

Forum A

Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe
– Diskussionsbeitrag Nr. 23/2012 –

22.10.2012

Die verbandlichen Klagerechte nach SGB IX und BGG

Von Daniel Hlava, Sozialjurist (LL.M.), Universität Kassel

Es ist weitgehend bekannt, dass sich Bürger zur Unterstützung in einem Rechtsstreit an verschiedene Sozialverbände wenden können. Diese Verbände haben sodann die Möglichkeit – wie ein Rechtsanwalt – die hilfeschuchende Person vor Gericht zu vertreten. Weit unbekannter sind dagegen andere Rechtsschutzinstrumente, wie die gesetzliche Prozessstandschaft nach § 63 SGB IX oder § 12 BGG (Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen) sowie die Verbandsklage nach § 13 BGG, obwohl sie speziell behinderten Menschen einen großen Nutzen bringen können. In dem folgenden Beitrag werden daher die Hintergründe und Voraussetzungen dieser verbandlichen Klagerechte näher erläutert und abschließend zu ausgewählten Kritikpunkten Stellung genommen.

I. Hintergrund

Das deutsche Prozessrecht ist traditionell vom Grundsatz des Individualrechtsschutzes geprägt¹. Demnach ist eine Klage grundsätzlich nur dann zulässig, wenn der Kläger die Verletzung eigener Rechte geltend machen kann (vgl. nur § 54 Abs. 1 S. 2 Sozialgerichtsgesetz SGG sowie Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz GG). Dem Einzelnen wird es somit verwehrt, gerichtlich gegen jegliche allgemeine Rechtsverletzungen vorzugehen, ohne unmittelbar von diesen betroffen zu sein. Solche als Popularklagen bezeichneten Rechtsstreite sollen auf diese Weise verhindert werden².

Die Einführung von weitergehenden Klagerechten der Behindertenverbände geht auf die europäische Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie vom 27. November 2000 (Richtlinie 2000/78/EG) zurück. Art. 9 Abs. 2 dieser Richtlinie trug den Mitgliedsstaaten der EU auf, sicherzustellen, „dass Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen,

¹ Zu den geschichtlichen Hintergründen ausführlich Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 30 ff.

² Schmidt-Kötters, in: Posser/ Wolf (Hrsg.), BeckOK VwGO, Stand: 1.4.2012, § 42 Rn. 108 f.

die gemäß den in ihrem einzelstaatlichen Recht festgelegten Kriterien ein rechtmäßiges Interesse daran haben [...], sich entweder im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung an den in dieser Richtlinie zur Durchsetzung der Ansprüche vorgesehenen Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen können⁴. Auf Grund dieser Richtlinie führte der Gesetzgeber sodann unterschiedlich ausgestaltete Klagerechte von Verbänden im SGB IX und BGG ein.

Hiermit sollte insbesondere erreicht werden, dass behinderte Menschen ihre Rechte stärker als bislang gerichtlich geltend machen³. Hinzu kommt, dass Behindertenverbände über spezielle Kenntnisse in den Belangen behinderter Menschen verfügen, die sie in das Gerichtsverfahren einbringen können⁴. Zudem fällt es den Verbänden leichter, sich „in die von ihnen vertretenen behinderten Menschen einzufühlen und ein besonderes Vertrauensverhältnis aufzubauen“⁵.

II. Das Klagerecht der Verbände nach § 63 SGB IX

Das verbandliche Klagerecht in Angelegenheiten des Rehabilitations- und Teilhaberechts ist in § 63 SGB IX geregelt. Demnach können Verbände anstelle des behinderten Menschen klagen, wenn die besonderen Voraussetzungen dieser Norm erfüllt sind.

Auf Grund des eindeutigen Wortlauts von § 63 SGB IX steht diese Rechtsschutzmöglichkeit ausschließlich Menschen mit einer Behinderung (nach der begrifflichen Definition in § 2 Abs. 1 S. 1 SGB IX) zu⁶. Wer von einer solchen Beeinträchtigung bedroht ist,

³ Köhler, ZFSH/SGB 1/2010, S. 19 (22).

