



Verbandsklagen im Behindertenrecht – Chancen und Herausforderungen auf dem Weg zu mehr Barrierefreiheit

Fachtagung im Projekt „Barrierefreiheit durchsetzen, Diskriminierung ahnden“

Tagungsbericht: Romina-Victoria Köller (Universität Kassel)

Am 08. September 2023 veranstaltete der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband e. V. (DBSV) im Rahmen des Projektes „Barrierefreiheit durchsetzen, Diskriminierung ahnden“ die Fachtagung „Verbandsklagen im Behindertenrecht – Chancen und Herausforderungen auf dem Weg zu mehr Barrierefreiheit“ in Berlin in den Räumlichkeiten des Allgemeinen Blinden- und Sehbehindertenvereins (ABSU).

[Das Grußwort von Herrn Dusel sowie die Präsentationen finden Sie auf der Projektwebseite zum Download.](#)

Begrüßung

Die Veranstaltung wurde von *Christiane Möller* (DBSV) eröffnet und begann mit einer Begrüßung durch *Dr. Thomas Hiby* (Geschäftsführer des Allgemeinen Blinden- und Sehbehindertenvereins Berlin – ABSU).

Anschließend betonte *Andreas Bethke* (Geschäftsführer des DBSV) in seiner Eröffnungsrede die Relevanz einer Veranstaltung zum Thema Verbandsklagen im Bereich des Behindertenrechts. Die Verbandsklage sei eine Art „Orchidee im Behindertenrecht“. Es sei von großer Bedeutung, nicht nur auf die Gesetzgebung einzuwirken, sondern auch auf die Ebene der rechtlichen Durchsetzung einzuwirken, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen uneingeschränkt an der Gesellschaft teilhaben können. *Bethke* erklärte, dass das Ziel der Tagung darin bestehe, den Handlungsbedarf auf gesetzlicher, politischer und praktischer Ebene zu identifizieren.

Es schloss sich ein verlesenes Grußwort von *Jürgen Dusel* (Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen) an. *Dusel* selbst war kurzfristig verhindert. Das Behindertengleichstellungsgesetz



(BGG) auf Bundesebene sowie die Landesgleichstellungsgesetze (LGG) spielten eine zentrale Rolle für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Durch das BGG und seine Novellierung 2016 seien durchaus Fortschritte bei Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung feststellbar. Mehr als 20 Jahre nach Inkrafttreten des BGG gebe es jedoch noch Defizite bei Bekanntheit und Implementation. Der aktuelle 6. Jahresbericht der unabhängigen Schlichtungsstelle BGG resümiert: Viele öffentliche Stellen des Bundes seien den Verpflichtungen, die sich aus dem BGG ergeben, bis heute nicht vollständig nachgekommen. Verstöße gegen Verpflichtungen aus dem BGG bleiben, so *Dusel*, oft folgenlos, weil Menschen mit Behinderungen sich seltener wehren (können) und bei Verstößen gegen Vorgaben des BGG keine Sanktionen drohen.¹

Das Instrument der Verbandsklage könne zur Durchsetzung demokratischer Teilhaberechte als politisches Werkzeug begriffen werden.

Weiterentwicklungsbedarf sieht er im Kontext der

Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten insbesondere in den folgenden Bereichen:

- Einbeziehung privater Unternehmen in den Adressatenkreis des BGG – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen und von der Bundesregierung beim Konstruktiven Dialog in Genf angekündigt
- Ausbau des Anwendungsbereichs des Verbandsklagerechts durch eine Generalklausel für sämtliche Klagegegenstände zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und Barrierefreiheit gegenüber Trägern der öffentlichen Gewalt und Privatunternehmen,
- Effektive Ausgestaltung der Wirkung des Verbandsklagerechts, indem die zulässigen Klagearten um die Unterlassungs-, Verpflichtungs-, aber vor allem um die Leistungsklage erweitert werden einschließlich einer Regelung zum Streitwert, damit die Kosten für Verbände nicht zum existenziellen Risiko werden
- Verpflichtende Ausgestaltung von Regelungen zu angemessenen Vorkehrungen im BGG und den LGG, insbesondere auch im Prozessrecht und für die Rechtsberatung
- Einführung verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionsmöglichkeiten für den Fall, dass gegen Vorgaben zum Abbau

¹ *Schlichtungsstelle BGG* (Hrsg.), Jahresbericht 2022.



von Barrieren und zur Gewährleistung von angemessenen Vorkehrungen verstoßen wird.

Wo kommen wir her – Was wurde im Projekt getan.

Christiane Möller (Justiziarin beim DBSV und Projektleiterin) sprach über das Projekt „Barrierefreiheit durchsetzen, Diskriminierung ahnden!“, welches der DBSV in Zusammenarbeit mit der Rechtsberatungsgesellschaft „Rechte behinderter Menschen“ (rbm) realisiert hat und welches von der Aktion Mensch finanziell gefördert wird.

