



Barrierefreiheit in Bibliotheken

Rechtliche Grundlagen und Verpflichtungen

Dr. Leander Palleit, Leiter Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Ab Februar 2021 organisieren die AG Barrierefreiheit in (digitalen) Bibliotheken und die Kommission Kundenorientierte Services des Deutschen Bibliotheksverbands gemeinsam eine Veranstaltungsreihe mit dem Titel „Barrierefreiheit in Bibliotheken: Alles inklusive“. Die Veranstaltungen finden online statt und werden unter anderem über die Mailingliste der AG angekündigt.

Den Auftakt bildete am 23. Februar ein Vortrag von Dr. Leander Palleit zum Thema:

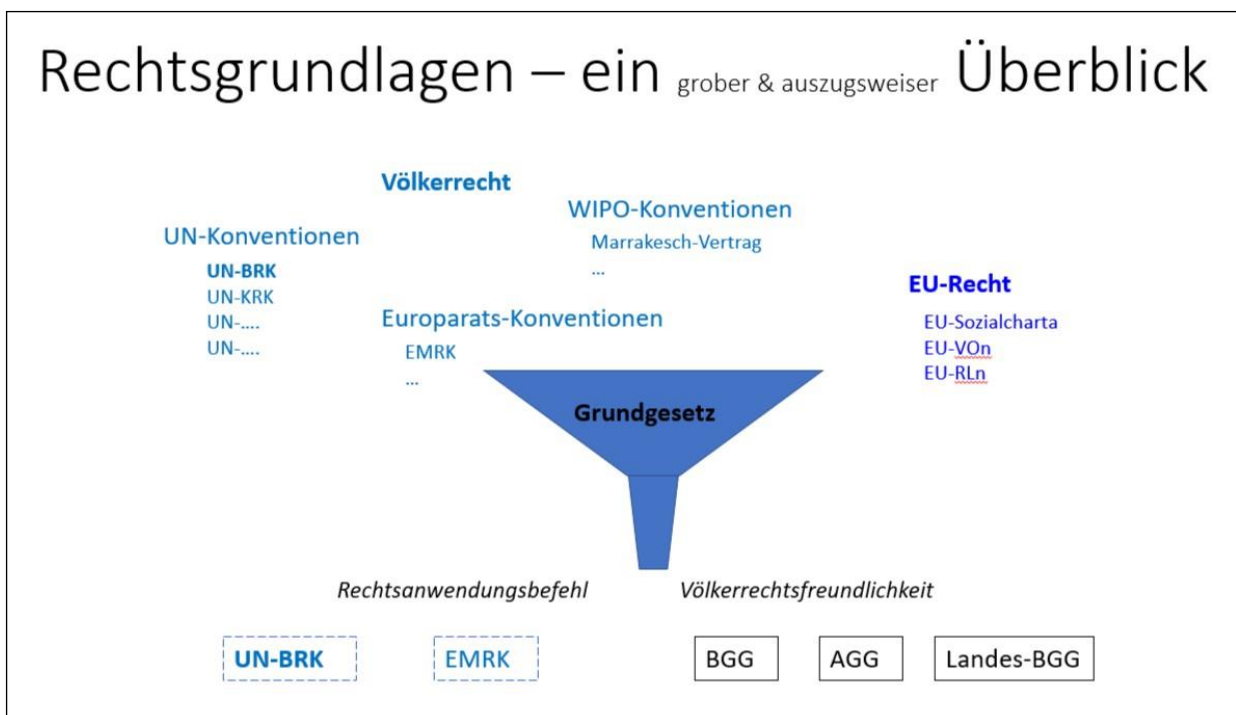
Barrierefreiheit in Bibliotheken: Rechtliche Grundlagen und Verpflichtungen.

Dieses Dokument enthält den Text seiner Präsentationsfolien.

1 Überblick

- Welche Rechtsgrundlagen gibt es, und wie hängen die zusammen?
- Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)
- Was ist die UN-BRK überhaupt und wie gilt sie in Deutschland?
- Was sagt sie zu Bibliotheken bzw. um welche Rechte geht es?
- Gilt sie für alle Bibliotheken?
- Was sagen die deutschen Gesetze?
- Wie weit gehen die Verpflichtungen genau?

