

Leander Palleit

Inklusion in Bibliotheken: Rechtliche Rahmenbedingungen

Rechtsnormen, die für die inklusive Ausgestaltung von Bibliotheken relevant sind oder in bestimmten Situationen sein können, finden sich an verschiedenen Stellen und auf allen Normebenen, angefangen vom Kommunal- und Landesrecht über verschiedene Bundesgesetze bis hin zum Grundgesetz, aber auch im EU-Recht und in verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen, die von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet und ratifiziert wurden. Wo diese Regelungen zu finden sind, wie sie zusammenwirken und inwiefern sie von Bibliotheken in Deutschland zu beachten sind, soll Gegenstand dieses Beitrags sein. Auf die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention – UN-BRK) und die Behindertengleichstellungsgesetze in Bund und Ländern soll dabei ausführlicher eingegangen werden.

Völker- und europarechtliche Vorgaben

Überblick

Die Grundlage des heutigen internationalen Menschenrechtsschutzes bilden die Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen. Dabei handelt es sich um rechtsverbindliche internationale Verträge, die weltweit inzwischen von der Mehrzahl der Staaten ratifiziert worden sind. Deutschland hat mit einer Ausnahme alle Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen ratifiziert und sich damit verpflichtet, die dort garantierten Rechte zu achten, zu schützen und zu verwirklichen. Die aus den Menschenrechtsverträgen entstehenden individuellen Rechte und Verpflichtungen des Staates sind völkerrechtlich verbindlich und müssen von allen Vertragsstaaten umgesetzt werden (Krajewski 2023, § 12 Rn. 41).¹

Zusätzlich zu diesen allgemeinen UN-Menschenrechtsübereinkommen ist der von der Weltorganisation für intellektuelles Eigentum (WIPO) erarbeitete und im Juni 2013 verabschiedete Vertrag von Marrakesch zu nennen, der für Menschen mit Lese- und

¹ Eine Übersicht mit weiterführenden Informationen über die von Deutschland ratifizierten UN-Menschenrechtsabkommen ist verfügbar unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-im-menschenrechtsschutzsystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-menschenrechtsabkommen> (18.05.2024).

Sehbehinderungen den Zugang zu Büchern in barrierefreien Formaten fordert,² und der als Marrakesch-Richtlinie der Europäischen Union (EU)³ inzwischen auch im Europäischen Recht verankert ist.

In Europa ist die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK) das Kernstück des Menschenrechtsschutzes. Sie garantiert zusammen mit ihren verschiedenen Zusatzprotokollen bürgerliche und politische Menschenrechte, wie etwa das Recht auf Freiheit, auf Privat- und Familienleben, auf ein faires Gerichtsverfahren und die Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit sowie ein umfassendes Diskriminierungsverbot. Sie wurde 1950 unterzeichnet, trat 1953 in Kraft und gilt heute für mehr als 830 Millionen Menschen in 47 Staaten, darunter auch Deutschland.⁴ Die EMRK gilt also weit über den Kreis der 27 EU-Mitgliedsstaaten hinaus und ist als Teil des Völkerrechts vom supranationalen EU-Recht zu unterscheiden.

Als Mitglied der Europäischen Union ist Deutschland zudem an die EU-Grundrechtecharta gebunden. Außerdem fließen, wenn die EU wie im Fall der UN-Behinderungsrechtskonvention ein UN-Menschenrechtsabkommen selbst ratifiziert hat, dessen Vorgaben auch über das EU-Recht in Deutschland ein.

Wirkungsweise in Deutschland

Alle von Deutschland ratifizierten internationalen Menschenrechtsabkommen wirken über das Grundgesetz in den deutschen Rechtsraum hinein und haben konkrete Folgen auch für die Anwendung des deutschen Rechts. Ohne ihren völkerrechtlichen Charakter zu verlieren, stehen sie in der deutschen Rechtsordnung nach Artikel 59 des Grundgesetzes (GG) im Rang eines Bundesgesetzes und besitzen darüber hinaus verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes. Ihre Heranziehung ist Ausdruck der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, das einer Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in inter- und supranationale Zusammenhänge sowie deren Weiterentwicklung nicht entgegensteht, sondern diese voraussetzt und erwartet. Deutsche Rechtsvorschriften sind nach Möglichkeit völkerrechtsfreundlich so auszulegen und anzuwenden, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht (Bundesverfassungsgericht 2020, Rn. 40).

