen ergeben (vgl. unter III. B.) Im gerichtlichen Verfahren haben blinde oder sehbehinderten Bevollmächtigte demgegenüber dieselben Rechte wie die blinden oder sehbehinderten Verfahrensbeteiligten selbst (§ 191a Absatz 1 Satz 4 GVG).

Nicht berechtigt sind daher auch blinde oder sehbehinderte gesetzliche Vertreter/-innen von juristischen Personen in Verwaltungsverfahren, die die juristische Person betreffen, wie etwa der Vorstand eines eingetragenen Vereins (e. V.) oder der Geschäftsführer einer GmbH (GmbH).

(3) Ausübung des Wahlrechts durch die berechtigte Person

Die Berechtigten haben ein Wahlrecht zwischen den in § 3 VBD genannten Formen, in denen Dokumente zugänglich gemacht werden können (§ 5 Absatz 2 Satz 1 VBD). Sie haben der nach § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG verpflichteten Stelle rechtzeitig mitzuteilen, in welcher Form und mit welchen Maßgaben die Dokumente zugänglich gemacht werden sollen (§ 5 Absatz 2 Satz 2 VBD).

(a) Formen der Zugänglichmachung

Die Dokumente können den Berechtigten schriftlich, elektronisch, akustisch, mündlich oder in sonstiger Weise zugänglich gemacht werden (§ 3 Absatz 1 VBD). Die Zugänglichmachung „in sonstiger Weise“ verdeutlicht, dass jede geeignete (vgl. § 5 Absatz 2 Satz 3 VBD) Form der Zugänglichmachung denkbar ist. Es ist

§ 9 Rn. 3; Köhler, Karl, Friedrich, Das Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen für Menschen mit Behinderungen im Sozialverwaltungsverfahren, in: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, Heft 2/2017, S. 43 (S. 49 unter 5.1)

deswegen auch kleine klare Zuordnung zu einer der Formen der Zugänglichmachung notwendig.

Zur Zugänglichmachung in schriftlicher Form (Braille- oder Blindenschrift, Großdruck) finden sich nähere Angaben in § 3 Absatz 2 VBD. Fragen dazu sind der Bundesfachstelle Barrierefreiheit bislang nicht bekannt geworden.

Unter einer akustischen Zugänglichmachung ist jede Aufnahme auf einem Tonträger zu verstehen.²⁰ Eine bloß mündliche Zugänglichmachung - unmittelbar oder telefonisch - ohne Aufzeichnung auf einen beliebigen Tonträger sollte vermieden werden, weil ansonsten später nicht nachvollzogen werden kann, was genau vorgelesen wurde und auch für den/die Bürger/-in keine Möglichkeit besteht, das Dokument später noch einmal nachzuvollziehen.²¹ Wählt eine blinde oder sehbehinderte Person die bloße mündliche Zugänglichmachung sollte daher eine Empfehlung erteilt werden, diese zugleich aufzuzeichnen und die Aufzeichnung zukommen zu lassen. Bleibt die blinde oder sehbehinderte Person auch nach der Empfehlung bei ihrer Wahl, ist die Behörde allerdings an die getroffene Wahl der Bürgerin / des Bürgers gebunden.²²

²⁰ Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4575, unter 7.8 (S. 120) zur VBD; Bundesrat, Drucksache 915/06, unter Begründung, B., Zu § 3, Zu Absatz 1 (S. 9) zu § 3 Absatz 1 ZMV; Welti, Felix, et. al, Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes, unter III., 4., c. cc. (S. 466)

²¹ So auch Köhler, Karl, Friedrich, Das Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen für Menschen mit Behinderungen im Sozialverwaltungsverfahren, in: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, Heft 2/2017, S. 43 (S. 50 unter 5.3.1); zu den Problemen der späteren Sachverhaltsfeststellung bei bloßem Vorlesen (in dem Fall durch eine Angehörige der blinden Person): OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. Juni 2012 – 7 A 10286/12 -, Rz. 36

²² Vgl. § 5 Absatz 2 Satz 3 VBD, nach der die Behörde eine gewählte Form zurückweisen kann, wenn diese ungeeignet ist. Die Bindung an die Wahl stellt § 6 Satz 2 ZMV ausdrücklich klar. Das ergibt sich aber schon aus dem Sinn eines Wahlrechts und musste daher für die VBD nicht ausdrücklich geregelt werden.

Eine elektronische Zugänglichmachung besteht in der Übermittlung einer elektronischen Textdatei²³ auf jedem beliebigen Datenträger oder auch online über das Internet. Bei dieser Form der Zugänglichmachung sind die Standards der Barrierefreien Informationstechnik-Verordnung maßgebend (§ 3 Absatz 3 VBD).

