

– Fachbeitrag A14-2023 –

06.12.2023

Rollstuhlrampe zum Bezirksamt: Gleichbehandlung durch angemessene Vorkehrung oder Leistungsanspruch?

Anmerkung zu VG Stuttgart, Urteil vom 12. August 2021 – 7 K 476/20 und VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 10. Februar 2022 – 1 S 3107/21¹

Von Dr. Anna-Miria Fuerst, LL.M. (Georgetown University, Washington, D.C.), Richterin am Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht, Lüneburg

I. Einführung

Es gibt Rechtsstreitigkeiten, die man als verpasste Chance bezeichnen kann. Die zu besprechenden gerichtlichen Entscheidungen des VG Stuttgart und des VGH Baden-Württemberg zur Frage, ob ein Rollstuhlfahrer unter dem Aspekt der Gleichbehandlung Zugang zum nächstgelegenen Bezirksamt verlangen kann, fallen in diese Kategorie. Es handelt sich hier geradezu um einen „Idealsachverhalt“, anhand dessen die Reichweite des Benachteiligungsverbots für Menschen mit Behinderungen unter besonderer Berücksichtigung der Versagung angemessener Vorkehrungen hätte ausgelotet werden können. Umso erstaunlicher ist es, dass genau diese völker- und unionsrechtlich anerkannte und mittlerweile auch im deutschen Bundes- sowie Landesrecht etablierte Rechtsfigur² in beiden Entscheidungen nicht mit einer Silbe erwähnt worden ist³. Nach einer kurzen Vorstellung von Sachverhalt (II.) und Entscheidungsgründen (III.) werden letztere einer Kritik unterzogen (VI.) und es wird erläutert, wie die Figur der „angemessenen Vorkehrungen“ in die rechtliche Prüfung hätte Eingang finden können (V.). Der Beitrag endet mit einem Ausblick zu Möglichkeiten der Prozessführung in vergleichbaren Fällen (VI.).

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag A14-2023 in der Kategorie A: Sozialrecht veröffentlicht; Zitiervorschlag: Fuerst: Rollstuhlrampe zum Bezirksamt: Gleichbehandlung durch angemessene Vorkehrung oder Leistungsanspruch? – Anmerkung zu VG Stuttgart, Urteil vom 12. August 2021 – 7 K 476/20 und VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 10. Februar 2022 – 1 S 3107/21; Beitrag A14-2023 unter www.reha-recht.de; 06.12.2023.

² Art. 5 Abs. 2 i. V. m. Art. 2 UAbs. 3 UN-BRK, Art. 5 RL 2000/78/EG, § 7 Abs. 2 BGG, aus den Landesbehindertengleichstellungsgesetzen z. B. § 4 Abs. 2 NBGG, § 3 BGG NRW, § 4 Abs. 3 SächsInklusG, Art. 5 Satz 2 BayBGG; näher unter V.2.

³ Ähnlicher Schluss im Forschungsbericht zur Evaluierung des novellierten BGG, Bundestags-Drucksache 20/4440 v. 11.11.2022, S. 113: „Die Gerichte verkennen die grundsätzliche Relevanz des Gebots der angemessenen Vorkehrungen“.

II. Sachverhalt

Die Geschehnisse, die den Entscheidungen zu Grunde liegen, grenzen ans Banale und machen gerade dadurch deutlich, dass unsere Gesellschaft alltäglichen Ausgrenzungen und Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen noch immer zu wenig entgegengesetzt. Der Kläger, ein Rollstuhlfahrer mit einem GdB von 100 und dem Merkzeichen aG, wandte sich dagegen, dass die Verwaltungsräume des nächstgelegenen Bezirksamts nur über vier Treppenstufen zu erreichen waren. Er beehrte von der beklagten Kommune, ihm einen Zugang zu diesen Räumlichkeiten zu schaffen, damit die Inanspruchnahme der dort angebotenen Dienstleistungen auch für ihn in zumutbarer Weise möglich gemacht werde. Die Beklagte wies auf die in den letzten Jahren geübte Praxis hin, wonach Mitarbeitende des Bezirksamts den Kläger auf Zuruf vor dem Gebäude bzw. in seiner Wohnung mit den benötigten behördlichen Dienstleistungen versorgen würden. Außerdem sei der Kläger auf eine weiter entfernte, aber mit Auto oder ÖPNV problemlos erreichbare barrierefreie Verwaltungsfiliale zu verweisen. Ein subjektives Recht auf bauliche Errichtung eines barrierefreien Zugangs habe der Kläger nicht. Ein solcher Zugang koste im Übrigen über 100.000 Euro und könne nicht finanziert werden. Eine etwaige Ungleichbehandlung des Klägers sei daher durch einen zwingenden Grund gerechtfertigt.