2 Rechtsgrundlagen: ein Überblick



3 Die UN-BRK – Geltung und Anwendbarkeit

3.1 Geltung in Deutschland: Rang

UN-BRK ist kraft des parlamentarischen Ratifikationsgesetzes Bestandteil der deutschen Rechtsordnung im Rang eines einfachen Bundesgesetzes unterhalb der Verfassung, ständige Rechtsprechung BVerfGE 111, 207ff.; 82, 106ff.; siehe auch BSG, Cialis, Urteil vom 6.3.12, B 1 KR 10/11 R, RN. 19

UN-BRK bleibt Völkerrechtsnorm: keine Transformation, sondern Rechtsanwendungsbefehl

3.1.1 Rechtsanwendungsbefehl

Rechtsanwendungsbefehl gemäß Art. 59 Abs. 2 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG

- Menschenrechtliche Normen sind innerstaatlich zur Anwendung zu bringen
- alle staatlichen Stellen der vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt, also auch Gerichtsbarkeit
- alle staatlichen Ebenen und Untergliederungen, also Bund, Länder, Kommunen etc.

3.1.2 UN-BRK – Wirkungsweise (Variante 1: direkt)

Unmittelbare Anwendbarkeit

Subjektive Rechtsansprüche direkt aus der Konvention

Voraussetzung: unmittelbar anwendbares, subjektives Recht („self-executing“), d.h.

- Bestimmung bedarf keines weiteren Vollzugsaktes,
- ist klar und hinreichend bestimmt, und
- berechtigt oder verpflichtet Einzelne

anerkannt für Kernbereiche menschenrechtlicher Garantien, u.a. Diskriminierungsverbote

3.1.3 UN-BRK – Wirkungsweise (Variante 1: direkt)

Urteil zu: Unmittelbare Anwendbarkeit

BSG, Urteil vom 06.03.2012 – B 1 KR 10/11 R:

„Die unmittelbare Anwendbarkeit völkervertraglicher Bestimmungen setzt voraus, dass die Bestimmungen alle Eigenschaften besitzt, welche ein Gesetz nach innerstaatlichem Recht haben muss, um Einzelne berechtigen und verpflichten zu können. Dafür muss ihre Auslegung ergeben, dass sie geeignet und hinreichend bestimmt ist, wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten, ohne dass es einer weiteren normativen Ausfüllung bedarf. Ist eine Regelung – objektiv rechtlich – unmittelbar anwendbar, muss sie zusätzlich auch ein subjektives Recht des Einzelnen vermitteln...“ (Absatz 24)

„... Art. 5 Abs. 2 UN-BRK ist allerdings nach den aufgeführten Kriterien unmittelbar anwendbar, in diesem Sinne also self-executing. Nach dieser Regelung verbieten die Vertragsstaaten jede Diskriminierung aufgrund der Behinderung und garantieren Menschen mit Behinderungen gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung, gleichviel aus welchen Gründen.“ (Absatz 29)

3.1.4 UN-BRK – Wirkungsweise (Variante 2: indirekt)

UN-BRK-konforme Auslegung des deutschen Rechts

UN-BRK als Maßstab für Bestimmung von Inhalt und Reichweite innerstaatlichen Rechts, einschließlich Verfassungsrecht (Gebot der Völkerrechtsfreundlichkeit)

- zur Auslegung (unbestimmter) Rechtsbegriffe
- im Rahmen von Verhältnismäßigkeitsprüfungen
- im Rahmen von Ermessensentscheidungen

Heranziehung menschenrechtlicher Dokumente für die rechtliche Argumentation

- Allgemeine Bemerkungen (General Comments)
- Abschließende Bemerkungen i.R. d. Staatenprüfung (Concluding Observations)
- Entscheidungen in Individualbeschwerdeverfahren (Views/Communications)

3.2 Die UN-BRK – Rechte im Kontext Bibliothek

3.2.1 UN-BRK Rechte: Artikel 21

Artikel 21: Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen (Auszug)

„Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen das Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit, einschließlich der Freiheit, Informationen und Gedankengut sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben, gleichberechtigt mit anderen und durch alle von ihnen gewählten Formen der Kommunikation im Sinne des Artikels 2 ausüben können, unter anderem indem sie

a) Menschen mit Behinderungen für die Allgemeinheit bestimmte Informationen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten in zugänglichen Formaten und Technologien, die für unterschiedliche Arten der Behinderung geeignet sind, zur Verfügung stellen;

c) private Rechtsträger, die, einschließlich durch das Internet, Dienste für die Allgemeinheit anbieten, dringend dazu auffordern, Informationen und Dienstleistungen in Formaten zur Verfügung zu stellen, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich und nutzbar sind;

e) die Verwendung von Gebärdensprachen anerkennen und fördern.“

3.2.2 UN-BRK Rechte: Artikel 24

Artikel 24: Bildung (Auszug)

„(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen mit dem Ziel, ...

a) die menschlichen Möglichkeiten sowie das Bewusstsein der Würde und das Selbstwertgefühl des Menschen voll zur Entfaltung zu bringen ...;

b) Menschen mit Behinderungen ihre Persönlichkeit, ihre Begabungen und ihre Kreativität sowie ihre ... Fähigkeiten voll zur Entfaltung bringen zu lassen;

c) Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu befähigen.

(5) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck stellen die Vertragsstaaten sicher, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden.“

3.2.3 UN-BRK Rechte: Artikel 30

Artikel 30: Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Auszug)

„(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt mit anderen am kulturellen Leben teilzunehmen, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen

a) Zugang zu kulturellem Material in zugänglichen Formaten haben;

b) Zugang zu Fernsehprogrammen, Filmen, Theatervorstellungen und anderen kulturellen Aktivitäten in zugänglichen Formaten haben;

c) Zugang zu Orten kultureller Darbietungen oder Dienstleistungen, wie Theatern, Museen, Kinos, Bibliotheken und Tourismusdiensten, sowie, so weit wie möglich, zu Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung haben.

(3) Die Vertragsstaaten unternehmen alle geeigneten Schritte im Einklang mit dem Völkerrecht, um sicherzustellen, dass Gesetze zum Schutz von Rechten des geistigen Eigentums keine ungerechtfertigte oder diskriminierende Barriere für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu kulturellem Material darstellen.“

3.2.4 UN-BRK – Gewährleistung: Artikel 9

Artikel 9: Zugänglichkeit (Auszug)

„(1) Um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten. Diese Maßnahmen, welche die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren einschließen, gelten unter anderem für

a) Gebäude, Straßen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschließlich Schulen, Wohnhäusern, medizinischer Einrichtungen und Arbeitsstätten;

b) Informations-, Kommunikations- und andere Dienste, einschließlich elektronischer Dienste und Notdienste“

3.3 Zugänglichkeit / Barrierefreiheit im deutschen Recht

3.3.1 Zugänglichkeitsregelungen – Überblick

Benachteiligungsverbot:

- Grundgesetz: Artikel 3 Absatz 3 Satz 2
- Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)

Barrierefreiheitsvorschriften:

- Landes-Bauordnungen
- Arbeitsstättenverordnung

Benachteiligungsverbot und Barrierefreiheitsvorschriften:

- Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG)
- Landes-Behindertengleichstellungsgesetze

3.3.2 Zugänglichkeitsregelungen – GG

Benachteiligungsverbot:

Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Pressemitteilung Nr. 10/2020 vom 14.01.2020

„Erfolgreiche Verfassungsbeschwerde gegen Verbot des Mitführens eines Blindenführhundes“

Nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG darf niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden; eine Schlechterstellung von Menschen mit Behinderungen ist nur zulässig, wenn dafür zwingende Gründe vorliegen. Eine verbotene Benachteiligung liegt insbesondere bei Maßnahmen vor, die die Situation von Behinderten wegen der Behinderung verschlechtern. Erfasst werden auch Benachteiligungen, bei denen sich der Ausschluss von Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten nicht als Ziel, sondern als Nebenfolge einer Maßnahme darstellt. Das Verbot der Benachteiligung ist Grundrecht und zugleich objektive Wertentscheidung.

