

## Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge  
– Diskussionsbeitrag Nr. 26/2013 –

10.09.2013

### Tagungsbericht „Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit“ – 2. Tagungstag

von Dipl. jur. Manuela Willig, M.Mel., Universität Kassel

Am 8. und 9. November 2012 veranstalteten das Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit e. V. (BKB) und die Universität Kassel eine Tagung zum Thema „Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit“. Im Folgenden soll über den Verlauf der Tagung am zweiten Veranstaltungstag berichtet werden (Teil 1 des Berichts finden Sie als Beitrag D25-2013 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de)).

#### I. Verbandsklagen als Instrument der Rechtsdurchsetzung

Am zweiten Tagungstag gab zunächst **Prof. Dr. Sabine Schlacke** (Universität Bremen) einen Einblick in die „**Verbandsklagen im Umwelt- und Verwaltungsrecht**“. Sie erläuterte, dass das deutsche Verwaltungsrecht auf dem Gedanken des Individualrechtsschutzes beruhe und überindividuelle Rechtsbehelfe (wie Verbandsklagen) – anders als zum Beispiel das US-amerikanische Recht – nur in Ausnahmefällen vorsehe. Dabei diene der überindividuelle Rechtsschutz der Beseitigung gerichtlicher Durchsetzungsschwächen von Gemeinwohlbelangen wie des Umweltschutzes, der Kon-

trolle behördlicher Vollzugstätigkeit und der Vermeidung von Einzelklagen. Sodann ging sie insbesondere auf die Grundstrukturen überindividueller Rechtsbehelfe näher ein. Sie wies darauf hin, dass nicht in jedem Fall alle Rechtsbehelfe zulässig seien, sodass zum Beispiel nur eine Feststellungsklage erhoben werden könne.

Im Anschluss daran machte **Schlacke** auf einige Probleme aufmerksam, die sich im Zusammenhang mit den überindividuellen Klagebefugnissen im Umweltrecht offenbart haben. So sei zu beobachten, dass der deutsche Gesetzgeber die europarechtlich vorgesehenen Verbandsklagebefugnisse bei deren Umsetzung in das deutsche Recht in europarechtswidriger Weise verkürze. Auch sei problematisch, dass das Verhältnis von Individualrechtsschutz zu überindividuellen Klagebefugnissen bislang noch nicht geklärt sei. Sie kam zu dem Schluss, dass der überindividuelle Rechtsschutz in § 42a Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) konkret verankert werden sollte, um so dessen eigenständige Bedeutung zu unterstreichen.

Im weiteren Verlauf beschäftigte sich **Prof. Dr. Armin Höland** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) mit den Haupt-

argumenten, die gegen den Vorschlag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, ein Verbandsklagerecht für das gesamte Sozialrecht einzuführen,<sup>1</sup> vorgebracht wurden. Es wurde behauptet, die Verbandsklage sei im deutschen Prozess- und Verbraucherrecht ein Fremdkörper<sup>2</sup> und sie werde der Popularklage den Weg bereiten, indem die Prozessvoraussetzung einer subjektiven Rechtsverletzung aufgehoben werde<sup>3</sup>. Des Weiteren fehle auch – zumindest für den Bereich des SGB II – der Bedarf für die Einführung eines Verbandsklagerechts. Es sei keine Lücke im Rechtsschutz erkennbar.<sup>4</sup> Die große Anzahl von Klagen zeige, dass die Betroffenen durchaus in der Lage seien, ihre Rechte selbstständig durchzusetzen.<sup>5</sup> Diese Argumente entkräftete **Höland**, indem er Erfahrungen mit dem Verbandsklagerecht aus dem Wettbewerbs- und Verbraucherschutzrecht heranzog. Gegen das erste Argument spreche bereits, dass es die Verbandsklage im Lauterkeits- und Wettbewerbsrecht bereits seit 1896 und im Verbraucherschutzrecht seit 1976 gebe und sich dieses Instrument in diesen Bereichen, wie die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, auch bewährt habe. Auch das zweite Argument könne nicht überzeugen, sei die Verbandsklage doch schon begrifflich etwas anderes als eine Popularklage. Die Verbandsklage diene