2 Näheres siehe <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/mehr-barrierefreie-buecher> (18.05.2024).

3 Richtlinie (EU) 2017/1564: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L1564&from=IT> (18.05.2024).

4 Näheres siehe <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/europarat/europaeische-menschenrechtskonvention> (18.05.2024).

Insofern sind die internationalen menschenrechtlichen Vorgaben von allen deutschen Parlamenten, Behörden und Gerichten zu beachten und beispielsweise zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, im Rahmen von Verhältnismäßigkeitsprüfungen oder im Rahmen von Ermessensentscheidungen heranzuziehen. Das gilt für alle föderalen Ebenen, also Bund, Länder und Kommunen, und deren Einrichtungen. Denn Völkerrecht ist „landesblind“ und berührt die interne Staatsorganisation nicht (Krajewski 2023, § 5 Rn. 60). Entsprechend enthalten die meisten der internationalen Menschenrechtsübereinkommen eine sogenannte „federal clause“ wie etwa die UN-BRK in Art. 4 Abs. 5: „Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten ohne Einschränkungen oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates.“

Besondere Bindungskraft hat dabei das Diskriminierungsverbot, das zu den unmittelbar anwendbaren Bestandteilen aller völkerrechtlichen Menschenrechtsübereinkommen gehört und von deutschen Behörden und Gerichten direkt zu beachten ist (Bundessozialgericht 2012, Rn. 29). Es durchzieht alle Menschenrechte gleichermaßen und gilt für alle Menschen unabhängig von Alter, Herkunft, Geschlecht, Behinderung oder anderen individuellen Merkmalen. Auch das grundgesetzliche Benachteiligungsverbot nach Artikel 3 Absatz 3 GG ist in dessen Licht zu sehen.

Insbesondere: Die UN-Behindertenrechtskonvention

Wenn es darum geht, Bibliotheken inklusiv auszustalten, werden die wegen des Gebots der Völkerrechtsfreundlichkeit auch von Bibliotheken zu beachtenden völkerrechtlichen Vorgaben besonders aussagekräftig in der seit 2009 in Deutschland geltenden UN-Behindertenrechtskonvention und den zu ihrer Interpretation heranzuziehenden Dokumenten des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen formuliert.

Auch wenn auf Bibliotheken nur an einer einzigen Stelle der UN-BRK ausdrücklich Bezug genommen wird, nämlich in Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe c), sind eine Reihe von Passagen an diversen Stellen der Konvention relevant, um zu kennzeichnen, warum es menschenrechtlich gefordert ist, dass Bibliotheken inklusiv sind, beziehungsweise schnellstmöglich werden, und welche Aspekte dabei zu berücksichtigen sind.

Einschlägig sind vor allem die Artikel 21 (Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen), 24 (Bildung), 30 (Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport) und 9 (Zugänglichkeit) der UN-BRK, außerdem das Diskriminierungsverbot einschließlich der Pflicht zur Gewährleistung angemessener Vorkehrungen nach Artikel 5 in Verbindung mit Artikel 2 UN-BRK.

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 weiterzuge-

ben, 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.

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 geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung bringen zu lassen;
- c) Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu befähigen. [...]

(3) Die Vertragsstaaten ermöglichen Menschen mit Behinderungen, lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen zu erwerben, um ihre volle und gleichberechtigte Teilhabe an der Bildung und als Mitglieder der Gemeinschaft zu erleichtern. Zu diesem Zweck ergreifen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen; unter anderem

a) erleichtern sie das Erlernen von Brailleschrift, alternativer Schrift, ergänzenden und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation, den Erwerb von Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten sowie die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen und das Mentoring;

b) erleichtern sie das Erlernen der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität der Gehörlosen;

c) stellen sie sicher, dass blinden, gehörlosen oder taubblinden Menschen, insbesondere Kindern, Bildung in den Sprachen und Kommunikationsformen und mit den Kommunikationsmitteln, die für den Einzelnen am besten geeignet sind, sowie in einem Umfeld vermittelt wird, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet. [...]