(zum Beschluss vom 30. Januar 2020, 2 BvR 1005/18, vgl. dort Ziff. 35 – 38)

3.3.3 Zugänglichkeitsregelungen – AGG

Benachteiligungsverbot:

Gilt (gegenüber Nutzer_innen) für: den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen bzw. für Rechtsgeschäfte, bei denen das Ansehen der Person eine nachrangige Bedeutung hat und die zu vergleichbaren Bedingungen in einer Vielzahl von Fällen zustande kommen

Gilt (gegenüber Angestellten) für: Auswahlkriterien und Einstellungsbedingungen, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen

(Hier über die Arbeitsstättenverordnung ergänzt um eine Barrierefreiheitsverpflichtung, vgl. § 3a Abs. 2 ArbStättV)

3.3.4 Zugänglichkeitsregelungen – BGG/LGG

Im Geltungsbereich

Benachteiligungsverbot (einschließlich “angemessene Vorkehrungen”)

Barrierefreiheit:

- Bauliche Barrierefreiheit (nur Publikumsbereich?)
- Gebärdensprache und Kommunikationshilfen
- Barrierefreie Vordrucke
- Verständlichkeit und Leichte Sprache
- Barrierefreie Informationstechnik

3.3.5 Zugänglichkeitsregelungen – BGG/LGG

“Angemessene Vorkehrungen”

Artikel. 2 Unterabschnitt 3 UN-BRK bedeutet „angemessene Vorkehrungen“ notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“

Bedeutet: wo Zugänglichkeit noch nicht strukturell durch Barrierefreiheit / Barriereabbau erreicht ist, muss sie nötigenfalls im Einzelfall ad hoc hergestellt werden. Dafür ist organisatorisch entsprechend Sorge zu tragen.

Hinweis: als Teil des menschenrechtlichen Diskriminierungsverbots unmittelbar anwendbar

3.3.6 Zugänglichkeitsregelungen – BGG

Demnächst neu im BGG:

§ 12e Menschen mit Behinderungen in Begleitung durch Assistenzhunde

Träger öffentlicher Gewalt sowie Eigentümer, Besitzer und Betreiber von beweglichen oder unbeweglichen Anlagen und Einrichtungen dürfen Menschen mit Behinderungen in Begleitung durch ihren Assistenzhund oder Blindenführhund den Zutritt zu ihren typischerweise für den allgemeinen Publikums- und Benutzungsverkehr zugänglichen Anlagen und Einrichtungen nicht wegen der Begleitung durch ihren Assistenzhund oder Blindenführhund verweigern, soweit nicht der Zutritt mit Assistenzhund oder Blindenführhund eine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen würde. Weitergehende Rechte von Menschen mit Behinderungen bleiben unberührt.

Hinweis: Gilt ähnlich schon nach AGG. Laut BVerfG bedarf es selbst in Arztpraxen und Krankenhäusern einer konkreten Begründung, warum der Zutritt mit Assistenz- oder Blindenführhund eine unverhältnismäßige/unbillige Belastung sein soll (= zwingender Grund). Verweis auf „hygienische Gründe“, „Sauberkeit“ o.ä. reicht per se nicht.

BVerfG 2 BvR 1005/18 v. 30.01.2020

3.3.7 Zugänglichkeitsregelungen – Merkposten

- Es geht nicht um Zugang als Selbstzweck, sondern um gleichberechtigte Ausübung grundlegender Rechte
- Fast immer geht es um Dinge, die für die meisten anderen selbstverständlich sind
- Zugänglichkeit = Barrierefreiheit + angemessene Vorkehrungen

3.4 Fazit

- UN-BRK immer mitdenken
- UN-BRK gilt für (fast) alle Bibliotheken – wenn nicht direkt, dann über BGG, LGG bzw. AGG
- Wer bei Barrierefreiheit spart, zahlt bei angemessenen Vorkehrungen drauf
- Es geht um substantielle Gleichheit – eigene Vergleichsmaßstäbe hinterfragen
- Es geht nicht nur um Nutzer_innen, sondern auch um (potenzielle) Mitarbeiter_innen
- „Zwingende Gründe“ sind bei näherem Hinsehen oft gar keine, sondern in Wahrheit Prioritätenentscheidungen

3.5 Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention
Dr. Leander Palleit
Leiter
Telefon: 030 259 359-450
un-brk@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de
Twitter: @DIMR_Berlin