

## Vortrag:

# Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen für Verbraucherschutz- und Verbandsklagen

---

## I. Allgemeines

Das deutsche Prozessrecht ist traditionell vom Grundsatz des Individualrechtsschutzes geprägt. Dies bedeutet, dass eine Klage grundsätzlich nur zulässig ist, wenn der Kläger die Verletzung eigener Rechte geltend machen kann (vgl. Art. 19 Abs. 4 GG). Kein Klagerecht hat der Kläger hingegen, wenn es ihm um die gerichtliche Überprüfung allgemeiner Rechtsverletzungen geht, von welchen er nicht unmittelbar betroffen ist. Rechtsvorschriften, die etwa den Schutz der Natur bezwecken und somit keine individuellen Rechte Einzelner begründen, können von einzelnen Personen regelmäßig gerichtlich nicht geltend gemacht werden. Die Kontrolle der Einhaltung objektiver Rechtssätze obliegt vielmehr der Exekutive.

Gleichwohl sind überindividuelle Rechtsbehelfe wie z.B. die Verbandsklage per se nicht ausgeschlossen. Die Einführung solcher Instrumente steht im Ermessen des Gesetzgebers. Dieser hat die Pflicht, wirksame Rechtswerkzeuge zu entwickeln, um den Schutz der Grundrechte zu gewährleisten. Dabei steht ihm bei der Wahl solcher Maßnahmen ein Ermessen zu. D.h. grundsätzlich gibt es keine Verpflichtung auf überindividuelle Klageinstrumente.

Der Gesetzgeber hat in unterschiedlichen Bereichen mit dem Grundsatz des Individualrechtsschutzes gebrochen.

## II. Rechtsbehelfe in unterschiedlichen Rechtsgebieten

### 1. Umweltrecht

Aufzuzählen wären Verbandsklagemöglichkeiten im Bereich des Umweltrechts nach § 64 BNatSchG und § 2 Umweltrechtsbehelfgesetz. Danach können behördlich anerkannte Naturschutzvereinigungen ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe gegen bestimmte Entscheidungen einlegen. Es können Verletzungen von naturschutz- oder umweltbezogenen Normen geltend gemacht werden. (vgl. auch V.)

## **2. Tierschutz**

In unterschiedlichen Landesgesetzen ist ein Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzverbände vorgesehen.

## **3. Zivilrecht**

Auch im deutschen Zivilrecht gibt es die Möglichkeiten für Verbände in gerichtlichen Verfahren im Rahmen ihrer Verbandszwecke tätig zu werden.

Insbesondere sind hier die Möglichkeiten der Verbraucherschutzverbände zu nennen, Klage auf Unterlassung oder Widerruf zur Durchsetzung von Verbraucherschutzvorschriften zu erheben, die bekanntlich aufgrund von Individualbeschwerden nur unzureichend durchgesetzt werden können.

Neuestes Beispiel ist die für November geplante Einführung der Musterfeststellungklage.

## **4. Arbeitsrecht**

Im Arbeitsrecht besteht die Möglichkeit der Gewerkschaften Unterlassungsklagen gegen tarifwidrige Betriebsvereinbarungen und Regelungsabreden gerichtlich durchzusetzen.

# **III. Rechtsbehelfe im Behindertenrecht**

## **1. Allgemein**

Im Behindertenrecht erfolgte die Ausweitung der Klagerechte auf Behindertenverbände u.a. aufgrund der europäischen Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie vom 27.11.2000 (Richtlinie 2000/78/EG), wonach die Mitgliedsstaaten sicherzustellen hatten, „dass Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen, die gemäß den in ihrem einzelstaatlichen Recht festgelegten Kriterien ein rechtmäßiges Interesse daran haben [...] sich entweder im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung an den in dieser Richtlinie zur Durchsetzung der Ansprüche vorgesehenen Gerichts- und oder Verwaltungsverfahren beteiligen können.“