(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.

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.

(2) Die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zu geben, ihr kreatives, künstlerisches und intellektuelles Potenzial zu entfalten und zu nutzen, nicht nur für sich selbst, sondern auch zur Bereicherung der Gesellschaft.

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.

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

Von zentraler Bedeutung ist auch im Kontext der UN-BRK das die gesamte Konvention durchziehende Prinzip der Nichtdiskriminierung: Jeder Mensch hat Anspruch auf diskriminierungsfreie gesellschaftliche Teilhabe und demzufolge auf diskriminierungsfreien Zugang zu Bibliotheken. Es reicht allerdings nicht, wenn dieser Zugang nur formal gleichberechtigt ist, sondern er muss *substanziell* diskriminierungsfrei sein (UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018, Ziff. 10, 14, 18), also faktisch zu einer gesellschaftlichen Teilhabe ohne Barrieren im Rahmen inklusiver Strukturen führen, und zwar unter Gewährleistung vergleichbarer Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, wie sie andere Menschen haben.

Das bedeutet auch: wo eine solche Zugänglichkeit von Einrichtungen und Diensten noch nicht strukturell durch Barrierefreiheit oder Barriereabbau erreicht ist, muss sie nötigenfalls im Einzelfall ad hoc hergestellt werden, im Wege sogenannter „angemessener Vorkehrungen“. Diese sind in der UN-BRK wie folgt definiert:

Art. 2 UN-BRK: Begriffsbestimmungen (Unterabsatz 4)

[...] 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 [...].

Jemandem solche fallbezogenen Maßnahmen zu verweigern, obwohl sie erforderlich wären, ist ein Verstoß gegen das – in Deutschland unmittelbar anwendbare, siehe oben – menschenrechtliche Diskriminierungsverbot.⁵ Es ist also organisatorisch entsprechend dafür zu sorgen, dass die Reaktionsmöglichkeit der betreffenden Institution auch bei unvorhergesehenen bzw. ungewöhnlichen Fallkonstellationen strukturell, personell und finanziell abgesichert ist und flexible, adäquate Einzelfall-Lösungen ermöglicht. Dafür nicht vorab Sorge zu tragen, kommt einem Organisationsverschulden gleich, denn es birgt das erhebliche Risiko, mangels Vorbereitung im konkreten Bedarfsfall keine gleichberechtigte Teilhabe ermöglichen zu können.

Regelungen im deutschen Recht

Die oben dargestellten völkerrechtlichen Vorgaben wirken also wie beschrieben in das deutsche Recht ein, das heißt sie sind bei der Auslegung und Anwendung der für Bibliotheken einschlägigen Vorschriften des deutschen Rechts zu beachten, die im folgenden Kapitel grob umrissen werden sollen.

Da ist zunächst die zentrale Antidiskriminierungsvorschrift des deutschen Rechts zu nennen: das Benachteiligungsverbot des Artikel 3 Absatz 3 GG. 1994 wurde hier folgender Satz 2 eingefügt: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ Dieser Satz ist zentraler Bezugspunkt für die deutsche Rechtsprechung zur Beurteilung verfassungsmäßigen Handelns der öffentlichen Hand und auch zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und sonstigem nachrangigem Recht. Wie strikt und gleichzeitig weitreichend dieses Benachteiligungsverbot wirkt, hat das Bundesverfassungsgericht wie folgt verdeutlicht:

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 [...]. Untersagt sind auf die Behinderung bezogene Ungleichbehandlungen, die für den behinderten Menschen zu einem Nachteil führen. Eine nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG verbotene Benachteiligung liegt nicht nur bei Maßnahmen vor, die die Situation von Behinderten wegen der Behinderung verschlechtern. Eine Benachteiligung kann auch bei einem Ausschluss von Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten gegeben sein, wenn dieser Ausschluss nicht durch eine auf die Behinderung bezogene Förderungsmaßnahme hinlänglich kompensiert wird [...]. Erfasst werden auch mittelbare Benachteiligungen, bei denen sich der Ausschluss von Betätigungsmöglichkeiten nicht als Ziel, sondern als Nebenfolge einer Maßnahme darstellt [...]. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG beinhaltet außer einem Benachteiligungsverbot auch einen Förderauftrag. Er vermittelt einen Anspruch auf die Ermöglichung gleichberechtigter Teilhabe nach Maßgabe der verfügbaren finanziellen, personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten [...]. (Bundesverfassungsgericht 2020, Rn. 35)

⁵ So die UN-BRK ausdrücklich in Artikel 5 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 2 Unterabsatz 3.