III. Gerichtliche Entscheidungen

Während das VG Stuttgart in einem verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahren gemäß §§ 81 ff. VwGO die gesamte Sach- und Rechtslage für sein Urteil zu berücksichtigen hatte, erging die Entscheidung des VGH Baden-Württemberg im Berufungszulassungsverfahren nach § 124a Abs. 4 und 5 VwGO durch Beschluss. In diesem Verfahren ist – anders als in einem Berufungsverfahren – nicht mehr die gesamte Sach- und Rechtslage für die Entscheidungsfindung in den Blick zu nehmen, sondern das erstinstanzliche Urteil wird nur anhand der vom Antragsteller, hier dem Kläger, dargelegten Zulassungsgründe des § 124 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 VwGO überprüft. Der zweitinstanzliche Blick auf die Rechtsstreitigkeit ist also gegenüber dem erstinstanzlichen Hauptsacheverfahren erheblich verengt und wird maßgeblich durch das Vorbringen des Beteiligten gesteuert, der den Antrag gestellt hat, die Berufung zuzulassen.

1. Urteil des VG Stuttgart

Das VG Stuttgart hielt die erhobene allgemeine Leistungsklage für zulässig, aber unbegründet. Als Grundlagen für den geltend gemachten Anspruch prüfte es hauptsächlich § 10 Abs. 2 GemO i. V. m. § 6 Abs. 1 L-BGG, Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. In den Mittelpunkt seiner gleichheitsrechtlichen Analyse stellte das VG Stuttgart den Sonderschulbeschluss

des BVerfG vom 8. Oktober 1997⁴, wonach eine Benachteiligung auch bei einem Ausschluss von Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten durch die öffentliche Gewalt gegeben ist, wenn dieser nicht durch eine auf die Behinderung bezogene Förderungsmaßnahme hinlänglich kompensiert wird. In der fehlenden „Betretensmöglichkeit“ des Bezirksamts durch den Kläger erblickte das VG Stuttgart eine unterschiedliche Behandlung gegenüber Menschen ohne Behinderung, welche die Beklagte aber durch auf seine Behinderung bezogene Förderungsmaßnahmen angemessen ausgleiche und die daher keine Benachteiligung darstelle. Ob eine Maßnahme im Einzelfall benachteiligend sei, unterliege einer Gesamtwürdigung. Dabei seien Wertungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), namentlich Art. 9 Abs. 1 Satz 1 UN-BRK und Art. 19 lit. c UN-BRK, heranzuziehen sowie aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und dem Recht auf Achtung der Privatsphäre (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG). Diese Wertungen erforderten vor allem, dass die Grundfreiheiten der Menschen mit Behinderung gewährleistet und die ihnen innewohnende Würde geachtet werden müssten. Bezüglich geeigneter Kompensation komme der Beklagten Ermessen zu, da der Kernbereich ihrer gemeindlichen Selbstverwaltung betroffen sei. Diese Wertungen zugrunde gelegt, sei es dem Kläger zumutbar, das weiter entfernte Rathaus des Hauptortes aufzusuchen, zu dem er einen barrierefreien Zugang habe.

