

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 16/2012 –

22.10.2012

Vorschläge zur Reform der verbandlichen Klagerechte

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

Mit der Einführung des SGB IX wurde in § 63 erstmals ein Klagerecht von Verbänden im Rehabilitationsrecht normiert. Man erhoffte sich hierdurch die gerichtliche Geltendmachung der Rechte behinderter Menschen zu erleichtern¹. Es folgten mit dem Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) weitere verbandliche Klagerechte, wobei insbesondere das Verbandsklagerecht in § 13 BGG eine nicht unumstrittene Neuerung darstellte². Das Resümee nach dieser nunmehr bereits seit mehr als zehn Jahren bestehenden Möglichkeit ist hingegen ernüchternd. In der Entscheidungsdatenbank *juris* wurden bislang lediglich zwei Beschlüsse³ veröffentlicht, bei denen ein Verband auf der Grundlage von § 63 SGB IX tätig wurde. Eine Verbandsklage nach § 13 BGG wurde ebenfalls nur in drei verschiedenen Verfahren⁴ durchge-

führt. Hieraus lässt sich schließen, dass die praktische Relevanz dieser Normen bislang noch sehr gering ist⁵. Jedoch sollten die verbandlichen Klagerechte nicht nur der formalen Erfüllung der europarechtlichen Vorgaben (vgl. Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie 2000/78/EG) dienen. Vielmehr sollte ihr Potential genutzt werden, um auf diese Weise die Wahrnehmung der Rechte behinderter Menschen zu fördern, die anderenfalls vor einem langwierigen und kostspieligen Streitverfahren zurückschrecken würden.

Um eine breitere Anwendung der verbandlichen Klagerechte zu erreichen, bedarf es daher intensiver Reformbemühungen. Nachfolgend werden Vorschläge aufgezeigt, die zu einer Weiterentwicklung dieser Verfahren beitragen könnten.

¹ BT-Drs. 14/5074, S. 111.

² Zu den Voraussetzungen dieser verbandlichen Klagerechte vgl. auch Beitrag A23-2012 auf www.reha-recht.de.

³ Hierbei handelte es sich überdies um den gleichen Rechtsstreit vgl. VG Augsburg, Beschl. v. 26.05.2004 – Au 3 E 04.753; sowie BayVGh, Beschl. v. 17.11.2004 – 12 CE 04.1580 (juris).

⁴ VGh Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.12.2004 – 5 S 1704/04; VGh Baden-

Württemberg, Urt. v. 21.05.2005 – 5 S 1423/04; BVerwG, Urt. v. 05.04.2006 – 9 C 1/05 (jeweils juris).

⁵ Siehe auch Köhler, ZFSH/SGB 1/2010, S. 19 (28).

I. Erweiterung des begünstigten Personenkreises in § 63 SGB IX

Die gesetzliche Prozessstandschaft ist nach dem eindeutigen Wortlaut in § 63 SGB IX auf die Unterstützung behinderter Menschen beschränkt. Diese Rechtsschutzmöglichkeit sollte auf die Interessenvertretung von Menschen, die von einer Behinderung bedroht sind, ausgeweitet werden. Bei der Schutz- und Unterstützungsbedürftigkeit dieser Personengruppe finden sich durchaus Parallelen zu Menschen, bei denen eine Behinderung bereits eingetreten ist. So werden auch chronisch Kranke, bei denen der Eintritt einer Behinderung mit hoher Wahrscheinlichkeit⁶ droht, ebenso auf Unterstützung angewiesen sein, da sie gegebenenfalls größere Hemmungen bei der selbstständigen Durchsetzung ihrer Rechte haben, als jemand, der im Allgemeinen nicht auf fremde Hilfe angewiesen ist.

Die dennoch in § 63 SGB IX vorzufindende Einschränkung des verbandlichen Klagerechts ist sachlich nicht gerechtfertigt⁷. Eine Erweiterung des begünstigten Personenkreises würde somit dem Sinn und Zweck der Vorschrift entsprechen. Zudem könnten präventive Maßnahmen zur Vermeidung einer Behinderung auf diese Weise von mehr Betroffenen rechtlich verfolgt werden. Dies würde ebenso dem Grundsatz vom Vorrang der Prävention nach § 3 SGB IX entsprechen.

⁶Diese ist für die Beurteilung, ob eine drohende Behinderung vorliegt, stets zu fordern, vgl. *Fuchs*, in: Cramer/ Fuchs u. a. (Hrsg.), SGB IX, 6. Aufl. 2011, § 2 Rn. 19.

