



# **Der rechtliche Rahmen zur Umsetzung von barrierefreiheit im öffentlichen Verkehrsraum**

## Schulungsmaterial

**Referent: Dr. jur. Michael Richter**

(zugelassener Rechtsanwalt und Geschäftsführer der rbm gGmbH)

---

## Inhalt

I. Allgemeine Vorbemerkungen.....	3
1. Normenhierarchie .....	3
2. Entwicklung von behindertenfreundlich zum „Design für Alle“ .....	3
Mitte 1970 .....	3
Mitte 1980 .....	3
1992.....	4
1994.....	4
2002.....	4
2006.....	4
2009.....	4
II. Rechtliche Grundlagen.....	5
1. Barrierefreiheit.....	5
a) Allg. Definition „Barrierefreiheit“ .....	5
Was ist Barrierefreiheit im rechtlichen Sinn? .....	5
b) Wortlaut § 4 BGG: .....	5
2. Konkrete Rechtsgrundlagen am Beispiel vom Landesrecht Niedersachsen: ..	6
a) Niedersächsisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (NBGG).....	6
§1 Ziel des Gesetzes (NBGG).....	6
§7 Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr (NBGG) .....	8
§ 13 Verbandsklage .....	8
b) Niedersächsische Bauordnung (NBauO) vom 3. April 2012 .....	9
§ 49 Barrierefreie Zugänglichkeit und Benutzbarkeit baulicher Anlagen .....	9
§ 83 NBauO – Technische Baubestimmungen .....	9
Liste der Technischen Baubestimmungen (LTB), Fassung September 2012 .....	10
c) Weitere Gesetze (in Niedersachsen) mit Bezug zur Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehrsraum (nicht vollständig): .....	10
§ 10 Hoheitsverwaltung, bautechnische Sicherheit.....	10
§ 46 a Behindertengerechte Straßen .....	11

Weitere Richtlinien, Verordnungen und Vorschriften:.....	11
d) FAZIT.....	11
3. Vorschriften im ÖPNV: .....	12
a) Personenbeförderungsgesetz 2012.....	12
b) Rechtliche Grundlagen kommunaler Verkehrsinvestitionsförderung .....	12
4. Plattform „Wegweiser Barrierefreiheit“.....	13
Barrierefreies Online-Portal: <a href="http://www.wegweiser-barrierefreiheit.de">www.wegweiser-barrierefreiheit.de</a> .....	13
III. Effizienter Umgang mit den Rechtsgrundlagen bei der Umsetzung von Barrierefreiheit .....	14
1. Häufigste Killerargumente bezüglich Barrierefreiheit und Gegenargumentationen.....	14
Finanzierung („Barrierefreiheit ist zu teuer“): .....	14
Gestaltung („Sieht nicht gut aus“): .....	14
Verhältnismäßigkeit („für die paar Leute“):.....	14
Frühzeitige Berücksichtigung (ist nur eine technische Ausstattung): .....	16
2. Barrierefreiheit als spezieller Aspekt der Sicherheit .....	16
3. Dokumentation zur Herstellung von Verbindlichkeit .....	16
4. Beispielsfälle .....	17
a) Uni Lüneburg: .....	17
b) Nicht barrierefreie Arztpraxen:.....	18
IV. Kurzgutachten: "Haftung bei Beratung zur Barrierefreiheit" .....	20
1. Wann liegt Rechtsbindungswillen vor? .....	20
2. Möglichkeiten der Haftungsbeschränkung bzw. Haftungsmilderung .....	22
Rechtsgrundlagen: .....	24
§ 276 BGB Verantwortlichkeit des Schuldners .....	24
§ 675 BGB Entgeltliche Geschäftsbesorgung.....	24
V. Verbandsklageprojekt.....	25
"Rechte behinderter Menschen wirklich ernst nehmen" .....	25

# **I. Allgemeine Vorbemerkungen**

## **1. Normenhierarchie**

Im Umgang mit verschiedenen Normen und Vorschriften ist zu berücksichtigen, dass eine strenge Hierarchie zwischen den Regelungen zu berücksichtigen ist. Im Ergebnis kann eine Vorschrift einer niedrigeren Hierarchiestufe niemals höheres Recht aufheben oder ihm widersprechen. Niederrangige Vorschriften konkretisieren allenfalls höherrangiges Recht! Folgende "Hierarchiereihenfolge" ist grundsätzlich zu berücksichtigen:

- EU-Verordnungen
- Grundgesetz (z. B. Art. 3, Abs. 3, Satz 2 GG, Gleichbehandlungsgrundsatz für Menschen mit einer Behinderung)
- einfache Gesetze Bundes- und Landesgesetze (nur im "Kollisionsfall" geht Bundes- vor Landesrecht, z. B. Bundes- und Landesbehindertengleichstellungsgesetze, UN-Behindertenrechtskonvention)
- Verordnungen und Satzungen
- Richtlinien und antizipierte Sachverständigengutachten (z. B. DIN-Normen)

## **2. Entwicklung von behindertenfreundlich zum „Design für Alle“**

### **Mitte 1970**

Planende und Betroffene beschäftigen sich erstmals bewusst mit den Anforderungen von Menschen mit Behinderungen im Hinblick auf die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von öffentlichen Gebäuden und Verkehrsmitteln.

### **Mitte 1980**

Prägung des ersten einheitlichen Begriffes „behindertengerechtes Bauen“, Innovationen wie Niederflurbusse, erste Bodenindikatoren-basierte-Leitsysteme und akustische Zusatzeinrichtungen an LSA.

## **1992**

Novellierung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GFUV): Bindung der Fördermittelgewährung an die Berücksichtigung der Belange behinderter Menschen, alter Menschen und Personen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen.

## **1994**

Verankerung des Benachteiligungsverbotes im Grundgesetz; Wechsel der Grundauffassung: Weg von einer bewussten und unbewussten Bevormundung von Menschen mit Behinderungen hin zu einer gleichberechtigten Teilhabe.