Soweit der Bundesfachstelle Barrierefreiheit die Praxis der Zugänglichmachung von Bescheiden nach § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG bekannt ist, geschieht dies durch

- Großdruck
- Braille (Kurz- und Vollschrift)
- Schrift-/Textdatei auf CD-Rom
- Hörmedien (CD-DAISY²⁴)

Außerhalb von § 10 BGG sind der Bundesfachstelle Barrierefreiheit auch folgende Formen der (nicht barrierefreien) elektronischen Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern bekannt:

- Versendung einer Akte mittels eines verschlüsselten Sticks, wobei das Passwort zum Öffnen der Datei auf dem Stick telefonisch übermittelt wird
- Übermittlung von Steuerbescheiden über das Online-Finanzamt www.elster.de, nachdem zuvor ein Authentifizierungsverfahren durchlaufen wurde

(b) Mitteilung der gewählten Form durch die berechtigte Person

Eine Form für die Mitteilung der berechtigten Person sieht das Gesetz nicht vor. Ausreichend ist also auch die mündliche (telefonische) Mitteilung, in welcher Form die Dokumente zur Verfügung gestellt werden sollte. In diesem Fall empfiehlt es sich,

²³ Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4575, unter 7.8 (S. 120); vgl. auch § 3 Absatz 3 Satz 1 ZMV

²⁴ Vgl. zur Erläuterung des DAISY-Formats: <https://blindenbuecherei.de/ueber-daisy-hoerbuecher.html> [25.8.19]

die mündliche Mitteilung in der Akte zu vermerken und den Hinweis auf das Wahlrecht und die gewählte Form der Zugänglichmachung der blinden oder sehbehinderten Person noch einmal zu übermitteln, und zwar in genau der Form, die gewählt worden ist.

(c) Pflicht der Behörde, auf das Wahlrecht hinzuweisen

Die nach § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG verpflichtete Behörde hat die oder den Berechtigten auf ihr Recht, dass ihr Dokumente in einer für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden können und auf ihr Wahlrecht hinzuweisen, sobald sie Kenntnis von der Blindheit oder einer anderen Sehbehinderung erhalten hat (§ 5 Absatz 3 VBD). Spätestens dann, wenn die blinde oder sehbehinderte Person nicht von sich aus von ihrem Wahlrecht Gebrauch macht und die von ihr begehrte Form der Zugänglichmachung mitteilt, stellt sich die Frage, ob und ggf. wann die Behörde einen Hinweis auf das Wahlrecht geben muss.

(i) Zeitpunkt der Hinweiserteilung

Nach einer Auffassung besteht selbst dann noch keine Hinweispflicht, wenn der Behörde die Blindheit oder Sehbehinderung der betreffenden Person bekannt ist, etwa weil es um die Gewährung von Blindengeld geht.²⁵ Eine Hinweispflicht der Behörde bestehe nur nach § 191a GVG in Verbindung mit § 4 Absatz 2 Satz 2 ZMV.²⁶ Diese Auffassung kann aus mehreren Gründen nicht überzeugen, schon deshalb nicht, weil die Hinweispflicht für das Verwaltungsverfahren der Bundesbehörden nach § 5 Absatz 3 VBD ähnlich wie in der ZMV geregelt ist.

²⁵ Jonasch, Stefanie, Behördenpost muss lesbar sein, in: Sichtweisen, hrsg. v. DBSV, Ausgabe 10/2017, S. 48ff (49)

²⁶ Jonasch, Stefanie, Behördenpost muss lesbar sein, in: Sichtweisen, hrsg. v. DBSV, Ausgabe 10/2017, S. 48ff (49)

Auch die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Berlin-Brandenburg (Bln-Bbg), auf die sich diese Auffassung beruft, vertritt diese Auffassung nicht in der geschilderten Absolutheit. Das OVG Bln-Bbg stellt sich vielmehr auf den Standpunkt, dass es dann keines Hinweises der Behörde bedürfe, wenn die blinde oder sehbehinderte Person einen Antrag handschriftlich unterschrieben habe und die Behörde deshalb davon ausgehe durfte, dass sie in ihrer Nähe eine Person habe, die ihr bei solchen Anträgen helfe.²⁷

Aber auch diese, leicht eingeschränkte Rechtsauffassung ist mit § 5 Absatz 3 VBD nicht in Einklang zu bringen, die für die Behörden eine Hinweispflicht auf das Wahlrecht ohne jede Einschränkung statuiert, sobald sie von der Blindheit oder Sehbehinderung Kenntnis erlangen. Mit dieser Vorschrift, die nach § 8 Absatz 2 Satz 2 BbgBGG vom OVG Bln-Bbg in seiner Entscheidung zu berücksichtigen gewesen wäre, setzt sich das Gericht nicht ansatzweise auseinander.

Die Auffassung des OVG Bln-Bbg, wonach es ausreichend sei, wenn ein blinder oder sehbehinderter Mensch eine Person in ihrer Nähe habe, die ihr helfen könne, ist schon mit dem Zweck des Behindertengleichstellungsgesetzes, eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen (§ 1 Absatz 1 Satz 1 BGG), nicht überein zu bringen. Nicht nachvollziehbar ist auch das Argument des OVG Bln-Bbg, die Rechtslage sei anders als in Rheinland-Pfalz, dessen OVG eine Hinweispflicht in einem gleich gelagerten Fall angenommen hatte.²⁸ Wie dem Urteil des OVG Rheinland-Pfalz zu entnehmen ist, war die Rechtslage in Rheinland-Pfalz für blinde und sehbehinderte Menschen ungünstiger als in Brandenburg, da das BbgBBG auf die VBD des Bundes verweist (§ 8 Absatz 2 Satz 2 BbgBGG), Rheinland-Pfalz indes auf die Verabschiedung einer Verordnung verzichtet und in einer Informationsbroschüre für

²⁷ OVG Bln-Bbg, Beschluss vom 7. März 2017 – OVG 6 N 4.17 -, juris, Rz. 4.