der Überwindung der Defizite des individuellen Rechtsschutzes in Bereichen, in denen Betroffene die Last einer Klage zur Korrektur rechtswidrigen Handelns selten auf sich nehmen, zum Beispiel weil die Rechtslage kompliziert oder der Schaden für den Einzelnen nur gering ist. So stelle sich jedoch auch die Situation im Sozialrecht häufig dar. Forschungen hätten außerdem ergeben, dass im Verbraucherrecht die Verbandsklage und das Abmahnwesen, das ohne die Verbandsklage als Drohkulisse so nicht funktionieren würde, einen beachtlichen Wirkungsgrad erreichen. Gegen das Argument des fehlenden Bedarfs wandte **Höland** ein, dass trotz der großen Anzahl an Klageverfahren die Mehrzahl der Personen im SGB II-Leistungsbezug keine Klage einreiche, ohne dass dies bedeute, dass die Entscheidungen objektiv richtig oder die Betroffenen hiermit zufrieden seien. Seiner Ansicht nach sollten die kollektiven Rechtsschutzmöglichkeiten im Sozialrecht daher ausgebaut werden.

Sodann sprach **Prof. Dr. Axel Halfmeier** (Leuphana Universität Lüneburg) die „Perspektiven des Verbandsklagerechts“ an. Er wies nochmals darauf hin, dass die Instrumente des überindividuellen Rechtsschutzes dazu dienen, Defizite des individuellen Rechtsschutzes (zum Beispiel fehlende einklagbare subjektive Rechte oder mangelnde Durchsetzbarkeit der Rechte aufgrund bestehender Zugangsbarrieren) auszugleichen und erläuterte sodann, dass es zwei Grundmuster überindividuellen Rechtsschutzes gibt: Zum einen die Instrumente, die auf subjektiven Rechten Einzelner beruhen und zum anderen die sogenannten Popularklagen. Zu der ersten Gruppe seien die Verbandsklagen in Form von Prozessstandschaften zu zählen, wie sie beispielsweise in § 12 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) vorgesehen sind, sowie die dem deutschen Recht bisher fremden Gruppen- oder Sammelklagen. Der Popularklage werde in Deutschland ein hohes Missbrauchspotential zugeschrieben

<sup>1</sup> Antrag vom 21.09.2011, BT-Drs. 17/7032, zu finden in der Infothek auf der Seite [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) unter der Rubrik „Aus der Politik – Bundesebene – Bundestagsdrucksachen“.

<sup>2</sup> Vgl. die Stellungnahme der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, Ausschussdrucksache 17(11)893neu vom 21.05.2012, S. 3, ebenfalls zu finden in der Infothek unter der Rubrik „Aus der Politik – Bundesebene – Bundestagsdrucksachen“.

<sup>3</sup> Vgl. die Stellungnahme des Deutschen Landkreistages, Ausschussdrucksache 17(11)893neu vom 21.05.2012, S. 17.

<sup>4</sup> Vgl. die Stellungnahme des Einzelsachverständigen Schweiger (Nürnberg), Ausschussdrucksache 17(11)893neu vom 21.05.2012, S. 37.

<sup>5</sup> Stellungnahme des Einzelsachverständigen Schweiger (Nürnberg), Ausschussdrucksache 17(11)893neu vom 21.05.2012, S. 37.