## **2002**

Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG), Einführung des Begriffs „Barrierefreiheit“ (und somit Abschaffung des Begriffs „behindertengerechte Sonderlösungen“).

## **2006**

Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Antidiskriminierungsgesetz unterstützt die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft.

## **2009**

Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention; Festschreibung der sozialen Definition von Behinderung auf internationaler Ebene.

## II. Rechtliche Grundlagen

### 1. Barrierefreiheit

#### a) Allg. Definition „Barrierefreiheit“

Barrierefreiheit ist gleich:

- eine Gestaltung der baulichen Umwelt in der Weise, dass sie von Menschen mit Behinderung und von älteren Menschen in derselben Weise genutzt werden kann wie von Menschen ohne Behinderung (im nichtdeutschen Sprachgebrauch wird diese Tatsache als „Zugänglichkeit“, engl.: Accessibility, bezeichnet)
- präventive (vorbeugende) Gestaltung zur Vermeidung von Behinderungen und Benachteiligungen

#### Was ist Barrierefreiheit im rechtlichen Sinn?

Normativ ist die Barrierefreiheit seit dem 1.5.2002 zentral im Behindertengleichstellungsgesetz (§4 BGG) geregelt. Die meisten Behindertengleichstellungsgesetze in den Bundesländern wiederholen diese Definition wortgleich. Diese Definition der Barrierefreiheit berechtigt und verpflichtet noch niemanden. Sie bedarf weiterer Normen, in denen geregelt wird, welcher gestalteter Lebensbereich von wem zu welchem Zeitpunkt auf wessen Kosten barrierefrei zu gestalten ist.

#### b) Wortlaut § 4 BGG:

„Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“

Diese Definition wurde in den Folgejahren sinngemäß oder wortgleich in die verabschiedeten Gleichstellungsgesetze für Menschen mit Behinderungen auf Länderebene übernommen

Die Definition BGG ist weitreichend und unkonkret zugleich

Weitreichend insofern, als dass sich Barrierefreiheit nicht nur auf die gebaute Umwelt und auf öffentliche Verkehrsmittel bezieht, sondern ausdrücklich auch auf Gebrauchsgegenstände, einschließlich aller Informations- und Kommunikationssysteme. Außerdem wird der Grundsatz festgeschrieben, dass Zugänglichkeit und Nutzbarkeit in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und nach Möglichkeit ohne fremde Hilfe möglich sein müssen.

Unkonkret, weil der Gesetzgeber keinerlei Vorgaben hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Barrierefreiheit macht. Dies bleibt einschlägig behördlichen Durchführungsbestimmungen, technischen Regelwerken und zivilrechtlichen Vereinbarungen überlassen.

Die Konkrete Ausgestaltung der Barrierefreiheit bleibt im Wesentlichen den einschlägigen Regelwerken der FGSV und des DIN überlassen.

## **2. Konkrete Rechtsgrundlagen am Beispiel vom Landesrecht Niedersachsen:**

### **a) Niedersächsisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (NBGG)**

Seit dem 1. Januar 2008 ist dieses Gesetz in Kraft.

Im Grundgesetz steht: "Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden"

Gleichlautende Ergänzung der Niedersächsischen Verfassung, dass benachteiligende und ausgrenzende Bestimmungen sowie Regelungen, die Menschen mit Behinderung diskriminieren, gesellschaftlich nicht akzeptiert werden.

#### **§1 Ziel des Gesetzes (NBGG)**

Ziel dieses Gesetzes ist es, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern sowie die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen.



## **§7 Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr (NBGG)**

(1) Neubauten sowie große Um- oder Erweiterungsbauten öffentlicher Stellen sollen nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik barrierefrei gestaltet werden. Von den allgemein anerkannten Regeln der Technik kann abgewichen werden, wenn mit einer anderen Lösung die Anforderungen an die Barrierefreiheit in gleichem Maß erfüllt werden. Ausnahmen von Satz 1 sind bei großen Um- und Erweiterungsbauten zulässig, soweit die Anforderungen an die Barrierefreiheit nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand erfüllt werden können.

(2) Sonstige öffentliche bauliche oder andere Anlagen, öffentliche Wege, Plätze und Straßen sowie öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Verkehrsmittel im öffentlichen Personenverkehr sind barrierefrei zu gestalten, soweit dies durch Rechtsvorschrift vorgegeben ist.

## **§ 13 Verbandsklage**

(1) Ein nach § 13 Abs. 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467), zuletzt geändert durch Artikel 262 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), anerkannter Verband oder dessen niedersächsischer Landesverband kann, ohne die Verletzung in eigenen Rechten geltend zu machen, nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung oder des Sozialgerichtsgesetzes Klage erheben auf Feststellung eines Verstoßes gegen das Benachteiligungsverbot nach § 4 Abs. 2 und die Verpflichtung zur Herstellung der Barrierefreiheit nach § 6 Abs. 1, § 7 oder 8. Die Klage ist nur zulässig, wenn der Verband durch eine Maßnahme in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird.

(2) Absatz 1 Satz 1 gilt nicht,

1. wenn sich die Klage auf einen Sachverhalt bezieht, über den bereits in einem verwaltungs- oder sozialgerichtlichen Streitverfahren entschieden oder ein Vergleich geschlossen worden ist, oder

2. soweit ein Mensch mit Behinderung selbst seine Rechte durch eine Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgt, verfolgen kann oder hätte verfolgen können.

Im Fall des Satzes 1 Nr. 2 kann die Klage nach Absatz 1 erhoben werden, wenn es sich um einen Sachverhalt von allgemeiner Bedeutung handelt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle vorliegt.

