



**BREMEN
BREMERHAVEN**

Themenblatt

Barrierefreiheit in Vergaben

Beschaffung barrierefreier Leistungen

Die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen ist in allen Lebensbereichen bedeutsam. Auch bei der öffentlichen Auftragsvergabe ist das Thema Barrierefreiheit zu beachten. Dieses Themenblatt richtet sich an öffentliche Auftraggeber und beleuchtet sowohl die Pflichten, als auch die Möglichkeiten Barrierefreiheit in Vergaben einzubeziehen.

Die Senatorin für Wirtschaft,
Häfen und Transformation



**Freie
Hansestadt
Bremen**



zentrale Service- und
Koordinierungsstelle
für die Vergabe von
Bau- und Dienstleistungen

Zweite Schlachtpforte 3

28195 Bremen

vergabeservice@wht.bremen.de

Stand Mai 2024

Inhalt

I.	Einleitung	1
II.	Rechtsrahmen	1
III.	Leistungsbeschreibung.....	1
1.	Regelungsinhalt	1
2.	Anwendungsbereich.....	2
3.	Zugänglichkeitskriterien für Menschen mit Behinderungen	2
4.	Konzeption für alle Nutzer	3
5.	„Mehr“ an Barrierefreiheit.....	4
IV.	Eignungskriterien.....	4
V.	Zuschlagskriterien	5
1.	Allgemeine Anforderungen	5
2.	„Mehr“ an Barrierefreiheit.....	5
VI.	Ausführungsbedingungen	6

I. Einleitung

Leistungen sollten grundsätzlich von allen Menschen genutzt werden können. Die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen ist daher auch bei Leistungen, die die öffentliche Hand beschafft und zur Verfügung stellt, unumgänglich. Seit der Anpassung des (europäischen) Vergaberechts durch mehrere Rechtsakte der EU im Jahr 2014 wurde die Möglichkeit der Einbeziehung von nicht-monetären, also z.B. sozialen Kriterien und damit auch der Barrierefreiheit in Vergaben stark erweitert. Eine Berücksichtigung solcher Aspekte ist nun mehr ausdrücklich gestattet.¹ Dies hat Auswirkungen auf unterschiedlichste Bereiche wie z.B. die Errichtung oder Renovierung öffentlicher Gebäude, die Beschaffung von Transportmitteln, die Bereitstellung von Internetauftritten oder die Beauftragung von E-Government-Systemen.²

Dieses Themenblatt liefert zunächst einen kurzen Überblick über die allgemeinen Möglichkeiten der Berücksichtigung von Barrierefreiheit in Vergaben. Anschließend behandelt es im Schwerpunkt die einzelnen Ebenen, auf denen eine Berücksichtigung der Barrierefreiheit möglich und teils vorgeschrieben ist. Es wird ferner aufgezeigt, inwieweit öffentliche Auftraggeber soziale Aspekte in Gestalt eines besonders hohen Maßes an Barrierefreiheit, welches über die rechtlichen Mindestvorgaben hinausgeht, in den Vergabeprozess miteinfließen lassen können. Entscheidend dabei ist die Frage, inwieweit Kriterien und Aspekte in die Vergabeunterlagen aufgenommen werden können, die zur Barrierefreiheit einer Leistung beitragen.

II. Rechtsrahmen

Gemäß § 97 Abs. 3 GWB werden bei der Vergabe auch soziale Aspekte berücksichtigt. Die Barrierefreiheit ist ein Aspekt der sozialen Kriterien.³ Grundsätzlich können auf allen Ebenen eines Verfahrens soziale Kriterien in die Vergabe einfließen.⁴ Es ist demnach möglich Barrierefreiheit in der Leistungsbeschreibung, in den Eignungs- und Zuschlagskriterien sowie in den Ausführungsbedingungen einzubeziehen. Auf welcher Ebene man Aspekte der Barrierefreiheit einfließen lässt, hängt unter anderem davon ab, ob sie zwingend oder abwägbar sein soll.⁵

III. Leistungsbeschreibung

1. Regelungsinhalt

Es ist gesetzlich verankert, dass bei der Beschaffung von Leistungen, die zur Nutzung durch natürliche Personen vorgesehen sind, bei der Erstellung der Leistungsbeschreibung

¹ Vgl. § 97 Abs. 3 GWB, § 121 Abs. 2 GWB, § 127 Abs. 1 GWB.