²⁸ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. Juni 2012 – 7 A 10286/12 -, juris, Leitsatz 2)

die Behörden lediglich empfohlen hatte, auf das Wahlrecht in (für blinde und sehbehinderte Menschen nicht wahrnehmbaren) Bescheiden und allgemeinen Veröffentlichungen hinzuweisen.²⁹

Daher bleibt es bei der klaren Anordnung nach § 5 Absatz 3 VBD, wonach die nach § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG, § 1 Absatz 2 VBD verpflichteten Stellen eine blinde oder sehbehinderte Person auf ihr Recht hinzuweisen hat, dass ihr Dokumente nach ihrer Wahl in einer für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden, sobald sie Kenntnis von der Blindheit oder Sehbehinderung erlangt haben.³⁰

(ii) Form des Hinweises

§ 5 Absatz 3 VBD regelt selbst nicht, in welcher Form die Behörde den Hinweis an die blinde und sehbehinderte Person geben muss. Es liegt aber in der Natur der Sache, dass auch der Hinweis – und nicht nur ggf. die später zu übermittelnden amtlichen Dokumente – in einer für die betreffende Person wahrnehmbaren Form erfolgen muss.³¹

Sofern die Telefonnummer der blinden oder sehbehinderten Person bekannt ist, dürfte es am einfachsten sein, diese anzurufen und die mündlich (telefonisch) festgelegte Wahl in der Akte zu vermerken. Es empfiehlt sich, den telefonisch gegebenen Hinweis in der Form, die die Person mündlich gewählt hat, noch einmal zu wiederholen.

²⁹ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. Juni 2012 – 7 A 10286/12 –, juris, Rz. 31 am Ende

³⁰ So auch die einheitliche Rechtsprechung der Sozialgerichte: BSG, Beschluss vom 28. September 2017 – B 3 KR 7/17 B – juris, Rz. 7f. (zu dem gleichlautenden § 2 Absatz 3 Kommunikationshilfenverordnung – KHV); BSG, Beschluss vom 31. Oktober 2012 – B 13 R 165/12 B –, juris, Rz. 18; BSG, Beschluss vom 3. März 2009 – B 1 KR 69/08 B –, juris, Rz. 6; Sächsisches Landessozialgericht, Urteil vom 16. März 2016 – L 8 SO 10/14 –, juris, Rz. 24 (jeweils zu § 4 Absatz 2 Satz 2 ZMV); zustimmend Hlava, Daniel, DVfR-Forum, Fachbeitrag A2-2017, unter D., S.5

³¹ LSG Sachsen, Urteil vom 16.03.2016 – L 8 SO 10/14 –, Rz. 21; zustimmend Hlava, DVfR-Forum, Fachbeitrag A2-2017, unter D. auf Seite 5: mündlich, telefonisch, per E-Mail; zustimmend auch Jonasch, Stefanie, in: Sichtweisen, Hrsg. DBSV, Ausgabe 10/2017, S. 49

(iii) Hinweispflicht bei rechtlicher Vertretung durch sehende Person

Sofern der blinde oder sehbehinderte Mensch einer sehenden Person Vollmacht zur Vertretung gegenüber der Behörde erteilt hat, reicht es aus, dass der Hinweis gegenüber dieser Person erfolgt, wenn die Behörde von der Vollmachtserteilung Kenntnis erlangt hat.³²

Wenn das Gericht ausdrücklich angeordnet hat, dass die Entscheidung über den Fernmeldeverkehr und über die Entgegennahme, das Öffnen und Anhalten von Post zum Aufgabenkreis einer Betreuungsperson gehört (vgl. § 1896 Absatz 4 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB), ist auch der Hinweis an eine/-n Betreuer/-in ausreichend.³³

(iv) Erneuter Hinweis in neuem Verwaltungsverfahren?

Fraglich ist, ob in einem neuen Verwaltungsverfahren auch dann der Hinweis auf das Wahlrecht erfolgen muss, wenn der blinde oder sehbehinderte Mensch in einem vorherigen Verwaltungsverfahren schon einmal von seinem Wahlrecht Gebrauch gemacht hatte.