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

II. Einführung einer Verbandsklage im SGB IX überdenken

Weiter könnte die Etablierung einer echten Verbandsklage im SGB IX für alle Beteiligten von Vorteil sein. Eine an § 13 BGG angelehnte Verbandsklage könnte für Fälle in Betracht kommen, die von allgemeiner Bedeutung sind. Folglich werden durch dieses Rechtsschutzinstrument eine Vielzahl gleichgelagerter Interessen gebündelt, so dass durch Musterprozesse eine große Anzahl von Individualklagen überflüssig würden. Dies hätte eine faktische Entlastung der Sozialgerichte zur Folge⁸. Ein entsprechender Antrag zur Einführung eines Verbandsklagerechts im Sozialgesetzbuch wurde in der Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 21. Mai 2012 kontrovers diskutiert⁹. Schließlich wurde am 28. Juni 2012 die Ablehnung des Antrags empfohlen¹⁰.

Eine Evaluation, ob eine derartige Verbandsklage im Rehabilitationsrecht sinnvoll wäre, sollte jedoch näher überdacht werden, wie es bereits in den Beratungen des Ausschusses gefordert wurde¹¹.

III. Schriftform für Einverständnis

Ferner sollte verbindlich im Gesetz geregelt werden, dass die Abgabe des Einverständnisses zur Prozessstandschaft schriftlich zu erfolgen hat. Ebenso wie bei einer regulären Bevollmächtigung (§ 73 Abs. 6 S. 1 Sozialgerichtsgesetz SGG, § 67 Abs. 6 S. 1 Verwaltungsgerichtsordnung VwGO) dient diese Formvorgabe der Rechtssicherheit für alle Beteiligten.

⁸ *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/ Dürig (Hrsg.), GG, 63. EGL 2011, Art. 19 Abs. 4 Rn. 9.

⁹ Antrag in BT-Drs. 17/7032, S. 3 mit Begründung auf S. 5 f.; zur Diskussion vgl. Ausschussdrucksache 17(11)893neu.

¹⁰ BT-Drs. 17/10203, S. 7.

¹¹ Ausschussdrucksache 17(11)893neu, S. 10, 20.

Im Gegensatz zum verbandlichen Klagerecht agiert ein Bevollmächtigter (§ 73 Abs. 2 SGG: z. B. ein Rechtsanwalt) lediglich als Prozessvertreter und macht demnach keinen Anspruch im eigenen Namen, sondern im Namen des Vollmachtgebers geltend. Im Ergebnis soll jedoch in beiden Fällen der behinderte Mensch durch das gerichtliche Verfahren sein Recht zugesprochen bekommen. Dies gilt unabhängig davon, ob er in seinem Namen (vertreten durch einen Bevollmächtigten) oder ob der Verband im eigenen Namen das Recht geltend macht. Die Einführung der Schriftform wäre daher konsequent.

IV. Erleichterter Zugang für Verbände zum Klagerecht nach § 12 BGG

Bei der Prozessstandschaft nach § 12 BGG sollte überdacht werden, ob eine Anerkennung der Verbände durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) als Voraussetzung für dieses Klagerecht notwendig ist. Da hier zwar ein fremdes, jedoch ebenso ein subjektives Recht geltend gemacht wird, bedarf es keiner derartigen Zulassungshürde, wie sie in gleicher Weise bei der Verbandsklage nach § 13 BGG (hier zutreffend) vorzufinden ist. Eine § 63 SGB IX vergleichbare Satzungsregelung wäre dagegen ausreichend.

V. Konkretisierung der „allgemeinen Bedeutung“ in § 13 BGG

Die Verbandsklage nach § 13 BGG erfordert regelmäßig das Vorliegen einer allgemeinen Bedeutung des strittigen Falls. Dieses Kriterium kann von den Verbänden als „besonders einengend“¹² angesehen werden. Gleichzeitig trägt es dazu bei, dass die für die deutsche Rechtsordnung ungewöhnliche

Verbandsklage nur in solchen Fällen erhoben werden kann, die für die Allgemeinheit von Bedeutung sind. An diesem Kriterium sollte auch festgehalten werden. Um die Durchführung von Verbandsklageverfahren zu fördern, sollte jedoch mehr Klarheit darüber geschaffen werden, welche Fallkonstellationen von diesem unbestimmten Rechtsbegriff umfasst sind. Anhand konkreter Beispiele ließe sich zeigen, dass die „allgemeine Bedeutung“ oftmals kein Hindernis für eine Verbandsklage darstellt. So wurde auch im Gesetzgebungsverfahren zum BGG deutlich, dass bereits die Bindung der Behörde durch Verwaltungsvorschriften einen zulässigen Fall für diese Klage darstellt¹³. Da die Handlungen der Verwaltung meist durch interne Vorschriften bestimmt werden, dürfte die Darlegung der „allgemeinen Bedeutung“ von rechtswidrigem Verwaltungshandeln weniger schwierig sein.