## **b) Niedersächsische Bauordnung (NBauO) vom 3. April 2012**

### **§ 49 Barrierefreie Zugänglichkeit und Benutzbarkeit baulicher Anlagen**

Folgende bauliche Anlagen oder Teile baulicher Anlagen müssen barrierefrei sein:

- 2. Schalter und Abfertigungsanlagen der Verkehrs- und Versorgungsbetriebe
- 11. öffentliche Toilettenanlagen,
- 12. Stellplätze und Garagen für Anlagen nach den Nummern 1 bis 10 sowie Parkhäuser.

Die Absätze gelten nicht, soweit die Anforderungen wegen schwieriger Geländeverhältnisse, wegen des Einbaus eines sonst nicht erforderlichen Aufzugs, wegen ungünstiger vorhandener Bebauung oder im Hinblick auf die Sicherheit der Menschen mit Behinderungen nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand erfüllt werden können. Bei einem Baudenkmal nach § 3 des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes ist den Anforderungen nach den Absätzen 1 und 2 Rechnung zu tragen, soweit deren Berücksichtigung das Interesse an der unveränderten Erhaltung des Baudenkmals überwiegt und den Eingriff in das Baudenkmal zwingend verlangt.

Rechtsgrundlage in Niedersachsen

Niedersächsische Bauordnung (NBauO)

### **§ 83 NBauO – Technische Baubestimmungen**

Die als Technische Baubestimmungen eingeführten technischen Regeln müssen eingehalten werden. Nach § 83 Abs. 2 Satz 2 NBauO kann davon abgewichen werden, wenn auf andere Weise den Anforderungen des § 3 NBauO wirksam entsprochen wird. Zu diesen grundsätzlichen Anforderungen gehört auch die

Rücksicht auf behinderte und alte Menschen sowie Kinder und Personen mit Kleinkindern.

### Liste der Technischen Baubestimmungen (LTB), Fassung September 2012

Die Liste der Technischen Baubestimmungen (LTB) bestimmt die Anwendung der Normen als Planungsgrundlage.

Eingeführte Normen zum Barrierefreien Bauen:

- DIN 18040-1: Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen – Teil 1: Öffentlich zugängliche Gebäude
- DIN 18040-2: Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen – Teil 2: Wohnungen

Jedoch mit folgenden Einschränkungen:

- Der Abschnitt 4.3.7 in der DIN 18040-1 (Fahrtreppen und geneigte Fahrsteige) ist nicht eingeführt.
- Der Abschnitt 4.4 in der DIN 18040-1 (Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten) bezieht sich insbesondere auf die visuelle, auditive und taktile Wahrnehmung von Informationen, die u. a. der Warnung, Orientierung oder des Leitens dienen. Dieser Abschnitt kann hinsichtlich der genannten Hinweise und Beispiele im Einzelfall berücksichtigt werden. Die gleiche Vorgabe gilt für den Abschnitt 4.7 in der DIN 18040-1 (Alarmierung und Evakuierung im Rahmen von Brandschutzkonzepten).
- Alle Anforderungen an Treppen (Abschnitt 4.3.6) müssen nur auf notwendige (d. h. baurechtlich vorgeschriebene) Treppen angewendet werden.

### **c) Weitere Gesetze (in Niedersachsen) mit Bezug zur Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehrsraum (nicht vollständig):**

Niedersächsisches Straßengesetz (NStrG)

#### § 10 Hoheitsverwaltung, bautechnische Sicherheit

(1) Der Bau und die Unterhaltung der öffentlichen Straßen einschließlich der Bundesfernstraßen sowie die Überwachung ihrer Verkehrssicherheit obliegen

den Organen und Bediensteten der damit befassten Körperschaften als Amtspflichten in Ausübung öffentlicher Gewalt.

(2) Die Träger der Straßenbaulast haben dafür einzustehen, dass ihre Bauten technisch allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen.

### **§ 46 a Behindertengerechte Straßen**

Straßen sind entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit des Baulastträgers so auszubauen, dass:

1. die Bedürfnisse blinder und sehbehinderter Menschen durch Orientierungshilfen und
2. die Bedürfnisse von Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen durch barrierefreie Gehwegübergänge berücksichtigt werden.

### **Weitere Richtlinien, Verordnungen und Vorschriften:**

- Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz (NNVG)
- Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)
- Umsetzung der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO)
- Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen und Stellplätzen (Garagen- und Stellplatzverordnung - GaStpIVO)
- Verordnung über den Bau und Betrieb von Verkaufsstätten (Verkaufsstättenverordnung - VKVO)
- Niedersächsische Versammlungsstättenverordnung (NVStättVO)
- Niedersächsische Kommunalwahlordnung (NKWO)
- Niedersächsische Landeswahlordnung (NLWO)

### **d) FAZIT**

Die Umsetzung von Barrierefreiheit wird in den (Niedersächsischen) Gesetzen gefordert und die DIN 18040 Teil 1 und 2 sind eingeführt, jedoch werden häufig verbindlich erscheinende Aussagen wieder eingeschränkt (finanzieller Vorbehalt, Grenzen durch andere, konkurrierende Belange, z. B. Denkmalschutz).

Allein die Umsetzung von Barrierefreiheit kann gesetzlich kaum konkret gefordert werden und bleibt im Wesentlichen den einschlägigen Regelwerken der FGSV und des DIN überlassen.

### **3. Vorschriften im ÖPNV:**

#### **a) Personenbeförderungsgesetz 2012**

§ 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG bestimmt, dass der Nahverkehrsplan die Belange mobilitäts- oder sensorisch eingeschränkter Menschen zu berücksichtigen hat. Dies gilt mit dem Ziel, dass bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs erreicht wird. Die Frist gilt nur dann nicht, wenn im Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden (siehe § 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG).

