

– Fachbeitrag E8-2021 –

15.09.2021

Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz Teil III: Kollektiver zivilrechtlicher Rechtsschutz¹

Von Prof. Dr. Peter Rott, Oldenburg

Dass Betroffene unter gewissen Voraussetzungen individuellen Rechtsschutz erlangen können, wurde in Teil II dieser Beitragsreihe gezeigt. Allerdings ist anerkannt, dass Betroffene in zahlreichen Fällen diesen Weg aus verschiedenen Gründen nicht ergreifen, sei es, weil der Aufwand zum möglichem Ertrag außer Verhältnis steht (sog. „rationale Apathie“), weil das Klagerisiko hoch ist und durch Gerichts- und Anwaltskosten weitere Verluste drohen oder weil schlicht eine psychologische Hemmschwelle besteht, einen Rechtsstreit zu beginnen.²

Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) sieht unmittelbar in § 32 Abs. 2 BFSG kollektiven Rechtsschutz bei den Verwaltungsgerichten durch nach § 15 Abs. 3 BGG anerkannte Verbände³ und durch qualifizierte Einrichtungen i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 UKlaG vor. Dieser ist aber auf die Einleitung verwaltungsrechtlicher Verfahren durch die für das Gesetz zuständigen Behörden gegen Hersteller, Importeure, Händler oder Dienstleistungserbringer gerichtet. Möglich ist auch nach § 34 Abs. 3 und 1 BFSG die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens durch einen Verband gegen die Behörde.

Dieser „Umweg“ über die Aufsichtsbehörde, bei dem die Verbände zudem bei Gericht nur Feststellungsurteile erreichen können, könnte aber als zu langwierig und ungewiss erscheinen und es könnte das Bedürfnis geben, kollektiven Rechtsschutz direkt gegen Unternehmen zu suchen, die gegen die Pflichten nach dem BFSG verstoßen. Dieser Beitrag geht deshalb der Frage nach, welche zivilrechtlichen Möglichkeiten kollektiven Rechtsschutzes bestehen, um präventiv die Verbreitung nicht hinreichend barrierefreier Produkte oder Dienstleistungen zu verhindern oder zu stoppen oder um den Ersatz von Schäden von Personen mit Behinderungen einzuklagen.

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag E8-2021 in der Kategorie E: Recht der Dienste und Einrichtungen veröffentlicht; Zitiervorschlag: Rott: Das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – Teil III: Kollektiver zivilrechtlicher Rechtsschutz; Beitrag E8-2021 unter www.reha-recht.de; 15.09.2021.

² Siehe auch: Kocher: Barrieren der Rechtsmobilisierung; Forum D, Beitrag D8-2013 unter reha-recht.de; 08.03.2013.

³ Dazu: Hlava: Die verbandlichen Klagerechte nach SGB IX und BGG; Forum A, Beitrag A23-2012 unter reha-recht.de; 22.10.2012

I. Unterlassungs- und Beseitigungsklagen nach dem Unterlassungsklagengesetz

Nach § 2 UKlaG können sog. qualifizierte Einrichtungen Unternehmer, die Verbraucherschutzgesetzen zuwider handeln, auf Unterlassung und Beseitigung verklagen. Qualifizierte Einrichtungen sind Verbraucherorganisationen, die in der beim Bundesamt für Justiz geführten Liste qualifizierter Einrichtungen nach § 4 UKlaG eingetragen sind. Von den Behindertenverbänden hat der Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e. V. diesen Status.

Verbraucherschutzgesetze sind nach der tautologischen Legaldefinition des § 2 Abs. 1 S. 1 UKlaG Gesetze, die dem Schutz der Verbraucher dienen. § 2 Abs. 2 UKlaG enthält eine nicht abschließende Liste von Verbraucherschutzgesetzen, auf der das BFSG nicht zu finden ist. Ebenso wenig findet sich die dem BFSG zugrunde liegende Richtlinie (EU) 2019/882 in der Liste der Verbraucherschutzgesetze der Unterlassungsklagen-Richtlinie 2009/22/EG, die das UKlaG umsetzt. Letztere entfaltet freilich keine Sperrwirkung für das nationale Recht.

Die deutsche Rechtsprechung hat in der Vergangenheit zahlreiche andere Gesetze bzw. einzelne Vorschriften als Verbraucherschutzgesetze anerkannt.⁴ Zunächst einmal setzt § 2 UKlaG keine privatrechtliche Norm voraus, wie etwa die ausdrücklich als Schutzgesetze bezeichnete Rechtsdienstleistungsgesetz (§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 8 UKlaG) oder die Vorschriften des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 9 UKlaG) belegen.