VI. Normenkontrolle im Wege der Verbandsklage

Des Weiteren sollte die Verbandsklage nicht lediglich auf eine Feststellungsklage reduziert werden. Die Feststellung, dass gegen Vorschriften des BGG (u. a.) verstoßen wurde¹⁴, beinhaltet für sich genommen noch keinen vollstreckbaren Unterlassungsanspruch des Verbandes gegen den staatlichen Träger¹⁵. Dagegen ist eine Leistungsklage nach § 54 Abs. 4, 5 SGG (bzw. § 113 Abs. 4 VwGO) „auf ein Tun, Dulden oder Unterlassen gerichtet“¹⁶. Diese Klageart ermög-

¹³ BT-Drs. 14/8331, S. 50.

¹⁴ Siehe hierzu BVerwG, Urt. v. 05.04.2006 – 9 C 1/05, Rn. 19 (juris).

¹⁵ *Majerski-Pahlen*, in: Neumann/ Pahlen/ Majerski-Pahlen (Hrsg.), SGB IX, 12. Aufl. 2010, BGG § 13 Rn. 2; dies mit Bezug auf die Ehrenmanntheorie als unproblematisch betrachtend: *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, S. 144.

¹⁶ *Keller*, in: Meyer-Ladewig/ Keller/ Leitherer (Hrsg.), SGG, 10. Aufl. 2012, § 54 Rn. 37.

¹² *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 149.

licht somit die Verurteilung zu einem schlichten Verwaltungshandeln¹⁷. In diesem Sinne kann auch die Herstellung von Barrierefreiheit im Wege einer Leistungsklage begehrt werden¹⁸. Ist beispielsweise ein Rehabilitationsträger oder eine Rehabilitationseinrichtung wegen eines Treppenaufgangs für Rollstuhlfahrer nicht barrierefrei zugänglich, so könnte ein Körperbehindertenverband nicht nur einen Verstoß gegen § 17 Abs. 4 SGB I, § 19 Abs. 1 S. 2 SGB IX rügen, sondern vielmehr konkret den Anbau einer Rampe erwirken.

Wenn jedoch alle Einrichtungen eines Rehabilitationsträgers die gleichen Zugangsbarrieren enthalten, so zeigt sich, dass eine verbandliche Leistungsklage – die immer nur auf die Beseitigung von Barrieren einer einzelnen Einrichtung gerichtet sein kann – nicht in jedem Fall die effektivste Klagemöglichkeit darstellt. Ebenso stößt eine Leistungsklage an ihre Grenzen, wenn die Benachteiligung behinderter Menschen auf eine diskriminierende Regelung in der Satzung eines Rehabilitationsträgers zurückgeht und somit einen weitreichenden Personenkreis betrifft.

Im Verwaltungsrecht besteht bereits seit dem Jahr 1976 mit § 47 VwGO die Möglichkeit, unter anderem gegen unzulässige Satzungsregelungen aus dem Baurecht mit einer Normenkontrollklage vorzugehen¹⁹. Im Wege einer Normenkontrolle kann die Nichtigkeit (Unwirksamkeit) einer untergesetzlichen Rechtsnorm gerichtlich festgestellt werden²⁰. Hierbei trifft das Gericht keine Entscheidung, die lediglich für den Einzelfall (zwischen den konkreten Verfahrensbeteiligten) bindend ist, sondern darüber hinaus auch eine allgemeine Wirkung für alle entfaltet, die von dieser Regelung betroffen sind.

Ein solches Normenkontrollverfahren ist im Sozialgerichtsprozess – mit Ausnahme von § 55a SGG, der sich auf die Überprüfung der satzungsmäßigen Kosten der Unterkunft nach § 22a SGB II beschränkt – nicht vorgesehen²¹.

Zumindest in Bezug auf die Verbandsklage sollte jedoch die Durchführung einer Normenkontrolle zugelassen werden. Dies hätte viele positive Auswirkungen zur Folge. So könnten insbesondere die Gerichte weiter entlastet und der Rechtsschutz spürbar verbessert werden²². Zudem dürfte diese Klageart einen größeren Anreiz für Verbände darstellen, zur Unterstützung von behinderten Menschen eine Verbandsklage zu erheben, da hierdurch mit einem Gerichtsverfahren einer deutlich größeren Anzahl an Betroffenen geholfen werden kann.

