

Möglichkeiten der rechtlichen Durchsetzung von Barrierefreiheit im Gesundheitswesen

Workshop des DBSV und der rbm
am 30. November 2018 in Berlin

Dr. Daniel Hlava, LL.M.

- A. Rechtsquellen einer barrierefreien Gesundheitsversorgung
- B. Wege der Rechtsdurchsetzung
- C. Fallbeispiele
- D. Die Verbandsklage in der Praxis

A. Rechtsquellen einer barrierefreien Gesundheitsversorgung

A. Rechtsquellen (Auswahl)

Übergeordnete Rechtsquellen:

- Völkerrecht (UN-Sozialpakt, EMRK, **UN-BRK**, ...)
- Europarecht (EU-GRC, diverse Richtlinien)
- Verfassungsrecht (u.a. Menschenwürde, Recht auf Gesundheit, Benachteiligungsverbot, Sozialstaatsprinzip)

Rechtliche Gewährleistungen im einfachen Recht (1):

- Behindertengleichstellungsrecht (BGG Bund und Länder-BGG)
- Sozialrecht:
 - § 33c SGB I (Benachteiligungsverbot)
 - § 2a SGB V (Berücksichtigung behinderungsbedingter Bedarfe)
 - § 17 Abs. 1 Nr. 1 SGB I, §§ 72, 75, 76 SGB V, § 36 SGB IX u.a. (Sicherstellung barrierefreier Infrastruktur)
 - § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I („Hinwirkung“ auf eigene Barrierefreiheit und barrierefreie Leistungserbringung)
 - § 17 Abs. 2 SGB I (Kommunikationshilfen)
 - § 17 Abs. 2a SGB I (Verständlichkeit und Leichte Sprache)
 - Richtlinien des G-BA
 - ...

A. Rechtsquellen (Auswahl)

Rechtliche Gewährleistungen im einfachen Recht (2):

- Bauordnungsrecht (vgl. § 50 MBO)
- Landeskrankenhausrecht (§§ 1, 6 KHG: Sicherstellungsauftrag der Länder)
- Apothekenrecht (§ 4 Abs. 2a S. 1 HS. 2 ApBetrO)
- Berufsrecht (Benachteiligungsfreie Behandlung)
- Zivilrecht (§ 19 AGG)
- ...

B. Wege der Rechtsdurchsetzung

B. Wege der Rechtsdurchsetzung

1. Individuelle Durchsetzung durch **Betroffene**

- Gegen Leistungserbringer bei Verstoß gegen § 19 AGG:
 - Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche (§ 21 Abs. 1 AGG)
 - Schadensersatzansprüche (§ 21 Abs. 2 AGG)
 - Schlichtungsverfahren freiwillig oder obligatorisch (nach Landesrecht)
- Gegen öffentliche (Sozialleistungs-)Träger
 - Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG (gegen Bundesbehörden)
 - Gerichtliche Durchsetzung, falls individueller Anspruch verletzt
 - Amtshaftungsanspruch
 - Sozialrechtlicher Herstellungsanspruch
 - Erstattungsanspruch bei Selbstbeschaffung
- Ferner möglich: Individualbeschwerdeverfahren vor dem EGMR und UN-Fachausschüssen

B. Wege der Rechtsdurchsetzung

2. Kollektive Durchsetzung durch **Verbände**

- Gegen Leistungserbringer bei Verstoß gegen § 19 AGG
 - Beistandschaft für Betroffene in einem Gerichtsverfahren (§ 23 AGG)
 - Verbraucherrechtliche Verbandsklage bei:
 - Diskriminierende AGB (§ 1 UKlaG)
 - Verstoß gegen Verbraucherschutzgesetze (§ 2 UKlaG)
 - Wettbewerbsrechtliche Verbandsklage (§ 8 UWG) zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs (u.a. bei Verstoß gegen Verbraucherschutzgesetze)
 - Perspektivisch: Musterfeststellungsklage (§ 606 ZPO)
- Zielvereinbarungen nach § 5 BGG

B. Wege der Rechtsdurchsetzung

2. Kollektive Durchsetzung durch **Verbände**

- Gegen Sozialleistungsträger
 - Schlichtungsverfahren (§ 16 BGG)
 - Prozessstandschaft (§ 14 BGG, Länder-BGG; ferner § 85 SGB IX): Verband kann die Verletzung eines fremden subjektiven Rechts im eigenen Namen geltend machen, wenn der individuell Betroffene einwilligt
 - „Echte“ Verbandsklage (§ 15 BGG, Länder-BGG): Verband kann auch dann im eigenen Namen klagen, wenn keine subjektive Rechtsverletzung vorliegt