³² Zur Frage, inwieweit sich der blinde oder sehbehinderte Mensch sich ein Verschulden der Vertretungsperson zurechnen lassen muss: Richter, Michael und Brinker, Markus, DVfR-Forum, Diskussionsbeitrag 17/2014, unter V., S. 4. Die von den Autoren vermisste Prüfung der Zurechnung eines Verschuldens der umfassend vorsorgebevollmächtigten Tochter des Klägers in dem vom OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. Juni 2012 – 7 A 10286/12 – entschiedenen Fall, musste meines Erachtens nicht erfolgen, da der Kläger trotz der erteilten Vorsorgevollmacht weiter rechtsgeschäftlich voll handlungsfähig blieb (Ellenberger, in Palandt (Hrsg.), BGB, Kommentar, 77. Auflage (2018), § 167 Rz. 15). Aus dem Sachverhalt ist weder ersichtlich, dass der blinde Kläger seine Tochter gegenüber der Behörde bevollmächtigt hatte, noch dass die Tochter gegenüber der Behörde von ihrer Vorsorgevollmacht Gebrauch gemacht hatte. Ebenso wenig ergibt sich aus dem Sachverhalt, ob die Vorsorgevollmacht auch für den Fall gelten sollte, dass der Kläger noch in der Lage war, (rechtsgeschäftliche) Erklärungen abzugeben.

³³ Zu einem ähnlich gelagerten Fall: LSG Sachsen, Urteil vom 16.03.2016 – L 8 SO 10/14 -, Rz. 14; zustimmend Hlava, Daniel, DVfR-Forum, Fachbeitrag A2-2017, unter D., S. 5

Der Anspruch von blinden und sehbehinderten Menschen auf Zugänglichmachung von amtlichen Dokumenten in einer für sie wahrnehmbaren Form bezieht sich auf ein bestimmtes Verwaltungsverfahren. Das ergibt sich auch daraus, dass die Blindheit oder die Sehbehinderung sowie die Wahlentscheidung aktenkundig zu machen und „im weiteren Verwaltungsverfahren“ (Einzahl) von Amts wegen zu berücksichtigen sind (§ 5 Absatz 2 Satz 4 VBD). Eine Bindung der Behörde und des behinderten Menschen über das Verwaltungsverfahren hinaus, hätte einer anderen gesetzlichen Regelung als eines Vermerkes in der Akte des Verwaltungsverfahrens erforderlich gemacht.³⁴ Umgekehrt ist grundsätzlich ebenso davon auszugehen, dass auch der behinderte Mensch an seine einmal getroffene Wahl für die Dauer des konkreten Verwaltungsverfahrens gebunden ist.

Bei einem unterbliebenen Hinweis durch die Behörde können die Rechtsfolgen allerdings anders ausfallen, wenn der blinde oder sehbehinderte Mensch aufgrund eines vorherigen Verwaltungsverfahrens von dem grundsätzlich bestehenden Anspruch auf Zugänglichmachung in einer für ihn wahrnehmbaren Form bereits wusste.

³⁴ Nach Ritz, in Cramer/Fuchs/Hirsch/Ritz, SGB IX. Kommentar zum Recht schwerbehinderter Menschen sowie AGG und BGG, 6. Auflage (2011), § 9 BGG Rz. 7 (am Ende: zum Anspruch auf Kommunikationshilfen im Verwaltungsverfahren), sprechen auch praktische und datenschutzrechtliche Gründe dagegen, dass ein Mensch mit Behinderung vorab auch für jedes zukünftige Verwaltungsverfahren seine Entscheidung bindend kundgeben kann.

b) Hindernisse

(1) Zurückweisungsrecht der Behörde bei Ungeeignetheit der gewählten Form der Zugänglichmachung

Die Behörde ist an die von der berechtigten Person gewählte Form der Zugänglichmachung gebunden, sofern diese nicht ungeeignet ist.³⁵ Ist die gewählte Form, in der Dokumente zugänglich gemacht werden sollen, ungeeignet, kann die Behörde sie zurückweisen (§ 5 Absatz 2 Satz 3 VBD). Da als geeignet jede Form anzusehen ist, die die berechnigte Person zügig in die Lage versetzt, den Inhalt des Dokuments wahrzunehmen,³⁶ ist im Umkehrschluss eine Form der Zugänglichmachung ungeeignet, die dies nicht leistet, also insbesondere auch eine Form, die eine Wahrnehmbarkeit nicht oder nicht ausreichend herstellt.

Ungeeignet ist aber auch jede Form der Übermittlung, die rechtswidrig ist. Daher ist auch eine nicht datenschutzkonforme Übermittlung ungeeignet.³⁷

Datenschutzrechtliche Bedenken gegen die unter III. A. 2. a) (3) (a) genannten Formen der Zugänglichmachung, die in der Praxis vorkommen, sind der Bundesfachstelle Barrierefreiheit allerdings nicht bekannt, so dass diese nicht als ungeeignet zurückgewiesen werden dürfen.

³⁵ Vgl. § 5 Absatz 2 Satz 3 VBD, nach der die Behörde eine gewählte Form zurückweisen kann, wenn diese ungeeignet ist. Die Bindung an die Wahl stellt § 6 Satz 2 ZMV ausdrücklich klar. Das ergibt sich aber schon aus dem Sinn eines Wahlrechts und musste daher für die VBD nicht ausdrücklich geregelt werden.