Im Kern schützt Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG Menschen mit Behinderungen vor allem davor, dass ihnen Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten vorenthalten werden, die anderen offenstehen (Bundesverfassungsgericht 2023, Rn. 98).

Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass das Verbot der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen nicht nur ein Grundrecht, sondern zugleich eine objektive Wertentscheidung des Grundgesetzes ist (Bundesverfassungsgericht 2020, Rn. 37). Das ist deswegen bedeutsam, weil das Verbot der Benachteiligung behinderter Menschen als Teil der objektiven Wertordnung auch in die Auslegung des Zivilrechts einfließt und, so das Gericht,

sich insbesondere bei der Auslegung zivilrechtlicher Generalklauseln [...], bei der Bestimmung von Verkehrssicherungspflichten und des Mitverschuldens [...] oder des als üblich Hinzunehmenden aus[wirkt]. [...] So ist beispielsweise das Nutzungsrecht des Mieters, auch wenn dessen behinderter Angehöriger oder Lebensgefährte nicht Partei des Mietvertrags ist, durch die Grundentscheidung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG mitgeprägt [...]. Das Benachteiligungsverbot führt dazu, dass im nachbarlichen Zusammenleben mit behinderten Menschen ein erhöhtes Maß an Toleranzbereitschaft zu fordern ist [...]. So sind etwa Ausnahmen von einem Hundehaltungsverbot in einer Wohnungseigentumsgemeinschaft geboten, wenn der Hund der Stabilisierung des seelischen Gleichgewichts und der Besserung des Gesundheitszustandes einer behinderten Person förderlich ist [...]. (Bundesverfassungsgericht 2020, Rn. 38)

Dies hat verschiedene Implikationen für Bibliotheken unabhängig davon, ob sie in öffentlich-rechtlicher oder in privater Trägerschaft sind. Das betrifft die Ausgestaltung und Handhabung von Nutzungsbedingungen, Hausordnungen, Allgemeinen Vertragsbedingungen und Ähnliches mehr. Hier darf also, nimmt man die Grund- und Menschenrechte ernst, nicht schematisch gehandelt werden. Eine spezielle Ausprägung dessen findet sich seit 2021 im Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG). Dort wurde als Konsequenz aus der zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts das Recht auf Mitnahme eines Assistenzhundes wie folgt gesetzlich geregelt:

(1) Träger öffentlicher Gewalt sowie Eigentümer, Besitzer und Betreiber von beweglichen oder unbeweglichen Anlagen und Einrichtungen dürfen Menschen mit Behinderungen in Begleitung durch ihren Assistenzhund den Zutritt zu ihren typischerweise für den allgemeinen Publikums- und Benutzungsverkehr zugänglichen Anlagen und Einrichtungen nicht wegen der Begleitung durch ihren Assistenzhund verweigern, soweit nicht der Zutritt mit Assistenzhund eine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen würde. Weitergehende Rechte von Menschen mit Behinderungen bleiben unberührt.⁶

Bei der Frage, was eine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung für die betreffende Einrichtung wäre, sind wie oben geschildert die menschenrechtlichen Wertungen und Prinzipien im Wege der völkerrechtsfreundlichen Auslegung zu berücksichtigen, was auch dazu führt, dass tatsächliche oder vermeintliche Vorbehalte anderer

⁶ § 12e BGG; eingefügt durch Artikel 8 des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sowie zur landesrechtlichen Bestimmung der Träger von Leistungen für Bildung und Teilhabe in der Sozialhilfe (Teilhabestärkungsgesetz) vom 2. Juni 2021 (BGBl, I, 1387).