B. Wege der Rechtsdurchsetzung

3. Durchsetzung durch **Behörden**

- **Versorgungsverträge zwischen KK und Leistungserbringer**
 - Beispiel: Barrierefreiheit als Qualitätsanforderung
- **Krankenhausplanung**
 - Beispiel: Planungsziel NRW im Bereich Psychiatrie und Psychosomatik: Versorgungsangebot, das „entsprechend der Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention (...) barrierefrei zugänglich sein [muss]“.
- **Anreiz- und Sanktionssystem der Länder und KK zur Einhaltung von Qualitätsvorgaben**
 - Beispiel: Qualitätszuschläge und -abschläge (KHEntG)
- **Vergabeverfahren**
 - Beispiel § 121 Abs. 2 GWB: Berücksichtigung von „Zugänglichkeitskriterien für Menschen mit Behinderung“ bei Vergabe durch öffentliche Auftraggeber

B. Wege der Rechtsdurchsetzung

3. Durchsetzung durch **Behörden**

- Kontroll- und Sanktionsbefugnisse der Aufsichtsbehörden
 - Bauaufsicht
 - Gewerbeaufsicht bei AGG-Verstößen
 - Aufsicht über Sozialversicherungsträger und weitere Akteure im Gesundheitswesen (z.B. KV)
- Disziplinarmaßnahmen der KV
- Berufsrechtliche Sanktionen
- Beschwerde- und Unterstützungsmöglichkeiten für Betroffene (theoretisch)

C. Fallbeispiele

C. Fallbeispiele

1. Rechtsdurchsetzung barrierefreie KK

Ausgangssituation 1 – Nicht barrierefreie KK-Homepage:

- Die bundesweit agierende gesetzliche Krankenkasse K betreibt eine Homepage, auf der sie verschiedene Leistungen anbietet
- Zum Beispiel informiert sie dort allgemein über Leistungen der GKV, bietet diverse Antragsformulare zum Download an und ermöglicht Versicherten den Zugriff auf einen geschützten Bereich, in dem u.a. individuelle Gesundheitsdaten abgerufen werden können
- Das Internetangebot ist für Screenreader nicht hinreichend lesbar (z.B. einige Informationen nur als Grafik ohne Textalternative) und auf der Startseite werden keine Erläuterungen in Gebärdensprache und Leichter Sprache bereitgestellt

→ Verstoß gegen § 12a BGG i.V.m. BITV 2.0

C. Fallbeispiele

1. Rechtsdurchsetzung barrierefreie KK

Ausgangssituation 2 – Nicht barrierefreie KK-Beratungsstelle:

- K unterhält in einem Altbau eine Beratungsstelle für ihre Versicherten
 - Das Gebäude steht im Eigentum von K und wurde kürzlich kernsaniert und aufwendig umgebaut
 - Das Gebäude ist nur über Stufen zugänglich, eine Rampe ist nicht vorhanden, sodass Rollstuhlfahrer dort kein persönliches Beratungsgespräch über ihre Rechte und Pflichten wahrnehmen können
- Verstoß gegen § 8 Abs. 1 bzw. 2 BGG und § 17 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 1 SGB I (sowie § 7 Abs. 1 BGG, sofern keine kompensierenden angemessenen Vorkehrungen gewährt werden)

C. Fallbeispiele

1. Rechtsdurchsetzung barrierefreie KK

Kann der Behindertenverband V gerichtlich gegen die mangelnde Barrierefreiheit von K vorgehen?

Voraussetzungen einer Verbandsklage nach § 15 BGG:

- Anerkennungserfordernis als verbandsklagefähiger Verband nach § 15 Abs. 3 BGG
 - Anerkennung durch das BMAS auf Vorschlag bestimmter Mitglieder des Beirats für die Teilhabe behinderter Menschen
 - Erfüllen der Kriterien nach Nummer 1 bis 5 führt i.d.R. zu Anerkennungsanspruch; im Übrigen Ermessensentscheidung
 - Derzeit 30 anerkannte Behindertenverbände

C. Fallbeispiele

1. Rechtsdurchsetzung barrierefreie KK

- Zulässiger Klagegegenstand nach § 15 Abs. 1 S. 1 BGG
 - Abschließender Katalog an Bundesnormen zur Barrierefreiheit, gegen deren Verstoß eine Verbandsklage zulässig ist
 - Umfasst sind auch § 7 Abs. 1, § 8 Abs. 1, § 12a BGG und § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I
- Nicht bereits rechtskräftige gerichtliche Entscheidung in der Sache (§ 15 Abs. 1 S. 2 BGG)
- Streitgegenstand muss den satzungsgemäßen Aufgabenbereich des Verbands berühren (§ 15 Abs. 2 S. 1 BGG)
 - Beispiel: Keine Geltendmachung der Gewährung eines Gebärdensprachdolmetschers durch einen Blindenverband