³⁶ So Bundesrat, Drucksache 915/06, unter Begründung, B., Zu § 3, Zu Absatz 1 (S. 9) zu § 3 Absatz 1 ZMV

³⁷ Vgl. auch § 3 Absatz 3 Satz 2 ZMV, nach dem das elektronische Dokument gegen unbefugte Kenntnisnahme zu schützen ist. Dazu auch die Begründung in Bundesrat, Drucksache 915/06, unter Begründung, B., Zu § 3, Zu Absatz 3 (S. 9) zu § 3 Absatz 3 ZMV

Eine Übersendung eines elektronischen Dokuments mit einer einfachen E-Mail, die vielfach vorgeschlagen wird,³⁸ ist aber keine geeignete Form der Zugänglichmachung, weil eine einfache E-Mail nicht den Datenschutz wahrt.³⁹ Geeignet ist aber eine Übermittlung mit einer E-Mail, die den Schutz vor einem unbefugten Zugriff über eine Ende-zu-Ende Verschlüsselung sicherstellt.⁴⁰

Die Barrierefreiheit der Verschlüsselungstechnik kann von der Bundesfachstelle Barrierefreiheit nicht abschließend beurteilt werden. Die Deutsche Zentralbücherei für Blinde (DZB) hat uns auf Nachfrage dazu mitgeteilt:⁴¹

„Zur Seite des Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.⁴² Hier kann man zunächst nur einen Schlüssel für die Verschlüsselung erzeugen. Der Schlüssel selbst hat mit der Barrierefreiheit nicht viel zu tun. Man muss ihn in seinem Mail-Programm nutzen, welches barrierefrei bedienbar sein muss.

Auf der Seite der Stiftung Warentest⁴³ wird als Verschlüsselungstool für Webmail-Clients das Browser-Plugin Mailvelope erwähnt. Man kann es zum Beispiel mit Google-Mail, Yahoo-Mail, GMX, Web.de usw. verwenden.

³⁸ LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 1. Oktober 2012 – L 18 AS 2413/12 B ER -, juris in Bezug auf ein JobCenter; Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7420, unter Begründung, B. Zu Artikel 1, Zu Abschnitt 2, Zu § 10 (S. 28); Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4575, unter 7.8 (S. 120); Köhler, Karl, Friedrich, Das Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen für Menschen mit Behinderungen im Sozialverwaltungsverfahren, in: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, Heft 2/2017, S. 43 (S. 50 unter 5.3.1); Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel 2014, S. 193 (unter E. III., 6. b))

³⁹ https://www.bfdi.bund.de/DE/Home/Kurzmeldungen/2019/KommunikationKrankenkassen.html?cms_templatQueryString=Verzicht&cms_sortOrder=score+desc [22.08.2019]

⁴⁰ Siehe https://www.bsi-fuer-buerger.de/BSIFB/DE/Empfehlungen/Verschlusselung/Verschlusseltkommunizieren/verschlusseltkommunizieren_node.html [22.08.2019]

⁴¹ E-Mail vom 20. Juni 2019

⁴² https://www.bfdi.bund.de/DE/Service/Kontakt/kontakt_node.html [23.8.19]

⁴³ <https://www.test.de/Test-E-Mail-Provider-5074644-0/> [23.8.19]

Dabei blenden sich Buttons und Fenster/Dialoge beim Verfassen der Mail zusätzlich ein. Ich habe dies kurz ausprobiert: Man muss hier vor dem Verfassen einer verschlüsselten Mail einen grafischen Schalter drücken, welcher das Nachrichtenfenster für die verschlüsselte Mail öffnet. Tastaturbedienbar ist dieser Schalter, jedoch nicht besonders kontrastreich und eine Beschriftung für assistive Technologien ist auch nicht vorhanden. Hier ist also bereits eine größere Barriere enthalten. Um mehr zu sagen, müsste man sich das Plugin aber intensiver ansehen.

Meiner ersten Einschätzung nach kommt es darauf an, dass man einen barrierefrei bedienbaren Mail-Client verwendet, welcher entweder selbst Verschlüsselung unterstützt oder wo man zusätzlich ein Werkzeug in Kombination zur Verschlüsselung nutzt (wie eben das Beispiel Mailvelope). Weder zu Barrierefreiheit verschiedener Mail-Clients noch entsprechender Verschlüsselungstools habe ich auf die Schnelle Aussagen gefunden. Hier muss man bei den Herstellern nachsehen. Zum Beispiel bietet Microsoft Accessibility Statements an (siehe zum Beispiel hier: <https://cloudblogs.microsoft.com/industry-blog/government/2018/09/11/accessibility-conformance-reports/>), die man auch für das Mail-Programm Outlook abrufen kann.“

Der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist angefragt, wie er die datenschutzrechtliche Vereinbarkeit der von den kommerziellen Anbietern von E-Mail-Programmen zur Verfügung gestellten Verschlüsselungsmöglichkeiten bewertet, die beispielsweise die Stiftung Warentest im Jahr 2016 getestet hat (vgl. <https://www.test.de/Test-E-Mail-Provider-5074644-0/>).

Fraglich ist, ob es rechtlich möglich ist, wirksam auf den Datenschutz zu verzichten. Nach Aussage des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die

Informationsfreiheit auf seiner Internetseite, ist diese Frage noch nicht höchstrichterlich geklärt.⁴⁴

Wenn eine von der berechtigten Person gewählte Form zu Recht als ungeeignet zurückgewiesen wird, lebt das Wahlrecht wieder auf. Die Behörde muss dann zugleich mit der Zurückweisung auf das erneut bestehende Wahlrecht hinweisen, am besten indem sie zugleich Formen der Zugänglichmachung anbietet, die sie selbst für geeignet hält.