2. Beschluss des VGH Baden-Württemberg

Der VGH konzentrierte seine Analyse auf das Vorbringen des Klägers zum Berufungszulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Der Kläger habe nicht konkret dargelegt, dass sich aus den Bestimmungen der UN-BRK der von ihm geltend gemachte unmittelbare Leistungsanspruch gegenüber der Beklagten auf die Schaffung eines barrierefreien Zugangs ergeben könne. Denn die UN-BRK gelte nicht unmittelbar, sondern könne nur als Auslegungshilfe bei der Bestimmung von Inhalt und Reichweite des Benachteiligungsverbots des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG herangezogen werden. Dies sei in der Rechtsprechung des EuGH sowie der nationalen Gerichte geklärt. Auch aus der EU-Grundrechtecharta könne kein Leistungsanspruch auf die Schaffung barrierefreien Zugangs folgen. Im Übrigen hält der VGH es für fraglich, ob der Kläger für die von ihm erhobene Leistungsklage überhaupt klagebefugt sei oder ob er nicht vielmehr eine allgemeine Feststellungsklage hätte erheben müssen. Denn Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG sei nach der verfassungsrechtlichen und höchstrichterlichen Rechtsprechung ein Abwehrrecht und auch § 6 Abs. 1 L-BGG enthalte ein bloßes Benachteiligungsverbot.

IV. Kritik der Entscheidungen

Der von den Gerichten gewählte Analyserahmen verschiebt den im Gleichheitsrecht fußenden Anspruch des Klägers auf gleichen Zugang zu behördlichen Leistungen, die für

⁴ 1 BvR 9/97.

die Ausübung elementarer Bürgerrechte unverzichtbar sind, in eine förder- und leistungsrechtliche Perspektive. Der Rückgriff des VG Stuttgart auf den Sonderschulbeschluss des BVerfG aus dem Jahr 1997 als maßgeblichen Analyserahmen vergleicht Äpfel mit Birnen. In diesem Beschluss ging es um die Frage, ob es gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG verstößt, wenn eine Schülerin mit einer Behinderung statt einer Regelschule eine Förderschule zu besuchen hat. Das BVerfG hat dies in einer komplexen Abwägung verneint, wobei die Bereitstellung von auf die Behinderung bezogenen Fördermaßnahmen in einem zum Regelsystem parallelen System und die Interessen derjenigen, die auf dieses parallele System für eine adäquate Grundrechtsausübung zwingend angewiesen sind, eine tragende Rolle spielten. Diese Art des komplexen und hochdifferenzierten Interessenausgleichs passt kaum auf den vom VG Stuttgart zu entscheidenden Fall, in dem es um die Überwindung von vier Treppenstufen mittels einer Rampe ging.

Ferner nimmt das VG Stuttgart in seinem Urteil Rechtsentwicklungen seit dem Jahr 1997 nicht vollständig zur Kenntnis. Zwar greift es auf die seit 2009 geltende UN-BRK und sich daraus ergebende Wertungen zurück. Die zentrale allgemeine Vorschrift der UN-BRK zum Diskriminierungsverbot von Menschen mit Behinderungen nach Art. 5 Abs. 2 i. V. m. Art. 2 UAbs. 3 UN-BRK findet indessen keine Erwähnung. Zur Erinnerung: Danach verbieten die Vertragsstaaten jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung, wozu auch die Versagung angemessener Vorkehrungen gehört.

Auch der VGH lässt in seiner Prüfung des Vorbringens des Klägers die Rechtsfigur der angemessenen Vorkehrungen unerwähnt. Dies dürfte maßgeblich damit zusammenhängen, dass der Kläger bzw. seine Prozessvertretung sich darauf konzentriert hat, das erstinstanzliche Urteil mit Erwägungen zur unmittelbaren Geltung der UN-BRK und der Notwendigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens an den EuGH zur Klärung dieser Frage anzugreifen, ohne auf die Rolle angemessener Vorkehrungen bei der Auslegung des behindertenrechtlichen Benachteiligungsverbots aufmerksam zu machen. Gleichwohl lassen die Ausführungen des VGH zum abwehrrechtlichen Charakter des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG und der Verweis auf den Blindengeld-Beschluss des BVerfG vom 1. Februar 2018⁵ erkennen, dass der zu beurteilende Fall rein leistungsrechtlich begriffen wurde. Dass gerade in der Versagung angemessener Vorkehrungen eine zu rechtfertigende Ungleichbehandlung wegen einer Behinderung liegen könnte, hat der VGH nicht in seine Überlegungen einbezogen.

V. Gleichheitsrechtliche Prüfung unter Einbeziehung angemessener Vorkehrungen

Bezieht man die Möglichkeit einer Benachteiligung wegen einer Behinderung durch die Versagung angemessener Vorkehrungen in die rechtliche Prüfung des Ausgangsfalles ein, sind vor allem folgende Fragen zu klären: Ist diese Rechtsfigur im baden-württembergischen L-BGG überhaupt anwendbar? Bejahendenfalls: Welche Grenzen hat der

⁵ 1 BvR 1379/14.