Am nächsten läge aufgrund der gemeinsamen Struktur der Gesetze (vgl. Teil 1) ein Vergleich mit dem Produktsicherheitsgesetz (ProdSG). Dieses ist nicht ausdrücklich genannt und war bislang auch nicht explizit Gegenstand von Klagen nach § 2 UKlaG. Allerdings hat der BGH seinen verbraucherschützenden Charakter in einem UWG-Verfahren bestätigt.⁵ Überdies hat die neue Verbandsklagen-Richtlinie (EU) 2020/1828, die die Unterlassungsklagen-Richtlinie 2009/22/EG ablöst, das Produktsicherheitsrecht der EU in die Liste der Verbraucherschutzgesetze aufgenommen; der Anhang enthält sowohl die Allgemeine Produktsicherheits-Richtlinie 2001/95/EG als auch spezielle Produktsicherheitsrechtsakte, darunter die Chemikalien-Verordnung (EG) Nr. 1272/2008,⁶ die Kosmetik-Verordnung (EG) Nr. 1223/2009,⁷ die Niederspannungs-Richtlinie 2014/35/EG,⁸ die Medizinprodukte-Verordnung (EU) 2017/745⁹ und die Verordnung

⁴ Vgl. den Überblick bei MüKo-ZPO – Micklitz/Rott, § 2 UKlaG Rn. 38 ff. Zum AGG als Verbraucherschutzgesetz: Welti/Wenckebach: Verbot der Mitnahme von E-Scootern in Bussen des öffentlichen Personennahverkehrs rechtswidrig – Anmerkung zu Schleswig-Holsteinisches Oberlandesgericht, Urteil vom 11. Dezember 2015, Az. 1 U 64/15; Beitrag A3-2016 unter reha-recht.de; 07.07.2016.

⁵ Vgl. BGH, 12.1.2017, I ZR 258/15, NJW-RR 2017, 745.

⁶ Amtsblatt (ABl.) 2008 L 353, 1.

⁷ ABl. 2009 L 342, 59.

⁸ ABl. 2014 L 96, 357.

⁹ ABl. 2017 L 117, 1.

(EU) 2017/746 über In-vitro-Diagnostika.¹⁰ Daher sollte auch schon jetzt – vor der Umsetzung dieser Richtlinie – der für § 2 UKlaG erforderliche verbraucherschützende Charakter des Produktsicherheitsrechts geklärt sein.¹¹

Die Richtlinie (EU) 2019/882 hat der EU-Gesetzgeber hingegen nicht in den Anhang der Richtlinie 2020/1828 aufgenommen. Auch diese Liste ist aber nicht abschließend¹² und enthält trotz massiver Ausweitung des Anwendungsbereichs auf nunmehr 66 Richtlinien nicht alle Gesetze, die die deutsche Rechtsprechung schon jetzt als verbraucherschützend anerkannt hat.

Dass das BFSG als verbraucherschützend anzusehen ist, steht außer Zweifel. Schon die Richtlinie (EU) 2019/882 verfolgt ausdrücklich den Zweck, Verbrauchern mit Behinderungen den Zugang zu Produkten und Dienstleistungen zu ermöglichen und Verbraucher in den vollen Genuss der Preise und der Auswahl kommen zu lassen, die der Binnenmarkt bieten kann.¹³ Verbraucher mit Behinderungen sollen sich angemessen, in gleicher Weise wie alle anderen Verbraucher, geschützt wissen.¹⁴ Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist nach ihrem Art. 2 in weiten Teilen ausdrücklich auf Produkte und Dienstleistungen für Verbraucher beschränkt. Das BFSG greift diesen Schutzzweck in § 1 auf: „Zweck dieses Gesetzes ist es, im Interesse der Verbraucher und Nutzer die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen (...) zu gewährleisten.“

Unschädlich ist schließlich das in § 32 Abs. 2 BFSG verankerte Recht qualifizierter Einrichtungen, ein Verfahren bei der Marktüberwachungsbehörde einzuleiten und dieses auch gerichtlich weiterzuführen. Parallele öffentlich-rechtliche Rechtsdurchsetzungsstrukturen schließen zivilrechtlichen kollektiven Rechtsschutz nicht aus, wie etwas das Beispiel Finanzdienstleistungen zeigt, wo neben den Verbraucherorganisationen auch die BaFin tätig werden kann.¹⁵