⁴ BT-Drs. 14/7420, S. 30.

⁵ BT-Drs. 14/7420, S. 30.

⁶ a. A. Kohte, in: Feldes/ Kohte/ Stevens-Bartol (Hrsg.), SGB IX – Kommentar, 2. Aufl. 2011, § 64 Rn. 7, der auch von Behinderung bedrohte Menschen in den unterstützten Personenkreis mit einbezieht.

bleibt dagegen von dieser Rechtsschutzmöglichkeit – trotz eines vergleichbaren Unterstützungsbedarfs – ausgeschlossen⁷.

Als eine weitere Voraussetzung muss der behinderte Mensch in einem Recht aus dem SGB IX verletzt worden sein, sodass ihm selbst nach den jeweiligen Prozessordnungen (insbesondere Verwaltungsgerichtsordnung VwGO und Sozialgerichtsgesetz SGG) eine individuelle Klagemöglichkeit zusteht⁸. Das verbandliche Klagerecht liefe jedoch ins Leere, wenn die Rechtswidrigkeit einer Handlung bereits feststehen müsste. Die Frage einer Rechtsverletzung ist vielmehr der wesentliche Inhalt des erst anzustrebenden Rechtsschutzverfahrens. Aus diesem Grund ist die Vorschrift dahingehend zu verstehen, dass bereits die Behauptung eines behinderten Menschen, in seinen Rechten verletzt zu sein, für das verbandliche Klagerecht nach § 63 SGB IX ausreicht⁹.

Die Zulässigkeit des verbandlichen Klagerechts hängt des Weiteren vom Einverständnis des Betroffenen ab. In welcher Form dieses Einverständnis zu erteilen ist, bleibt hingegen offen. Bei einer regulären Prozessvertretung vor Gericht (bspw. durch einen Rechtsanwalt), muss die Vollmacht schriftlich bei Gericht eingereicht werden (siehe nur § 73 Abs. 6 S. 1 SGG). Dieses Schriftformerfordernis soll der Rechtssicherheit dienen und wird somit gleichfalls für das Einverständnis nach § 63 SGB IX zu fordern sein¹⁰. Gegebenenfalls ist das Einverständnis eines gesetzlichen Vertreters (Betreuer oder Personensorgeberechtigte) einzuho-

⁷ Kritisch hierzu auch Lachwitz, in: Lachwitz/ Schellhorn/ Welti (Hrsg.), HK-SGB IX, 3. Aufl. 2010, § 63 Rn. 3.

⁸ Fuchs, in: Cramer/ Fuchs u.a. (Hrsg.), SGB IX, 6. Aufl. 2011, § 63 Rn. 4.

⁹ Ebenso Lachwitz, in: HK-SGB IX, § 63 Rn. 4.

¹⁰ Zutreffend Köhler, ZFSH/SGB 1/2010, S. 19 (24) und Fuchs, in: Cramer/ Fuchs u. a. (Hrsg.), SGB IX, § 63 Rn. 11; anderer Ansicht Jousseen, in: Dau/ Düwell/ Jousseen (Hrsg.), LPK-SGB IX, 3. Aufl. 2011, § 63 Rn. 12.

len¹¹. Das Einverständnis kann auch nachträglich wieder entzogen werden. In dessen Folge wird die Klage des Verbandes rückwirkend unzulässig, sofern der behinderte Mensch das Verfahren nicht im eigenen Namen weiterführt¹².