(„Angst vor der Klageindustrie“), sodass das deutsche Recht sie nur vereinzelt und fast ausschließlich in Form der eingeschränkten Popularklage vorsehe, bei der die Klagebefugnis nicht jedermann, sondern nur staatlich anerkannten Verbänden zustehe. Vorgesehen sei diese Art der Verbandsklage zum Beispiel im Naturschutz- und Verbraucherrecht sowie in § 13 BGG. Die Angst vor einem Missbrauch führe soweit, dass zum Beispiel im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) ein finanzielles Interesse an Verbandsklagen per se als Missbrauch definiert werde. Es müsse jedoch hinterfragt werden, ob dieser Ausschluss profitorientierter Kläger gerade auch im Bereich Barrierefreiheit sinnvoll ist, verhindert dies doch, dass sich Waffengleichheit zwischen der Kläger- und der Beklagten Seite einstellt (Geldmittel und Know-How). Halte man hieran fest, könne diesem Nachteil nur begegnet werden, indem man staatlicherseits die Verbände mit den notwendigen Geldmitteln ausstatte, wie dies beispielsweise bei den Verbraucherzentralen geschehen sei. **Halfmeier** kam des Weiteren zu dem Schluss, dass der deutsche Gesetzgeber Sammel- beziehungsweise Gruppenklagen als weitere Formen des individuellen Rechtsschutzes zulassen und zusätzliche individuelle Klagebefugnisse im Bereich der Barrierefreiheit anerkennen sollte.

## II. Abschlussdiskussion

Unter der Moderation von **Andreas Bethke** (Vorstandsvorsitzender des BKB) diskutierten **Dr. Andreas Jürgens** (Landeswohlfahrtsverband Hessen, Erster Beigeordneter), **Ottmar Miles-Paul** (Behindertenbeauftragter des Landes Rheinland-Pfalz) und **Prof. Dr. Wolfgang Spellbrink** (Bundessozialgericht/Universität Kassel) mit dem Plenum. Im ersten Teil der Diskussion wurde nochmals die Verbandsklage thematisiert. **Jürgens** und **Miles-Paul** erinnerten an die

Anfänge der politischen Behindertenbewegung und an die Gründung des Forums behinderter Juristinnen und Juristen. Die Erfahrung zeige, dass man manchmal Misserfolge und widrige Umstände in Kauf nehmen muss, um etwas zu erreichen. Dies gelte auch für die Verbandsklage. Man dürfe sich durch den Verlauf und das Ergebnis der bisher durchgeführten Verbandsklagen<sup>6</sup> nicht entmutigen lassen. **Jürgens** rief dazu auf, herauszufinden, was man mit dem Verbandsklagerecht in seiner jetzigen Form erreichen könne, bevor man sich damit befasse, wie dieses Instrument durch den Gesetzgeber noch verbessert werden könne. **Miles-Paul** riet dazu, im Bereich der Verbandsklage das Learning-by-doing-Konzept zu verfolgen. Auch **Spellbrink** bedauerte, dass sich die Sozialgerichte bisher weder mit der Verbandsklage nach § 13 BGG noch mit der Prozessstandschaft nach § 63 SGB IX auseinandersetzen konnten. Er wies jedoch auch darauf hin, dass diese Zurückhaltung als Hinweis darauf gedeutet werden könnte, dass für dieses Instrument kein Bedarf bestehe.

Dies konnte durch die weitere Diskussion nicht bestätigt werden. Das Verbandsklagerecht wurde durchgehend – zum Beispiel mit Blick auf die präventiven Möglichkeiten für die Barrierefreiheit (beispielsweise bei der Planung von Bauvorhaben) – als sinnvolles Instrument angesehen, auch wenn es bisher zu wenig genutzt wurde. Auf große Zustimmung stieß daher die mit Blick auf die Erfahrungen mit dem Verbandsklagerecht in Verbraucherschutz- und Umweltrecht gemachte Anregung, sich zunächst darauf zu konzentrieren, eindeutige Musterverfahren mit geringem Prozessrisiko zu führen, um erste Erfahrungen sammeln zu können und sich erst dann an schwierigere und aufwendigere Verfahren zu wagen. Als besonders geeignet

<sup>6</sup> Insbesondere Urteil des BVerwG v. 05.04.2006, Az: 9 C 1/05.