² Vgl. *Schellenberg* in Pünder/Schellenberg, GWB § 121 Rn. 12; *Lampert* in Burgi/Dreher, GWB § 121 Rn. 129.

³ Vgl. *Kühnast* in MüKo GWB, § 97 Rn. 81.

⁴ Vgl. *Ziekow* in Osseforth, Handbuch IT-Vergabe, Rn. 73; BT-Drs. 18/6281 S. 68.

⁵ Vgl. allgemein für soziale Kriterien *Dr. Clemens Latzel* in NZBau 2014, 673.

grundsätzlich die Zugänglichkeitskriterien für Menschen mit Behinderungen oder die Konzeption für alle Nutzer zu berücksichtigen sind.

EU-Vergaben s. § 121 Abs. 2 GWB, § 31 Abs. 5 VgV, § 7a VOB/A-EU i.V.m. Nr. 1 a) Anhang TS, § 28 Abs. 5 SektVO.

Nationale Vergaben s. § 23 Abs. 4 UVgO, § 7a VOB/A i.V.m. Nr. 1 a) Anhang TS.

In die Leistungsbeschreibung müssen somit in der Regel Überlegungen des öffentlichen Auftraggebers über eine barrierefreie Umsetzung einfließen. Es handelt sich hier um ein Berücksichtigungs- und nicht um ein Optimierungsgebot; das heißt, das Interesse an barrierefreier Nutzung muss sich nicht stets durchsetzen.⁶ Sollte anderen Interessen Vorrang gewährt werden, ist jedoch eine ordnungsgemäße Begründung in der Vergabeakte notwendig. Es muss ein sachlicher Grund vorliegen, der nach einer Abwägung mit dem Interesse, Barrierefreiheit zu berücksichtigen, überwiegt.⁷ Dabei ist nicht ausreichend, dass eine Abweichung von der Barrierefreiheit zu einer (auch erheblichen) Kostenersparnis führt.⁸

2. Anwendungsbereich

Das Berücksichtigungsgebot ist bei allen Verfahrensarten und sämtlichen Formen der Leistungsbeschreibung zu beachten.⁹ Dies gilt sowohl in EU-Verfahren, als auch bei nationalen Ausschreibungen.¹⁰ Lediglich im Konzessionsvergabeverfahren ist es nicht anzuwenden.¹¹

Erfasst sind in sachlicher Hinsicht alle Leistungsarten, die bestimmungsgemäß durch natürliche Personen genutzt werden.¹² Der Begriff ist weit auszulegen.¹³ Es ist unerheblich, ob der Beschaffungsgegenstand von der Allgemeinheit oder dem Personal des Auftraggebers genutzt wird.¹⁴

3. Zugänglichkeitskriterien für Menschen mit Behinderungen

Bei der Leistungsbeschreibung sind grundsätzlich die Zugänglichkeitskriterien für Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen.

- ▣ Zu den „Menschen mit Behinderungen“ zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische oder geistige Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in

⁶ Lampert in Burgi/Dreher/Opitz, GWB, § 121 Rn. 126.

⁷ Vgl. Pauka/Krüger in MüKo zum Wettbewerbsrecht, § 121 Rn. 50.

⁸ Wagner-Cardenal in Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, VgV § 31 Rn. 85.

⁹ Lampert in Burgi/Dreher/Opitz, GWB, § 121 Rn. 128.

¹⁰ Vgl. Rummel in BeckOK Vergaberecht, § 23 UVgO Rn.25, a.A.: Lampert in Burgi/Dreher, VgV § 31 Rn.91: Verpflichtende Zugänglichkeitskriterien sind unionsweit nur für Oberschwellige Vergaben eingeführt.

¹¹ Vgl. § 152 Abs. 1 GWB. Strittig ist, ob der fehlende Verweis lediglich ein Redaktionsversehen darstellt. Vgl. Friton/Stein in Pünder/Schellenberg § 152 Rn. 5.

¹² Lampert in Burgi/Dreher/Opitz, GWB, § 121 Rn. 129.