Eingangs dankte sie der Aktion Mensch für die finanzielle Förderung des Projekts und den Mitarbeitenden der Rechtsberatungsgesellschaft „Rechte behinderter Menschen“, die mit ihrer juristischen Expertise das Projekt geprägt haben.

Der DBSV habe die strategische Prozessführung als nützliche Methode erkannt, um auf bestehende Rechtslücken aufmerksam zu machen und diese schrittweise zu beheben. Dieses Vorgehen könne auch auf den Bereich der Barrierefreiheit übertragen werden. Damit bestehe die Möglichkeit, dass nicht nur die Gesetzgebung zum Einsatz für mehr Barrierefreiheit genutzt werde, sondern auch weitere verfügbare Instrumente wie die Verbandsklage.

Während es in einem ersten Projekt „Unser gutes Recht: Verbandsklagen als strategisches Instrument der Selbsthilfe“ insbesondere darum gegangen sei, in den Verbänden die Verbandsklagefähigkeit herzustellen und sich mit dem Instrument vertraut zu machen, verfolge das jetzige Projekt vor allem das Ziel, Verstöße gegen bestehende Vorschriften zur Umsetzung von Barrierefreiheit systematisch zu ahnden. Hierfür sei es wichtig gewesen, dass passende Fälle ausgewählt und von den Verbänden und Projektpartnern rechtlich begleitet werden, so *Möller*. Auf diese Weise solle auch eine Rechtsprechungskultur etabliert werden, die zu weiteren Verbandsklagen motiviere.

Die erste Projektphase im April 2020 sei geprägt gewesen durch die einsetzende Coronapandemie, weshalb der ursprünglich geplante verbandsübergreifende Projektbeirat nicht eingerichtet werden konnte. Gleichzeitig habe es, insbesondere von Menschen mit Sehbeeinträchtigung, zunehmend Beschwerden über E-Roller gegeben, die mitten auf Gehwegen abgestellt oder abgelegt werden. Teilweise sei es auch zu schweren Stürzen



gekommen. Nach entsprechender Vorbereitung durch die Projektmitarbeitenden habe der Blinden- und Sehbehindertenverein Westfalen e.V. beim Verwaltungsgericht Münster wegen fehlender Sondernutzungserlaubnisse für den Verleih bzw. das Parken von E-Rollern auf Gehwegen eine Verbandsklage eingereicht.²

Unter anderem sprach für eine Klage in Münster, dass gemäß dem Behindertengleichstellungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen sowohl eine Feststellungs- als auch eine Leistungsklage möglich sei. Bei der Auswahl des richtigen Klageortes sei auch entscheidend gewesen, dass das Landesbehindertengleichstellungsgesetz die Kommunen überhaupt binde, was nicht überall der Fall sei. In der Folge wurden auch vor den Verwaltungsgerichten in Berlin und Bremen Verfahren gegen den Umgang mit dem Verleih von E-Rollern im sog. Free-Floating-Modell eingeleitet. Die dortigen Verfahren seien aktuell noch anhängig. Weitere rechtliche Anliegen betrafen die Durchsetzung der baulichen und digitalen Barrierefreiheit, wobei der DBSV im Projekt auch Synergien zu anderen Projekten suchte. Neben den juristischen Fragestellungen förderte das Projekt aber auch Erkenntnisse zu den Wirkungen von Öffentlichkeitsarbeit während laufender Gerichtsverfahren, zu der während eines Verfahrens sicherzustellenden Kampagnenfähigkeit von Verbänden behinderter Menschen und zur Finanzierung von Verbandsklagen. Zur Finanzierung, so *Möller*, seien auch erste Erfahrungen mit Crowdfunding gemacht worden. So habe eine Recherche zu den Möglichkeiten der verschiedenen Online-Anbietern stattgefunden. Eines der Probleme hierbei sei, dass keiner der gängigen Anbieter zum Zeitpunkt der Recherche über eine barrierefreie Webseite verfügt habe. So werde es Menschen mit Behinderungen erschwert, sich an Crowdfunding überhaupt beteiligen zu können.

Podiumsdiskussion

An der darauffolgenden Podiumsdiskussion, die von *Christiane Möller* moderiert wurde, nahmen *Dr. Michael Richter* (juristische Leitung im Projekt bei der „Rechte behinderter Menschen gGmbH“), *Dr. Thomas Hiby* (juristischer Mitarbeiter im Projekt bis März 2023), *Klaus Hahn* (Blinden- und Sehbehindertenverein Westfalen e.V.), *Anna Schneider* (Mitarbeiterin im

² VG Münster, Beschluss vom 09.02.2022, 8 L 785/21.



DBSV) und *Alexander Ahrens* (Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. – ISL) teil.

Dr. Michael Richter betonte, dass nach sechsjähriger Tätigkeit im Bereich Verbandsklagen nun umfassende Kenntnisse über die Verfahren bestünden. Nun sei es von Bedeutung, diese Informationen zu verbreiten und weitere Interessenten für das Thema zu gewinnen.