Anspruch auf Gleichbehandlung mittels angemessener Vorkehrungen? Und wie ist ein solcher Anspruch im Klagewege geltend zu machen?

1. Benachteiligung durch Versagung angemessener Vorkehrungen

Den Spezifika von Behinderung als antidiskriminierungsrechtlich verpönten Merkmal ist es geschuldet, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen eine zentrale Rolle bei der gleichheitsrechtlichen Analyse spielt. Anders als etwa beim Merkmal Rasse bzw. ethnische Herkunft oder Hautfarbe beruhen Ungleichheiten aufgrund einer Behinderung nicht ausschließlich auf Zuschreibungen und Vorurteilen der anderen, sondern auch auf nachweislichen Unterschieden. Diese Unterschiede fußen einerseits auf medizinisch beschreibbaren Beeinträchtigungen, andererseits auf den Wechselwirkungen zwischen Menschen mit Behinderungen und ihrer gestalteten Umwelt. Diesem letztgenannten Faktor wird rechtlich mit zwei unterschiedlichen Konzepten begegnet. Zum einen kann man der öffentlichen Hand oder privaten Akteuren die Pflicht auferlegen, Umwelt unter Berücksichtigung anerkannter Standards allgemein barrierefrei oder doch zumindest barrierearm zu gestalten.⁶ Zum anderen kann man eine Verpflichtung zur Bereitstellung konkret-individueller Einzelmaßnahmen schaffen, die einem einzelnen Menschen mit einer bestimmten Behinderung gleichberechtigten Zugang zu einer gewünschten Rechtsausübung ermöglichen.⁷ Beide Konzepte sind genuin gleichheits- und nicht etwa (sozial-)leistungsrechtlicher Natur. Denn ein Verstoß gegen die Pflicht zur Herstellung von Barrierefreiheit und die (nicht gerechtfertigte) Versagung einer angemessenen Vorkehrung verstoßen gegen das behindertenrechtliche Benachteiligungsverbot, also gegen ein Gleichheitsrecht.

Für den Ausgangsfall lassen sich beide Konzepte fruchtbar machen: Ein barrierefreier Zugang zum Bezirksamt hätte den Kläger in die Lage versetzt, seine behördlichen Angelegenheiten dort in gleicher Weise wie seine nicht auf den Rollstuhl angewiesenen Mitbürger zu erledigen. Eine gesetzliche Pflicht zur Herstellung baulicher Barrierefreiheit besteht nach § 7 Abs. 1 L-BGG allerdings nur bei Neu- und Umbauten und nicht für Bestandsgebäude wie das Bezirksamt. Eine Pflicht der Beklagten zu angemessenen Vorkehrungen bezogen auf den Zugang des Klägers zum Bezirksamt hätte zumindest zur Prüfung geführt, ob neben der Herstellung vollständiger baulicher Barrierefreiheit niedrigschwellige Maßnahmen wie die punktuelle Bereitstellung einer Rampe oder eines Rollstuhllifts in Betracht gekommen wären.

⁶ SWK-BehindertenR/Theben/Carstens, Barrierefreiheit, Rn. 2.

⁷ SWK-BehindertenR/Fuerst/Bechtolf, Angemessene Vorkehrungen, Rn. 2.

2. Pflicht zur Vornahme angemessener Vorkehrungen ohne ausdrückliche (landes-)gesetzliche Regelung?

Das Konzept der angemessenen Vorkehrungen entstammt dem US-amerikanischen Arbeitsrecht der frühen 1970er-Jahre⁸ und hat sukzessive mit der Rahmenrichtlinie für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf 2000/78/EG vom 27. November 2000 ins Europarecht⁹, mit der UN-BRK vom 13. Dezember 2006 ins Völkerrecht¹⁰ und mit der Neufassung des § 7 BGG durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016¹¹ ins deutsche Bundesrecht Eingang gefunden. In den Landesbehindertengleichstellungsgesetzen sind angemessene Vorkehrungen im Zusammenhang mit dem Benachteiligungsverbot zwar größtenteils normiert;¹² das im Ausgangsfall einschlägige baden-württembergische Landes-Behindertengleichstellungsgesetz enthält allerdings keine ausdrückliche Regelung zu angemessenen Vorkehrungen.