¹³ Pauka/Krüger in MüKo GWB, § 121 Rn. 42.

¹⁴ Trutzel in Ziekow/Völlink, Vergaberecht, § 121 GWB Rn. 20.

Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.¹⁵

- 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 Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind.¹⁶

Konkretisiert werden die Anforderungen an die Barrierefreiheit in den Behindertengleichstellungsgesetzen sowie Rechtsverordnungen des Bundes und der Länder.

Für bauliche Anlagen erfolgt die Konkretisierung in den Landesbauordnungen. Im Bereich der Bauleistungen geben außerdem häufig DIN-Normen Aspekte zur Barrierefreiheit vor.¹⁷ Dabei könnten beispielsweise die folgenden DIN-Normen Einfluss nehmen:

- DIN EN 17210 („Barrierefreiheit und Nutzbarkeit der gebauten Umwelt - Funktionale Anforderungen“),
- DIN 18040-1 („Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen, Teil 1: Öffentlich zugängliche Gebäude“),
- DIN 18040-2 („Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen, Teil 2: Wohnungen“),
- DIN 32986 („Taktile Schriften“),
- DIN 18041 („Hörsamkeit“).

Für den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik können ebenfalls verschiedene Regelungen im Kontext von Barrierefreiheit maßgeblich sein. Exemplarisch hierfür:

- Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) mit Verweis auf EN 301 549,
- DIN EN ISO 9241-171 („Leitlinien für die Zugänglichkeit von Software“) für Desktop-Programme,
- DIN ISO 14289-1 („PDF/UA-Standard“) für elektronische Dokumente.

4. Konzeption für alle Nutzer

Alternativ zu den „Zugänglichkeitskriterien für Menschen mit Behinderungen“ kann die „Konzeption für alle Nutzer“ berücksichtigt werden. Die „Konzeption für alle Nutzer“ oder auch „Design für alle“ bedeutet, dass ein Gebäude, ein Produkt oder eine Leistung von einer heterogenen Gruppe genutzt werden kann, ohne dass für die Nutzung durch Mitglieder

¹⁵ Vgl. Art. 1 S. 2 UN-BRK, § 3 BGG.

¹⁶ § 4 S. 1 BGG, § 5 BremBGG.

¹⁷ Einbezogen z.B. über Regelungen der VOB/B (z.B. § 4 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 VOB/B) nach denen die anerkannten Regeln der Technik zu beachten sind.

einer Teilgruppe eine Anpassung (spezielles Design) erforderlich ist.¹⁸ Die Notwendigkeit zur Nutzung spezieller Hilfsmittel für bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderung ist dadurch nicht grundsätzlich ausgeschlossen.¹⁹

Die konkreten Anforderungen an die Leistungsbeschreibung bei Einhaltung der Konzeption für alle Nutzer und der Barrierefreiheit werden sich regelmäßig nicht unterscheiden, da eine Leistung auch bei Einhaltung der Barrierefreiheit letztlich allgemein zugänglich und nutzbar sein muss.

5. „Mehr“ an Barrierefreiheit

Den öffentlichen Auftraggebern bleibt es freigestellt, bereits in der Leistungsbeschreibung Anforderungen zu stellen, die über das geforderte Maß der Berücksichtigung der Barrierefreiheit hinausgehen. Ist beispielsweise in einer der Leistungsbeschreibung zugrunde gelegten technischen Norm vorgeschrieben, dass ein barrierefreier Zugang zu den oberen Stockwerken gewährleistet sein muss, steht es dem öffentlichen Auftraggeber frei, zwei barrierefreie Aufgänge festzulegen.

Hat der öffentliche Auftraggeber ein „Mehr“ an Barrierefreiheit festgelegt, wären solche Angebote, die die Voraussetzungen nicht erfüllen, aufgrund der Abweichung von der Leistungsbeschreibung auszuschließen.