#### **b) Rechtliche Grundlagen kommunaler Verkehrsinvestitionsförderung**

Bis Ende 2006: Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden; in den Förderkriterien ist die Barrierefreiheit gefordert; vom Bund Finanzhilfen für die Bundesländer, um kommunale und regionale Infrastruktur sowie für Nahverkehrsfahrzeuge barrierefrei zu gestalten

1. Jan 2007 – 31. Dez 2019: Neuregelung des GVFG

Finanzhilfen werden vom 1.1.2007 bis 31.12.2019 durch jährliche Beträge aus dem Bundeshaushalt kompensiert

- Bis Ende 2013 waren die Mittel/Beträge zweckgebunden (Finanzmittel für förderungsfähige Vorhaben wurden noch nach dem GVFG vergeben, jedoch können die Bundesländer selbst die Fördervoraussetzungen zur Vergabe bestimmen)

- Seit 2014 werden die Mittel investiv vergeben, aber nicht mehr für den Verkehrsbereich zweckgebunden

#### **4. Plattform „Wegweiser Barrierefreiheit“**

Gemeinschaftsprojekt: BKB Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit e. V. und Beuth Verlag

##### **Barrierefreies Online-Portal: [www.wegweiser-barrierefreiheit.de](http://www.wegweiser-barrierefreiheit.de)**

- „fehlende barrierefreie Informationen“ werden hier zur Verfügung gestellt
- enthält übersichtlich nach den Bundesländern gegliedert eine vollständige Darstellung der geltenden rechtlichen Bestimmungen in den Bereichen:
  - o Öffentlich zugängliche Gebäude
  - o Wohnungsbau
  - o Personennahverkehr und
  - o Schienenpersonenverkehrmit den dazugehörigen technischen Bestimmungen
- DIN-Normen sind in einem barrierefreien Format zugänglich: alle Bestimmungen werden einführend erläutert und im Wortlaut unter Angabe der Fundstelle kostenfrei wiedergegeben; die urheberrechtlich geschützten DIN-Normen selbst sind nach einer kostenpflichtigen Registrierung einsehbar

### **III. Effizienter Umgang mit den Rechtsgrundlagen bei der Umsetzung von Barrierefreiheit**

#### **1. Häufigste Killerargumente bezüglich Barrierefreiheit und Gegenargumentationen**

##### **Finanzierung („Barrierefreiheit ist zu teuer“):**

Hier kann man sehr gut das Argument dagegen halten, wieviel ein Verkehrstoter oder Verletzter kostet. Durch Straßenverkehrsunfälle können enorme volkswirtschaftliche Kosten entstehen. Eine barrierefreie Gestaltung ist im Sinne eines Design für alle für jedermann vorteilhaft und kann – sofern sie gut umgesetzt ist - die Verkehrssicherheit (für alle) erhöhen.

##### **Gestaltung („Sieht nicht gut aus“):**

Hier sind Fähigkeiten und Kreativität des Planers / Architekten / Ingenieurs gefordert: Elemente der Barrierefreiheit müssen mit in das Gesamtkonzept einfließen und können sogar einen Wiedererkennungseffekt unterstützen bzw. Gestaltungsschwerpunkte übernehmen.

##### **Verhältnismäßigkeit („für die paar Leute“):**

Im Sinne des Designs für Alle ist barrierefreies Bauen nicht nur für Betroffene sinnvoll, hilfreich und vorteilhaft, sondern für alle!

Des Weiteren ist barrierefreie Planung eine Angebotsplanung und keine Bedarfsplanung (es wird ein Angebot geschaffen).

Man muss sich die Frage stellen: warum sind es nur ein paar Leute? Liegt es daran, das man sie draußen so wenig sieht, weil es so wenig sind oder weil sie sich nicht raus trauen, weil so wenig "Hilfe" vorhanden ist (wie Bodenindikatoren oder Rampen)?

Des Weiteren kann man den demographischen Wandel erwähnen: es werden immer mehr Mobilitätseingeschränkte sowohl im engeren als auch im weiteren Sinne

Und was man heute für „die Anderen“ plant und baut, kann „morgen“ auch für mich hilfreich sein.



### **Frühzeitige Berücksichtigung (ist nur eine technische Ausstattung):**

Leider werden zurzeit beim Planen und Einbau der Bodenindikatoren noch sehr viele Fehler gemacht. Es werden beispielsweise falsche Bodenindikatoren-Felder geplant und/oder vor Ort falsch verlegt. Durch das frühzeitige Mitwirken können solche Fehler vermieden werden. Je früher die detaillierte Planung in Bezug auf barrierefreie Elemente erfolgt, desto früher können Fachexperten die Planung begutachten und mitwirken. Das kann auch Baukosten einsparen, wenn beispielsweise nachträgliche Korrekturen nach Fertigstellung anfallen.

### **2. Barrierefreiheit als spezieller Aspekt der Sicherheit**

Barrierefreiheit von Bauten und Einrichtungen wird heute noch häufig als "Mehrwert" und nicht als unbedingt einzuhaltender Standard wie vergleichsweise gut eingeführte Standards "Brandschutz", "Denkmalschutz", "Kunst am Bau", etc., angesehen. Diese Einschätzung spiegelt sich häufig auch in den einschlägigen "Fachgesetzen" wieder. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf die Regelungen im niedersächsischem Straßengesetz. In § 10 heißt es unmissverständlich, dass der Straßenbaulastträger die Sicherheit zu gewährleisten hat, aber erst in § 46a "sollen" Belange der Barrierefreiheit Berücksichtigung finden, soweit dies nicht zu teuer ist und nicht andere Gründe dagegenstehen (vgl. II.2.c)). Gerade im öffentlichen Straßenraum bedeutet die Nichteinhaltung von DIN-Standards für behinderte Menschen aber ein Sicherheitsrisiko, weil beispielsweise Leitlinien missverständlich vom Benutzer interpretiert werden können, Kanten zu einer Sturzgefahr führen, nicht gekennzeichnete Glastüren und unterlaufbare Hindernisse ein unüberschaubares Verletzungsrisiko bieten und die Nichtberücksichtigung von Kontrastvorschriften zu einer mangelnden Nutzbarkeit und Unsicherheit bei der Teilnahme im Verkehr führen. Bei der Verknüpfung von Sicherheitsaspekten der Barrierefreiheit macht man diese zu einem Sicherheitsthema, ein Punkt bei dem in der Regel keine Abstriche hinnehmbar sind, mithin erfährt also das Thema "Barrierefreiheit" ein "Upgrading".