(2) Übermäßige Kosten der Zugänglichmachung?

Wegen übermäßiger Kosten allein kann eine gewählte Form der Zugänglichmachung nicht zurückgewiesen werden. Vielmehr erfolgt die Zugänglichmachung für die blinde oder sehbehinderte Person kostenlos.⁴⁵ Entscheidend ist, ob die gewählte Form der Zugänglichmachung zügig und rechtzeitig für die ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens bereitgestellt werden kann. Das kann z. B. zweifelhaft sein, wenn das Dokument über ein Online-Portal zur Verfügung gestellt werden soll, das erst eingerichtet werden müsste.

(3) Keine Bereitstellungsmöglichkeit durch die Behörde selbst?

Dass die Behörde eine gewählte Form der Zugänglichmachung selbst nicht bereitstellen kann, ist ebenfalls kein Grund, die gewählte Form als ungeeignet zurück zu weisen, da die Dokumente auch durch eine andere Behörde oder durch eine

44

https://www.bfdi.bund.de/DE/Home/Kurzmeldungen/2019/KommunikationKrankenkassen.html?cms_templateQueryString=Verzicht&cms_sortOrder=score+desc [22.08.2019]

⁴⁵ § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG, § 6 Absatz 3 Satz 2 VBD

Beauftragung Dritter in einer für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden können (§ 6 Absatz 1 VBD).

(4) Erforderlichkeit der Zugänglichmachung?

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat eine Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH), nach der eine Zugänglichmachung nach § 191a GVG alter Fassung dann nicht notwendig ist, wenn die blinde oder sehbehinderte Person durch eine/-n sehende/-n Rechtsanwältin/Rechtsanwalt vertreten wird und der Streitstoff so übersichtlich ist, dass er durch die oder den Bevollmächtigten gut vermittelbar sei,⁴⁶ für mit dem Gleichbehandlungsanspruch von Menschen mit Behinderungen aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz (GG) vereinbar erklärt.⁴⁷

Allerdings ist die Erforderlichkeit der Zugänglichmachung mit Wirkung zum 1. Juli 2014 mit dem Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz aus § 191a GVG gestrichen worden, um blinden und sehbehinderten Menschen in gleicher Weise wie sehenden Bürgerinnen und Bürgern einen Anspruch auf Einsichtnahme in alle für das laufende Verfahren relevanten Unterlagen zu geben.⁴⁸ § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG hat diese Änderung mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts mit Wirkung zum 27. Juni 2016 nachvollzogen.⁴⁹ Damit besteht der Anspruch auf Zugänglichmachung der bestimmten amtlichen Dokumente in einer für die blinde oder sehbehinderte Person

⁴⁶ BGH, Beschluss vom 10. Januar 2013 – I ZB 70/12 sowie Beschluss vom 19. Februar 2014 – I ZB 70/12

⁴⁷ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 10. Oktober 2014 – 1 BvR 856/13 -, juris, zu § 191a GVG, in der bis zum 30. Juni 2014 geltenden Fassung

⁴⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/13948 unter: Begründung, B., Zu Artikel 19 (S. 40)

⁴⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7824 unter: Begründung, B., Zu Artikel 1, Zu Nummer 12 (S. 38)

wahrnehmbaren Form nach § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG auch dann, wenn sie anwaltlich vertreten wird und der Streitstoff übersichtlich ist.⁵⁰

(5) Mitwirkungspflicht der blinden oder sehbehinderten Person?

Nach § 5 Satz 1 ZMV ist die berechtigte Person verpflichtet, bei der Wahrnehmung ihres Anspruchs auf Zugänglichkeit im Rahmen ihrer individuellen Fähigkeiten und ihrer technischen Möglichkeiten mitzuwirken. Daraus schließt der Bundesgerichtshof (BGH), dass ein Anspruch auf Zugänglichkeit in einer für sie wahrnehmbaren Form nicht besteht, wenn die blinde oder sehbehinderte Person das Dokument selbst für sich zugänglich machen kann.⁵¹ Das gelte selbst dann, wenn die erforderlichen technischen Geräte zwar nicht der blinden oder sehbehinderten Person, wohl aber einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts gehören, deren Gesellschafter/-in die blinde oder sehbehinderte Person ist.⁵²

Eine Mitwirkungspflicht, die über die Pflicht hinausgeht mitzuteilen, in welcher Form ihr die Dokumente zugänglich gemacht werden können (§ 5 Satz 2 ZMV), kennt die VBD indes nicht (vgl. § 5 Absatz 2 Satz 2 VBD). Daher können die nach § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG verpflichteten Stellen nicht von der blinden oder sehbehinderten Person verlangen, bei der Zugänglichkeit selbst mitzuwirken.

