



## **Checkliste für Verbandsklagen nach sowohl den Bundes- als auch den Landesbehindertengleichstellungsgesetzen zur Durchsetzung von Barrierefreiheit**

### **Vorbemerkung**

Das folgende Prüfschema soll eine Orientierung ermöglichen, ob eine Verbandsklage in einem konkreten Fall vermuteter Nichtbeachtung von Vorschriften zur Umsetzung von Barrierefreiheit enger in Erwägung zu ziehen ist. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der einzelnen Landesbehindertengleichstellungsgesetze sowie der leicht divergierenden materiellen Verpflichtung insb. unterschiedlicher öffentlicher Stellen, ist eine genaue Prüfung im Einzelfall unabhängig vom Ergebnis der in der Checkliste dargestellten Kriterien immer erforderlich. Die folgende Checkliste ist also kein abschließendes und vollständiges Prüfungsschema!

Die folgenden Hinweise sollen künftig um Erfahrungen aus der Praxis ergänzt werden. Anregungen sind willkommen und können gesandt werden an:

[barrierefreiheit@rbm-rechtsberatung.de](mailto:barrierefreiheit@rbm-rechtsberatung.de)

### **Individualklage, Verbandsklage, Musterklage, Prozesstandschaft?**

Welches Instrument steht für den konkreten Fall zur Verfügung?

Welches Rechtsmittel soll unter Berücksichtigung strategischer Überlegungen im konkreten Fall genutzt werden?

<https://www.dbsv.org/files/blindheit-sehbehinderung/beratung-reha/rechtliches/grundlagen-verbraucherschutzklagen-verbandsklagen.pdf>

### **Zulässigkeitsvoraussetzungen für Verbandsklagen**

Alle folgenden Punkte sind formelle Voraussetzungen für eine Verbandsklage. Liegt nur eine der folgenden Voraussetzungen nicht vor, ist eine Verbandsklage gar nicht erst zulässig!

## 1. Klagebefugnis

**a) Ist der die Klage anstrebende Verband nach dem einschlägigen Behindertengleichstellungsgesetz (des Bundes (vgl. § 15 Abs. 3BGG) oder des jeweiligen Landes) verbandsklagefähig und in seinen satzungsgemäßen Aufgaben betroffen?**

Beispielsweise heißt es in § 13 Niedersächsisches Landesbehindertengleichstellungsgesetz (NBGG) hierzu: „Ein nach § 15 Abs. 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes ... 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.“

**b) Gibt es im einschlägigen Verbandsklagerecht einen Ausschlussgrund?**

Das Verhältnis zwischen einer sog. Kollektivklage und individuellen Rechtsschutzmöglichkeiten bemisst sich auf Bundesebene nach § 15 Abs. 2 Satz 2 BGG oder beispielsweise nach § 13 Abs. 2 NBGG. Hiernach tritt die Verbandsklage grundsätzlich hinter eine mögliche Individualklage zurück, wenn ein Mensch durch eine Individualklage sein Recht verfolgen könnte. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit der Verbandsklage jedoch nicht für alle Verstöße gegen subjektives Recht ausgeschlossen. Der kollektive Rechtsschutz bleibt gemäß §15 Abs. 2 Satz 3 BGG oder § 13 Abs. 3 NBGG zulässig, wenn es sich „um einen Fall von allgemeiner Bedeutung handelt“. Eine allgemeine Bedeutung ist einem Fall insbesondere dann beizumessen, „wenn eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle vorliegt“, beispielsweise geht die Herstellung von Barrierefreiheit im öffentlichen Raum zumeist über die Bedürfnisse nur einer Person hinaus und ist dementsprechend von allgemeinem Interesse!

## 2. Klagegegner (Passivlegitimation)

Ist der vermeintliche Klagegegner nach dem jeweiligen Behindertengleichstellungsgesetz an die Verpflichtung zur Berücksichtigung von Aspekten der Barrierefreiheit gebunden oder ist ihm ausdrücklich die Benachteiligung von Menschen mit einer Behinderung verboten?

### **a) unmittelbar**

In § 2 Abs. 1 NBGG heißt es unter der Überschrift „Begriffsbestimmungen“ z.B.: „Öffentliche Stellen im Sinne dieses Gesetzes sind die Behörden, Gerichte und sonstige Einrichtungen des Landes sowie die der alleinigen Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Ausgenommen sind

1. Sparkassen,
2. Gerichte und Staatsanwaltschaften, soweit sie Aufgaben der Rechtsprechung, der Strafverfolgung oder der Strafvollstreckung wahrnehmen,
3. öffentliche Stellen im Sinne des Satzes 1, soweit sie zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten tätig werden. ...“
4. Wenn beispielsweise eine öffentliche Stelle in diesem Sinne als Bauherr auftritt (z.B. eine Kommune in Niedersachsen), ist sie unmittelbar verpflichtet Barrierefreiheit im Sinne der §§ 6 ff NBGG herzustellen. Anders wäre dies z.B. in Hessen, da diese ausdrücklich – wie in Niedersachsen die Sparkassen – nicht unter den Anwendungsbereich des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes fallen.