### **3. Dokumentation zur Herstellung von Verbindlichkeit**

Die unter III.1 aufgeführten Gegenargumente gegen die Berücksichtigung von Barrierefreiheit bei der Umsetzung von zumeist größeren Bauvorhaben oder auch die

selten widerlegbare Argumentationslinie der mangelnden Sicherheit bei Nichtberücksichtigung von Barrierefreiheit (III.2) bieten gute Ansatzpunkte für Diskussionen und im Rahmen der Anhörung von Experten (kommunale Schwerbehindertenbeauftragte, Vertreter von kommunaler Selbsthilfe, etc.). Letztlich bedarf es jedoch der Überzeugung und nicht selten fallen gerade die Belange der Barrierefreiheit bei diesen häufig umfangreichen Vorhaben in einem komplexen Diskussionsprozess "ungewollt" oder beabsichtigt, "unter den Tisch". Um das Risiko der Nichtberücksichtigung zu minimieren ist es sehr wichtig, dass Diskussionsverläufe dokumentiert werden, d. h.

- Diskussionsprotokolle gegengezeichnet von den Teilnehmern
- Stellungnahmen von Experten unterzeichnet und
- Hinweise auf z. B. bestehende Sicherheitsbedenken unter Nennung des Adressaten (z .B. verantwortlicher Architekt)

rechtsverbindlich und zeitnah, d. h. nicht per Mail, nicht per Telefon, sondern schriftlich und bei wichtigen Dokumenten quittiert oder per Einschreiben mit Rückschein oder per Fax und Aufbewahrung des Sendeprotokolls binnen weniger Wochen Eingang in die Planungsakte finden!!!

#### **4. Beispielfälle**

##### **a) Uni Lüneburg:**

Ein maßgebliches Gebäude der Universität Lüneburg wurde erst kürzlich – ohne Berücksichtigung der einschlägigen Vorschriften zur Berücksichtigung von Barrierefreiheit in Gebäuden in der NBO und in den einschlägigen DIN-Normen – fertiggestellt. Bei dem Gebäude handelt es sich um eine Umsetzung eines Entwurfes des „Stararchitekten“ Daniel Libeskind. Aspekte zur Umsetzung der Barrierefreiheit wurden insbesondere mit dem Hinweis auf die überragende künstlerische Bedeutung des Entwurfs und dessen getreue Umsetzung abgewiesen. Was wäre aus rechtlicher Sicht zu tun gewesen?

## Überlegungen:

- Einschlägig ist Landesrecht, da es sich bei Uni-Gebäuden um solche einer Landeskörperschaft handelt
- individualrechtlich, d. h. z. B. durch einen behinderten Studierenden kann nur im absoluten Einzelfall (z. B. wenn er dort massiv Vorlesungen belegt und davon durch die Architektur ausgeschlossen ist) auf die Einhaltung der NBO und der entsprechenden DIN-Norm klagen. Ansonsten kann durch Einzelpersonen nicht auf die Einhaltung der einschlägigen Normen geklagt werden, da es Sache der Bauaufsicht gewesen wäre, die Einhaltung dieser Vorschriften vor Erteilung der Baugenehmigung einzufordern
- es verbleibt nur die Möglichkeit, dass ein Verband im Sinne von § 13 NGG im Rahmen einer Verbandsklage auf die Feststellung klagt, dass rechtswidrig von den einschlägigen Bauvorschriften der NBO und der entsprechend verbindlich anzuwendenden DIN-Norm abgewichen wurde!
- mit diesem Urteil wäre dann – am besten mit einer entsprechend dokumentierten Ignoranz von Expertenhinweisen im Planverfahren – Öffentlichkeitsarbeit zu leisten und das Verhalten von Verantwortlichen (Architekt, Baubehörde, Bauherr) wäre entsprechend zu skandalisieren und es wäre auf Abhilfe zu drängen (politisch).

### **b) Nicht barrierefreie Arztpraxen:**

Immer wieder kommt es vor, dass Arztpraxen für behinderte Menschen wegen der Nichtberücksichtigung von Aspekten der Barrierefreiheit gar nicht oder nur sehr eingeschränkt nutzbar sind (kein Fahrstuhl, keine Mitnahme von Blindenführhunden, etc.). hierzu heißt es jedoch in § 17 SGB I unter der Überschrift „Ausführung der Sozialleistungen“ in Absatz 1:

(1) Die Leistungsträger sind verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass

1. jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält,

2. die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen,
3. der Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird, insbesondere durch Verwendung allgemein verständlicher Antragsvordrucke und
4. ihre Verwaltungs- und Dienstgebäude frei von Zugangs- und Kommunikationsbarrieren sind und Sozialleistungen in barrierefreien Räumen und Anlagen ausgeführt werden.

#### Rechtliche Überlegungen:

- Bei § 17 SGB I handelt es sich um eine Vorschrift des Bundesrechts!
- Verpflichtet sind Sozialleistungsträger, d. h. bei Kassenärzten die gesetzlichen Krankenkassen
- Gem. § 13 BGG besteht ein Verbandsklagerecht für einschlägige Selbsthilfeverbände (z. B. DBSV)
- Zu verklagen wäre der Spitzenverband der gesetzlichen Krankenkassen, weil er in seiner „Kassenzulassung“ keinerlei Vorschriften zur barrierefreien Ausgestaltung von Kassenpraxen macht.