Da eine Mitwirkungspflicht nicht besteht, stellt sich im Rahmen der VBD – anders als möglicher Weise nach § 5 Absatz 1 ZMV - nicht die Frage, ob die Mitwirkungspflicht der blinden oder sehbehinderten Person auch soweit geht, in einem privaten Verwaltungsverfahren auch technische Geräte zu nutzen, die ihr als Beschäftigte im Rahmen ihres Anspruchs auf eine behinderungsgerechte Gestaltung ihres

⁵⁰ Anders möglicher Weise zum Teil die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen

⁵¹ BGH, Beschluss vom 19. Februar 2014, I ZB 70/12, Rz. 8

⁵² BGH, Beschluss vom 19. Februar 2014, I ZB 70/12, Rz. 8

Arbeitsplatzes und auf Ausstattung ihres Arbeitsplatzes mit den erforderlichen technischen Arbeitshilfen⁵³ zur Verfügung stehen.

Erst recht besteht keine Mitwirkungspflicht, nahe stehende Personen – etwa als Vorlesekraft – bei der Zugänglichmachung heranzuziehen.⁵⁴

B. Anspruch aus § 7 Absatz 1 Satz 1 mit Absatz 2 BGG?

Folgt man der hier vertretenen Auffassung, dass sich der Anspruch aus § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG auf alle schriftlichen Dokumente erstreckt, die der oder dem blinden oder sehbehinderten Beteiligten in einem ihn betreffenden Verwaltungsverfahren zugestellt oder formlos bekannt gegeben werden, so dürften die meisten Fallgestaltungen bereits unmittelbar von § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG erfasst werden. Offen bleiben insbesondere die Fälle, in denen eine blinde oder sehbehinderte Person nicht persönlich am Verwaltungsverfahren beteiligt ist – beispielsweise als Rechtsvertreter/-in oder als gesetzliche/-r Vertreter/-in einer juristischen Person (z. B. e. V. oder GmbH). Sofern ein Anspruch auf Akteneinsicht besteht, kann sich auch die Frage stellen, ob dieser in wahrnehmbarer Form erfüllt werden muss.

Fraglich ist, ob sich über § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG hinausgehend ein weitergehender Anspruch auf Zugänglichmachung von einzelnen, schriftlichen Dokumenten in wahrnehmbarer Form aus dem Benachteiligungstatbestand der Versagung angemessener Vorkehrungen begründen lässt (§ 7 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 BGG).

⁵³ § 164 Absatz 4 Satz 1, Nummern 4 und 5 SGB IX

⁵⁴ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. Juni 2012 – 7 A 10286/12 – juris, Rz. 35. Vgl. auch die Ausführungen unter: III. A. 2. A) (3) (c) (i)

§ 7 Absatz 2 BGG ist durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrecht mit Wirkung zum 27. Juli 2016 eingeführt worden. In der Begründung zu dem Gesetzentwurf heißt es dazu, dass es sich dabei nur um eine gesetzgeberische Klarstellung handele, weil nach der Rechtsprechung anerkannt sei, dass das entsprechende Diskriminierungsverbot des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention – UN-BRK), das in Deutschland seit dem 26. März 2009 Rechtskraft besitzt, bereits unmittelbar anzuwenden sei.⁵⁵ Als ein Beispiel für eine angemessene Vorkehrung nennt die Gesetzesbegründung auch eine barrierefreie pdf-Datei.⁵⁶

Da das Benachteiligungsverbot der Versagung angemessener Vorkehrungen aus § 7 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 BGG nur die ohnehin aus der UN-BRK geltende Verpflichtung wiedergibt, kann der Anspruch von blinden und sehbehinderten Menschen aus § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG auf Zugänglichmachung in wahrnehmbarer Form dem Benachteiligungsverbot nicht als abschließende, speziellere Regelung vorgehen. Mit anderen Worten: Das Benachteiligungsverbot wegen einer Versagung angemessener Vorkehrungen bleibt neben dem Anspruch aus § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG anwendbar. Was das konkret bedeuten kann, ist indes noch weitgehend ungeklärt.

Nach einer Auffassung kann die „(u)nterlassene oder nicht barrierefreie Kommunikation () eine Benachteiligung sein, wenn das Unterlassen von (barrierefreier) Kommunikation die volle und gleichberechtigte Teilhabe an

⁵⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7824 unter: Begründung, B., Zu Artikel 1, Zu Nummer 9, Zu Absatz 2 (S. 34f) unter Verweis auf BSG, Urteil vom 6. März 2012 – B 1 KR 10/11 R. Auf weitere Nachweise der unmittelbaren Anwendbarkeit von Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK wird verzichtet.

⁵⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7824 unter: Begründung, B., Zu Artikel 1, Zu Nummer 9, Zu Absatz 2 (S. 34f)

Sozialleistungsansprüchen verhindert.⁵⁷ Allerdings bestehe aus dem Gesichtspunkt des Benachteiligungsverbots, das die Versagung angemessener Vorkehrungen einschlieÙe, kein originärer Anspruch auf Sozialleistungen, weil diese dem Gesetzesvorbehalt unterlägen.⁵⁸ Ob nach dieser Auffassung auch über § 10 Absatz 1 Satz 2 BGG hinausgehende Ansprüche erfasst, wird nicht ausdrücklich erörtert.