Benutzer*innen im Zweifel zurückstehen müssen (vgl. Bundesverfassungsgericht 2020, Rn. 42–47).

Eine weitere Neuregelung wurde ebenfalls 2021 durch das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) eingeführt, welches zur Umsetzung der EU-Richtlinie zur Barrierefreiheit (European Accessibility Act – EAA)⁷ verabschiedet wurde. Es verpflichtet die Anbieter bestimmter digitaler Produkte und Dienstleistungen dazu, diese barrierefrei anzubieten. Der Anwendungsbereich des BFSG und der dazu erlassenen Rechtsverordnung ist jedoch auf bestimmte Branchen beschränkt und betrifft Bibliotheken nur im Kontext von E-Books (hierzu ausführlich der Beitrag von Yehya Mohamad in diesem Band).⁸

Für die generelle Tätigkeit von Bibliotheken relevanter ist die Frage, ob sie in den Anwendungsbereich des zivilrechtlichen Benachteiligungsverbots nach § 19 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)⁹ fallen, was sie nicht nur zum Beseitigen oder Unterlassen einer Benachteiligung verpflichten würde, sondern ggf. auch zu Schadensersatz. Das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot des AGG gilt für sogenannte Massengeschäfte, das heißt für Verträge, die ein Anbieter immer wieder zu vergleichbaren Bedingungen und grundsätzlich mit allen abschließt, ohne dass es ihm auf die konkrete Person seines Vertragspartners ankommt. Ob das der Fall ist, bestimmt sich laut Bundesgerichtshof nach einer allgemeinen, typisierenden Betrachtungsweise. Abzustellen ist nicht auf den einzelnen Anbieter, sondern auf die Verkehrssitte. (Bundesgerichtshof 2021, Rn. 19f.) Danach dürfte zumindest bei öffentlichen Bibliotheken – unabhängig von ihrer Trägerschaft – anzunehmen sein, dass eine Nutzung jeder interessierten Person grundsätzlich unabhängig von ihrer körperlichen oder geistigen Konstitution offenstehen soll, so dass für das Vertragsverhältnis zwischen Bibliothek und Nutzer*innen in aller Regel das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot des Art. 19 AGG gelten dürfte. Bei Vorliegen sachlicher Gründe lässt § 20 AGG zwar eine unterschiedliche Behandlung zu, etwa wenn die Ungleichbehandlung „der Vermeidung von Gefahren, der Verhütung von Schäden oder anderen Zwecken vergleichbarer Art dient“¹⁰ aber auch hier gilt: was ein sachlicher, eine Ungleichbehandlung rechtfertigender Grund ist, ist im Lichte der Grund- und Menschenrechte zu bestimmen; es reichen also wirklich nur zwingende Gründe aus, siehe das obige Zitat des Bundesverfassungsgerichts.

Zusätzlich zu diesem für alle Bibliotheken geltenden zivilrechtlichen Benachteiligungsverbot gelten für Bibliotheken in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft auch die Benachteiligungsverbote und Barrierefreiheitsvorschriften im Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG) und in den darauf aufbauenden Behindertengleichstel-

⁷ Richtlinie (EU) 2019/882: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0882> (24.05.2024).

⁸ Eine Übersicht über die Regelungen rund um das BFSG sind auf der Website der Bundesfachstelle Barrierefreiheit zu finden: https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/DE/Rechtssammlung/Rechtssammlung_Suche_Formular.html (24.05.2024).

⁹ Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG): <https://www.gesetze-im-internet.de/agg/> (24.05.2024).

¹⁰ § 20 Abs. 1 Nr. 1 AGG.

lungsgesetzen der Länder (hier gesammelt als LGG bezeichnet). Die Vorschriften dieser zunächst durch EU-Richtlinien zur Jahrtausendwende angestoßenen Gesetze wurden nach Inkrafttreten der UN-BRK in mehreren Schritten weiterentwickelt und dem oben geschilderten substanziellen Gleichheitsverständnis der UN-BRK angenähert.