### **b) mittelbar**

Beispielsweise müssen bestimmte Bauvorhaben generell nach § 49 Niedersächsische Bauordnung (NBO) für die Erteilung einer Baugenehmigung Aspekte von Barrierefreiheit berücksichtigen um genehmigungsfähig zu sein. Wird § 49 NBO bei der Erteilung der Baugenehmigung nicht berücksichtigt, so liegt mittelbar durch die erteilte Baugenehmigung ein Verstoß nach dem NBGG vor, weil die Baugenehmigungsbehörde als öffentliche Stelle rechtswidrig gehandelt hat.

## **3. Richtige Klageart**

### **a) Feststellungsklage**

Zumeist ist es im Rahmen einer Verbandsklage nach den verschiedenen Gleichstellungsgesetzen nur möglich, vom zuständigen Sozial- oder Verwaltungsgericht feststellen zu lassen, dass ein Verstoß gegen geltendes Recht, z.B. gegen eine Verpflichtung zur Berücksichtigung von Aspekten der Barrierefreiheit, erfolgt ist. Aus einem solchen Urteil folgt nicht unmittelbar die Verpflichtung zur Beseitigung des Mangels, allerdings dürfte es in den

allermeisten Fällen geeignet sein einen öffentlichen Druck herzustellen um auf dem politischen Weg eine Beseitigung anmahnen zu können. Bei dieser Klage ist das Interesse an einem Urteil darzulegen! Bei einem noch nicht abgeschlossenen Vorhaben dürfte dies in aller Regel auf der Hand liegen, weil dann durch ein Urteil der Druck zur Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen für die öffentliche Stelle offensichtlich steigen dürfte. Ist eine Maßnahme jedoch schon abgeschlossen, so ist das Interesse an einer sog. Fortsetzungsfeststellungsklage darzulegen, denn eine nachträgliche Veränderung kann direkt dann mit dem Urteil nicht erstritten werden. Ein solches Fortsetzungsfeststellungsinteresse liegt in aller Regel z.B. bei einer Wiederholungsgefahr vor, beispielsweise wenn eine Bushaltestelle durch eine Kommune nicht barrierefrei umgebaut wurde, in der Zukunft aber der Umbau weiterer Bushaltestellen geplant ist.

#### **b) Verpflichtungsklage**

In einigen Gleichstellungsgesetzen ist jedoch auch eine sog. Verpflichtungsklage vorgesehen. Im Gegensatz zur Feststellungsklage kann durch diese Klage verbindlich z.B. die Umsetzung bestimmter Schritte zur Herstellung von Barrierefreiheit verlangt und ausgeurteilt werden!

Beispiel: Baut eine Kommune neue Bushaltestellen in Niedersachsen und berücksichtigt nicht die einschlägigen Vorschriften zur Herstellung von Barrierefreiheit, so kann vor Abschluss der Maßnahme eine Verpflichtungsklage zur Einhaltung der Vorschriften von §§ 6 ff NBGG durch einen klagebefugten Verband erhoben werden. Ist die Maßnahme bereits abgeschlossen, so kommt eine Fortsetzungsfeststellungsklage in Betracht. Baut ein privates Busunternehmen mit Genehmigung einer Baubehörde, verstößt aber gegen die Vorschriften der Niedersächsischen Bauordnung, so kommt eine Benachteiligung durch diese in Betracht und der Verband könnte die Baubehörde wegen einer Benachteiligung im Sinne von § 4 NBGG im Rahmen einer Feststellungsklage verklagen.

### **4. Weitere formelle Verbandsklagevoraussetzungen**

#### **a) Vorverfahrensähnliche Klagevoraussetzungen**

Vor Klageerhebung ist nach den Gleichstellungsgesetzen eine formelle Geltendmachung durch den Verband notwendig. Dieses wird in unterschiedlichen Verfahren nach dem jeweiligen Gleichstellungsgesetz durchgeführt und ist unbedingt vor Klageerhebung zu durchlaufen, nach § 16 BGG ist z.B. ein Schlichtungsverfahren vor der Schlichtungsstelle zu

durchlaufen oder nach Art. 16 BayBGG ist ein Geltendmachungsschreiben erforderlich. In einigen Ländern wird auch die Durchführung eines formellen Widerspruchsverfahrens verlangt.

### **b) Keine entgegenstehenden Entscheidungen**

Eine Verbandsklage ist zumeist (z.B. gemäß §15 Abs. 1 Satz 2 BGG oder z.B. § 13 Abs. 1 NBGG) ausgeschlossen, sofern die zu überprüfende „Maßnahme aufgrund einer Entscheidung in einem verwaltungs- oder sozialgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist“. Wurde in der Angelegenheit bereits eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung getroffen, kann eine Verbandsklage nicht mehr für denselben Streitgegenstand erhoben werden.