Das landesgesetzliche Schweigen lässt nicht zwingend den Schluss zu, dass eine Versagung angemessener Vorkehrungen keine Benachteiligung wegen einer Behinderung darstellt. Denn bei der Auslegung des Verbots der Benachteiligung wegen einer Behinderung aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG und damit auch seiner landesrechtlichen Verankerung in § 6 Abs. 1 L-BGG sind – wie das VG Stuttgart und der VGH Baden-Württemberg zutreffend festgestellt haben – die Wertungen aus der UN-BRK zu berücksichtigen. Nach der eindeutigen Definition in Art. 2 UAbs. 3 UN-BRK umfasst eine Diskriminierung aufgrund von Behinderung **alle** Formen der Diskriminierung einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen.

Ob diese Regelung der UN-BRK ausreicht, um das Konzept der angemessenen Vorkehrungen im Wege der völkerrechtsfreundlichen und verfassungskonformen Auslegung im einfachen Gesetzesrecht zu verankern, ist nicht abschließend geklärt. Das BVerfG hat dieses Konzept für die Auslegung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG bislang nicht explizit fruchtbar gemacht. Allerdings gehören angemessene Vorkehrungen mittlerweile im Kontext des Mehrebenensystems aus Völker-, Unions- und nationalem Recht gewissermaßen zur Grundausstattung des behinderungsrechtlichen Benachteiligungsverbots.¹³

⁸ Fuerst: Behinderung zwischen Diskriminierungsschutz und Rehabilitationsrecht, 2009, S. 90 ff.

⁹ Fuerst: Behinderung zwischen Diskriminierungsschutz und Rehabilitationsrecht, 2009, S. 141 ff.

¹⁰ Die Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland erfolgte am 24.02.2009; der Beitritt der EU zur UN-BRK durch Beschluss des Rates vom 26.11.2009, zum Ganzen SWK-BehindertenR/Banafsche, Behindertenrechtskonvention, Rn. 6.

¹¹ BGBl. I 1757.

¹² Forschungsbericht zur Evaluierung des novellierten BGG, Bundestags-Drucksache 20/4440 v. 11.11.2022, S. 108

¹³ Vgl. nur Hlava: Informationssendungen am Arbeitsplatz – Anspruch und Durchsetzung einer behinderungsgerechten Gestaltung des Arbeitsumfelds – Anmerkung zu LAG Berlin-Brandenburg v. 18.01.2017 – 20 Sa 956/16; Beitrag B1-2020 unter www.reha-recht.de; 12.02.2020.

Daher ist es alles andere als fernliegend, im Wege der Auslegung das Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung auch auf eine Ungleichbehandlung durch Versagung angemessener Vorkehrungen zu erstrecken. Dementsprechend hatte die Einführung des Konzeptes der angemessenen Vorkehrungen in § 7 Abs. 2 BGG ausweislich der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts rein klarstellenden Charakter und war nicht mit neuen Verpflichtungen verbunden.¹⁴ Das BSG hat das Diskriminierungsverbot des Art. 5 Abs. 2 UN-BRK, das gemäß der Definition in Art. 2 UAbs. 3 UN-BRK auch das Verbot der Versagung angemessener Vorkehrungen umfasst, gar für unmittelbar anwendbar („self-executing“) gehalten.¹⁵

Dagegen ließe sich anführen, dass der Landesgesetzgeber keine Erweiterung des Benachteiligungsverbots auf die Versagung angemessener Vorkehrungen durch das Gesetz zur Änderung des Landes-BGG vom 18. Dezember 2018¹⁶ vorgenommen hat, obwohl dieses Gesetz zeitlich nach der ausdrücklichen Aufnahme angemessener Vorkehrungen in das Benachteiligungsverbot nach § 7 Abs. 2 BGG durch das vom 19. Juli 2016 erlassen wurde. Dieser zeitliche Ablauf könnte darauf hinweisen, dass der baden-württembergische Landesgesetzgeber sich bewusst gegen eine derartige Erstreckung des behinderungsrechtlichen Benachteiligungsverbots entschieden hat, zumal die meisten anderen Landesgesetzgeber nach der Aufnahme angemessener Vorkehrungen in § 7 Abs. 2 BGG ihr BGG dementsprechend angepasst haben.¹⁷ Allerdings ist hierbei zu beachten, dass auch das bestehende Landesrecht im Lichte des geltenden Völker- und Europarechts auszulegen und anzuwenden ist, so dass allein der geschilderte zeitliche Ablauf kein zwingendes Argument dagegen ist, eine Versagung angemessener Vorkehrungen für eine Benachteiligung eines Menschen mit Behinderung i. S. von § 6 Abs. 1 L-BGG zu halten.