Hintergrund war die Vorstellung, dass es für Menschen mit Behinderung größere Hürden zur Durchsetzung ihrer Rechte gibt: Angefangen bei der erschwerten Kenntniserlangung bezüglich ihrer Rechte, über die emotionale, aber manchmal auch rein physische Herausforderung eines Gerichtsprozess, bis hin zu dem bestehenden Kostenrisiko bei zum Teil erheblich geringeren Einkommen der betroffenen Personen im Vergleich zur Allgemeinheit. Außerdem ist allgemein bekannt, dass die

Behindertenverbände mit ihren speziellen Kenntnissen die Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderung bei der gerichtlichen Durchsetzung stärken können.

Daher wurde zunächst § 63 SGB IX durch Art. 1 des Gesetzes vom 19.06.2001 zum 01.01.2001 in Kraft gesetzt, welcher durch das Bundesteilhabegesetz vom 23.12.2016 fast unverändert in § 85 SGB IX übernommen wurde. Einzige Änderung war redaktioneller Art: „behinderte Menschen“ wurde durch „Menschen mit Behinderung“ ersetzt. Bei § 63 SGB IX handelte es sich damals um eine neuartige Regelung.

Zum 01.05.2002 trat § 12 BGG in Kraft. Dabei handelte es sich um eine weitgehend mit § 85 SGB IX / § 63 SGB IX a.F. identischen Vorschrift. Inzwischen wurde der Regelungsgehalt in § 14 BGG übernommen.

Gleichzeitig wurde in § 13 a.F / § 15 BGG ein weiterer Rechtsbehelf, das Verbandsklagerecht, eingeführt.

Weitere Verbandsklagerechte in den Landesbehindertengleichstellungsgesetzen folgten.

## **2. Prozessstandschaft**

Bei § 85 SGB IX und § 14 BGG handelt es sich um eine gesetzliche Prozessstandschaft, d.h. die Verbände handeln hier anstelle eines behinderten Menschen bzw. in seinem Auftrag und machen dessen geschützte Rechte mit seinem Einverständnis gelten. Prozessstandschaft ist also die Befugnis, bei Ermächtigung durch eine von Diskriminierung betroffene Person, an ihrer Stelle im eigenen Namen gegen die Rechtsverletzung vorzugehen und entsprechende fremde Individualansprüche geltend zu machen. Über die Feststellung einer Rechtsverletzung hinaus können zum Beispiel auch Schadenersatzansprüche durchgesetzt werden.

### **Voraussetzung dafür ist:**

#### **a. Vorliegen einer Behinderung**

Diese Unterstützungsmöglichkeit besteht nur für Menschen mit einer Behinderung. Nicht ausreichend ist, dass der Mensch von einer Behinderung bedroht ist, da der Wortlaut diesbezüglich eindeutig ist. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber diese Formulierung bewusst gewählt hat, so dass eine analoge Anwendung ausscheidet.

#### **b. Rechtsverletzung**

Während bei § 85 SGB IX eine Rechtsverletzung für alle Vorschriften des neunten Sozialgesetzbuches gilt, ist bei § 14 BGG die Verletzung auf die dort aufgeführten Rechte beschränkt.

(Benachteiligungsverbot gem. § 7 Abs. 1, Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr gem. § 8 Abs. 1, Recht auf Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen gem. § 9 Abs. 1, Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken für Blinde und sehbehinderte Menschen gem. § 10 Abs. 1 S. 2, Barrierefreie Informationstechnik gem. § 12 Abs. 1 sowie bei Verstößen gegen Vorschriften des Bundesrechts, die einen Anspruch auf Herstellung von Barrierefreiheit im Sinne des § 4 oder auf Verwendung von Gebärdensprache oder anderen Kommunikationshilfen im Sinne des § 6 Abs. 3 )

Auch wenn der Wortlaut von Rechtsverletzung spricht, muss die Rechtswidrigkeit der Handlung noch nicht feststehen. Die Rechtsverletzung muss lediglich als möglich erscheinen.