#### **IV. Kurzgutachten: "Haftung bei Beratung zur Barrierefreiheit"**

Die rechtliche Situation veranschaulicht das Urteil des OLG Dresden vom 19.10.2010 Aktenzeichen: 5 U 300/10. Es ging um die unentgeltliche Begutachtung eines Baumangels an einer Treppe durch einen Ingenieur.

In der Begründung wird ausgeführt:

„Es bedarf keiner abschließenden Klärung, ob zwischen den Parteien ein reines Gefälligkeitsverhältnis ohne rechtsgeschäftlichen Charakter bestanden hat oder ob/ ggf. ab wann die Parteien ein Auftragsverhältnis gemäß §§ 662 ff. BGB oder ein Gefälligkeitsverhältnis mit rechtsgeschäftlichem Charakter begründet haben. Denn auch sofern man davon ausgeht, dass der Beklagte bei der für die Kläger entfalteten Tätigkeit Rechtspflichten übernommen hat, ist eine für die geltend gemachten Schäden ursächliche Pflichtverletzung des Beklagten nicht ersichtlich.“

Die vorgenommene Differenzierung zwischen einem Vertrag mit Rechtspflichten und einem Gefälligkeitsverhältnis hat den Grund, dass für ein reines Gefälligkeitsverhältnis und Empfehlungen die Vorschrift des § 675 Absatz 2 BGB gilt:

„Wer einem anderen einen Rat oder eine Empfehlung erteilt, ist, unbeschadet der sich aus einem Vertragsverhältnis, einer unerlaubten Handlung oder einer sonstigen gesetzlichen Bestimmung ergebenden Verantwortlichkeit, zum Ersatz des aus der Befolgung des Rates oder der Empfehlung entstehenden Schadens nicht verpflichtet.“

Daher geht der Prüfung einer Haftbarkeit die Betrachtung voraus, ob ein Rechtsbindungswillen vorlag. War das nicht der Fall, ist die Haftung ausgeschlossen, § 675 Abs. 2 BGB.

##### **1. Wann liegt Rechtsbindungswillen vor?**

Das Urteil führt aus:

„Für den Umfang des Rechtsgeltungswillens einer auf eine Leistung bezogenen Abrede kommt es nicht auf den inneren Willen des Leistenden an.“

Maßgeblich ist vielmehr, inwieweit der Leistungsempfänger aus dem Handeln des Leistenden nach Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte auf einen solchen Willen schließen musste.

Letztlich ist dies eine Frage der Einzelfallwürdigung, bei der die Art der Leistung, ihr Grund und Zweck, ihre wirtschaftliche und rechtliche Bedeutung, insbesondere für den Leistungsempfänger, die Umstände, unter denen sie erwiesen wird, und die dabei bestehende Interessenlage zu berücksichtigen sind. Bei Gefälligkeiten des täglichen Lebens und solchen, die im rein gesellschaftlichen Verkehr wurzeln, wird regelmäßig nicht von einem Rechtsbindungswillen auszugehen sein (vgl. BGH, Urteil vom 22.9.1956, I ZR 198/54, zitiert nach juris, Tn. 14 f.). Dagegen stellen die wirtschaftliche Bedeutung der Angelegenheit für den Leistungsempfänger und eine besondere Sachkunde des Leistenden gewichtige Indizien für einen Rechtsbindungswillen dar, die für sich allein allerdings nicht in jedem Fall ausreichen. Für die Gesamtwürdigung des Einzelfalls können darüber hinaus weitere Gesichtspunkte wie etwa ein eigenes wirtschaftliches Interesse des Leistenden an einem Geschäftsabschluss, ein persönliches Engagement in der Form von Zusicherungen nach Art einer Garantieübernahme, das Versprechen eigener Nachprüfung von Angaben des Geschäftspartners des Auskunftsempfängers und die Hinzuziehung des Leistenden zu Vertragsverhandlungen als unabhängige neutrale Person eine Rolle spielen (vgl. BGH, Urteil vom 17.9.1985, VI ZR 73/84; Urteil vom 18.12.2008, IX ZR 12/05). In diesem Zusammenhang sind zunächst die Umstände von Bedeutung, unter denen der Kontakt der Kläger mit dem Beklagten zustande gekommen war.“

Nachdem man in der Einzelfallwürdigung nach Art und Umfang der Aufgabe und Verhältnis der Parteien von einer Gefälligkeit oder eben einer rechtlich bindenden Verpflichtung spricht, stellt sich die Frage ob ein Haftung auslösendes Verschulden vorliegt.

Der Haftungsmaßstab bemisst sich nach § 276 BGB:

„Der Schuldner hat Vorsatz und Fahrlässigkeit zu vertreten, wenn eine strengere oder mildere Haftung weder bestimmt noch aus dem sonstigen Inhalt des Schuldverhältnisses [...] zu entnehmen ist.“

## **2. Möglichkeiten der Haftungsbeschränkung bzw. Haftungsmilderung**

Eine Haftungsmilderung aus der ergänzenden Vertragsauslegung kommt in Betracht, wenn der Geschädigte sich aufgrund besonderer Umstände einem ausdrücklichen Ansinnen des Schädigers nach einer Haftungsmilderung billigerweise nicht hätte verschließen können (vgl. BGH, Urteil vom 14.11.2003, III ZR 87/02; OLG Frankfurt, Urteil vom 28.3.2007, 13 U 62/05). Bei einer solchen ergänzenden Auslegung ist jedenfalls dann Zurückhaltung geboten, wenn die Tätigkeit des Leistenden einem Vertrauensverhältnis entspringt und einen Gegenstand von wirtschaftlicher und geschäftlicher Bedeutung betrifft (vgl. BGH, Urteil vom 22.6.1956, I ZR 198/54; Urteil vom 7.10.1963, VII ZR 93/96; OLG Naumburg, Urteil vom 17.4.2003, 7 U 135/02).

