

Forum A

Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe
– Diskussionsbeitrag Nr. 5/2015 –

18.03.2015

Die UN-Behindertenrechtskonvention hat Auswirkungen auf die Barrierefreiheit und Zugänglichkeit von Bankautomaten Anmerkung zur Entscheidung „Szilvia Nyusti und Péter Takács gegen Ungarn“ vom 16.04.2013 über eine Individualbeschwerde durch den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Von Rechtsassessor Henning Groskreutz, Königstein im Taunus

I. Thesen des Autors

- 1. Der Ausschuss kann im Rahmen einer Individualbeschwerde sich vom konkreten Einzelfall lösen und allgemein über die rechtlichen Regelungen in einem Staat entscheiden.**
- 2. Die Verpflichtung zur Herstellung der Barrierefreiheit aus Artikel (Art.) 9 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) besteht auch für Geldautomaten und Bankautomaten in Deutschland.**
- 3. Die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder verpflichten teilweise die Sparkassen und Landesbanken entsprechend zu handeln, soweit diese Anstalten des öffentlichen Rechts sind.**
- 4. Ein Anspruch auf barrierefreie Bankdienstleistungen kann aus § 19 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Verbindung mit Art. 9 UN-BRK hergeleitet werden, so dass durch völkerrechtskonforme Ausle-**

gung des bestehenden Rechts die deutsche Rechtslage mit der UN-BRK in Einklang gebracht werden kann.

II. Wesentliche Aussagen der Entscheidung des Ausschusses¹

- 1. Die fehlenden Regelungen zur Barrierefreiheit von Geldautomaten in Ungarn stellt einen Verstoß gegen Art. 9 Absatz (Abs. 2) littera (lit.) b UN-BRK dar.**
- 2. Aus Art. 9 UN-BRK ergibt sich die Verpflichtung rechtlich verbindliche Regelungen zur Barrierefreiheit von Geldautomaten für alle Banken und Sparkassen zu erlassen, um Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zu diesen Diensten zu verschaffen.**

¹ UN Doc. CRPD/C/9/D/1/2010; der englische Text der Entscheidung ist unter http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/Jurisprudence/CRPD-C-9-D-1-2010_en.doc verfügbar.

III. Der Fall

Beide Beschwerdeführer sind sehbehindert und führten jeweils ein Girokonto bei der ungarischen OTP Bank. Der Kontovertrag berechnete die Nutzung von Geldautomaten mittels einer Kontokarte. Die Nutzung der Geldautomaten war für beide nicht möglich, da weder die Tastatur der Automaten mit Brailleschrift versehen war noch akustische Anweisungen zur Nutzung des Automaten abgerufen werden konnten. Die OTP Bank verlangte für das Konto dieselben Gebühren wie bei nichtbehinderten Kunden.

Nach erfolgloser Beschwerde bei der Bank klagten die Beschwerdeführer 2005² nach ungarischem Zivilrecht gegen die Bank wegen Verletzung des Persönlichkeitsrechts durch die Ungleichbehandlung gegenüber nichtbehinderten Bankkunden, insbesondere, da die Nutzung der Geldautomaten nicht möglich sei. Sie verlangten mit der Klage die Herstellung der Barrierefreiheit für einen Teil der Automaten in ganz Ungarn und Schmerzensgeld für die Verletzung ihrer Menschenwürde. Zur Begründung ihrer Klage führten sie die entsprechenden ungarischen Regelungen des Gleichbehandlungsgesetzes und die gesetzliche Regelung zur Zugänglichkeit von Gebäuden an. Die Bank verteidigte sich mit dem Argument, dass es sich bei Automaten nicht um den Teil eines Gebäudes handle und eine positive Verpflichtung zur Herstellung der Barrierefreiheit nur ausdrücklich vom Gesetzgeber angeordnet werden könne. Zudem entstünden Risiken im Bankgeschäft sehbehinderter Kunden. In erster Instanz gab das Gericht den Beschwerdeführern Recht. Nach Ansicht des Gerichts lag eine direkte Benachteiligung im Sinne von Art. 8(g) des Ungarischen Gleichbehandlungsgesetzes dadurch vor, dass die Beschwerdeführer die Bankdienstleistungen

nicht im selben Umfang wie nicht behinderte Kunden nutzen konnten. Die Bank wurde daraufhin verurteilt innerhalb von 120 Tagen in jeder Kreisstadt und in jedem Stadtteil von Budapest einen Automaten entsprechend umzurüsten, sowie vier Automaten in Wohnortnähe der Beschwerdeführer. Zusätzlich sprach es Schmerzensgeld in Höhe von jeweils rund 650 Euro³ zu.