### **c. Einverständnis**

Für eine wirksame Prozessstandschaft ist notwendig, dass das Einverständnis des Menschen mit Behinderung gegeben ist.

Beide Vorschriften haben anders als einige Landesgleichstellungsgesetze keinerlei Aussage getätigt über das Formerfordernis. Hier wird aber davon ausgegangen, dass die Schriftform erforderlich ist, welche aber bis zur mündlichen Verhandlung nachgeholt werden kann. Außerdem genügt kein „Generaleinverständnis“, sondern das Einverständnis muss sich auf einen konkreten Anspruch, ein konkreten Rechtsstreit beziehen.

### **d. Verband**

Die Klagebefugnis eines Verbandes unterscheiden sich in § 85 SGB IX und § 14 BGG.

Während § 85 SGB IX alle Verbände, „die nach ihrer Satzung behinderte Menschen auf Bundes- oder Landesebene vertreten und nicht selbst am Prozess beteiligt sind“ als klageberechtigt ansieht, bedarf es bei § 14 BGG der Anerkennung des Verbandes durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gem. § 15 Abs. 3 BGG.

Zur Vermeidung von Interessenkollisionen darf der Verband nicht anderweitig selbst am Prozess beteiligt sein. Dies schließt die Erlangung eines eigenen Vorteils bei erfolgreicher Klage nicht aus, so lange die Interessen des Verbandes mit denen der betroffenen Person nicht gegenläufig sind.

### **e. Sonstiges**

Schließlich müssen alle sonstigen Verfahrensvoraussetzungen vorliegen, die auch bei dem behinderten Menschen selber vorliegen müssten. Das

bedeutet, dass z.B. auch Rechtsmittelfristen gegen den Verband gelten und dem Verband keine weiter reichende Klagemöglichkeit eröffnen.

### **3. Verbandsklage**

Bei der Verbandsklage nach § 15 BGG handelt es sich dagegen um eine altruistische Klage.

Verbandsklagen sind inzwischen auch in den Landesgleichstellungsgesetzen mit Ausnahme von Thüringen vorhanden.

Das BGG-Bund kommt zur Anwendung bei Streitigkeiten in Verbindung mit der Barrierefreiheit, wenn ein Bezug zu Dienststellen und sonstigen Einrichtungen der Bundesverwaltung, einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts besteht. Dies gilt auch für Landesverwaltungen des öffentlichen Rechts einschließlich landesunmittelbarer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie Bundesrecht ausführen.

Die Landes-BGG kommen hingegen zur Anwendung, wenn es sich um Landesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts handelt, soweit sie Landesrecht ausführen. Häufig gelten diese Vorschriften auch für Gemeinden, Gemeindeverbände und die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

Beispielhaft sollen hier die Voraussetzung für eine Verbandsklage nach dem BGG aufgeführt werden, da in jeden Landesgleichstellungsgesetz minimale Unterschied zu finden sind.

§ 15 BGG räumt den Verbänden die Möglichkeit ein, eine „echte“ altruistische Verbandsklage zu erheben. Es ermöglicht dem Verband auch dann gerichtlich gegen benachteiligende Regelungen vorzugehen, wenn keine Klage eines konkret Betroffenen erhoben wird.

Zur Erhebung der Verbandsklage müssen folgende weitere Voraussetzungen erfüllt sein.

#### **a. Anerkannter Verband**

Eine Verbandsklage kann ausschließlich von einem nach § 15 Absatz 3 anerkannten Verband erhoben werden.