Auch ein vertraglicher Haftungsausschluss oder eine entsprechende-Beschränkung ist grundsätzlich denkbar. Die Haftung wegen Vorsatzes kann dem Schuldner nicht im Voraus erlassen werden, § 276 Abs. 3 BGB. Ein Ausschluss leichter Fahrlässigkeit aber kommt in Frage.

Achtung! Die Einbringung von Geschäftsbedingungen führt möglicherweise zur Anwendung von § 305 BGB: Allgemeine Geschäftsbedingungen sind alle für eine Vielzahl (mehr als 3) von Verträgen vorformulierten Vertragsbedingungen, die eine Vertragspartei der anderen Vertragspartei bei Abschluss eines Vertrags stellt. In der Rechtsprechung wurde ein Haftungsausschluss für Planungsfehler auch schon gekippt, wenn der AGB-Verwender als Fachfirma besonderes Vertrauen in Anspruch genommen hat. (BGH NJW-RR 86, 272). Es handelt sich also wieder neu um eine Einzelfallbetrachtung. Wenn der Verwender der AGB typischerweise gesetzlich oder standesrechtlich eine Haftpflichtversicherung abschließen muss, oder es eine unangemessene Benachteiligung des Kunden darstellen würde (BGH NJW 85, 915), ist ein Haftungsausschluss möglicherweise AGB-rechtlich unwirksam. Dann gilt wieder der Haftungsmaßstab des § 276 Abs. 1 BGB.

Auch Summenmäßige Haftungsbeschränkungen sind denkbar, solange sie in einem angemessenen Verhältnis zum vertragstypischen Schadensrisiko stehen (BGH NJW 93, 355).

Gegen unvorhergesehene Schäden sind Haftungsbeschränkungen immer zulässig und soweit der AGB Verwender gesetzlich oder dem Vertrag nach zum Ausschluss berechtigt wäre (Palandt, § 307 Rn. 49).

rbm gGmbH 2014

## **Rechtsgrundlagen:**

### **§ 276 BGB Verantwortlichkeit des Schuldners**

(1) Der Schuldner hat Vorsatz und Fahrlässigkeit zu vertreten, wenn eine strengere oder mildere Haftung weder bestimmt noch aus dem sonstigen Inhalt des Schuldverhältnisses, insbesondere aus der Übernahme einer Garantie oder eines Beschaffungsrisikos, zu entnehmen ist. Die Vorschriften der §§ 827 und 828 finden entsprechende Anwendung.

(2) Fahrlässig handelt, wer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht lässt.

(3) Die Haftung wegen Vorsatzes kann dem Schuldner nicht im Voraus erlassen werden.

### **§ 675 BGB Entgeltliche Geschäftsbesorgung**

(1) Auf einen Dienstvertrag oder einen Werkvertrag, der eine Geschäftsbesorgung zum Gegenstand hat, finden, soweit in diesem Untertitel nichts Abweichendes bestimmt wird, die Vorschriften der §§ 663, 665 bis 670, 672 bis 674 und, wenn dem Verpflichteten das Recht zusteht, ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zu kündigen, auch die Vorschrift des § 671 Abs. 2 entsprechende Anwendung.

(2) Wer einem anderen einen Rat oder eine Empfehlung erteilt, ist, unbeschadet der sich aus einem Vertragsverhältnis, einer unerlaubten Handlung oder einer sonstigen gesetzlichen Bestimmung ergebenden Verantwortlichkeit, zum Ersatz des aus der Befolgung des Rates oder der Empfehlung entstehenden Schadens nicht verpflichtet.

(3) Ein Vertrag, durch den sich der eine Teil verpflichtet, die Anmeldung oder Registrierung des anderen Teils zur Teilnahme an Gewinnspielen zu bewirken, die von einem Dritten durchgeführt werden, bedarf der Textform.

## V. Verbandsklageprojekt

### "Rechte behinderter Menschen wirklich ernst nehmen"

Neue Möglichkeiten zur Umsetzung von z. B. Aspekten der Barrierefreiheit durch ein DBSV-Projekt.

Spätestens seit Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention 2009 durch die Bundesrepublik Deutschland ist die Inklusion von Menschen mit einer Behinderung eine Zielvorgabe für unsere Gesellschaft. Im Unterschied zur "Integration" ist die "Inklusion" sehr viel mehr dadurch geprägt, dass die Gesellschaft stärker dazu aufgerufen ist Rahmenbedingungen für die Einbeziehung von Menschen mit einer Behinderung zu verbessern. Das hierfür wichtigste Instrument ist wohl die Herstellung von Barrierefreiheit, vorrangig im öffentlich zugänglichen Raum. Wie Aspekte der "Barrierefreiheit" zu berücksichtigen sind wird insbesondere für die "Bundesebene" im Bundesbehindertengleichstellungsgesetz (BGG), auf Landesebene und zumeist für die Kommunen in den jeweiligen Landesbehindertengleichstellungsgesetzen grundsätzlich geregelt und im Einzelnen dann in den Fachgesetzen, wie beispielsweise in den Straßen- und Wegegesetzen oder Bauordnungen der Länder fortgeschrieben. Weiterhin ist bei der dann vorzunehmenden Ausführung der Umsetzung noch auf die Regelungen der "UN-Behindertenrechtskonvention" (BRK) und auf einschlägige DIN-Normen abzustellen.