Über die erste Klage des Verbandes vor dem Verwaltungsgericht Münster sprach Dr. Thomas Hiby. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen habe am 20.11.2020 einen wegweisenden Beschluss getroffen, der besage, dass das Einbringen von Mietfahrrädern in den öffentlichen Verkehrsraum eine Sondernutzung darstelle. Diese Entscheidung sei auf die Situation der E-Roller übertragen worden. Münster wurde als Gerichtsstandort gewählt, da in Nordrhein-Westfalen alle Arten von Klagen als Verbandsklage zulässig seien. Die Klage in Münster habe das Ziel verfolgt, die E-Roller von den Gehwegen zu entfernen. In der ersten Instanz sei mit der Feststellung, dass die Stadt Münster eine Sondernutzungserlaubnis erteilen müsse, ein Teilerfolg erreicht worden. Derzeit ruhe das Verfahren in zweiter Instanz vor dem Oberverwaltungsgericht in Nordrhein-Westfalen, da die Stadt Münster angekündigt habe, in Verkehrsversuchen feste Abstellplätze für E-Roller einzuführen. Die geführten Verfahren hätten gezeigt, dass ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren auch im verbandlichen Rechtsschutz möglich sei. Dies sei bisher für das Behindertenrecht gerichtlich noch nicht versucht worden.

Klaus Hahn sprach die Herausforderungen an, die sich abseits der rechtlichen Fragestellungen für einen Verband im Rahmen einer Verbandsklage ergeben. Dabei spiele die Öffentlichkeitsarbeit eine wesentliche Rolle. Er führte auch selbstkritisch aus, dass die gemeinsam besprochene Strategie, zu dem laufenden Verfahren in Münster zunächst keine größere Öffentlichkeitsarbeit zu machen, nicht aufgegangen sei.

Danach sprach *Alexander Ahrens* über die Erfahrungen mit den von der ISL geführten Verbandsschlichtungs- und -klageverfahren gegen die Deutsche Bahn bzw. das Eisenbahnbundesamt und das zuständige Bundesverkehrsministerium. Die Information und Beteiligung durch die Deutsche Bahn zum Thema Barrierefreiheit habe eher einen Scheincharakter, als dass sie eine tatsächliche Beteiligung darstelle. Typischerweise gebe es Probleme mit Barrierefreiheit von Bahnhöfen sowie mit den Zustiegshilfen



und Niedrigflur-ICEs. Dazu habe der Verband ein Schlichtungsverfahren angestrengt.

Ebenfalls brachte *Anna Schneider* (DBSV) ihre Erfahrungen ein. Im Rahmen des Projekts „Durchsetzungsbegleitung digitaler Barrierefreiheit“ wurde deutlich, dass die Schwierigkeit für Menschen mit Behinderungen etwa schon darin bestehe, digitale Barrieren über Websites zu melden oder Barrieren so zu beschreiben, dass sie für alle verständlich seien. Die Prüfungen der Ausweis-App des Bundes sowie der NINA-Warn-App führten letztlich zu Schlichtungsverfahren im Rahmen des Verbandsklageprojekts.

Weitere Themen der Podiumsdiskussion waren die Kosten für Verbandsklagen und das damit verbundene finanzielle Risiko für Verbände sowie Schwierigkeiten im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit.

Die Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes - Erkenntnisse zum verbandlichen Rechtsschutz

Prof. Dr. Felix Welti (Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung Universität Kassel) berichtete in seinem Vortrag über die zweite Evaluierung des novellierten Bundesbehindertengleichstellungsgesetzes (BGG) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), an der neben der Universität Kassel auch das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und das Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht beteiligt waren.³

Das BGG des Bundes wurde 2002 mit dem Ziel erlassen, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern. 2016 fand eine Novellierung statt, insbesondere mit Anpassungen an die UN-Behindertenrechtskonvention. Es wurden ein Schlichtungsverfahren nach dem BGG eingeführt sowie die Möglichkeit einer Feststellungsklage, die auch die Feststellung eines rechtswidrigen Unterlassens ermöglichte. Mit der zweiten Evaluierung im Auftrag des BMAS sollte festgestellt werden, ob die Ziele des BGG und der Novellierung aus 2016 erreicht werden. Darüber hinaus sollten Vorschläge zur verbesserten Maßnahmenumsetzung erarbeitet werden.

³ *BMAS* (Hrsg.), Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG), 2022.



Die Evaluation bestand aus einer Dokument- und Literaturstudie, bei der u.a. Gesetze, Verordnungen, und Gerichtsentscheidungen, aber auch weitere Dokumente wie Teilhabeberichte der Bundesregierung und Bundestagsdrucksachen zur Bewertung, Umsetzung und Wirkung und zum Stand der Barrierefreiheit nach dem BGG ausgewertet wurden. Darüber hinaus wurden Befragungen und Interviews in Behörden, die an das BGG gebunden sind, sowie von Beteiligten aus Verbänden durchgeführt.