Die Beschwerdeführer gingen in Berufung und verlangten die Umrüstung der gesamten Bankautomaten sowie ein höheres Schmerzensgeld. Sie argumentierten, dass es sich bei der Umrüstung der Automaten nicht um eine unverhältnismäßige Belastung für die Bank handle, da die Kosten dafür nur 0,12 Prozent des Nettogewinns der Bank im Jahr 2006 betragen würden. In der Berufung berief sich die OTP Bank unter anderem darauf, dass durch die Umrüstung blinde und sehbehinderte Menschen verleitet würden, die Automaten zu nutzen, was zu einer Gefährdung ihres Eigentums und ihrer Person führen könnte. Das Berufungsgericht stützte diese Ansicht und stellte zudem fest, dass lediglich eine mittelbare und keine unmittelbare Diskriminierung vorliege, dass diese jedoch gerechtfertigt sei da es der Bank gesetzlich – im Rahmen der Vertragsfreiheit – erlaubt sei, den Umfang des Angebots an Bankdienstleistungen selbst zu bestimmen. Nach dieser Niederlage versuchten die Beschwerdeführer über eine Vorlage an den Obersten Gerichtshof die Entscheidung aufheben zu lassen. Die Frage, ob es sich um eine direkte oder indirekte Diskriminierung handle, sei insoweit bedeutungslos, als eine Rechtfertigung in beiden Fällen denselben Maßstab erfüllen müsse. Hierbei könne gerade die Vertragsfreiheit nicht als Rechtfertigung einer Diskriminierung angesehen werden, dabei handle es sich nicht um ein von der ungarischen Verfassung geschütztes

² Ungarn ist im Juli 2007 der UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und dem Fakultativprotokoll beigetreten.

³ UN Doc. CRPD/C/9/D/1/2010, Rdnr. 2.10: Schmerzensgeld in Höhe von 200.000 Ungarischen Forint.

Recht. 2009 lehnte der Gerichtshof eine weitere Befassung ab. Die Zugänglichkeit der Automaten sei nicht vom Gleichbehandlungsgesetz erfasst und den Beschwerdeführern sei bei Abschluss des Geschäftsbesorgungsvertrages bewusst gewesen, dass das vertragliche Angebot der OTP Bank nur einen – für Menschen mit Behinderungen – eingeschränkten Umfang an Bankdienstleistungen umfasse.

Nach dem Ausschöpfen des nationalen Rechtsweges wendeten sich die Beschwerdeführer an den Konventionsausschuss. Sie begründeten ihre Beschwerde gegen den Staat Ungarn damit, dass durch die Entscheidung der staatlichen Gerichte ihre Rechte aus Art. 5 Abs. 2 und 3, Art. 9 und Art. 12 Abs. 5 der UN-BRK verletzt wurden. Das ungarische Recht habe im Sinne der Konvention ausgelegt werden müssen. Eine entsprechende Auslegung des ungarischen Gleichbehandlungsgesetzes im Sinne der Beschwerdeführer sei möglich.

Die ungarische Regierung hat vorgetragen, dass die abschließende Entscheidung des Gerichtshofs korrekt sei, zugleich aber eingeräumt, dass die Zugänglichkeit der Automaten nicht bestehe⁴ und die schrittweise Herstellung der Barrierefreiheit von Bankdienstleistungen bei allen ungarischen Kreditinstituten durch die Bankenaufsicht einzufordern sei. Daraufhin hat die Aufsicht die Empfehlung ausgesprochen, dass besondere Aufmerksamkeit der Banken auch auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu lenken sei.⁵

IV. Die Entscheidung

Der Ausschuss hat die Beschwerde zugelassen, soweit die Verletzung der Rechte aus Art. 5 und 9 UN-BRK gerügt wird. Gründe für eine Verletzung von Art. 12 UN-BRK

wurden als nicht ausreichend vorgetragen angesehen, daher ist die Beschwerde insoweit unzulässig.