Zwar werden heute deutlich häufiger als noch Anfang dieses Jahrhunderts die Belange von behinderten Menschen, gerade bei der Berücksichtigung von Aspekten der Barrierefreiheit insb. bei öffentlichen Neu- und Umbauten, ernst genommen und zumeist wird auch versucht Fachleute in eigener Sache oder sogar professionelle Expertise von Behindertenverbänden bei der Planung und Umsetzung einzubeziehen, trotzdem kommt es natürlich auch immer wieder vor, dass auf guten Rat nicht gehört, anderen Belangen der Vorrang gegeben oder einfach - ohne Kenntnis der einschlägigen Regelwerke - "Barrierefreiheit" umgesetzt wird, was im Ergebnis zu fragwürdigen oder katastrophalen Umsetzungsergebnissen führt. In diesen Fällen ist bisher guter Rat teuer, da einzelnen behinderten Menschen wegen des Kostenrisikos einer Klage kaum die wirksame Einforderung der korrekten Umsetzung der barrierefreien Gestaltung zuzumuten ist oder wegen fehlender

unmittelbarer Betroffenheit auch schlichtweg gar kein "Klagerecht" zusteht. Ein Aspekt den auch die Gesetzgeber bei der Verabschiedung der Behindertengleichstellungsgesetze im Auge hatten und für diese Fälle für besonders relevante Bereiche ein sogenanntes Verbandsklagerecht vorgesehen haben. Ein Verbandsklagerecht meint, dass ein Verband, der sich satzungsgemäß besonders einem Thema zuwendet, hier z. B. der Verbesserung der Teilhabechancen von Menschen mit einer Behinderung durch die Umsetzung von Aspekten der Barrierefreiheit, im eigenen Namen durch ein Gericht feststellen lassen kann, dass in einem konkreten Fall die einschlägigen Vorschriften zur Barrierefreiheit nicht oder nicht richtig berücksichtigt wurden.

Das Verbandsklagerecht nach dem BGG oder den LGGs erscheint als richtiges Mittel um Belangen der Barrierefreiheit nachhaltig Geltung zu verschaffen, wurde allerdings in den vergangenen Jahren wenig und zumeist nur erfolglos eingesetzt. Die Gründe für die bisher sehr begrenzte "Durchschlagskraft" beim Einsatz dieses Instrumentes liegen nach Einschätzung der Wissenschaft und der Experten der klageberechtigten Verbände im Bereich der Auswahl geeigneter Fälle und im begrenzten Wissen um die praktische Umsetzung einer Verbandsklage, d. h. "Was kostet ein solches Verfahren?", "Wie lange dauert es?" und "Was muss ein Verband im Vorfeld einer solchen Klage beachten?". Fragen und Probleme die übrigens auch beim Verbandsklagerecht für Verbraucherschutzverbände lange den wirksamen Einsatz dieses Instrumentes in den achtziger und neunziger Jahren verhinderte, allerdings durch eine gezielte Beratung und Coaching der Verbände durch Rechtsexperten überwunden werden konnte und heute dieses Instrument zu einer "scharfen Waffe" bei der Durchsetzung von Verbraucherschutzbelangen werden ließ.

Genau eine solche Beratung und Coaching für kleinere und mittlere Selbsthilfeverbände, die zumeist über keine hauptamtliche Rechtsexpertise verfügen, soll dieses ab dem 01.01.2017 drei Jahre laufende Projekt bieten. Im Rahmen dieses Projektes werden Verbände zunächst für die zuvor beschriebene Problematik sensibilisiert, sollen einschlägige Fälle gesammelt, priorisiert, ggf. vor Gericht gebracht und umfangreich öffentlich dokumentiert werden, so dass am Ende des Projektes hoffentlich das Verbandsklagerecht für Behindertenselbsthilfeverbände

endlich ein wirksames Instrument zur Durchsetzung von Aspekten der Barrierefreiheit wird. Besonders erwähnenswert erscheint bei diesem Projekt, dass der DBSV als Projektträger diese Leistung auch Verbänden für Menschen mit "anderen Behinderungen" anbietet und für die praktische Umsetzung weitestgehend ihre Tochtergesellschaft "Rechte behinderter Menschen gGmbH" (rbm) beauftragt, die so ihrem Namen durch die Vertretung der Interessen auch anderer Behindertengruppen als sehbehinderter und blinder Menschen endlich gerechter werden kann.

Dieser Artikel soll zunächst einmal über die neu geschaffenen Ressourcen im Rahmen des Projektes und die hierdurch entstehenden Möglichkeiten informieren. Konkret sind behinderte Menschen ab dem 01.01.2017 aufgerufen Fälle evidenter Verstöße gegen Belange der Barrierefreiheit bei der rbm zu melden, deren Geeignetheit für eine Verbandsklage dann geprüft, ggf. Kontakt mit dem einschlägigen Behindertenverband (z. B. DBSV-Landesverband) aufgenommen und die Umsetzung dann geplant würde. Für diesen Zweck richtet die rbm die Mailadresse "barrierefreiheit@rbm-rechtsberatung.de" ein und nimmt Fälle natürlich auch telefonisch in den bekannten Sprechzeiten unter den veröffentlichten Durchwahlnummern an.

Letztlich soll aber vor zu großen Erwartungen gewarnt werden, denn wie bereits dargestellt, waren die bisherigen, wenigen Verbandsklagen nur von äußerst mäßigem Erfolg gekrönt und deshalb wird es in einem ersten Schritt darauf ankommen Fälle auszuwählen, die ein positives Urteil in Aussicht stellen und das Instrument der Verbandsklage zur Durchsetzung von Barrierefreiheit in der Rechtsprechung zunächst etablieren. Dies werden extreme Fälle sein, d. h. Fälle in denen die Nichtbeachtung von Aspekten der Barrierefreiheit nicht nur die Zugänglichkeit oder Nutzbarkeit von öffentlichen Einrichtungen betreffen, sondern darüber hinausgehend sogar die Sicherheit von Menschen mit einer Behinderung bedrohen, z. B. falsch verlegte Bodenindikatoren betreffen, die bei Benutzung zu einer massiven Gefährdung von blinden Menschen führen. Wenn Ihnen solch evidente und eindeutige Fälle bekannt sind oder werden, scheuen Sie nicht Kontakt mit uns aufzunehmen und wir prüfen, ob nicht gerade Ihr Fall geeignet ist die

Trendwende bei den Verbandsklagen nach dem BGG oder dem jeweiligen LGG herbeizuführen und umso ein wenig "Rechtsprechungsgeschichte" zu schreiben.