IV. Eignungskriterien

Der öffentliche Auftraggeber kann an die Bieter Anforderungen stellen, die sicherstellen, dass die Bieter über die erforderliche Eignung für die ordnungsgemäße Ausführung des Auftrags verfügen.²⁰ Hierzu können unter anderem Referenzen eingefordert werden.²¹ Durch die Einholung von Referenzen soll gewährleistet werden, dass der Bieter den zu vergebenden Auftrag zufriedenstellend erbringen kann und Erfahrung mit vergleichbaren Aufträgen hat.²²

Auch in Bezug auf die Einhaltung von Barrierefreiheit ist es möglich, bereits in den Eignungskriterien Referenzen zu fordern, um sicherzustellen, dass ein Auftrag, bei dem die Barrierefreiheit eine große Rolle spielt, ausgeführt werden kann. Bei der Programmierung einer Website könnten beispielsweise Referenzen angefordert werden, aus denen sich ergibt, dass der Bieter bereits Erfahrung mit dem Design und der Programmierung barrierefreier Webseiten hat.

¹⁸ *Lampert* in Burgi/Dreher/Opitz, *GWB*, § 121 Rn. 131.

¹⁹ *Trutzel* in Ziekow/Völlink, *GWB* § 121 Rn. 20.

²⁰ Vgl. § 46 VgV, § 6a VOB/A-EU, § 33 UVgO, § 6a VOB/A.

²¹ Vgl. § 46 Abs. 3 Nr. 1 VgV, § 6a Nr. 3 VOB/A-EU, § 33 UVgO Abs. 1, § 6a Abs. 2 Nr. 2 VOB/A.

²² *Mager* in Burgi/Dreher, *VgV* § 46 Rn. 14.

V. Zuschlagskriterien

Zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots können neben dem Preis oder den Kosten auch soziale Zuschlagskriterien berücksichtigt werden. Dazu zählen unter anderem die Zugänglichkeit der Leistung insbesondere für Menschen mit Behinderungen und die Übereinstimmung der Leistung mit den Anforderungen des „Designs für Alle“.

EU-Vergaben s. § 127 Abs. 1 S. 4 GWB, § 58 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 VgV, § 16d Abs. 2a VOB/A-EU, § 52 Abs. 2 Nr. 1 SektVO.

Nationale Vergaben s. § 43 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 UVgO, § 16d Abs. 2 Nr. 5 S. 2a VOB/A.

Das Kriterium „Design für alle“ umfasst neben dem Begriff der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen auch die Erleb- und Nutzbarkeit für möglichst alle Menschen.²³ Wie in der Leistungsbeschreibung dürften sich die Anforderungen an die Zuschlagskriterien bezüglich der Zugänglichkeit der Leistung insbesondere für Menschen mit Behinderungen, also der Barrierefreiheit und des Designs für Alle nicht unterscheiden.

1. Allgemeine Anforderungen

Es ist zu beachten, dass nur solche Aspekte Teil der Zuschlagskriterien sein können, die nicht bereits Merkmale der Leistung sind.²⁴ Nur die Gesichtspunkte, die über die Leistungsbeschreibung hinausgehen, können somit als Zuschlagskriterien gewertet werden. Hat der Auftraggeber beispielsweise bereits in der Leistungsbeschreibung festgelegt, dass die zu erstellende Website den Anforderungen des BITV 2.0 entsprechen muss, kann er im Rahmen der Zuschlagskriterien keine Wertung dahingehend vornehmen, dass ein Bieter mehr Vorgaben der BITV 2.0 einhält, als ein anderer.

Zudem müssen auch die Zuschlagskriterien, die sich mit der Barrierefreiheit befassen, den allgemeinen Anforderungen entsprechen. Sie müssen mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen. Dies bedeutet, dass sie sich auf die Herstellung, die Bereitstellung oder die Entsorgung der Leistung beziehen müssen.²⁵ Ferner ist in den meisten Fällen die Festlegung und Bekanntmachung von konkret nachprüfbaren Unterkriterien notwendig, damit eine transparente Wertungsentscheidung möglich ist.²⁶

2. „Mehr“ an Barrierefreiheit

Durch das Aufnehmen von Aspekten der Barrierefreiheit in die Zuschlagskriterien kann insbesondere ein „Mehr an Barrierefreiheit“ belohnt werden. Diejenigen Bieter, die eine Leistung besonders barrierefrei anbieten, erhalten mehr Punkte und haben eine größere Chance auf den Zuschlag.

²³ BR-Drs. 87/16, S. 212.

