

– Fachbeitrag A18-2022 –

06.12.2022

## **Barrierefreiheit im öffentlichen Raum und kollektive Rechtsschutzmöglichkeiten**

**Teil I: Anmerkung zum Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 24.02.2022, Az. 11 B 131/22<sup>1</sup>**

*Von Vaia Karatasiou, LL.M., Konstanze Rothe, Ass. iur., und Solveig Sternjakob, LL.M., Universität Kassel*

### **I. Einleitung**

Für Menschen mit Behinderungen sollen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen möglich werden. Hierzu sind Zugangshindernisse und Barrieren, u. a. im öffentlichen Straßenraum sowie im Straßenverkehr, zu beseitigen (Art. 9 Abs. 1 lit. a UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK). Barrierefreiheit fördert dabei nicht nur die soziale Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, sie dient gleichzeitig auch dem Abbau von Benachteiligungen in der Gesellschaft. Rechte auf Barrierefreiheit sind zwar oft gesetzlich festgeschrieben, dennoch kommt es bei der Durchsetzung in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten. Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) vom 24. Februar 2022<sup>2</sup> zeigt erneut, dass die Verfahrensinstrumente, die Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stehen, den Herausforderungen der Herstellung von Barrierefreiheit nicht gerecht werden. Aus diesem Grund wird nach der Besprechung des Urteils in Teil I im zweiten Teil des Beitrags die Möglichkeit des kollektiven Rechtsschutzes in solchen Fällen diskutiert.

### **II. Thesen der Autorinnen**

1. Ob ein Zugangshindernis oder eine Barriere besteht, ist immer im Einzelfall zu beurteilen. Pendeltore können ungeeignete Zugänge zu öffentlichen Flächen

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) als Fachbeitrag A18-2021 in der Kategorie A: Sozialrecht veröffentlicht; Zitiervorschlag: Karatasiou, Rothe, Sternjakob: Barrierefreiheit im öffentlichen Raum und kollektive Rechtsschutzmöglichkeiten – Teil I: Anmerkung zum Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 24.02.2022, Az. 11 B 131/22; Beitrag A18-2022 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 06.12.2022.

<sup>2</sup> OVG NRW, Beschluss vom 24.02.2022 – 11 B 131/22.

sein und für Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen eine Barriere darstellen.

2. Verletzungen von Vorschriften zur Herstellung von Barrierefreiheit können, sofern keine Klagebefugnis mangels individueller Betroffenheit besteht, im Rahmen einer Verbandsklage nach § 15 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) bzw. § 6 Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen (BGG NRW) unter den dort genannten Voraussetzungen geltend gemacht werden.

### III. Wesentliche Aussagen der Entscheidung

1. Ein Anspruch auf die Entfernung eines Pendeltors am Eingang eines Fußgängerweges ergibt sich nicht aus § 7 Abs. 1 BGG NRW, da diese Vorschrift kein subjektiv-öffentliches Recht begründet. Sie sieht eine barrierefreie Gestaltung öffentlicher Wege nur „nach Maßgabe der geltenden Rechtsvorschriften“ vor. Auch § 9 Abs. 2 Straßen- und Wegegesetz Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW) begründet kein subjektiv-öffentliches Recht. Die Vorschrift enthält in S. 2 lediglich eine objektive Zielsetzung zur Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen.
2. Art. 3 Abs. 3 S. 2 Grundgesetz (GG) beinhaltet ein subjektives Abwehrrecht für Menschen mit Behinderungen gegenüber staatlicher Benachteiligung sowie eine objektive Wertentscheidung, die vom Staat die Förderung von Menschen mit Behinderungen sowie den Abbau von Benachteiligungen in der Gesellschaft verlangt. Bei der Umsetzung dieses Förderauftrags kommt dem Staat ein erheblicher Spielraum zu. Konkrete Leistungsansprüche folgen nicht unmittelbar aus dieser Norm.
3. Ein „Popularrechtsbehelf“ zur objektiven Rechtskontrolle ist im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 123 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ebenso wie im Hauptsacheverfahren ausgeschlossen.