Des Weiteren sind im Rahmen des § 63 SGB IX nur Verbände zur Klageerhebung berechtigt, die nach ihrer Satzung behinderte Menschen auf Bundes- oder Landesebene vertreten, da davon auszugehen ist, dass sie über ein spezifisches Fachwissen verfügen. Für die Klagebefugnis ist es jedoch nicht erforderlich, dass der betroffene Mensch Mitglied in einem solchen Verband ist¹³. In welcher Deutlichkeit die Vertretung von behinderten Menschen in der Satzung zum Ausdruck kommen muss, ist insbesondere im Hinblick auf ein diesbezügliches Klagerecht von Gewerkschaften umstritten. Teilweise wird eine „überwiegende Vertretung“¹⁴ der Interessen behinderter Menschen gefordert, teilweise die ausdrückliche Nennung des Personenkreises in der Satzung als ausreichend angesehen¹⁵. Für eine Klagebefugnis der Gewerkschaften spricht jedenfalls die Tatsache, dass sie im Rahmen von § 13 Abs. 3 BGG vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) für die Vornahme von Verbandsklagen anerkannt wurden¹⁶. Ein nach dem BGG anerkannter Verband kann auch im SGB IX stets als klagebefugt angesehen werden.

Zur Vermeidung von Interessenkollisionen sind des Weiteren Verbände von der Klageerhebung ausgeschlossen, die selbst am Prozess beteiligt sind. Hierbei ist entscheidend, ob der Verband gegebenenfalls ein

Prozessziel verfolgt, das von dem des behinderten Menschen abweicht.¹⁷

Werden die genannten Voraussetzungen erfüllt, kann der Verband anstelle des behinderten Menschen dessen Recht im eigenen Namen einklagen (sog. gesetzliche Prozessstandschaft). Der Verband ist somit nicht Prozessvertreter des behinderten Menschen, sondern vielmehr selbst Kläger im Sinne von § 69 Nr. 1 SGG, ohne dass er zusätzlich durch die Maßnahme der Behörde in eigenen Rechten verletzt (beschwert) zu sein braucht¹⁸.

Es liegt ferner im Ermessen des Verbandes, ob er eine Prozessstandschaft eingeht¹⁹. Da der Verband durch dieses Rechtsschutzinstrument selbst zum Kläger wird (mit allen damit verbundenen Rechten und Pflichten), kann er auch nicht dazu verpflichtet werden, sein Klagerecht auszuüben.

Dem Wortlaut nach sieht § 63 SGB IX lediglich vor, dass Verbände anstelle behinderter Menschen „klagen“ können. Entgegen dieser Wortwahl bleibt die Prozessstandschaft der Verbände jedoch nicht allein auf das Rechtsmittel der Klage (§§ 87 ff. SGG, §§ 42, 43 VwGO) beschränkt. Dies hätte anderenfalls zur Folge, dass bei einer Berufung gegen die Entscheidung des erstinstanzlichen Gerichts keine weitere Beteiligung des Verbandes möglich und der behinderte Mensch wieder auf sich gestellt wäre. Dies würde dem Schutzzweck von § 63 SGB IX zuwider laufen. Das vom Gesetzgeber verwendete Verb „klagen“ ist daher weiter zu verstehen, als der Begriff „Klage“ im Sinne der Prozessordnungen. Das Klagerecht der Verbände nach § 63 SGB IX erstreckt sich folglich auf alle Verfahrenshandlungen und

¹¹ Lachwitz, in: HK-SGB IX, § 63 Rn. 13.

¹² Köhler, ZFSH/SGB 1/2010, S. 19 (24).

¹³ Plagemann, Prozessrecht, in: Wulffen/ Krasney (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre BSG, 2004, S. 829.

¹⁴ Vgl. nur Fuchs, a. a. O., Rn. 13.

¹⁵ Kohte, in: Feldes/ Kohte/ Stevens-Bartol (Hrsg.), SGB IX, § 63 Rn. 5; ebenso Jousen, in: Dau/ Düwell/ Jousen (Hrsg.), LPK-SGB IX, § 63 Rn. 10

¹⁶ Köhler, ZFSH/SGB 1/2010, S. 19 (25).

¹⁷ Bayerischer VGH, Beschl. v. 17.11.2004 – 12 CE 04.1580, Rn. 14 (juris).