Konkret wäre denkbar, den Hersteller oder Importeur auf Unterlassung des Inverkehrbringens eines Produkts oder der Erbringung einer Dienstleistung zu verklagen, das bzw. die die Anforderungen an Barrierefreiheit nicht erfüllt. Als Beseitigungsmaßnahme i. S. d. § 2 UKlaG käme der Rückruf eines solchen Produkts in Betracht. Denkbar ist auch ein Anspruch auf Unterlassung der Erbringung einer Dienstleistung, ohne die erforderlichen Informationen barrierefrei zur Verfügung zu stellen.

¹⁰ ABI. 2017 L 117, 176.

¹¹ Vgl. MüKo-ZPO – Micklitz/Rott, § 2 UKlaG Rn. 53.

¹² Vgl. Erwägungsgrund (18) der Richtlinie (EU) 2020/1828.

¹³ Vgl. etwa Erwägungsgrund (11) der Richtlinie (EU) 2019/882.

¹⁴ Erwägungsgrund (39) der Richtlinie (EU) 2019/882.

¹⁵ Vgl. nur Rott, Thesen zur Durchsetzung des Verbraucherschutzes durch die BaFin, WM 2019, 1189 ff.

II. Unterlassungs- und Beseitigungsklagen nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb

Auch § 8 Abs. 1 UWG kennt einen Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch, den nach § 8 Abs. 3 UWG u.a. qualifizierte Einrichtungen geltend machen können. Dieser kommt auch in Betracht, wenn man entgegen der hier vertretenen Ansicht das BFSG nicht als Verbraucherschutzgesetz ansehen würde. Erforderlich ist eine unlautere geschäftliche Handlung des Unternehmers (§ 3 UWG). Unlauter handelt nach § 3a UWG u. a., wer einer gesetzlichen Vorschrift zuwiderhandelt, die auch dazu bestimmt ist, im Interesse der Marktteilnehmer das Marktverhalten zu regeln, und der Verstoß geeignet ist, die Interessen von Verbrauchern, sonstigen Marktteilnehmern oder Mitbewerbern spürbar zu beeinträchtigen.

Wieder bietet sich ein Vergleich mit dem Produktsicherheitsrecht an, dessen Anforderungen deutsche Gerichte als wettbewerbsrelevant ansehen,¹⁶ obwohl es bisher nicht als Verbraucherschutzgesetz i. S. d. § 2 Abs. 2 UKlaG bestätigt wurde.

Auch die Wettbewerbsrelevanz des BFSG liegt auf der Hand, soll es doch primär dem freien Verkehr von Produkten und Dienstleistungen im Binnenmarkt dienen (vgl. Teil I dieser Beitragsserie). So kann nach § 8 Abs. 1 UWG etwa verlangt werden, ein Produkt, das den Anforderungen an Barrierefreiheit nicht entspricht,¹⁷ oder dem relevante Informationen¹⁸ oder eine EU-Konformitätserklärung¹⁹ fehlen, nicht auf dem Markt bereitzustellen.

Als zusätzliche Kläger kommen hier nach § 8 Abs. 3 Nr. 1 UWG Wettbewerber in Betracht, was die Rechtsdurchsetzung durchaus befördern kann.

III. Die Musterfeststellungsklage

Die Musterfeststellungsklage nach den §§ 606 ff. ZPO hat gegenüber den bisher erörterten Instrumenten des kollektiven Rechtsschutzes den Vorteil, dass sie sich auf Schadensersatzansprüche von Verbrauchern (mit Behinderungen) beziehen kann. Sie ermöglicht es, in Massenschadensfällen kollektiv Feststellungen zu treffen, die für eine Vielzahl von Verfahren relevant sind, insbesondere etwa die Nichterfüllung der Anforderungen an die Barrierefreiheit und damit die Verletzung eines Schutzgesetzes i. S. d. § 823 Abs. 2 BGB (vgl. Teil 2).

¹⁶ Vgl. BGH, 12.1.2017, I ZR 258/15, NJW-RR 2017, 745; BGH, 11.5.2017, I ZR 59/16, MMR 2018, 239; OLG Düsseldorf, 11.2.2014, I-20 U 188/13, BeckRS 2014, 17560.

¹⁷ Entsprechend BGH, 11.05.2017, I ZR 59/16, MMR 2018, 239, zur Bereitstellung eines unsicheren Produkts auf dem Markt.