### IV. Der Sachverhalt

In der vorliegenden Entscheidung war die Entfernung eines Pendeltors am Eingang eines Fußgängerweges, der vom Dorfplatz zur Dorfstraße führt, strittig. Bei dem Fußgängerweg handelt es sich um ein kleines Gässchen. Das Pendeltor wurde zur Verkehrssicherung von der Gemeinde angebracht, da der Fußgängerweg in eine unübersichtliche Ausfahrt mündet.<sup>3</sup>

In der Vorinstanz lehnte das Verwaltungsgericht Köln<sup>4</sup> den Antrag der Antragstellerin ab, der Antragsgegnerin durch einstweilige Anordnung nach § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO aufzugeben, das Pendeltor zu entfernen. Das VG Köln führte hierzu aus, dass es dem Antrag am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis fehle und die Antragstellerin nicht antragsbefugt i. S. d. § 42 Abs. 2 VwGO sei. Es fehle zudem ein eindeutiger Antrag und

---

<sup>3</sup> General-Anzeiger v. 25.10.2020, Streit um schmale Gasse (abrufbar unter: [https://ga.de/bonn/bad-godesberg/warum-sich-manche-in-villiprott-an-einem-toerchen-stoeren\\_aid-54218435](https://ga.de/bonn/bad-godesberg/warum-sich-manche-in-villiprott-an-einem-toerchen-stoeren_aid-54218435), zuletzt geprüft am 01.11.2022).

<sup>4</sup> VG Köln, Beschl. v. 14.01.2022 – 21 L 2112/21.

die Antragstellerin habe der Antragsgegnerin vor dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren keine Gelegenheit gegeben, sich mit den spezifischen Einwänden der Antragstellerin auseinanderzusetzen.

## V. Die Entscheidung

Die dagegen eingelegte Beschwerde hatte vor dem OVG NRW keinen Erfolg. Die Antragstellerin sei nicht antragsbefugt, da ein Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht wurde. Ein Anspruch auf die begehrte Entfernung des Pendeltors ergebe sich nicht aus § 7 Abs. 1 BGG NRW, da die genannte Vorschrift kein subjektiv-öffentliches Recht<sup>5</sup> begründe, sondern lediglich die barrierefreie Gestaltung öffentlicher Wege „nach Maßgabe der geltenden Rechtsvorschriften“ vorsieht.<sup>6</sup>

§ 9 Abs. 2 StrWG NRW regele in S. 2 eine objektive Zielsetzung, sodass hieraus kein subjektiv-öffentliches Recht resultiert. Weiterhin führte das OVG NRW aus, dass die Antragstellerin die Möglichkeit eines Anordnungsanspruches nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, konkretisiert in § 7 Abs. 1 BGG NRW sowie § 9 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW, nicht dargelegt habe. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG begründe zwar ein subjektives Abwehrrecht für Menschen mit Behinderungen gegen staatliche Benachteiligung und verlange vom Staat die Förderung von Menschen mit Behinderungen sowie den Abbau von Benachteiligungen in der Gesellschaft. Gleichwohl habe der Staat bei der Umsetzung dieses Förderauftrags einen erheblichen Spielraum. Demgemäß folgten keine konkreten Leistungsansprüche aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.<sup>7</sup> Der Landesgesetzgeber habe innerhalb dieses Spielraums bewusst davon abgesehen, eine durchsetzbare Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit zu normieren. Zuletzt sei die Auffassung der Antragstellerin zum gerichtlichen Rechtsschutz auch bei Ableitung eines objektiven Rechts nicht mit dem Erfordernis einer Antragsbefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO vereinbar.

## VI. Würdigung/Kritik

Der hinter dem Beschluss stehende Sachverhalt ist nicht im Detail bekannt. Er zeigt dennoch deutlich, dass Rechte auf Barrierefreiheit zwar an mehreren Stellen gesetzlich verankert sind, aber deren Durchsetzung für die einzelne Person im Individualrechtsschutz oft nur schwer erreichbar ist.

---

<sup>5</sup> Das subjektive öffentliche Recht ist dadurch gekennzeichnet, dass es nicht nur objektive Rechtspflichten statuiert, sondern auch hierauf gerichtete Ansprüche einräumt. Ein subjektiv-öffentliches Recht gewährt dem Bürger also konkrete Ansprüche gegen den Staat.

<sup>6</sup> Vgl. Hlava: Barrierefreiheit von Straßen und Wegen – Anmerkung zu VG Aachen vom 19.05.2009 – 2 K 1903/08; Forum A, Beitrag A3-2014 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de), 30.01.2014, S. 4; siehe auch Landtags-Drucksache 13/3855, S. 53, danach handelt es sich bei § 7 BGG NRW ausschließlich um eine „allgemeine Bestimmung“.