Unabhängig davon, welcher Rechtsmeinung man an dieser Stelle zuneigt, wäre es doch zumindest wünschenswert gewesen, wenn sich das VG Stuttgart und auch der VGH ungeachtet seiner eingeschränkten Prüfungsperspektive im Berufungszulassungsverfahren zu dieser rechtlichen Kernfrage in irgendeiner Art und Weise positioniert hätten.

3. Grenzen des Rechts auf angemessene Vorkehrungen

Hält man die Pflicht zur Vornahme angemessener Vorkehrungen auch ohne ausdrückliche einfachgesetzliche Regelung für einen integralen Bestandteil des Verbots der Benachteiligung wegen einer Behinderung, muss man sich im Ausgangsfall nach den Grenzen dieses spezifischen Gleichbehandlungsanspruches fragen. Das VG Stuttgart hat – orientiert am Analyserahmen des Sonderschulbeschlusses des BVerfG – danach

¹⁴ Vgl. Bundestags-Drucksache 18/7824 v. 09.03.2016, S. 34.

¹⁵ BSG, Urt. v. 06.03.2012 – B 1 KR 10/11 R, juris Rn. 29.

¹⁶ GBl. v. 31.12.2018, S. 1560.

¹⁷ Z. B. Niedersachsen, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes, Drucksache 18/9076 v. 20.04.2021, S. 18.

gefragt, ob das von der Beklagten bereitgestellte Alternativangebot in Gestalt des barrierefrei zugänglichen, aber weiter entfernten Rathauses im Hauptort für ihn zumutbar wahrnehmbar sei und dies bejaht. Bezieht man indessen das Konzept der angemessenen Vorkehrungen in die Analyse ein, muss ausgehend von Art. 2 UAbs. 4 UN-BRK in einem ersten Schritt untersucht werden, ob eine notwendige und geeignete Änderung oder Anpassung des Zugangs zum Bezirksamt vor Ort möglich gewesen wäre, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung der Beklagten darstellt. In diesem Zusammenhang ist auch der Einwand der Beklagten abzarbeiten, dass die Herstellung eines barrierefreien Zugangs zu kostspielig wäre. Ob dieser Einwand durchgreift, hätte weiterer tatrichterlicher Feststellungen bedurft. Dabei wäre insbesondere zu prüfen gewesen, ob es auch niedrigerschwellige und damit günstigere Möglichkeiten des Zugangs (Stichwort: Miet-Rampe oder Miet-Lift) gegeben hätte als die Herstellung eines den baulichen Standards entsprechenden neuen barrierefreien Zugangs zum Bezirksamt, auf den sich die Kostenschätzung der Beklagten beziehen dürfte. Erst wenn nach diesem Maßstab tatsächlich keine angemessene Vorkehrung zur Ermöglichung des Zugangs zum nächstgelegenen Bezirksamt in Betracht gekommen wäre, hätte die Frage nach einem zumutbaren Alternativangebot gestellt werden dürfen.