So ist in § 7 BGG und der Mehrzahl der LGG mittlerweile nicht nur ausdrücklich normiert, dass auch mittelbare Benachteiligungen durch öffentliche Einrichtungen unzulässig sind, sondern ebenso, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen als Benachteiligung im Sinne des Gesetzes gilt.¹¹ Zudem wurde der Anwendungsbereich der LGG nach und nach in immer mehr Bundesländern auch auf die Kommunen und kommunale Einrichtungen erstreckt,¹² wodurch zum Beispiel auch Bibliotheken, die sich in kommunaler Hand befinden, in den meisten Bundesländern inzwischen direkt dem Benachteiligungsverbot des jeweiligen LGG sowie den dortigen Verpflichtungen zur Barrierefreiheit unterliegen. Letztere betreffen verschiedene Dimensionen der Zugänglichkeit der angebotenen Dienstleistungen, nicht nur die bauliche Barrierefreiheit der dem Publikumsverkehr dienenden Gebäude und Räumlichkeiten. Vielmehr gehören dazu beispielsweise auch – je nach Bedarf der Nutzer*innen – die Möglichkeit der Kommunikation in Gebärdensprache und die Nutzung von Kommunikationshilfen, kontrastreiche Farbgestaltung, Orientierungshilfen, einfache Verständlichkeit und Leichte Sprache, barrierefreie Formulare und Merkblätter sowie eine barrierefreie Informationstechnik einschließlich der online zur Verfügung stehenden Informationen, Kataloge usw.

Neben diesen Barrierefreiheitsverpflichtungen der Behindertengleichstellungsgesetze, die sich an Bibliotheken in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft richten, die primär das Verhältnis gegenüber den Bibliotheksnutzer*innen betreffen und deren diskriminierungsfreien Zugang zu den angebotenen Services absichern sollen, treten weitere Bestimmungen, die alle Bibliotheken in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber treffen, unabhängig von ihrer Trägerschaft. Auch in dieser Hinsicht gelten die oben erläuterten verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben zum Diskriminierungsverbot und zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen, um substanziell gleiche Entfaltungsmöglichkeiten aller zu gewährleisten. Gesetzlich ist dieses Benachteiligungsverbot im bereits erwähnten AGG geregelt, wiederum mit einigen Ausnahmetbeständen, wegen derer eine Ungleichbehandlung zulässig ist.¹³ Diese Ausnahmetbestände sind aber auch hier mit Blick auf die zu beachtenden grund- und menschenrechtlichen Vorgaben

¹¹ Außer Brandenburg und Baden-Württemberg, vgl. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/regelungen-zu-angemessene-vorkehrungen> (18.05.2024); ein vergleichender Überblick über zentrale Aspekte der Gleichstellungsgesetze in Bund und Ländern ist abrufbar unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-unbehindertenrechtskonvention/bund-und-laender-im-vergleich#c1629> (18.05.2024).

¹² Mit Ausnahme Sachsens, siehe § 1 Abs. 2 Satz 3 Sächsisches Inklusionsgesetz vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542) <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/18283-Saechsisches-Inklusionsgesetz#p1> (18.05.2024).

¹³ §§ 6ff. AGG.

zum einen sehr eng auszulegen, und zum anderen ist zunächst auch die Möglichkeit angemessener Vorkehrungen zu prüfen (Bundesarbeitsgericht, 2013, Rn. 50). Außerdem gelten, sobald eine Bibliothek Menschen mit Behinderungen beschäftigt, unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsschutzes nach § 3a der Arbeitsstättenverordnung spezielle Verpflichtungen zur barrierefreien Gestaltung des Arbeitsplatzes und des Arbeitsumfelds. Notfalls muss also auch umgebaut werden. Anders als bei den Verpflichtungen aus den Behindertengleichstellungsgesetzen betrifft dies auch Bereiche, die nicht dem Publikumsverkehr dienen.

Grenzen der aktuellen Gesetzeslage und Reformbedarf im Lichte der UN-BRK

Wie gezeigt, enthalten eine Reihe von Gesetzen Regelungen in Sachen Barrierefreiheit, die teils deckungsgleich sind, sich teils überschneiden. In Gänze betrachtet, bieten sie bei richtiger Anwendung durchaus das Potenzial, Bibliotheken nach und nach für alle Menschen gleichermaßen zugänglich zu machen, auch wenn sie eine Beeinträchtigung haben sollten.