<sup>7</sup> BVerwG, Urt. v. 05.04.2006 - 9 C 1.05, juris, Rn. 43.

Nach § 42 Abs. 2 VwGO ist für die Zulässigkeit einer Klage erforderlich, dass eine Verletzung eigener Rechte geltend gemacht wird. Dabei findet die Norm nur direkte Anwendung auf Klagen, in denen die Aufhebung oder der Erlass eines Verwaltungsaktes begehrt wird. Die Klagebefugnis liegt dann nicht vor, wenn nach keiner Betrachtungsweise die behaupteten Rechte bestehen oder zumindest bestehen könnten.<sup>8</sup> Dass die Antragstellerin im vorliegenden Fall auf Entfernung des Pendeltors, mithin auf Vornahme einer Handlung, klagt, ändert nichts an der Voraussetzung der subjektiven Verletzung: Bei einer Leistungsklage ist § 42 Abs. 2 VwGO analog heranzuziehen. Mit dem Erfordernis einer Klagebefugnis soll dem Konzept des Individualrechtsschutzes Ausdruck verliehen werden. Popularklagen, bei denen der Einzelne für die Durchsetzung des Rechts vor Gericht auftritt, sollen möglichst verhindert werden.<sup>9</sup>

Demnach müsste die Antragstellerin einen subjektiven Anspruch auf Entfernung des Pendeltors geltend machen können. Dabei hat das Gericht im Rahmen des Verfahrens den Sachverhalt gemäß § 85 Abs.1 S. 1 und 2 VwGO von Amts wegen auszuforschen und ist an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden. Da Normen der Barrierefreiheit nach herrschender Auffassung keinen Drittschutz auslösen<sup>10</sup>, kann in diesem Sachverhalt der Klage nur stattgegeben werden, wenn § 7 Abs. 1 BBG NRW oder § 9 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW einen subjektiven Anspruch begründen.

§ 7 Abs. 1 BGG NRW sieht vor, dass bauliche Anlagen, öffentliche Wege, Plätze, Straßen sowie öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel sowie sonstige Anlagen im Sinne von § 4 Abs. 2 BGG NRW nach Maßgabe der geltenden Rechtsvorschriften barrierefrei zu gestalten sind. Hierbei handelt es sich jedoch, wie das OVG NRW zutreffend festgestellt hat, um eine allgemeine Bestimmung.<sup>11</sup> Regelungen zur Herstellung von Barrierefreiheit unterliegen nach § 7 Abs. 1 BGG NRW den ordnungsrechtlichen Vorschriften, konkreter dem Straßen- und Wegerecht.<sup>12</sup>

Die einschlägige Vorschrift des § 9 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW begründet ebenfalls kein subjektives Recht. Danach sind die Belange von Menschen mit Behinderungen und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung mit dem Ziel zu berücksichtigen, möglichst weitgehende Barrierefreiheit zu erreichen. Der Wortlaut lässt erkennen, dass es sich um eine generelle Zielvorgabe handelt und hieraus kein subjektiver Anspruch Einzelner abgeleitet werden kann.<sup>13</sup> Im Planfeststellungsverfahren nach § 38 StrWG NRW

---

<sup>8</sup> Wahl/Schütz in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 2021, § 42, Rn. 70; vgl. schon BVerwGE 44, 1–11.

<sup>9</sup> Schmidt-Kötters in BeckOK VwGO, 2019, § 42, Rn. 109; vgl. schon BVerwGE 17, 27 (91).

<sup>10</sup> Vgl. Hlava: Barrierefreiheit von Straßen und Wegen – Anmerkung zu VG Aachen vom 19.05.2009 – 2 K 1903/08; Forum A, Beitrag A3-2014 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de), 30.01.2014, S. 4; so auch bereits VG Köln, Urt. Vom 26.08.2008 – 14 K 4484/06, Rn. 29; VG Aachen vom 19.05.2009 – 2 K 1903/08.

<sup>11</sup> Landtags-Drucksache 13/3855, S. 53; Hlava: Barrierefreiheit von Straßen und Wegen – Anmerkung zu VG Aachen vom 19.05.2009 – 2 K 1903/08; Forum A, Beitrag A3-2014 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de), 30.01.2014, S. 4.