erschienen den Anwesenden hierzu der Vorschlag, zunächst eine Verbandsklage nach § 13 BGG gegen einen Sozialleistungsträger (Krankenkasse, Jobcenter etc.) wegen Verletzung ihrer Verpflichtungen aus § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I (barrierefreie Dienstgebäude) oder § 17 Abs. 2 SGB I (Anwendung der Gebärdensprache) vor den Sozialgerichten zu erheben. Des Weiteren wurde angeregt, dass sich (kleinere) Behindertenverbände zusammenschließen und zur Durchführung von Verbandsklagen einen Verein gründen, wie dies auch die Verbraucherzentralen 1966 taten. So könnten Ressourcen gebündelt und das Prozessrisiko für den einzelnen Verband verringert werden. Langfristig wurden Änderungen im Verbandsklagerecht dahingehend angeregt, auch Schadensersatzklagen zu ermöglichen.

Im weiteren Diskussionsverlauf wurden auch die Barrierefreiheit selbst und die Zielvereinbarungen noch einmal näher thematisiert. **Richter** wies darauf hin, dass sich die Instrumente Zielvereinbarungen und Verbandsklagen dahingehend ergänzen könnten, dass die Erhebung einer Verbandsklage (beziehungsweise von massenhaften Individualklagen) als Drohkulisse eingesetzt werden könne, um Unternehmen zur Aufnahme von Verhandlungen und zum Abschluss einer Zielvereinbarung zu bewegen.

Einigkeit bestand darüber, dass das Thema Barrierefreiheit insbesondere bei Großbauprojekten stärker in den Fokus der Aufmerksamkeit treten sollte und eine frühzeitigere Beteiligung der Betroffenen und ihrer Interessenvertretungen in Bauplanungsverfahren erforderlich sei. Auch wurde darauf hingewiesen, dass sich Barrierefreiheit besonders effektiv verwirklichen lasse, wenn man sie zum Kriterium für eine Förderung oder Erlaubnis mache (wie es zum Beispiel in § 3 Nr. 1d Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 2a Gaststättengesetz der Fall ist) oder Gelder zweckgebun-

den für die Schaffung barrierefreier Produkte eingesetzt werden müssen. Hier wurde als Beispiel das neue Rundfunkbeitragsrecht genannt.

Im Bereich des Individualrechtsschutzes könne Barrierefreiheit effektiv eingeklagt werden, wenn sie als Tatbestand der mittelbaren Diskriminierung angesehen werde. Besondere Hoffnungen setzten die Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in die angemessenen Vorkehrungen. Einstimmigkeit bestand ferner darüber, dass das BGG evaluiert werden sollte.

### III. Fazit

Die Tagung hat offenbart, dass nach wie vor Berührungspunkte gegenüber dem Instrument der Verbandsklage bestehen und dass dieses in der Praxis bisher noch nicht angekommen ist. Es konnte jedoch, insbesondere durch den Vergleich mit den Erfahrungen aus den USA und den Erfahrungen mit dem Verbandsklagerecht in anderen Bereichen des deutschen Rechts (Verbraucherschutz- und Umweltrecht), auch das große Potential dieses Instruments aufgezeigt werden. Auch konnten praxistaugliche Anregungen ausgetauscht werden, die erwarten lassen, dass das Verbandsklagerecht nach § 13 BGG zukünftig stärker genutzt werden könnte. Andere Fragen, wie zum Beispiel die Aufbringung der Ressourcen, die zur Durchführung von Verbandsklagen erforderlich sind und die Frage, ob langfristig gesehen eine Schärfung dieses Instruments durch den Gesetzgeber erforderlich ist, sind offen geblieben. Sie werden auf weiteren Tagungen zu diskutieren sein.

Des Weiteren hat die Tagung verdeutlicht, dass Barrierefreiheit ein Prozess ist, der nur voranschreitet, wenn sich genügend Personen finden, die Barrierefreiheit immer wieder aufs Neue einfordern, sei es politisch oder

gerichtlich. Sowohl die Verbandsklagen als auch die Zielvereinbarungen haben als kollektive Instrumente zur Herstellung von Barrierefreiheit in diesem Prozess ihre Berechtigung, wie **Bethke** zu Recht resümierte.

---

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

---