Prüfungsmaßstab sind die Regelungen über die Barrierefreiheit aus Art. 9 UN-BRK. Die allgemeinen Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 2 und 3 UN-BRK sind nur zu prüfen, wenn die speziellere Vorschrift zur Zugänglichkeit nicht einschlägig wäre.⁶

Die Erklärung des ungarischen Staates, die nationale gerichtliche Entscheidung zu akzeptieren, hat der Ausschuss dahingehend ausgelegt, dass aus Sicht des ungarischen Gesetzgebers die aktuellen gesetzlichen Regelungen in Ungarn keine rechtliche Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Geldautomaten von privaten Banken vorsehen.⁷

Die UN-BRK verlangt von den Staaten, die die Konvention unterzeichnet und in nationales Recht umgesetzt haben, dass „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung durch [...] private Unternehmen zu ergreifen“ sind.⁸ Art. 9 Abs. 1 b) UN-BRK sieht zudem vor, dass geeignete Maßnahmen ausdrücklich im Hinblick auf die Beseitigung von Hindernissen beim Zugang zu elektronischen Diensten zu ergreifen sind. Diese Bestimmung ist auf den Zugang zu Geldautomaten anwendbar.⁹

Der Ausschuss hat die Maßnahmen an den Vorgaben aus Art. 9 Abs. 2 a) und b) UN-BRK geprüft. Nach lit. a) sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet Maßnahmen zu treffen, um Mindeststandards und Leitlinien für die Barrierefreiheit¹⁰ von Diensten bereitzustellen. Der Ausschuss erkennt in seiner Ent-

⁴ UN Doc. CRPD/C/9/D/1/2010, Rdnr. 4.3

⁵ UN Doc. CRPD/C/9/D/1/2010, Rdnr. 6.4.

⁶ UN Doc. CRPD/C/9/D/1/2010, Rdnr. 9.2.

⁷ UN Doc. CRPD/C/9/D/1/2010, Rdnr. 9.3.

⁸ Art. 4 e) UN BRK.

⁹ UN Doc. CRPD/C/9/D/1/2010, Rdnr. 9.3.

¹⁰ Die deutsche Fassung der Konvention verwendet hier „Zugänglichkeit“. Der Autor orientiert sich am verbindlichen englischsprachigen Wortlaut (Art. 50 UN BRK), der von „accessibility“ spricht.

scheidung an, dass der ungarische Staat zwar bereits in Zusammenarbeit mit der Bankenaufsicht tätig geworden ist und über den konkreten Fall hinaus die umfassende Barrierefreiheit für alle Bankdienstleistungen und alle Menschen mit Behinderungen als Anforderung formuliert hat und dies auf alle Banken in Ungarn erstreckt wissen will. Verbunden wurde damit aber auch die Einschränkung, dass dies nur im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten umzusetzen sei.¹¹ Diese Normen sind jedoch rechtlich nicht bindend.

Der Ausschuss erkennt daher einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 2 b) UN-BRK an. Nach dieser Bestimmung hat Ungarn sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste für die Öffentlichkeit anbieten, die Barrierefreiheit zu berücksichtigen haben. Da es keine konkrete Rechtsvorschrift gibt, die den Beschwerdeführern einen individuellen Anspruch auf die barrierefreie Nutzung der Geldautomaten einräumt, ist diese Konventionsverpflichtung verletzt worden.

Der Ausschuss gibt Ungarn auf:

1. Den Beschwerdeführern die Verfahrenskosten zu erstatten und Abhilfe für den konkreten Zugang zu den Automaten der OTP Bank zu schaffen.
2. Um für die Zukunft derartige Verletzungen auszuschließen, sind rechtsverbindliche Normen zur Barrierefreiheit von Geldautomaten zu schaffen, die Richterschaft im Umgang mit der Konvention zu schulen und es ist sicherzustellen, dass das bestehende nationale Recht von den Gerichten im Einklang mit der Konvention auszulegen ist.

¹¹ UN Doc. CRPD/C/9/D/1/2010, Rdnr. 4.2, 4.3 und 9.5.

