

BREMEN, 28. SEPTEMBER 2020

Anwendung der Vorschriften über die barrierefreie Informationstechnik des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes auf Fraktionen

Vermerk:

Eine in der Bürgerschaft vertretene Fraktion hat darum gebeten zu prüfen, ob die Vorschriften über die barrierefreie Informationstechnik des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes auf Fraktionen anwendbar sind, wie der Landesbehindertenbeauftragte meint.

Im Ergebnis ist diese Frage zu bejahen.

Nach § 13 Abs. 1 S. 1 Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz - BremBGG - gestalten öffentliche Stellen ihre digitalen Auftritte und Angebote barrierefrei. Was öffentliche Stellen in der Freien Hansestadt Bremen sind, ist in § 12 BremBGG definiert. Einschlägig ist hier allenfalls § 12 Ziff. 2 lit. a BremBGG. Danach sind öffentliche Stellen sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die als juristische Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts zu dem besonderen Zweck gegründet worden sind, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen, wenn sie überwiegend von der Freien Hansestadt Bremen oder den Stadtgemeinden Bremen oder Bremerhaven finanziert werden.

Die hier interessierenden vorgenannten Vorschriften wurden mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Bremischen Behindertengleichstellungsrechts (Drs. 19/1826) aufgenommen. Sie dienen dazu, den Anwendungsbereich des BremBGG mit der Richtlinie (EU) 2016/2102 zu harmonisieren, deren Zweck es ist, digitale Produkte und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen besser zugänglich zu machen. Die EU-Richtlinie konkretisiert den Begriff der „öffentlichen Stellen“ dahingehend, dass damit unter anderem auch die Einrichtungen des öffentlichen Rechts im Sinne der Definition des Artikels 2 Absatz 1 Nummer 4 Vergaberichtlinie (EU) 2014/24 gemeint sind (s. Drs. 19/1826, S. 36).

Der Bundesgesetzgeber hat die Richtlinie (EU) 2014/24 durch die Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) umgesetzt. § 99 Ziff. 2 lit. a GWB lautet wie folgt:

„Öffentliche Auftraggeber sind andere juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen, sofern sie überwiegend von Stellen nach Nummer 1 oder 3 einzeln oder gemeinsam durch Beteiligung oder auf sonstige Weise finanziert werden.“

Die Vorschrift des § 99 Ziff. 2 lit. a GWB ist damit wortgleich mit § 12 Ziff 2 lit. a BremBGG.

§ 99 Ziff. 2 GWB dient in der Entscheidungspraxis der Vergabenachprüfungsinstanzen gleichsam als Auffangtatbestand. In diesem Rahmen sind die Tatbestandsmerkmale des § 99 Ziff. 2 GWB weit auszulegen (Zeiss in: Heiermann/Zeiss/Summa, jurisPK-Vergaberecht, 5. Aufl. 2016, § 99 GWB Rdn. 21). Vor diesem Hintergrund hat die Bürgerschaftskanzlei gemeinsam mit dem Landesrechnungshof die Auffassung vertreten, dass das „Unterswellenvergaberecht“ auch auf Fraktionen Anwendung findet. Dies ist in Ziff. 4 der vom Vorstand beschlossenen Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen auch klargestellt.

In der Gesetzesbegründung zur § 12 BremBGG ist klargestellt, dass der EU-Begriff „Einrichtungen des öffentlichen Rechts“ im BremBGG aus Gesichtspunkten der Rechtseinheitlichkeit genauso auszugestalten und zu verstehen wie im BGG, das sich klar an § 99 Ziff. 2 GWB orientiert (Drs. 19/1826, S. 37).

Legt man diese Erwägungen zugrunde, sind Fraktionen als öffentliche Stellen anzusehen. Nach § 12 Ziff. 2 lit. a BremBGG sind öffentliche Stellen sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die als juristische Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts zu dem besonderen Zweck gegründet worden sind, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen, wenn sie überwiegend von der Freien Hansestadt Bremen oder den Stadtgemeinden Bremen oder Bremerhaven finanziert werden.

Nach Art. 77 Abs. 2 BremLV wirken Fraktionen mit eigenen Rechten und Pflichten als selbständige und unabhängige Gliederungen an der Arbeit der Bürgerschaft mit. Sie sind also mit eigenen Rechten ausgestattet und können nach § 37 Abs. 2 BremAbgG klagen und verklagt werden. Damit sind sie als juristische Person zu qualifizieren.

Sie werden auch zu dem Zweck gegründet, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen. Nach § 37 BremAbgG sind Fraktionen als ständige und unabhängige Gliederungen der Bürgerschaft notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens. Sie sichern die Funktionsfähigkeit des Parlaments, organisieren das parlamentarische Geschehen arbeitsteilig und koordinieren und steuern die parlamentarische Arbeit. Als Teil der Bürgerschaft sind die Fraktionen unmittelbar Adressat der politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger und zugleich selbst maßgeblicher Faktor des politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozesses.

Da die Fraktionen auch fast ausschließlich durch das Land Bremen finanziert werden, erfüllen die Fraktionen die in der Legaldefinition des § 12 BremBGG genannten Voraussetzungen.

Eine andere (einschränkende) Auslegung des Begriffs der öffentlichen Stelle im Sinne des § 12 BremBGG ist auch nicht im Hinblick auf die Fraktionsautonomie geboten.

Die verfassungsrechtlich geschützte Fraktionsautonomie sichert, dass die Fraktionen ihre inneren Angelegenheiten allein, eigenverantwortlich und selbständig regeln dürfen. Aufgrund dessen sind die Fraktionen bei ihrer Organisation und Arbeitsweise grundsätzlich frei. Im Übrigen unterliegen sie den ihnen durch Verfassungsrecht, die allgemeinen Gesetze und das Parlamentsrecht gesetzten Schranken (Haberland in: Fischer-Lescano u.a., Kommentar zur Bremischen Landesverfassung, Art. 77, Rdnr. 13).

Selbst wenn man allerdings davon ausgehen würde, dass durch die gesetzliche Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung in die Fraktionsautonomie eingegriffen wird, wäre dieser wenig intensive Eingriff gerechtfertigt. Nach Art. 2 Abs. 3 der bremischen Landesverfassung ist der Staat nämlich verpflichtet, die gleichwertige Teilnahme behinderter Menschen am Leben in der Gemeinschaft zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.