¹⁸ Entsprechend BGH, 12.01.2017, I ZR 258/15, NJW-RR 2017, 745, zur fehlenden Angabe des Namen und der Kontaktanschrift des Herstellers auf dem Produkt.

¹⁹ Entsprechend OLG Düsseldorf, 11.2.2014, I-20 U 188/13, BeckRS 2014, 17560.

Verbraucher, die ihre Ansprüche in der Musterfeststellungsklage berücksichtigt sehen wollen, müssen nicht selbst Klage einreichen, sondern lediglich ihre Ansprüche zur Eintragung in das Klageregister anmelden. Die Hürde dafür ist nicht hoch: Verbraucher müssen nach § 609 Abs. 2 Satz 1 ZPO ihren Namen und ihre Anschrift angeben, das Gericht, das Aktenzeichen und den Beklagten der relevanten Musterfeststellungsklage benennen, den Gegenstand oder Grund ihres Anspruchs angeben und die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben versichern. Schon die Höhe ihres Anspruchs müssen sie nicht spezifizieren, insofern enthält § 609 Abs. 2 Satz 2 ZPO lediglich eine Soll-Vorschrift. Die Entscheidung führt allerdings nicht unmittelbar zur Entschädigung von Verbrauchern. Auf der Basis eines Feststellungsurteils können oder müssen diese ihren individuellen Schaden selbst einklagen, falls der Beklagte auch nach dem Feststellungsurteil nicht einlenkt.

§ 611 ZPO sieht auch die Möglichkeit eines Vergleichs zwischen der klagenden qualifizierten Einrichtung und dem Unternehmer vor, in dem auch vereinbart werden könnte, dass der Unternehmer von sich aus die betroffenen Verbraucher entschädigt. Dieser Weg ist allerdings recht kompliziert ausgestaltet; die bisher prominenteste Musterfeststellungsklage gegen Volkswagen AG wurde daher nicht durch einen Vergleich nach § 611 ZPO beendet, sondern durch einen außergerichtlichen Vergleich und die Rücknahme der Klage durch den Verbraucherzentralen Bundesverband e. V. (vzbv).²⁰

Die Klagebefugnis hat § 606 Abs. 1 ZPO allerdings gegenüber der nach dem UKlaG deutlich eingeschränkt.²¹ Qualifizierte Einrichtungen müssen mindestens zehn Verbände, die im gleichen Aufgabenbereich tätig sind, oder mindestens 350 natürliche Personen als Mitglieder haben. Sie müssen mindestens vier Jahre in der Liste qualifizierter Einrichtungen eingetragen sein. Dieses Kriterium soll die Bildung von ad hoc-Vereinigungen zum Zweck von Musterfeststellungsklagen verhindern. Sie müssen in Erfüllung ihrer satzungsmäßigen Aufgaben Verbraucherinteressen weitgehend durch nicht gewerbsmäßige aufklärende und beratende Tätigkeit wahrnehmen und dürfen Musterklagen nicht zum Zweck der Gewinnerzielung erheben. Schließlich dürfen sie nicht mehr als 5 Prozent ihrer finanziellen Mittel durch Zuwendung von Unternehmen erzielen.

In der Praxis dürften Massenschadensfälle, die eine Musterfeststellungsklage lohnen, selten sein, so dass dieses Instrument für die kollektive Durchsetzung des BFSG keine bedeutende Rolle spielen dürfte.

²⁰ Dazu Gurkmann/Jahn, Außergerichtlicher Vergleich im Rahmen einer Musterfeststellungsklage, VuR 2020, 243 ff. Krit. Stadler, Pyrrhussieg für den Verbraucherschutz – vzbv umgeht durch Vereinbarung mit VW gesetzliche Sicherungsmechanismen, VuR 2020, 163 ff.

²¹ Krit. etwa Felgentreu/Gängel, Zur Klagebefugnis eines Verbraucherverbandes im Musterfeststellungsverfahren, VuR 2019, 323 ff.; Röthemeyer, VuR 2021, 43, 46.