## **Materielle Voraussetzungen**

### **1. Liegt ein eindeutiger und verbandsklagefähiger Verstoß gegen eine verbandsklagefähige Vorschrift nach dem jeweils anzuwendenden Behindertengleichstellungsgesetz vor?**

§ 15 Abs. 1 BGG benennt die möglichen Regelungsbereiche wie folgt:

Feststellung eines Verstoßes gegen

1. das Benachteiligungsverbot für Träger der öffentlichen Gewalt nach § 7 Absatz 1 und die Verpflichtung des Bundes zur Herstellung der Barrierefreiheit in § 8 Absatz 1, § 9 Absatz 1 und § 10 Absatz 1 Satz 2 sowie in § 12a, soweit die Verpflichtung von Trägern öffentlicher Gewalt zur barrierefreien Gestaltung von Websites und mobilen Anwendungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, betroffen ist,
2. die Vorschriften des Bundesrechts zur Herstellung der Barrierefreiheit in § 46 Abs. 1 Satz 3 und 4 der Bundeswahlordnung, § 39 Abs. 1 Satz 3 und 4 der Europawahlordnung, § 43 Abs. 2 Satz 2 der Wahlordnung für die Sozialversicherung, § 17 Abs. 1 Nr. 4 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch, § 4 Abs. 1 Nr. 2a des Gaststättengesetzes, § 3 Nr. 1 Buchstabe d des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 8 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes, § 8 Abs. 3 Satz 3 und 4 sowie § 13 Abs. 2a des Personenbeförderungsgesetzes, § 2 Abs. 3 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung, § 3 Abs. 5 Satz 1 der Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung, §§ 19d und 20b des Luftverkehrsgesetzes oder

3. die Vorschriften des Bundesrechts zur Verwendung von Gebärdensprache oder anderer geeigneter Kommunikationshilfen in § 17 Abs. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch, § 82 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch und § 19 Abs. 1 Satz 2 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch.

## **2. Gibt es eine weitere gesetzliche Grundlage, gegen die verstoßen wurde?**

Nicht selten gibt es eine Verpflichtung zur Einhaltung von Standards nach Vorschriften einiger Landesbauordnungen oder nach anderen einschlägigen Gesetzen, wie Barrierefreiheit konkret umzusetzen ist. Beispielsweise heißt es in § 83 NBO: „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.

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.“

Hinweis: Je konkreter Handlungsanweisungen in anzuwendenden Normen formuliert sind, z.B. zur Umsetzung baulicher Anforderungen in öffentlich zugänglichen Gebäuden, desto besser sind Verstöße im Rahmen von Verbandsklagen angreifbar!

### **3. Gibt es Einschränkungen in der Verpflichtung?**

Als Beispiel für eine „schwache Vorschrift“ kann § 7 „Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr“ NBGG dienen. Hier heißt es in Absatz 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.“

Allein eine Verbandsklage auf diese Vorschrift zu gründen birgt wegen der vorgesehenen Möglichkeiten zur Abweichung erhebliche Prozessrisiken, denn es handelt sich lediglich um eine sog. „Soll-Vorschrift“, wirkungsgleiche Maßnahmen können gewählt werden und ein Hinweis auf eine verhältnismäßige Mittelverwendung ist bereits in der Vorschrift enthalten.

### **4. Ist die Umsetzung der Verpflichtung zur Barrierefreiheit insgesamt angemessen?**

Stehen z.B. die Kosten der notwendigen Maßnahme in einem vernünftigen Verhältnis zu den Gesamtkosten der Maßnahme und werden hierdurch z.B. sicherheitsrelevante Defizite beseitigt?

Selbst wenn eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht ausdrücklich angeordnet ist – wie in § 7 NBGG – ist eine solche grundsätzlich durchzuführen, d.h. sehr hohe Aufwendungen für die Beseitigung einer Benachteiligung oder für die Herstellung von Barrierefreiheit bei einem nur sehr kleinen Effekt könnten

immer zur Unverhältnismäßigkeit einer Klage führen. Im Ergebnis ist immer gegenüberzustellen, was die Berücksichtigung des Verlangens kostet und welche Rechtsgüter werden damit ggf. besser geschützt. Im Rahmen dieses Gedankens ist beispielsweise als geschütztes Rechtsgut „Sicherheit“ immer dem Persönlichkeitsrecht (im Sinne von Selbstverwirklichung) vorzuziehen!

## **Strategische Überlegungen**

- Kann durch eine Verbandsklage das Problem wirksam gelöst werden?
- Welche Priorität besitzt der Klagegegenstand für den jeweiligen Verband?
- Eignet sich der Fall – Offensichtlicher Verstoß gegen Barrierefreiheit
- Wie eindeutig ist die Rechtslage – Folgenabschätzung bei negativem Ausgang
- Welche Kosten kommen auf den Verband zu (Höhe der Gerichtskosten, Rechtsbeistand, ggf. Gutachterkosten) und sind die finanziellen Ressourcen vorhanden? Bei einem angenommenen Streitwert von 5000 € bei Klagen vor dem Verwaltungsgericht betragen die Gerichtskosten in der ersten Instanz beispielsweise 438,00 €).
- Kann die ggf. notwendige, begleitende Öffentlichkeitsarbeit geleistet werden?
- Ist der Fall ggf. auch ergänzend über politischen Druck zu entscheiden?