Insbesondere habe die Evaluation ergeben, dass das BGG zu wenig bekannt sei. Dies gelte sowohl für die politische Diskussion, was sich in einer entsprechend seltenen Nennung des BGG in Bundestagsdrucksachen zeige, als auch für die Gerichte, sodass sich in der Rechtsprechung kaum auf das BGG bezogen werde. Gleichermäßen gelte dies für das BGG des Bundes als auch für die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder.

Das Instrument der Verbandsklage werde kaum genutzt. Im Zeitraum 2016-2021 habe es keine Entscheidung nach § 15 BGG gegeben. Es gebe eine anhängige Klage beim Verwaltungsgericht Berlin, eingereicht von der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e. V. (ISL) gegen das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und das Eisenbahnbundesamt (EBA).⁴

Das obligatorisch vorgeschaltete Schlichtungsverfahren nach dem BGG entfalte zwar Nutzen für die unmittelbar Beteiligten, berge aber den Nachteil, dass das Ergebnis lediglich im Bericht der Schlichtungsstelle festgehalten werde und somit nicht die Wirkung für das Rechtsleben habe wie ein Gerichtsverfahren. Für die Verallgemeinerung im Rechtsleben sei eine verlorene Klage besser als ein gewonnenes Schlichtungsverfahren, so *Welti*. Festzuhalten sei, dass etwa 30 Verbände von dem Beirat nach § 86 SGB IX für die Durchführung von Verbandsklagen anerkannt seien, darunter auch große Verbände mit durchaus größeren finanziellen Ressourcen.⁵

Trotzdem herrsche offenbar in vielen Verbänden Unsicherheit darüber, ob sie gemäß ihrer Satzung Verbandsklagen durchführen dürften.

⁴ Vgl. <https://www.dvfr.de/rehabilitation-und-teilhabe/meldungen-aus-der-rehalandtschaft/detail/artikel/isl-klagt-fuer-verbesserte-mobilitaet-mit-der-deutschen-bahn>.

⁵ Vgl. Auflistung auf der Website des BMAS unter: <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Teilhabe-und-Inklusion/Barrierefreie-Gestaltung-der-Arbeit/Zielvereinbarungen-und-Mobilitaetsprogramme/zielvereinbarungen-anerkannter-verbaende.html>.



Eine Klage könne aus den in § 15 BGG genannten Gründen erhoben werden, wobei laut *Welti* nicht ganz klar sei, warum bestimmte Verstöße gegen das BGG nicht in dieser Auflistung enthalten seien. Als Klageart sei die Feststellungsklage statthaft, womit lediglich die Klage auf Feststellung einer Rechtsverletzung möglich sei. Dies wurde auch während der Evaluation als problematisch benannt. *Welti* merkte an, dass die Feststellungsklage durchaus ihre Berechtigung habe, da es schwierig sein könne, ein konkretes Klageziel benennen zu müssen. Vielfach könne nicht angegeben werden, worin genau die barrierefreie Lösung bestehe. In diesen Fällen sei die Feststellungsklage die hilfreichste Klageart. Grundsätzlich sei die öffentliche Hand auch an ein Feststellungsurteil gebunden.

Die Befragung in den Verbänden habe gezeigt, dass die Kenntnis über das Instrument der Verbandsklage nicht zugenommen habe. Als Hemmnis für das Einreichen einer Verbandsklage wurden insbesondere das Fehlen geeigneter Fälle, unzureichende rechtliche Kenntnisse und mangelnde Ressourcen genannt.

Zusammenfassend könne aus der Evaluation abgeleitet werden, dass der Anwendungsbereich gemäß § 1 BGG auf alle Zuwendungsempfänger des Bundes und das Benachteiligungsgebot gemäß § 7 BGG auf die Landesverwaltungen ausgedehnt werden sollten. Es wäre außerdem wünschenswert, dass die Verpflichtung zur Barrierefreiheit in Gebäuden der Bundesverwaltung gemäß § 8 Abs. 4 BGG auf alle vom Bund gemieteten Gebäude ausgeweitet werde.

Die Vorschriften in den §§ 9-11 BGG sollten Regelungen zur Fristverlängerung für Menschen mit Behinderungen beim Erlass nicht barrierefreier Bescheide enthalten. Der Geltungsbereich des § 17 SGB I sollte außerdem auf digitale Sozial- und Gesundheitsleistungen ausgeweitet werden. Außerdem sollte der Aufgabenbereich der Bundesfachstelle um die Unterstützung der Schlichtungsstelle, des Beauftragten und der Antidiskriminierungsstelle, um die Anregung von Forschung und um Schulungen für Privatunternehmen erweitert werden.