Damit ist allerdings auch die eigentliche Grenze der aktuellen Gesetzeslage benannt: Letztlich hängt es von der konstruktiven Einstellung der Rechtsanwender*innen ab, die jeweils einschlägigen Vorschriften wirklich im Geist der UN-BRK verstehen und anwenden zu wollen und dies im Fall von Gegenwind auch durchzusetzen. Das betrifft insbesondere die Handhabung von Ausnahmetatbeständen und unbestimmter Rechtsbegriffe wie „unverhältnismäßige“ (Mehr-)Kosten.

Hinzu kommt: Für manche Bereiche fehlt es überhaupt an geeigneten Vorschriften, mit denen man mehr Barrierefreiheit erwirken kann – jenseits einer natürlich immer möglichen Freiwilligkeit, die allerdings allzu oft an wirtschaftlichen Überlegungen scheitert, seien diese auf zutreffende oder bloß vermutete Tatsachen gestützt. Der wichtigste Bereich sind Einrichtungen und Dienste, die von *privaten Rechtsträgern* betrieben beziehungsweise angeboten werden: diese sind vom Geltungsbereich der Behindertengleichstellungsgesetze nicht umfasst, und das AGG hilft selbst bei UN-BRK freundlicher Anwendung ebenso wie das Grundgesetz mit seinem Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 letztlich nur gegen Benachteiligungen im konkreten Einzelfall, aber nicht dabei, Bibliotheken durch mehr Barrierefreiheit strukturell für alle zugänglich zu machen.

In Anbetracht dieser Rahmenbedingungen bedarf es – meint man es jedenfalls ernst mit einem gleichberechtigten Zugang aller – nicht nur eines gesteuerten Hinwirkens auf eine konsequent menschenrechts- und damit verfassungskonforme Anwendung des bestehenden Rechts, sondern auch der gezielten Schließung von Rechtslücken und der Nachbesserung unklarer, wirkungsloser oder Fehlanreize setzender Vorschriften. So bedarf es zum einen einer Erstreckung der Barrierefreiheitsvorschriften auch auf privatrechtlich organisierte Anbieter von Angeboten und Dienstleistungen, und es muss

gesetzlich ebenso für private Anbieter klar geregelt werden, dass es eine unzulässige – und mit hinreichenden Sanktionen bewehrte – Diskriminierung ist, wenn sie, obwohl es ihnen zuzumuten ist, angemessene Vorkehrungen versagen. Zum anderen sind die bestehenden Barrierefreiheitsvorschriften zu stärken und Schlupflöcher zu schließen. Schließlich braucht es eine konventionskonforme Handhabe des Vergabe- und des Zuwendungsrechts. Leistungsbeschreibungen sowie Förderprogramme mit den zugehörigen Förderrichtlinien sind so an Barrierefreiheit zu knüpfen, dass Aufträge und Fördergelder nur vergeben werden, wenn ein barrierefreies Ergebnis herauskommt.¹⁴

Dass insoweit Handlungsbedarf besteht, wurde Deutschland auch von internationaler Seite erst kürzlich erneut ins Stammbuch geschrieben. Im Sommer 2023 wurde Deutschland, zum zweiten Mal nach 2015, durch die Vereinten Nationen daraufhin geprüft, wie es um die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen hierzulande steht, sprich wie weit die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland mittlerweile gediehen ist. Vorgenommen wurde diese Prüfung vom dafür zuständigen, in Genf ansässigen UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend nur „der Ausschuss“), und zwar primär anhand eines Berichts der Bundesregierung (sog. Staatenbericht), allerdings ergänzt um Berichte oder Stellungnahmen anderer Akteure (sog. Parallelberichte zum Staatenbericht), insbesondere solche der Zivilgesellschaft auf der einen Seite und der Monitoring-Stelle UN-BRK beim Deutschen Institut für Menschenrechte auf der anderen Seite.¹⁵ Auf Basis dieser Dokumente und im Anschluss an eine sechsständige mündliche Verhandlung in Form eines „Konstruktiven Dialoges“ zwischen dem Ausschuss und einer Regierungsdelegation veröffentlichte der Ausschuss am 3. Oktober 2023 seine Bewertung des aktuellen Umsetzungsstands und seine daraus resultierenden Empfehlungen in den „Abschließenden Bemerkungen“ (UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2023). Darin bringt der Ausschuss unter anderem seine Sorge über „die fehlende barrierefreie Zugänglichkeit von öffentlichen Bibliotheken, Museen sowie touristischen Bereichen und Denkmälern“ (UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2023, Ziff. 67a) zum Ausdruck und empfiehlt, „stärkere Mechanismen zu schaffen, die sicherstellen, dass Sport-, Erholungs-, Kultur- und Tourismuseinrichtungen und -stätten für Menschen mit Behinderungen barrierefrei zugänglich sind“ (UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2023, Ziff. 68a).