¹⁸ Zutreffend Leitherer, in: Meyer-Ladewig/ Keller/ Leitherer (Hrsg.), SGG, 10. Aufl. 2012, § 69 Rn. 4a.

¹⁹ Vgl. nur Lachwitz, in: Lachwitz/ Schellhorn/ Welti (Hrsg.), HK-SGB IX, § 63 Rn. 17; a. A. Plagemann, Prozessrecht, in: Wulffen/ Krasney (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre BSG, S. 830.

Rechtsmittel, die mit der Geltendmachung einer im Bereich des SGB IX von einem behinderten Menschen erlittenen Rechtsverletzung im direkten Zusammenhang stehen. Der Verband hat somit die gleichen Möglichkeiten zur Durchsetzung eines Anspruchs wie der behinderte Mensch selbst²⁰. Somit kommt auch die Durchführung eines einstweiligen Rechtsschutzverfahrens²¹ sowie grundsätzlich auch ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht oder den Landesverfassungsgerichten²² in Betracht.

Ferner kommt eine verbandliche Klage nach § 63 SGB IX auch dann in Betracht, wenn ein schwerbehinderter Beschäftigter entgegen dem Verbot nach § 81 Abs. 2 SGB IX Benachteiligungen durch seinen Arbeitgeber ausgesetzt ist. § 81 Abs. 2 S. 2 SGB IX verweist hier für mögliche Diskriminierungstatbestände auf die Regelungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), welches in § 23 Abs. 4 AGG klarstellt, dass die Vorschriften zu den verbandlichen Klagerechten nicht ausgeschlossen werden. Diese vom Gesetzgeber bewusst vorgenommene Doppelung der Anspruchsgrundlagen in SGB IX und AGG hat prozessrechtliche Gründe²³. Es ist somit möglich, dass Entschädigungsverfahren auf Grund einer Diskriminierung ebenso im Wege des § 63 SGB IX von den Verbänden verfolgt werden²⁴. Zwar klagen die Behindertenverbände auch in diesen Verfahren im eigenen Namen, das Klageziel ist jedoch ebenso auf die Zahlung einer Entschädigung an den schwerbehinderten Menschen gerichtet, der diese Leistung im Falle eines erfolgreichen

Ausgangs des Klageverfahrens direkt erhält²⁵.

Neben der Möglichkeit von Betriebsräten und im Betrieb vertretenen Gewerkschaften gegen grobe Verstöße des Arbeitgebers gegen das AGG vorgehen zu können (§ 17 Abs. 2 AGG), dürften diese Entschädigungsverfahren an Arbeits- und Verwaltungsgerichten ein reales Betätigungsfeld für Verbände darstellen²⁶.

III. Das verbandliche Klagerecht nach § 12 BGG

Im Rahmen von § 12 BGG haben Verbände die Möglichkeit, anstelle eines behinderten Menschen bestimmte, durch das BGG geschützte Rechte (Barrierefreiheit, Verwendung von Gebärdensprache u. a.) geltend zu machen. Es handelt sich vorliegend somit ebenfalls um eine gesetzliche Prozessstandschaft. Ebenso ist auch die weitere Ausgestaltung der Norm an § 63 SGB IX angelehnt²⁷, weshalb für näheres auf die Ausführungen im vorangegangenen Abschnitt verwiesen werden kann. Im Gegensatz zu § 63 SGB IX reicht jedoch für eine verbandliche Klage nach § 12 BGG eine entsprechende Satzungsregelung alleine nicht aus. Vielmehr bedarf es einer Anerkennung des Verbandes durch das BMAS nach § 13 Abs. 3 BGG.

²⁰ So auch *Joussen*, in: Dau/ Düwell/ Joussen (Hrsg.), LPK-SGB IX, § 63 Rn. 13.

²¹ BayVGh, Beschl. v. 17.04.2004 – 12 CE 04.1580 (juris); dem zustimmend *Kohte*, in: Feldes/ Kohte/ Stevens-Bartol (Hrsg.), SGB IX, § 63 Rn. 11.