Zu den Empfehlungen zur Verbandsklage führte *Welti* aus, dass es eine Generalklausel für die Zulässigkeit von Verbandsklagen geben sollte. Bei Verstößen der Dienststelle gegen das BGG sollten auch



Schwerbehindertenvertretungen berechtigt sein, Verbandsklagen einzureichen.

Neben der Feststellungsklage sollten auch die Leistungs- und Unterlassungsklagen als Klagearten zulässig sein. Es sollte weiterhin die Möglichkeit erwogen werden, dass Verbandsklagen von den Gerichtskosten befreit werden können. In jedem Falle sollten die Kosten transparent gestaltet werden und ggf. über die Möglichkeit einer spezifischen Prozesskostenhilfe für die beteiligten Verbände nachgedacht werden. Wenn das Land selbst kein Schlichtungsverfahren bereitstelle, sollten auch Landesbehörden mögliche Gegner im Verfahren vor der Schlichtungsstelle nach dem BGG sein können.

Abschließend erklärte *Welti*, dass das BGG noch nicht den gewünschten Stellenwert einnehme und sich ein zeitgemäßes Verständnis von Behinderung nur allmählich durchsetze. Es sei wichtig, zusätzliche Maßnahmen zur Information über das BGG in den Behörden durchzuführen und das BGG mit dem Landesrecht noch stärker zu verknüpfen.

Strategische Klageverfahren durch Behindertenorganisationen als wirksames Instrument für die Rechtssetzung in vergleichender Perspektive

Dr. Lilit Grigoryan (Akademie für europäischen Menschenrechtsschutz, Universität Köln) berichtete aus ihrer Forschung zu strategischen Klageverfahren durch Behindertenorganisationen als Instrument für die Rechtssetzung in Deutschland, Österreich und Dänemark.⁶

Zunächst sprach sie über Beteiligungsmöglichkeiten von Verbänden an Gesetzgebungsprozessen in vergleichender Perspektive. Alle Vertragsstaaten der UN-Behindertenrechtskonvention seien verpflichtet, Menschen mit Behinderungen an den Gesetzgebungsprozessen auf Bundes- und Landesebene zu beteiligen. Dabei gehe es um die Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen, von denen Menschen mit Behinderungen sowohl direkt als auch indirekt betroffen seien. Entscheidungsprozesse, von denen Menschen mit Behinderungen indirekt betroffen sind, seien etwa das Baurecht oder das Thema Bildung. Direkt betroffen seien Menschen mit Behinderungen

⁶ *Grigoryan*, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2023.



dagegen beispielsweise in den Bereichen, die Fragen zu den Themen Assistenz oder angemessene Vorkehrungen regeln.

In Deutschland werden Verbände von Menschen mit Behinderungen auf Bundesebene an allen relevanten Stellen in Gesetzgebungsprozesse einbezogen. Auf Landesebene sei die Einbeziehung von Verbänden von Menschen mit Behinderung seit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Politikfeldern, die Menschen mit Behinderungen direkt betreffen, intensiviert worden. Insgesamt sei die Beteiligung der Verbände auf Landesebene weniger intensiv als auf Bundesebene, auch aufgrund einer weniger ausgeprägten Kooperation und Kommunikation der Verbände untereinander und mit den Bundesverbänden.

In Österreich gebe es den Behindertendachverband, der Ansprechpartner in den Gesetzgebungsprozessen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene sei. Eine ähnliche Situation finde sich in Dänemark. Durch die Beteiligung ausschließlich über diesen Dachverband nähmen allerdings auch keine kleineren Verbände an den Entscheidungsprozessen teil.

In den Politikfeldern, in denen Menschen mit Behinderung indirekt betroffen sind, werde in Deutschland viel auf Ebene der Länder geregelt. Dort falle nicht nur die Beteiligung der Verbände geringer aus. Häufig verfügten die Verbände auf Ebene der Länder auch nur über begrenzte Mittel, die oftmals eher in den Bereichen eingesetzt würden, in denen Menschen mit Behinderungen direkt betroffen sind. Dadurch falle die Partizipation in den Bereichen der indirekten Betroffenheit noch geringer aus.

Ähnliches sei in Österreich und Dänemark in den Feldern der indirekten Betroffenheit zu beobachten.

Im zweiten Teil ihres Vortrags ging *Grigoryan* auf den Zugang zum Recht ein. Der Zugang zum Recht und auch zu Gerichten sei zunächst durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, insbesondere Art. 9, festgehalten und durch die UN-Menschenrechtsverträge bestätigt. Auch EU-Primär- und -Sekundärrecht sichere den Zugang zum Recht, insbesondere durch die Richtlinie 2000/78/EG, die nicht nur den individuellen Zugang zum Recht, sondern auch eine Verbandsklagemöglichkeit sicherstelle. Diese Richtlinie müsse von den Mitgliedsländern umgesetzt werden. Allerdings habe ihre Arbeit gezeigt, dass gerade die Möglichkeit zur Verbandsklage von vielen Mitgliedsländern nicht umgesetzt werde, so *Grigoryan*.