4. Einklagbarkeit

Auch wenn die Versagung angemessener Vorkehrungen einen Verstoß gegen das Verbot der Benachteiligung wegen einer Behinderung darstellt, kann die Vornahme konkreter angemessener Vorkehrungen nicht mit der allgemeinen Leistungsklage begehrt werden. Dies liegt im gleichheitsrechtlichen Ursprung dieser Rechtsfigur und dem Umstand, dass ein gleichheitsrechtlicher Verstoß allgemein nicht durch Vornahme einer bestimmten Maßnahme oder Gewährung einer bestimmten Leistung behoben werden kann, sondern nur durch die Aufhebung einer gleichheitswidrigen Belastung oder eben der Feststellung des Gleichheitsverstoßes bzw. der gleichheitswidrigen Benachteiligung.¹⁸ Hier hätte indessen erstinstanzlich nach § 88 VwGO auf eine geeignete Antragstellung durch das Verwaltungsgericht hingewirkt werden können und sollen, weil dem Vorbringen des Klägers deutlich zu entnehmen war, dass er sich gegen einen diskriminierenden Ausschluss wendet. Da die Feststellungsklage gegenüber der Leistungsklage auf ein „Weniger“ gerichtet ist, wäre es unproblematisch gewesen, den zunächst auf eine Leistung gerichteten Antrag auf einen Feststellungsantrag umzustellen. Denn damit wäre das Gericht über das Klagebegehren nicht hinausgegangen.¹⁹

VI. Fazit: Lehren für die Prozessführung

Es kann nicht genug betont werden, dass gerade scheinbar banale Alltagsfälle hochgeeignetes Material sind, um die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auf dem

¹⁸ Die hat der VGH zutreffend herausgestellt, ohne allerdings auf die Rechtsfigur der angemessenen Vorkehrungen einzugehen, Beschl. v. 10.02.2022 - 1 S 3107/21 -, juris Rn. 22.

¹⁹ Vgl. BGH, Urt. v. 31.01.1984 – VI ZR 150/82 -, juris Rn. 15.

Rechtsweg zu fördern. Insbesondere die Rechtsfigur der Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen als Teil des spezifischen behinderungsrechtlichen Benachteiligungsverbots, wie es mittlerweile einfachgesetzlich im BGG und den allermeisten seiner landesrechtlichen Entsprechungen geregelt ist, bietet einen überzeugenden rechtlichen Analyserahmen. Vieles spricht dafür, dass eine Versagung angemessener Vorkehrungen auch ohne ausdrückliche Aufnahme dieser Rechtsfigur in das Landesbehindertengleichstellungsrecht eine Benachteiligung von Menschen mit Behinderung darstellt. Bei den Verwaltungsgerichten, die für viele Prozesse nach dem BGG und den landesrechtlichen Behindertengleichstellungsgesetzen zuständig sind, ist diese Rechtsfigur indessen noch weitgehend unbekannt, wie die beiden besprochenen Gerichtsentscheidungen eindrucksvoll belegen. Daher bedürfte es einer in dieser Hinsicht informierten Prozessführung, um das Recht auf angemessene Vorkehrungen als Bestandteil des besonderen behinderungsrechtlichen Gleichheitssatzes endlich auch in der behördlichen Rechtswirklichkeit zu verankern.

Das bislang nur sehr zurückhaltend eingesetzte Instrument der behinderungsrechtlichen Verbandsklage²⁰ ließe sich hierfür fruchtbar machen, würde aber voraussetzen, dass Verbände nicht nur große, öffentlichkeitswirksame Fälle zu Gericht bringen, sondern sich stärker mit den alltäglichen Niederungen befassen und diese konzertiert einer verwaltungsgerichtlichen Klärung zuführen. Es sei die Prognose gewagt, dass ab einer bestimmten Menge derartiger Fälle das eine oder andere Verwaltungsgericht zur Überzeugung gelangen würde, dass angemessene Vorkehrungen hätten ergriffen werden müssen, um eine Benachteiligung wegen einer Behinderung zu vermeiden. Ein eindrucklicher Erfolg für die Beachtung von Rechten behinderter Menschen im Verwaltungsverfahren konnte kürzlich vor dem Verwaltungsgericht Hamburg erzielt werden, das einen im Asylverfahren ergangenen Bescheid gegenüber einem hörbehinderten Kläger wegen eines Verstoßes gegen § 9 Abs. 1 BGG i. V. m. § 2 Kommunikationshilfverordnung (KHV) aufgehoben hat.²¹

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

²⁰ Vgl. dazu Karatasiou, Rothe, Sternjakob: Barrierefreiheit im öffentlichen Raum und kollektive Rechtsschutzmöglichkeiten – Teil II: Mehr kollektiven Rechtsschutz wagen!; Beitrag A19-2022 unter www.reha-recht.de; 08.12.2022

²¹ VG Hamburg, Urt. v. 02.06.2022 – 3 A 1593/20 -, juris.