Diese Empfehlung des UN-Fachausschusses richtet sich formal zwar nur an die Bundesregierung als Vertreterin des Vertragsstaats Deutschland. Der dahinterliegende Handlungsauftrag richtet sich allerdings an alle, die einen wie auch immer gearteten Einfluss darauf haben, Bibliotheken für alle Menschen barrierefrei zugänglich und damit inklusiv zu gestalten.

¹⁴ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention 2021, 7–8.

¹⁵ Der Parallelbericht der Monitoring-Stelle ist abrufbar unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/staatenpruefverfahren> (18.05.2024); dort findet sich auch eine ausführliche Beschreibung des Staatenprüfverfahrens.

Autor

Dr. Leander Palleit leitet die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention beim Deutschen Institut für Menschenrechte. Sein Tätigkeits- und Forschungsgebiet sind die Rechte von Menschen mit Behinderungen, mit Schwerpunkten unter anderem in den Bereichen Zugänglichkeit und angemessene Vorkehrungen, Zugang zum Recht, Arbeit sowie politische Partizipation.

Literatur und Quellen

- Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG): <https://www.gesetze-im-internet.de/agg/> (24.05.2024)
- Bundesarbeitsgericht (2013): Urteil vom 19. Dezember 2013 – 6 AZR 190/12.
<https://www.bundesarbeitsgericht.de/entscheidung/6-azr-190-12/> (12.04.2024)
- Bundesgerichtshof (2021): Urteil vom 5. Mai 2021 – VII ZR 78/20. <https://openjur.de/u/2364938.html> (12.04.2024)
- Bundessozialgericht (2012): Urteil des 1. Senats vom 6. März 2012 – B 1 KR 10/11 R. https://www.rechtsprechung-im-internet.de/jportal/portal/t/2v7/page/bsjrsprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=4&numberofresults=7&fromdoctodoc=yes&doc_id=jb-KSRE132871518&doc.part=L&doc.price=0&doc.hl=1#focuspoint (12.04.2024)
- Bundesverfassungsgericht (2020): Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 30. Januar 2020 – 2 BvR 1005/18. https://www.bverfg.de/e/rk20200130_2bvr100518.html (12.04.2024)
- Bundesverfassungsgericht (2023): Urteil des Ersten Senats vom 22. November 2023 – 1 BvR 2577/15.
https://www.bverfg.de/e/rs2023122_1bvr257715.html (12.04.2024)
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2021): Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der 20. Wahlperiode (2021–2025). https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Eckpunkte_Bundestagswahl_2021_MST_UN-BRK_211004_ub2.pdf (12.04.2024)
- Krajewski, Markus (2023): Völkerrecht. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos
- Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BGBl II 2008, 1419. http://www.bgbli.de/xaver/bgbli/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbli208s1419.pdf (26.04.2024)
- Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die amtliche, gemeinsame Übersetzung von Deutschland, Österreich, Schweiz und Lichtenstein. Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (Hg.). https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/PublikationenErklaerungen/Broschuere_UNKonvention_KK.pdf (26.04.2024)
- UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018): General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination (UN Doc. CRPD/C/GC/6). In deutscher Übersetzung abrufbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_6.pdf (12.04.2024)
- UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023): Concluding Observations on the combined second and third periodic reports of Germany (UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/2-3). In deutscher Übersetzung abrufbar unter https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Staatenpruefung/Zweite_Staatenpruefung/staatenpruefung_node.html (03.07.2024)