V. Würdigung/Kritik

Die Entscheidung unterstreicht, welche Auswirkung die UN-BRK auf die nationale Rechtsprechung hat und wie die Konvention im Bereich der Barrierefreiheit Wirkung entfalten kann. Deutlich ist, dass die Verpflichtung aus Art. 9 UN-BRK auf Zugänglichkeit nicht unter dem Vorbehalt steht, nur im Rahmen der verfügbaren Mittel tätig zu werden.¹² Vielmehr ist die Verpflichtung zur Herstellung der Barrierefreiheit ohne Vorbehalt¹³ und beinhaltet auch, dass verpflichtende Regelungen für private Rechtsträger geschaffen werden müssen.¹⁴

Die Entscheidung zeigt, dass sich der Ausschuss bei der Behandlung einer Mitteilung¹⁵ vom Einzelfall lösen kann und wie im vorliegenden Fall die Prüfung der Regelungen für den gesamten ungarischen Bankensektor in den Blick nimmt.¹⁶ Das Instrument der Individualbeschwerde bietet damit für Verbände die Möglichkeit anhand von Einzelfällen der Mitglieder eine umfassende Überprüfung der nationalen Rechtslage zu einer Fragestellung herbeizuführen.

Der Fall weist in seiner Bedeutung über Ungarn hinaus. Die EU-Kommission hat 2008 festgestellt, dass nur 8 Prozent der von großen Privatkundenbanken aufgestellten Automaten eine Sprachausgabe besitzen und Handlungsbedarf in diesem Bereich erkannt.¹⁷

¹² Art. 4 Abs. 2 UN BRK.

¹³ Anders Trenk-Hinterberger, in: Kreuz/ Lachwitz/ Trenk-Hinterberger (Hrsg.), Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Köln 2013, Art. 9 Rdnr. 3.

¹⁴ Welti, in: Welke (Hrsg.), UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin 2012, Art. 9, Rdnr. 7.

¹⁵ Art. 5 des Optionalen Zusatzprotokolls zur UN-BRK.

¹⁶ UN Doc. CRPD/C/9/D/1/2010, Rdnr. 9.2.

¹⁷ KOM(2008) 804 endgültig, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen –

Auch in Deutschland ist die Zugänglichkeit zu Bankautomaten nicht befriedigend gewährleistet.¹⁸

Seit Februar 2014 besteht auf europäischer Ebene eine entsprechende technische Norm, die auch die technischen Vorgaben für die Barrierefreiheit von Geldautomaten enthält.¹⁹ Rechtsverbindlich ist diese Norm nicht, jedoch sieht die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe²⁰ vor, dass öffentlich zu beschaffende Informations- und Kommunikationstechnologie der Zugänglichkeit von Personen mit Behinderungen Rechnung tragen und die entsprechenden technischen Standards bei der Vergabe beachten muss.²¹

Für Neubeschaffungen von Automaten durch öffentlich-rechtliche Banken ist damit die Barrierefreiheit in Europa rechtsverbindlich, wenn das Beschaffungsvolumen den Schwellenwert von 207.000 Euro übersteigt.²²

Die Verpflichtung zur Bereitstellung barrierefreier Geldautomaten soweit es sich bei Kreditinstituten um Anstalten des öffentlichen Rechts handelt (Landesbanken, Sparkassen) kann unabhängig davon aus den jeweiligen Landesgleichstellungsgesetzen hergeleitet werden, jedoch sind diese in einigen Bundesländern vom Anwendungsbe-

reich ausgenommen²³ oder nicht erfasst²⁴, ebenso wie die privaten Kreditinstitute.

Ergänzend dazu besteht für die Sparkassen in Baden-Württemberg²⁵ und in Rheinland-Pfalz²⁶ eine entsprechende Zielvereinbarung nach § 5 Behindertengleichstellungsgesetz, die nur die schrittweise Umrüstung der Automaten vorsieht.