Es muss sich dabei um einen Verband handeln, der durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Anerkennung erteilt bekommen hat. Eine solche Anerkennung erfolgt auf Vorschlag der Mitglieder des Beirates für die Teilhabe von Menschen mit Behinderung nach § 86 SGB IX (§ 64 a.F.) und soll erteilt werden, wenn der vorgeschlagene Verband

- (1) Nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend die Belange von Menschen mit Behinderung fördert,
- (2) Nach der Zusammensetzung seiner Mitglieder oder Mitgliedsverbände dazu berufen ist, Interessen von Menschen mit Behinderungen auf Bundesebene zu vertreten,
- (3) Zum Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
- (4) Die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet (bisherige Tätigkeit, Mitgliederkreis sowie Leistungsfähigkeit sind zu berücksichtigen)
- (5) Wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftssteuergesetz von der Körperschaftsteuer befreit ist.

Die Anerkennung steht grundsätzlich im Ermessen des BMAS, allerdings muss sie in der Regel erteilt werden, wenn die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

### **b. Rechtsverletzung**

Mit der Verbandsklage kann ein Verband nur eine Verletzung der in § 15 Absatz 1 Satz 1 BGG aufgeführten Bestimmungen geltend machen. Hierbei handelt es sich Einzelvorschriften des BGG oder einzelgesetzliche Ausprägungen der Grundsätze des BGG – insbesondere der Barrierefreiheit.

### **c. kein Ausschlussgrund**

Es darf über den Streitgegenstand nicht bereits eine Entscheidung in einem sozial- oder verwaltungsgerichtlichen Verfahren erlassen worden sein, die bereits rechtskräftig ist.

### **d. satzungsgemäßer Aufgabenbereich**

Die Klage ist nur zulässig, wenn der Verband durch die Maßnahme oder das Unterlassen in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird.

### **e. allgemeine Bedeutung**

Die Verbandsklage ist grundsätzlich subsidiär, das heißt nachrangig gegenüber einer Individualklage durch eine betroffene Person. Das bedeutet, dass ein Verband grundsätzlich nur dann klagen kann, wenn nicht ein behinderter Mensch selbst seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können. Etwas anderes gilt aber dann, wenn ein Fall von allgemeiner Bedeutung vorliegt – beispielsweise bei einer Vielzahl gleich gelagerter Fälle.

Zu beachten ist, dass die Verbandsklage nur als Feststellungsklage erhoben werden kann. Ein Recht auf eine Leistungsklage ist nicht vorgesehen.

### **f. Schlichtungsverfahren**

Anders als in den Landesgleichstellungsgesetzen sieht das Bundesgleichstellungsgesetz nunmehr vor Erhebung einer Klage ein vorgelagertes Schlichtungsverfahren gem. § 16 BGG vor. Die Klage ist nur zulässig, wenn keine gütliche Einigung im Schlichtungsverfahren erzielt werden konnte. Das Schlichtungsverfahren ersetzt ein vor der Klageerhebung durchzuführendes Vorverfahren.

## **IV. Verfahren zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz**

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz wurde zum Schutz vor rassistischen Diskriminierungen sowie Diskriminierungen wegen des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität vor allem im Zivil- und Arbeitsrecht im Jahr 2006 geschaffen wurde.

Verbände können betroffene Personen in Verfahren nach dem AGG als Antidiskriminierungsverband durch Rechtsberatung sowie in der Funktion eines Beistands unterstützen. Es handelt sich also wieder um das Instrument der Prozessstandschaft. Anders als im BGG ist eine formelle Anerkennung als Antidiskriminierungsverband dabei nicht erforderlich, sondern nur eine Mindestgröße von 75 Mitgliedern oder sieben Mitgliedsverbänden. Darüber hinaus muss der Verband entsprechend seiner Satzung die besonderen Interessen benachteiligter Personen nicht gewerbsmäßig und nicht nur vorübergehend wahrnehmen (Definition in § 23 Abs. 1 AGG).