²² *Welti*, NJW 2001, S. 2210 (2214).

²³ *Düwell*, BB 2006, S. 1741 (1745).

²⁴ *Kohte*, a. a. O., § 63 Rn. 2; ausführlicher *Faber*, in: Feldes/ Kohte/ Stevens-Bartol (Hrsg.), SGB IX, § 81 Rn. 80.

²⁵ *Kohte*, a. a. O., § 63 Rn. 10; siehe auch von *Roetteken*, Forum B, Beitrag B14-2011; sowie *Porsche*, Forum B, Beitrag B2-2012 unter www.reha-recht.de.

²⁶ Hierzu *Kohte*, a. a. O., § 63 Rn. 17 f.

²⁷ *Ritz/ F. Dopatka*, in: Cramer/ Fuchs u. a. (Hrsg.), SGB IX, BGG § 12 Rn. 3.

IV. Die Verbandsklage nach § 13 BGG

Dagegen räumt § 13 BGG den Verbänden die Möglichkeit ein, eine „echte“ altruistische (gemeinnützige) Verbandsklage zu erheben²⁸. Mittels dieses Instruments kann ein Verband auch dann gerichtlich gegen benachteiligende Regelungen vorgehen, wenn keine Klage eines konkret Betroffenen erhoben wird²⁹. Somit bedarf es keines subjektiven Rechtsverstoßes mehr, um den Rechtsweg eröffnen zu können.

Eine Verbandsklage kommt ausschließlich für die in § 13 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1–3 BGG abschließend aufgeführten Rechtsvorschriften in Betracht³⁰. Eine Klage ist nach § 13 Abs. 1 S. 2 BGG jedoch ausgeschlossen, wenn über den Streitgegenstand bereits eine Entscheidung in einem sozial- oder verwaltungsgerichtlichen Verfahren erlassen wurde. Die Zulässigkeit einer verbandlichen Klageerhebung wird durch § 13 Abs. 2 BGG weiter eingeschränkt. Demnach muss ein Verband durch die gerügte Maßnahme unter anderem in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt sein. Des Weiteren wird die Verbandsklage auf Grund ihrer Nachrangigkeit gegenüber eigenen Rechtsschutzmöglichkeiten von behinderten Menschen gemäß § 13 Abs. 2 S. 2 BGG regelmäßig nur dann in Betracht kommen, wenn ein Fall von allgemeiner Bedeutung vorliegt. Diese wird nach Satz 3 insbesondere dann anzunehmen sein, wenn eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle existiert (so z. B. bei Verwaltungsvorschriften³¹).

Statthafte Klageart für ein solches Verfahren ist allein die Feststellungsklage³² nach Maßgabe der VwGO oder des SGG (§ 13 Abs. 1

S. 1 BGG). Ein Behindertenverband kann somit „nicht jeden Verfahrens- oder Abwägungsmangel rügen, sondern nur die Feststellung eines Verstoßes gegen bestimmte, enumerativ aufgezählte Rechtsvorschriften begehren“³³.

Für Verbandsklagen gelten nach § 13 Abs. 2 S. 4 BGG die Vorschriften des 8. Abschnitts der VwGO (Besondere Vorschriften für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen) entsprechend. Jedoch mit der Maßgabe, dass ein Vorverfahren auch dann durchzuführen ist, wenn die angegriffene Maßnahme von einer obersten Bundes- oder Landesbehörde erlassen wurde. Somit wird die Möglichkeit zu einer erneuten verwaltungsinternen Überprüfung der gerügten Rechtsverletzung gegeben. Sofern eine gesetzliche Ausnahme im Sinne des § 68 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 VwGO vorliegt, ist nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) jedoch auch bei Verbandsklagen ein Vorverfahren entbehrlich³⁴. Ob hierbei bestimmte Fristen einzuhalten sind, ist umstritten³⁵.