Eine zivilrechtliche Verpflichtung für die nicht verpflichteten Sparkassen und die privaten Kreditinstitute zur Barrierefreiheit von Geldautomaten kann jedoch über § 19 AGG in Verbindung mit Art. 9 UN-BRK hergeleitet werden. Da es sich beim Abheben am Geldautomaten um eine Leistung im Rahmen eines Girokontovertrages²⁷ handelt, könnte sich zwar bereits aus dem Benachteiligungsverbot nach § 19 AGG eine entsprechende Verpflichtung ergeben. Dies setzt jedoch voraus, dass es sich beim Abschluss eines Kontovertrages um ein Massengeschäft handelt, das typischerweise ohne Ansehen der Person geschlossen wird. Dies ist jedoch bei Bankgeschäften gerade nicht der Fall, da es dem Kreditinstitut aus steuer-, geldwäsche- und bankaufsichtsrechtlichen Gründen

„Für eine barrierefreie Informationsgesellschaft“ vom 01.12.2008, Ziff. 2.2.

¹⁸ Siehe Stellungnahme des Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverbands e.V. (DBSV), <http://www.dbsv.org/dbsv/unsere-struktur/uebergreifende-fachausschuesse/gfah/geldautomaten/>.

¹⁹ EN 301549 “Accessibility requirements suitable for public procurement of ICT products and services in Europe” im Internet auf Englisch verfügbar unter:

http://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/01.01.01_60/en_301549v010101p.pdf.

²⁰ Richtlinie 2014/24/EU vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, ABl. L 94/65 vom 28.03.2014.

²¹ Ebd. Erwägungsgrund 53, 76 und Artikel 42 Abs. 1.

²² Ebd. Art. 4 c).

²³ § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 NBGG.

²⁴ § 9 Abs. 1 S.1 BayBGG; § 1 Abs. 2 LBGG SH.

²⁵ Baustein 3.1. Bankautomaten der Zielvereinbarung zu barrierefreien Dienstleistungen zwischen dem Sparkassenverband Baden-Württemberg und den Organisationen und Selbsthilfegruppen behinderter Menschen in Baden-Württemberg vom 01.10.2013, <http://www.bmas.de/DE/Themen/Teilhabe-behinderter-Menschen/Zielvereinbarungen/Zielvereinbarungsregister/sparkassenverband-baden-wuerttemberg.html>.

²⁶ § 2 Nr. 5 der Zielvereinbarung vom 19.07.2012 zu Barrierefreien Dienstleistungen zwischen dem Sparkassenverband Rheinland-Pfalz und den Organisationen und Selbsthilfegruppen behinderter Menschen in Rheinland-Pfalz, <http://www.bmas.de/DE/Themen/Teilhabe-behinderter-Menschen/Zielvereinbarungen/Zielvereinbarungsregister/sparkassen-rheinland-pfalz.html>.

²⁷ Geschäftsbesorgungsvertrag nach § 675 BGB i. V. m § 675c BGB.

darum geht, mit einer ihr bekannten Person das Geschäft zu tätigen.

Dies gilt jedoch nicht für den Geschäftsvorgang des Abhebens. Dabei handelt es sich – bei der Hausbank – um den Rückzahlungsvorgang einer Verbindlichkeit oder eines Darlehens, bei Ausnutzung eines bestehenden Kreditrahmens. Bei jeder Bank wird die Zahlung im Rahmen eines automatischen computergestützten Datenaustausches autorisiert. Es ist dem Geldautomatenaufsteller lediglich wichtig, dass eine automatische Zusage der kartenausgebenden Bank erfolgt, den Auszahlungsbetrag zu verrechnen. An der individuellen Person des abhebenden Kunden besteht kein Interesse.²⁸ Daher handelt es sich um ein Massengeschäft im

Sinne von § 19 AGG. In diesem Fall darf keine Benachteiligung aus Gründen einer Behinderung bei der Geschäftsdurchführung erfolgen. Der Geschäftsvorgang muss im gleichen Maß für einen Kunden mit Behinderung wie für einen Kunden ohne Behinderung möglich sein. Diese Anforderungen sind nur erfüllt, wenn der Geldautomat auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich und entsprechend barrierefrei gestaltet ist.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

²⁸ Dies ergibt sich auch aus der Rechtsprechung des BGH zur Haftung des Karteninhabers, da der Beweis des ersten Anscheins bei korrekter Verwendung der Originalkarte keine Haftung der kartenausgebenden Bank im Fall eines Missbrauchs auslöst, BGH, Urteil vom 29.11.2011, Az. XI ZR 370/10.