Die Rechtsberatung erlaubt Verbänden die gerichtliche wie außergerichtliche Rechtsbesorgung. Als Beistand können Verbände von

Diskriminierung betroffene Personen in mündlichen Gerichtsverhandlungen bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche aus dem AGG unterstützen. Der Beistand wird dabei, anders als Prozessbevollmächtigte, nicht anstelle der betroffenen Person, sondern neben ihr tätig und darf alle Prozesshandlungen vornehmen, zu denen die mündliche Verhandlung Anlass bietet, wie etwa Sachverhaltsschilderungen und Antragstellungen.

Bei Diskriminierungen im Arbeitsrecht können auch Gewerkschaften tätig werden. Bei groben Verstößen des Arbeitgebers gegen das Benachteiligungsverbot können der Betriebsrat oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft auch ohne Zustimmung des Betroffenen gegen den Arbeitgeber auf Unterlassung, Duldung oder Vornahme einer Handlung klagen, um die Diskriminierung zu beseitigen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Betriebsrat oder die Gewerkschaft individuelle Ansprüche des Benachteiligten im Wege einer Prozessstandschaft geltend machen kann.

## **V. Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen – ein Beispiel**

Die Rechtsbehelfsmöglichkeiten anerkannter Umweltvereinigungen sind seit dem Inkrafttreten des UmwRG im Jahr 2006 mehrfach erweitert worden. Anstoß für diese Entwicklung gaben verschiedene grundlegende Gerichtsentscheidungen:

In dem sogenannten „Trianel-Verfahren“ hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit Urteil vom 12. Mai 2011 (Rechtssache C-115/09) entschieden, dass § 2 UmwRG in seiner Fassung aus dem Jahr 2006 die Klagemöglichkeiten anerkannter Umweltvereinigungen zu sehr beschränkt. Vor dieser Entscheidung musste die mit einem Umwelt-Rechtsbehelf gerügte Vorschrift „Rechte Einzelner begründen“, d. h. zumindest auch für den Schutz der Rechte einzelner Bürgerinnen und Bürger und nicht nur für den Schutz der Umwelt oder der Allgemeinheit erlassen sein.

In dem Urteil in der Rechtssache C-72/12 („Altrip“) vom 7. November 2013 entschied der EuGH zudem, dass mit dem Umwelt-Rechtsbehelf nicht nur gerügt werden darf, dass eine erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) ganz unterblieben ist, sondern auch dass diese fehlerhaft durchgeführt wurde. Bis dahin ließ § 4 UmwRG Rechtsbehelfe nur zu, wenn die genehmigungsbegleitende UVP ganz unterblieben und nicht nachgeholt worden war.

Am 2. Juli 2014 stellte die 5. Vertragsstaatenkonferenz zur UN ECE Aarhus-Konvention mit dem Beschluss V/9h fest, dass das deutsche Recht in zwei Punkten nicht den Rechtsschutzvorgaben der Konvention genügt. Unvereinbar mit Artikel 9 Absatz 2 ist demnach, dass Umweltvereinigungen bei Rechtsbehelfen gegen besonders umweltrelevante Vorhaben nur die Verletzung solcher Vorschriften rügen können, „die dem Umweltschutz dienen“.

Warum ist dies interessant?

Gerade im Behindertenrecht wird das Verbandsklagerecht fast gar nicht verwendet. Viele Verbände beklagen, dass die ihnen gegebenen Rechte nicht ausreichend und zielführend sind. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das Klagerecht auf eine reine Feststellungsklage beschränkt ist. Dies sind alles richtige Argumente. Aber die Entwicklung der Rechtsbehelfsmöglichkeit im Umweltrecht zeigt, dass eine Veränderung der Gesetzgeber vor allem dadurch erreicht wird, dass man sie zunächst anwendet und dann gerichtlich weitere Anwendungsbereiche einfordert, möglicherweise auch durch Klagen vor dem EUGH.

In diesem Sinne hoffe ich, dass dieser Workshop dazu beitragen kann, sich auf den Weg zu machen.

Rechtsassessorin Marion Böttcher

rbm gGmbH