VII. Reform des Kostenrechts bei Verbandsklagen

Nicht zuletzt dürfte jedoch das Kostenrisiko, das mit der Erhebung einer Verbandsklage einhergeht, ein Grund für die zurückhaltende Inanspruchnahme dieser Rechtsschutzmöglichkeit sein. Eine Klageerhebung im Wege der Prozessstandschaft nach § 63 SGB IX und § 12 BGG ist aus Kostensicht hingegen weniger problematisch. Für behinderte Menschen besteht in der Sozialgerichtsbarkeit sowie in Verfahren der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die einen Bezug zur Schwerbehindertenfürsorge des SGB IX aufweisen, Gerichtskostenfreiheit nach § 183 SGG, § 188 VwGO. Gleiches gilt für natürliche oder juristische Personen, die ein Recht dieser Personengruppe im Wege der Prozessstands-

¹⁷ Castendiek, in: Lüdtkke (Hrsg.), HK-SGG, 4. Aufl. 2012, § 54 Rn. 136.

¹⁸ Ebenso Roggenkamp, Barrierefreies E-Government, in: NVwZ 2006, S. 1239 (1243).

¹⁹ Eingehend Bickel, NJW 1985, S. 2441–2446.

²⁰ Axer, NZS 1997, S. 10 (11).

²¹ a. A. Axer, der eine Normenkontrolle im Wege der Feststellungsklage als grds. möglich ansieht, vgl. ders., NZS 1997, S. 10–16.

²² Eingehend zu den Vorteilen der Normenkontrolle sowie Kritik siehe Bickel, NJW 1985, S. 2441–2446.

schaft geltend machen²³. Somit kommen auch Verbände in den Genuss der Gerichtskostenfreiheit, soweit sie für einen behinderten Menschen in dem Rechtskreis des SGB IX tätig werden.

Bei einer Verbandsklage nach § 13 BGG fehlt es jedoch an der Übereinstimmung der geltend gemachten Ansprüche. Es wird eine Rechtsverletzung geltend gemacht, die nicht auf eine subjektive Beschwerde eines von der Gerichtskostenfreiheit begünstigten Personenkreises (u. a. Menschen mit einer Behinderung) unmittelbar zurückgeht. Die Kostentragung richtet sich somit nach den regulären Vorschriften (§ 197a Abs. 1 SGG i. V. m. § 154 Abs. 1 VwGO), wonach der im Rechtsstreit unterliegende Teil die Kosten trägt²⁴. In seiner Entscheidung vom 5. April 2006 setzte das BVerwG den Wert des Streitgegenstandes einer Verbandsklage nach § 13 BGG auf 30.000 Euro fest²⁵. Dies entspreche dem hälftigen Wert, den das Gericht „regelmäßig bei Verbandsklagen nach § 61 BNatSchG²⁶ zugrunde legt; der Abschlag rechtfertigt sich aus dem begrenzten Rügeumfang der Verbandsklage nach § 13 BGG“²⁷.

Das Kostenrisiko der Verbände ist somit nicht unerheblich, möglicherweise aber niedriger als von vielen befürchtet. Um die Verbandsklage zu fördern, sollte daher schließlich auch das Kostenrecht reformiert werden.

Denkbar wäre hier beispielsweise die Einführung von niedrig angesetzten, pauschalen Gebühren.

VIII. Fazit

Wie die voranstehenden Ausführungen gezeigt haben, bestehen bei den verbandlichen Klagerechten nach dem SGB IX und BGG verschiedene Möglichkeiten um diese Rechtsschutzinstrumente weiter zu entwickeln. In erster Linie sollte jedoch die Inanspruchnahme der Verbandsklage stärker gefördert werden. Durch die Zulässigkeit einer verbandlichen Normenkontrollklage und/oder durch eine Anpassung des Kostenrechts könnten solche Verfahren für Verbände attraktiver werden. Diese und weitere Vorschläge zur Reform der verbandlichen Klagerechte sollten von den beteiligten Akteuren näher diskutiert werden.

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

²³ *Leitherer*, in: Meyer-Ladewig/ Keller/ Leitherer (Hrsg.), SGG, § 183 Rn. 6b m. w. N. aus der Rechtsprechung.

²⁴ *Steinbrück*, br 2008, S. 99 (103).

²⁵ Dieser Betrag ist die Grundlage der Gerichtskosten. Die Gerichtskosten würden beim Verwaltungsgericht in der ersten Instanz beim Unterliegen des Verbandes 1.020,00 Euro (hinzu kommen unter Umständen noch Auslagen für Sachverständigengutachten o. ä.) betragen.

²⁶ BNatSchG steht für Bundesnaturschutzgesetz.

²⁷ Beschluss über die Festsetzung des Streitwertes zum Urteil des BVerwG vom 05.04.2006 – 9 C 1/05, veröffentlicht unter: http://www.bverwg.de/enid/311?e_view=detail&on_id=6653; siehe auch *Steinbrück*, br 2008, S. 99 (103 f.).