<sup>12</sup> Ebd.

<sup>13</sup> Siehe auch VG Köln, Beschl. v. 14.01.2022 – 21 L 2112/21, Rn. 14.

ist diese Zielvorgabe als Abwägungsgrund miteinzubeziehen. Die Errichtung eines Pendeltors fällt jedoch nicht in den Anwendungsbereich eines solchen Vorhabens.

Hinsichtlich des streitgegenständlichen Pendeltors ist zudem fraglich, ob dieses eine Barriere ist. Türen und Tore ermöglichen nur dann barrierefreien Zugang, wenn sie deutlich erkennbar, sicher zu passieren, leicht zu öffnen und zu schließen sind.<sup>14</sup> Rotations- oder Pendeltore sind als einziger Zugang zumindest für Gebäude<sup>15</sup> ungeeignet, da sie von vielen Nutzerinnen und Nutzern von Rollstühlen, geh- oder sehbehinderten Menschen nicht gefahrlos genutzt werden können. Bei der Verwendung von Pendeltüren in Gebäuden müssen entsprechende Schließvorrichtungen angebracht werden, um ein Durchpendeln zu verhindern.<sup>16</sup> Türen oder Tore, die sich im öffentlichen Verkehrs- und Freiraum befinden, werden nicht gesondert im Anwendungsbereich der DIN 18040-3 geregelt, sodass auf diese Regelung verwiesen wird.<sup>17</sup> Daher wäre das Pendeltor im vorliegenden Fall als einziger Zugang zumindest dann ungeeignet, wenn keine entsprechende Schließvorrichtung das Durchpendeln verhindert. Aufgrund der fehlenden Klagebefugnis hatte sich das Gericht mit dieser Frage nicht auseinandergesetzt.

Anzumerken ist, dass Normen zur Barrierefreiheit durchaus zu subjektiven Rechten werden können. Das Bundesrecht normiert in § 7 Abs. 1 S. 4 BGG, dass bei einem Verstoß gegen eine Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit das Vorliegen einer Benachteiligung widerleglich vermutet wird. Ist also eine Behörde nur per Treppe zugänglich, ist sie in der Pflicht zu beweisen, dass dennoch angemessene Vorkehrungen für Rollstuhlfahrende getroffen werden. Andernfalls sind die individuellen Rechtsdurchsetzungsinstrumente des BGG anwendbar.<sup>18</sup> Wäre dieser Rechtsgedanke auch im BGG NRW aufgegriffen worden, wäre im vorliegenden Fall ein anderes Ergebnis möglich gewesen.

Dennoch zeigen sich hier die Grenzen des Grundsatzes des subjektiven Rechtsschutzes. Der Anwendungsbereich des BGG und der damit korrespondierenden Ländergesetze ist, wie sich am vorliegenden Fall zeigt, oft nicht eröffnet. Dies verhindert, dass die Rechtsprechung Kriterien für die Barrierefreiheit und deren rechtliche Überprüfung aufstellt, da keine sachliche Prüfung stattfindet und Klagen an der Zulässigkeit oder der Anwendbarkeit des Gesetzes scheitern. Der zweite Teil dieses Beitrags zeigt darum auf, wie kollektiver Rechtsschutz die Schaffung von Barrierefreiheit voranbringen kann.

---

<sup>14</sup> Definition nach DIN 18040-1, Abschnitt 4.3.3.1.

<sup>15</sup> Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, Broschüre universales barrierefreies Bauen DIN 18040 und Technische Bestimmungen, 6. Auflage 2014, S. 48, DIN 18040-1, Abschnitt 4.3.3.1.

<sup>16</sup> Keine Verletzungsgefahr besteht, wenn Pendeltüren nach DIN 1154 ausgestattet sind; Loeschcke/Marx/Pourat, Barrierefreies Bauen, Band 1, Kommentar zu DIN 18040-1, 2011, S. 93.

<sup>17</sup> Rebstock/Sieger, Barrierefreies Bauen, Band 3, Kommentar zu DIN 18040-3, 2015, S. 181.

<sup>18</sup> Ritz/Hlava/Ramm, in: Fuchs/Ritz/Rosenow/Ritz/Hlava/Ramm BGG § 7 Rn. 6.

---

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.  
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).

---