Nach § 13 Abs. 1 S. 1 BGG sind ausschließlich diejenigen Verbände zur Erhebung einer Verbandsklage befugt, die nach Absatz 3 hierfür anerkannt wurden. Die Anerkennung soll einem Missbrauch der eingeräumten Klagebefugnis vorbeugen³⁶. Sie erfolgt durch das BMAS auf Vorschlag der Mitglieder des Beirates für die Teilhabe behinderter Menschen nach § 64 SGB IX und steht grundsätzlich im Ermessen des BMAS (§ 13 Abs. 3 S. 1 BGG). Die Anerkennung muss in der Regel erteilt werden („soll“), wenn ein Verband alle in § 13 Abs. 3 S. 2 Nrn. 1–5 BGG aufgeführten Voraussetzungen erfüllt.

²⁸ Vgl. nur Köhler, ZFSH/SGB 1/2010, S. 19 (26).

²⁹ BT-Drs. 14/7420, S. 20.

³⁰ Eine Darstellung der Prüfgegenstände findet sich bei Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, S. 140 ff.

³¹ BT-Drs. 14/8331, S. 50.

³² Konzipiert in Abgrenzung zu § 12 BGG, vgl. BT-Drs. 14/7420, S. 30.

³³ BVerwG, Urt. v. 05.04.2006 – 9 C 1/05, Rn. 19 (juris).

³⁴ Hierzu BVerwG, Urt. v. 05.04.2006 – 9 C 1/05, Rn. 18 (juris).

³⁵ Eine Darstellung der Problematik findet sich m. w. N. bei Steinbrück, br 2008, S. 99 (102 f.).

³⁶ Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, S. 138.

V. Fazit

Die verbandlichen Klagerechte bergen ein großes Potential, um die Wahrnehmung der Rechte behinderter Menschen zu fördern. Bedenkt man, dass Rechtsverstöße im Behindertenrecht von den Betroffenen nur selten geltend gemacht werden³⁷, hebt dies die Notwendigkeit besonderer Rechtsschutzmöglichkeiten hervor.

Die vom Gesetzgeber eingeräumten Klagerechte von Verbänden – insbesondere die Verbandsklage – sind rechtspolitisch jedoch nicht unumstritten. So sehen manche in ihnen eine Abkehr vom traditionellen Individualrechtsschutz, der eine verbandliche „Klageflut“ zur Folge hätte und zu gravierenden Änderungen im Gerichtsprozess führen würde³⁸. Derartige Bedenken sind jedoch unbegründet, wie die äußerst zurückhaltende Inanspruchnahme der bereits seit vielen Jahren bestehenden Rechtsschutzmöglichkeit zeigt. Ebenso überzeugt auch die Kritik

nicht, dass sich der Staat aus der ihm zugeschriebenen Verantwortung für das Gemeinwohl zurückziehen würde³⁹. Hierbei darf das besondere Verhältnis zwischen Staat und Verbänden – gerade im Bereich des Sozialrechts – nicht außer Acht gelassen werden. Zudem werden die Verbände nur als Initiatoren einer gerichtlichen Überprüfung der Verwaltung tätig und sind durch das Erfordernis einer staatlichen Anerkennung auch demokratisch legitimiert⁴⁰.

Um eine breitere Anwendung der verbandlichen Klagerechte zu erreichen sind intensive Reformbemühungen erforderlich. Entsprechende Vorschläge zur Optimierung dieser Rechtsschutzverfahren wurden in Forum D, Beitrag D16-2012 erarbeitet.

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

³⁷ Siehe *Quambusch*, ZFSH/SGB 03/2009, S. 139.

³⁸ Die parlamentarische Debatte zusammenfassend *Köhler*, ZFSH/SGB 1/2010, S. 19 (22 f.).

³⁹ Eingehend *Callies*, NJW 2003, S. 97 (99 ff.).

⁴⁰ So auch *Köhler*, ZFSH/SGB 1/2010, S. 19 (22).