Zur Verbandsklage in Österreich führte *Grigoryan* aus, dass dort neben dem Bundesbehindertendachverband auch der Klagsverband und der Bundesbehindertenanwalt Klage einreichen dürften. Im April 2020 habe es eine Klage des Klagsverbandes gegen das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung gegeben, in der es um Assistenz für Schüler ging. Dies sei die einzige Verbandsklage in Österreich gewesen.

In Dänemark wurde die Möglichkeit zur Verbandsklage 2010 eingeführt, allerdings werde sie aufgrund fehlender personeller Ressourcen und juristischer Kenntnisse nicht genutzt.

Zu den strukturellen Hindernissen für Verbandsklagen führte *Grigoryan* aus, dass Verbandsklagen nicht geführt würden, da Menschen mit Behinderungen von den Verbänden häufig nicht als Rechtssubjekte betrachtet würden. Meist seien diese Verbände auch nicht mehrheitlich von Menschen mit Behinderungen besetzt. Gerichte, gerichtliche Prozesse, aber auch Websites mit entsprechenden Informationen seien zudem häufig nicht barrierefrei und somit nicht zugänglich für kleinere Verbände, die sich mehrheitlich aus Menschen mit Behinderungen zusammensetzen. Letztlich mangle es an Ressourcen. Insbesondere auf Landesebene hätten Behindertenverbände nur sehr begrenzte Ressourcen, sodass sie den mit einer Klage verbundenen finanziellen Aufwand bzw. das finanzielle Risiko nicht eingehen könnten.

Beispielhaft berichtete *Grigoryan* von der in Schweden gegründeten Disability Legal Clinic, in der unter der Leitung von Professoren Studierende interdisziplinär gemeinsam mit Behindertenverbänden geeignete Fälle für Klagen identifizieren und diese vorbereiten.

Dr. Michael Richter betonte abschließend noch einmal, dass klare Handlungsanweisungen inklusive Benennung von Konsequenzen bei der Durchsetzung hilfreich seien. Des Weiteren hob er die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten sowie die Ambivalenz bzgl. der Schlichtungsverfahren hervor.

In der anschließenden Diskussion wurde über die Rolle der Legal Clinics sowie die rechtlichen Hürden für Verbandsklagen in Schweden diskutiert. So böten die Legal Clinics insbesondere Studierenden die Möglichkeit, sich mit den Rechtsgebieten vertraut zu machen und Erfahrungen zu sammeln. Die Legal Clinics arbeiteten dabei eng mit Verbänden zusammen. Des Weiteren wurde erneut die Bedeutung der engen Zusammenarbeit der Verbände auf Bundes-



und Landesebene deutlich, um Erfahrungen auszutauschen und Ressourcen zu bündeln.

Verbandlicher Rechtsschutz im Verbraucherschutzrecht – Grundlagen und Erfahrungen

Im Anschluss berichtete *Prof. Dr. Peter Rott* (Department für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, Universität Oldenburg) über den kollektiven Rechtsschutz im Verbraucherschutzrecht.

Im Zivilrecht gebe es derzeit zwei mögliche Klageziele: zum einen die Unterlassungs- und zum anderen die Beseitigungsklage. In Zukunft gebe es noch die Abhilfeklage nach § 14 des Gesetzes zur gebündelten Durchsetzung von Verbraucherrechten (VDuG).

Die Unterlassungsklage teile sich in die AGB-Klage und die Klage gegen missbräuchliche Praktiken. Sowohl bei der AGB-Klage als auch bei der Klage gegen missbräuchliche Praktiken entfalte eine Entscheidung grundsätzlich nur Wirkung *inter partes*, d.h. keine Breitenwirkung, auch nicht bei homogen gestalteten Fällen. Außerdem sei problematisch, dass Entscheidungen im AGB-Verfahren Wirkung nur für die Zukunft entfalten und die Verfahren sich häufig sehr lange über alle Instanzen ziehen. Bisher wirkten sich anhängige Klagen nicht hemmend auf die Verjährungsfristen von Individualansprüchen aus. Dies solle sich zukünftig ändern. Ein weiteres Problem sei, dass es bei Klagen häufig auch bei weit fortgeschrittenen Verfahren doch zu keiner Entscheidung des Gerichts komme, da Klagen zurückgenommen würden, etwa weil sich die Beteiligten in einem Vergleich einigen. Zukünftig solle es daher die Möglichkeit eines sog. Leitentscheidungsverfahrens geben, bei dem es dem Gericht trotz einer zurückgenommenen Klage ermöglicht werde, eine Entscheidung zu treffen, auf die sich Gerichte niedrigerer Instanzen in anderen, ähnlich gelagerten Verfahren berufen können. Dadurch solle die Rechtsklarheit bzw. Rechtssicherheit erhöht werden. Bei der AGB-Klage entscheiden die Gerichte bei den Prozesskosten häufig zugunsten der beteiligten Verbände, sodass das Prozesskostenrisiko für diese gering sei. Argumentiert wurde hierbei mit der Prozessführung zugunsten der Allgemeinheit.