²⁴ Vgl. *Scharf* in Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, VgV § 58 Rn. 91; *Lausen* in Burgi/Dreher, VgV § 58 Rn. 57.

²⁵ *Säcker* in MüKo, UVgO § 43 Rn. 2.

²⁶ Vgl. *Steck* in Ziekow/Völlink, VgV § 58 Rn.17; *Steck* in Ziekow/Völlink, UVgO § 43 Rn. 8.

Wie bei anderen Zuschlagskriterien auch besteht für den öffentlichen Auftraggeber die Möglichkeit, vorher festzulegen und bekanntzumachen, dass ein Angebot, welches gar kein „Mehr“ an Barrierefreiheit bietet und daher 0 Punkte erhält, ausgeschlossen werden soll. Dies hätte den Vorteil, dass die Barrierefreiheit in jedem Fall berücksichtigt wird. Es ist jedoch zu beachten, dass ein Ausschluss der Angebote mit 0 Punkten eventuell dazu führen könnte, dass keine Angebote mehr in der Wertung verbleiben, die bezuschlagt werden können.

Beispiel: Verbesserung der Zugänglichkeit von Wasserspendern im Baskenland (Spanien)²⁷

Ausgeschrieben wurde die Installation von Wasserspendern, die an das öffentliche Wassernetz angeschlossen werden. Das wirtschaftlichste Angebot ergab sich nach den Kriterien Preis (50%) und Qualität (50%). Als Unterkriterien der Qualität zählten unter anderem Aspekte der Zugänglichkeit wie z.B. die Höhe der Wasserspender (ein niedrig gelegener Bereich zur Befüllung bekam mehr Punkte, da dies eine Erleichterung für Menschen im Rollstuhl darstellt) und die Benutzerfreundlichkeit für Personen mit eingeschränkter Mobilität.

Die Wasserspender aus dem Angebot, das den Zuschlag erhalten hat, verfügten über größere Schaltflächen für die Identifizierung der Art des Wassers und die Position der Gläser; dies erleichtert Menschen im Rollstuhl die Entnahme und das Befüllen.

Beispiel: Barrierefreiheit von Webseiten

Bei der Vergabe der Erstellung einer Website bekommen diejenigen Bieter mehr Punkte, die mehr Erfolgskriterien der Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1 erreichen. Die WCAG umfasst 13 Richtlinien (z.B. Navigierbar, Lesbar, Hilfestellung bei der Eingabe), die unterteilt sind in 78 Erfolgskriterien. Je nachdem, wie viele Erfolgskriterien vorliegen, ist eine von drei Konformitätsstufen erreicht. Es werden mehr Punkte vergeben, wenn neben den Konformitätsstufen A²⁸ und AA²⁹ auch das Level AAA³⁰ und damit das höchste Maß an Barrierefreiheit erreicht wird.

VI. Ausführungsbedingungen

Für die Auftragsausführung können zusätzliche Anforderungen an den Auftragnehmer gestellt werden. Dazu zählen auch soziale Aspekte. Voraussetzung ist, dass sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung oder der Auftragsbekanntmachung ergeben.³¹ Im Rahmen der Vorgabe von sozialen Kriterien bei der Ausführung des Auftrags kann somit den Belangen

²⁷ Amtsblatt der Europäischen Union C 237/1, Sozialorientierte Beschaffung – Ein Leitfaden für die Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, S. 13f.

²⁸ Von 78 Erfolgskriterien sind 30 erreicht.

²⁹ Von 78 Erfolgskriterien sind 50 erreicht.

³⁰ Alle 78 Erfolgskriterien werden erreicht.

³¹ Vgl. § 128 Abs. 2 GWB, § 61 VgV, § 45 Abs. 2 UVgO, § 18 Abs. 1 TtVG.

von Menschen mit Behinderungen besonders Rechnung getragen werden.³² Umgesetzt wird dies durch entsprechende Klauseln in den Vertragsbedingungen des öffentlichen Auftraggebers, die Teil der Vergabeunterlagen werden.³³

³² BT-Drs. 18/6281, S. 114.

³³ Dabei ist zu beachten, dass solche Regelungen einer AGB-Kontrolle unterliegen können.