IV. Die neue Verbandsklage nach der Verbandsklagen-Richtlinie (EU) 2020/1828

In Zukunft wird der kollektive Rechtsschutz durch qualifizierte Einrichtungen erheblich ausgeweitet werden. Im November 2020 wurde die neue Verbandsklagen-Richtlinie (EU) 2020/1828 verabschiedet.²² Sie ersetzt die Unterlassungsklagen-Richtlinie 2009/22/EG. Vorausgegangen war der "Fitness Check of Consumer and Marketing Law", den die Kommission im Rahmen ihres REFIT-Programms durchgeführt hat und in dessen Rahmen die Kommission zu dem Ergebnis kam, dass die Unterlassungsklagen-Richtlinie in vielerlei Hinsicht hinter dem Ziel einer effektiven Durchsetzung des Verbraucherrechts zurückblieb.²³

Die neue Verbandsklage-Richtlinie hat einen erheblich erweiterten Anwendungsbereich, der zwar die Richtlinie (EU) 2019/882 nicht ausdrücklich erfasst, aber wiederum nicht abschließend ist (vgl. supra, unter I.), so dass das BFSG auch zukünftig Verbraucherschutzgesetz im Sinne des neuen Verbandsklagerechts sein kann. Sie zeichnet sich vor allem durch ein erheblich erweitertes Instrumentarium aus, indem sie eine Abhilfeklage einführt, die neben die Unterlassungsklage tritt. Durch eine Abhilfeentscheidung wird der Unternehmer nach Art. 9(1) der Richtlinie verpflichtet, den betroffenen Verbrauchern, je nach Fall und soweit dies im Unionsrecht oder im nationalen Recht vorgesehen ist, Abhilfe in Form von Schadenersatz, Reparatur, Ersatzleistung, Preisminderung, Vertragsauflösung oder Erstattung des gezahlten Preises zu leisten. Anders als bei der Musterfeststellungsklage muss der Verbraucher also nach Erlass einer Abhilfeentscheidung nicht mehr selbst tätig werden, abgesehen davon, dass er die Entscheidung „in Anspruch nehmen“, etwa seine Daten und seine Betroffenheit dem beklagten Unternehmen melden muss, was freilich auch die klagende qualifizierte Einrichtung tun kann. Dem Unternehmer kann aber auch aufgegeben werden, anhand der bei ihm vorhandenen Daten die von einem Verstoß betroffenen Verbraucher, etwa die Käufer eines bestimmten Produkts, selbst zu ermitteln.

Die Klagebefugnis bleibt weiterhin „qualifizierten Einrichtungen“ vorbehalten, deren Bestimmung für innerstaatliche Verbandsklagen – d. h. solche, die qualifizierte Einrichtungen vor den Gerichten des eigenen Mitgliedstaats erheben, einschließlich solcher gegen ausländische Unternehmer – den Mitgliedstaaten obliegen soll. Einzige Maßgabe ist nach Art. 4(4), dass die Kriterien, die sie für die Benennung einer Organisation als qualifizierte Einrichtung für die Zwecke der Erhebung innerstaatlicher Verbandsklagen heranziehen, mit den Zielen der Richtlinie im Einklang stehen, um ein wirksames und effizientes Funktionieren dieser Verbandsklagen zu gewährleisten. Insofern steht zu

²² ABl. 2020 L 409, 1. Ausf. Röthemeyer, Die neue Verbandsklagen-Richtlinie, VuR 2021, 43 ff.; Augenhöfer, Die neue Verbandsklagen-Richtlinie – effektiver Verbraucherschutz durch Zivilprozessrecht?, NJW 2021, 113 ff.

²³ Vgl. dazu und zum Richtlinienvorschlag vom April 2018 Halfmeier/Rott, Verbandsklage mit Zähnen? – Zum Vorschlag einer Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher, VuR 2018, 243 ff.

befürchten, dass Deutschland die Klagebefugnis nicht allen derzeit auf der Liste qualifizierter Einrichtungen eingetragenen Verbänden zubilligen, sondern sich vielmehr an den restriktiven Voraussetzungen des § 606 Abs. 1 ZPO orientieren könnte.

V. Fazit

Das deutsche Recht bietet Möglichkeiten des kollektiven zivilrechtlichen Rechtsschutzes, die zur Durchsetzung des BFSG nutzbar gemacht werden können. Nach der Umsetzung der Verbandsklagen-Richtlinie werden diese noch effektiver sein. Sie liegen allerdings im Wesentlichen in den Händen der qualifizierten Einrichtungen i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 UKlaG. Daher ist es dringend erforderlich, dass weitere Behindertenverbände die Eintragung in die Liste qualifizierter Einrichtungen beantragen, um diese Möglichkeiten in Anspruch zu nehmen, denn vor allem sie haben die Expertise, die Verstöße zu erkennen und zu benennen.

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