Bei Klagen gegen verbraucherrechtswidrige Praktiken bestehe die Schwierigkeit häufig schon in der Sichtbarkeit und Nachweisbarkeit. Für eine



verbraucherrechtswidrige Praktik brauche es einen kollektiven Charakter, der häufig gar nicht bekannt werde. Auch bei diesen Klagen bestehe das Problem der Breitenwirkung und erst recht das Problem der Präzedenzwirkung, da die Praktiken selten gleichartig seien.

Die Beseitigungsklage als zweite Klageart werde kaum genutzt. Sie sei auf die Beseitigung einer Störung gerichtet und setze damit voraus, dass der Verstoß bereits eine Wirkung gehabt habe. Auch lasse sich damit die Richtigstellung einer Falschinformation durchsetzen.⁷

Umstritten hingegen sei, insbesondere in der Literatur, ob ein Anspruch auf Rückzahlung zu Unrecht geforderter bzw. eingezogener Beträge durchgesetzt werden könne.⁸

Das Prozesskostenrisiko bei der Beseitigungsklage sei für Verbraucherorganisationen deutlich höher, insbesondere wenn es um die Rückzahlung hoher Geldbeträge gehe.

Die zukünftige Abhilfeklage fasse daher mehrere Einzelansprüche durch Verbraucherverbände zusammen. Dabei trete der Verband als Kläger auf, Verbraucher könnten sich kostenfrei der Klage anschließen, wenn sie von der Klage profitieren wollten, wie dies auch bei Musterfeststellungsklagen bekannt sei. Es gebe demnach am Ende ein Verfahren mit einem Grundurteil. Das Problem der Prozessfinanzierung bei Fragen mit erwartbar hohem Streitwert sei bisher noch nicht geklärt. Auch bei der Abhilfeklage bedürfe es im Wesentlichen gleichartige Fallkonstellationen.

Grundsätzlich sei zu prüfen, ob Barrierefreiheit nicht auch eine Frage des Verbraucherschutzrechtes sein und dementsprechend mit Instrumenten des Verbraucherschutzes durchgesetzt werden könnte, so *Rotts* Überlegungen. Als Hilfe zur Einordnung, was dem Verbraucherschutzrecht zugeordnet werden könnte, zog er die Verbandsklage-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2020/1828) sowie die Verbraucherschutz-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2011/83) heran.

Rott bejahte die Einordnung als Verbraucherschutzrecht bzgl. der Eisenbahn-Passagierrechte-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 2021/782) und der Verordnung über Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden

⁷ Vgl. hierzu Urteil des Kammergerichts Berlin v. 27.03.2013, 5 U 112/11.

⁸ Vgl. hierzu Urteil des OLG Dresden v. 31.03.2015, 14 U 484/14.



mit eingeschränkter Mobilität (Verordnung (EG) Nr. 1107/2006), die schon im Anhang der Verbandsklage-Richtlinie der EU als Verbraucherschutzrecht definiert seien.⁹

Auch das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz sei als Verbraucherschutzrecht einzuordnen und könne dementsprechend behandelt werden, auch wenn es nicht im Anhang der Verbandsklagerichtlinie aufgeführt sei. Der Begriff des Verbraucherschutzrechts sei in Deutschland ohnehin weiter gefasst. Dass Gesetze dem öffentlichen Recht zugeordnet würden, schließe eine Einordnung als Verbraucherschutzgesetz nicht grundsätzlich aus, so *Rott*.

Auch § 4 BGG könne ggf. in den Bereich des Verbraucherschutzrechts fallen, da auch Unternehmen in staatlicher Hand zivilrechtliche Rechtsverhältnisse eingehen. Ebenfalls ließe sich argumentieren, § 19 AGG in den Bereich des Verbraucherschutzrechts einzuordnen.

Problematisch könne auch hier das Klageziel sein. Eine Klage werde sich i.d.R. auf den Abbau von Barrieren und somit auf ein Tun richten. Dies sei über einen Antrag auf Unterlassung oder Beseitigung kaum zu erreichen.

Workshops

In der zweiten Hälfte des Nachmittags wurde in zwei Workshops gearbeitet.

Der erste Workshop beschäftigte sich mit möglichen gesetzlichen Änderungsbedarfen für einen effektiven Rechtsschutz. Als Input dienten zwei Thesen.