Das Verwaltungsgericht Halle leitet unmittelbar aus dem Benachteiligungsverbot nach § 8 Absatz 2, § 4 BGG LSA nicht nur einen formalen Verfahrensanspruch, sondern sogar einen (materiellen) Leistungsanspruch auf Gewährung von angemessenen Vorkehrungen ab, den es allerdings im konkreten Fall wegen unverhältnismäßiger Belastung der Behörde ablehnt.⁵⁹

Im Rahmen dieser Erörterung muss genügen, dass ein Anspruch auf Zugänglichmachung in wahrnehmbarer Form aus dem Benachteiligungstatbestand der Versagung angemessener Vorkehrungen (§ 7 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 BGG) nicht ausgeschlossen ist. Ob ein Anspruch besteht, ist eine Frage des Einzelfalls. Voraussetzung ist zum einen, dass eine gewünschte Form der Zugänglichmachung in wahrnehmbarer Form angemessen ist, also „im Einzelfall geeignet und erforderlich (), um zu gewährleisten, dass ein Mensch mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen alle Rechte genießen und ausüben kann“, zum anderen darf die angemessene Vorkehrung die Behörde nicht „nicht unverhältnismäßig oder unbillig belasten“ (§ 7 Absatz 2 Satz 2 BGG). Eine Hinweis- oder Beratungspflicht der Behörde ergibt sich nur im Rahmen von § 14 SGB I und § 25 Absatz 1 Satz 1 VwVfG.

⁵⁷ Welti, Felix, Frankenstein, Arne und Daniel Hlava, Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht. Gutachten erstattet für die Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz, Juli 2018, S. 60 (unter 3.4.2.2)

⁵⁸ Welti, Felix, Frankenstein, Arne und Daniel Hlava, Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht. Gutachten erstattet für die Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz, Juli 2018, S. 58 (unter 3.4.1.1)

⁵⁹ VG Halle, Urteil vom 20. November 2018 – 6 A 139/17 HAL – juris, Rz. 25; Kritisch zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit durch das VG Halle: Kirmse, Timo, DVfR-Forum, Fachbeitrag A15-2019;

IV. Rechtsfolge der nicht erfolgten Wahrnehmbarmachung

Unstrittig ist, dass es für die wirksame Bekanntgabe des Bescheides auf die nicht wahrnehmbare Form ankommt, die Zugänglichmachung der amtlichen Dokumente in einer für die berechnigte Person wahrnehmbaren Form darauf also keinen Einfluss hat.⁶⁰

Eine nicht erfolgte Zugänglichmachung in wahrnehmbarer Form kann aber dazu führen, dass die / der blinde oder sehbehinderte Adressat/-in nicht grob fahrlässig gegen Mitteilungspflichten verstößt, die der nicht wahrnehmbare Bescheid enthält, so dass möglicherweise eine spätere Rücknahme des Bescheides rechtlich nicht zulässig ist.⁶¹

V. Gerichtliche Durchsetzung des Anspruchs auf Zugänglichmachung

Grundsätzlich können Verfahrensrechte, wie der Anspruch von blinden und sehbehinderten Menschen auf Zugänglichmachung in einer für sie wahrnehmbaren Form, nicht unabhängig von dem Begehren in der Sache (z. B. des Anspruchs auf eine Sozialleistung) selbständig eingeklagt werden (§ 56a SGG, § 44a VwGO).

⁶⁰ So bereits BVerwG, . Beschluss vom 28. Dezember 1988 – 5 B 49/88 -, juris: „Blinde Menschen haben keinen Anspruch auf die Bekanntgabe eines Bescheides in Blindenschrift“; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. Juni 2012 – 7 A 10286/12 -, juris, Rz. 30 mit Verweis auf das Urteil des BVerwG; Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7420, unter Begründung, B. Zu Artikel 1, Zu Abschnitt 2, Zu § 10 (S. 29); Bundesrat, Drucksache 915/06, unter Begründung, B., Zu § 7, (S. 11) zu § 7 ZMV; Welti, Felix, et. al, Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes, unter III., 4., c. cc. (S. 466f); Bunge, Viktoria, Die rechtliche Gewährleistung der Kommunikation bei behinderten Menschen, Kiel 2014, S. 194f (unter E. III., 6. b))

⁶¹ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. Juni 2012 – 7 A 10286/12 -, juris; aA OVG Bln-Bbg, Beschluss vom 07. März 2017 – OVG 6 N 4.17 -, juris

Einzelheiten können hier nicht erörtert werden. Das Landessozialgericht Berlin Brandenburg (LSG) hat in einem Beschluss vom 1. Oktober 2012 gleichwohl im Wege der einstweiligen Verfügung eine entsprechende Verpflichtung auf Übermittlung von wahrnehmbaren Dokumenten angenommen, und dies mit dem aus dem Schutz der Menschenwürde und dem Gleichbehandlungsgrundsatz abgeleiteten Teilhabeanspruch begründet.⁶²

⁶² LSG Bln-Bbg, Beschluss vom 1. Oktober 2012 – L 18 AS 2413/12 B ER - juris