In der Diskussion zur ersten These, „Das Recht auf Barrierefreiheit ist lückenhaft und teilweise widersprüchlich“, wurde deutlich, dass die Regelungen zum Recht auf Barrierefreiheit für sich genommen zunächst klar wirkten, in der Anwendung dann aber Unklarheiten und Abgrenzungsschwierigkeiten deutlich würden. Es wurde auch angemerkt, dass dies die Natur von Recht und rechtlichen Regelungen sei, dass jedes Recht lückenhaft und widersprüchlich sei und auch sein müsse, da das menschliche Leben lückenhaft und widersprüchlich sei. Ein gut aufgestelltes Rechtssystem sei lernfähig und entwickle sich an Konflikten weiter. Dafür sei es wichtig, diese Konflikte auch auszutragen. Es könne nicht der Anspruch sein, alles über den Gesetzgeber zu klären. Dass für die Durchsetzung von

⁹ Vgl. hierzu Anhang I der Richtlinie (EU) 2020/1828.



Rechten geklagt werden müsse, dürfe außerdem nicht ausschließlich negativ betrachtet werden, sondern stelle eine Errungenschaft der Demokratie dar.

Als problematisch wurde auch angeführt, wenn bestehende Rechte wie beispielsweise das Recht auf Barrierefreiheit im Öffentlichen Personennahverkehr ignoriert würden und Schlichtungsverfahren langfristig keine Besserung erreichten.

Zu der zweiten These, „Der Föderalismus ist ein Hemmnis“, ergab die Diskussion, dass im Föderalismus die Besonderheiten der einzelnen Regionen deutlich besser aufgegriffen und bearbeitet werden könnten als in zentralistischen Ländern. Um die Schwierigkeiten, die der Föderalismus dennoch mit sich bringe, zu überwinden, könne etwa dem Bundesbehindertenbeauftragten die Befugnis gegeben werden, die Landesbehindertenbeauftragten zu koordinieren. Auch wurde über die Einführung der E-Akte diskutiert, anlässlich derer derzeit mehrere Länderverbände an unterschiedlichen Varianten arbeiteten. Das Deutsche Institut für Menschenrechte habe eine vergleichende Untersuchung der Behindertengleichstellungsgesetze der Länder durchgeführt und festgestellt, dass diese teilweise sehr unterschiedlich ausgestaltet seien.¹⁰

Dabei sollten Teilhaberechte auch auf Ebene der Länder zumindest vergleichbar geregelt sein.

Im weiteren Verlauf wurden verschiedene Überlegungen diskutiert, die Bekanntheit des BGG und der Rechte zur Barrierefreiheit zu stärken und Anreize zur Umsetzung zu setzen.

Der zweite Workshop beschäftigte sich damit, welche (strukturellen) Veränderungen es bei den Verbänden für das Führen von Verbandsklagen brauche.

Neben den finanziellen Ressourcen mangle es häufig auch an juristischer Expertise und Erfahrung. Das beginne bei der Übersetzung von Problemen aus den Lebenswelten Betroffener in juristische Sachverhalte nach dem Behindertengleichstellungsgesetz und reiche über den Geltungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes bis hin zur Durchführung von

¹⁰ Vgl. hierzu <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/bund-und-laender-im-vergleich#c1629>.



Schlichtungsverfahren und Verbandsklagen. Dazu kam die Überlegung auf, dass gerade kleinere oder unerfahrenere Verbände das Schlichtungsverfahren vermehrt als Möglichkeit nutzen könnten, Erfahrungen zu sammeln, bevor sie sich an Verbandsklagen herantrauen. Gleichzeitig wurde wieder die eingeschränkte Wirkung der Schlichtungsverfahren für die Rechtsentwicklung betont. Zu viele Verbände konzentrierten sich bisher auch nur auf die Individualvertretung.

Für die Durchführung von Verbandsklagen sei der Aufbau eines interdisziplinären Netzwerkes wichtig. Außerdem sei zu differenzieren, bei welchen Inhalten es sich um behinderungsspezifisches Wissen handele, und wo Wissen und entsprechend ausgebildete Juristen oder Kanzleien bereits vorhanden seien und genutzt werden könnten. Für die Sicherung von Wissen und Weitergabe von Erfahrungen sei ein strukturiertes Wissensmanagement notwendig, auch um Kompetenzen bei Verbänden zu stärken.

Abschluss

Zum Abschluss der Tagung wurde die Bedeutung der Vernetzung und des Austausches von Wissen und Erfahrungen hervorgehoben.



Literatur

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG). Forschungsbericht, BT-Drs. 20/4440, Berlin Dezember 2022 (abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/044/2004440.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.12.2023).

Grigoryan, Lilit, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Multi-Level Comparative Study of Legal and Political Implementation in Germany, Austria and Denmark, Baden-Baden 2023.

Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz bei dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (Hrsg.), Jahresbericht 2022 der Schlichtungsstelle BGG bei dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen und aktuelle Rechtstexte des Behindertengleichstellungsrechts, Berlin Juni 2023 (abrufbar unter: <https://www.schlichtungsstelle-bgg.de/Webs/SchliBGG/DE/AS/service/jahresberichte/jahresberichte-node.html>, zuletzt abgerufen am 19.12.2023).