C. Fallbeispiele

1. Rechtsdurchsetzung barrierefreie KK

- Nachrangigkeit der Verbandsklage (§ 15 Abs. 2 S. 2 BGG)
 - Individualrechtsschutz hat Vorrang
 - Sobald gegen Rechtsverletzung theoretisch auch Individualklage möglich wäre: „Fall von allgemeiner Bedeutung“ erforderlich
 - Vielzahl gleichgelagerter Fälle
 - bei Verstoß gegen Barrierefreiheit i.d.R. gegeben (vgl. BT-Drs. 18/7824, 43)
- Durchführung eines Vorverfahrens (§ 15 Abs. 2 S. 4 BGG)
 - Bei Landesbehörden (regionale Krankenkassen): Vorverfahren entsprechend Widerspruchsverfahren (in Länder-BGG teilweise nicht gefordert) mit unklaren Fristen
 - Bei Bundesbehörden (länderübergreifende Krankenkassen): Statt Vorverfahren obligatorisches Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG

C. Fallbeispiele

1. Rechtsdurchsetzung barrierefreie KK

Einschub: **Das Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG**

- Niedrigschwellige, kostenlose Möglichkeit der außergerichtlichen Konfliktlösung für Menschen mit Behinderung und anerkannte Verbände
- Ziel: Für alle Beteiligten „eine rasche, einvernehmliche, außergerichtliche und unentgeltliche Streitbeilegung zu ermöglichen“ (§ 1 Abs. 2 BGleiSV)
- Eingerichtet bei der/dem Bundes-Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen ([Link zur Schlichtungsstelle](#))
- Schlichtungsgegner: Nur Bundesbehörden (Individualverfahren: zudem öffentliche Stellen)
- Gegenstand: Verbandsklagefähige Rechtsverletzung (Individualverfahren: Verletzung subjektiver Rechte aus dem BGG)

C. Fallbeispiele

1. Rechtsdurchsetzung barrierefreie KK

Was kann mit einer Verbandsklage nach § 15 BGG erreicht werden?

- Feststellungsklage als einzig mögliche Klageart
- Ergebnis: Gerichtliche Feststellung, dass K einen Rechtsverstoß begangen hat
- Aber: Staatliche Träger sind an Recht und Gesetz gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG) und müssen Feststellungsurteil umsetzen, d.h. rechtswidrigen Zustand beseitigen (vgl. auch BT-Drs. 18/7824, 41)
- Problem: Keine verbindliche Vorgabe, wie Feststellungsurteil umzusetzen
- Weitergehend: § 6 Abs. 1 BGG NRW

C. Fallbeispiele

2. Rechtsdurchsetzung barrierefreie Arztpraxis

Ausgangssituation – Nicht barrierefreie Arztpraxis:

- Die Arztpraxis des Frauenarztes A ist nur über Stufen zugänglich und verfügt über keine barrierefreien Untersuchungsgegenstände Die Patientin P, die auf einen Rollstuhl angewiesen ist, wird von A darauf hingewiesen, dass eine Untersuchung in der Praxis leider nicht möglich sei und sie sich an einen anderen Arzt wenden solle
 - Maßnahmen, um P eine Untersuchung in der Praxis des A doch noch zu ermöglichen, werden nicht ergriffen
 - P's Krankenkasse K weist darauf hin, dass sie für Fragen der Barrierefreiheit von Arztpraxen nicht zuständig sei und P sich an die KV wenden solle
- Verstoß der K gegen § 17 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 SGB I
- Verstoß des A gegen § 19 AGG

C. Fallbeispiele

2. Rechtsdurchsetzung barrierefreie Arztpraxis

*Wie kann der Behindertenverband V rechtlich **gegen die mangelnde Unterstützung von K** vorgehen?*

Wege der Rechtsdurchsetzung im Beispielfall (1):

- Beschwerde bei Bundesversicherungsamt gegen K
→ Reaktionsmöglichkeiten der Aufsicht: Beratung, Verpflichtung zur Beseitigung der Rechtsverletzung, Zwangsmittel, etc.
- Schlichtungsverfahren mit K nach § 16 BGG
→ Mögliches Ziel: Maßnahmen der Bewusstseinsbildung bei A; Regelung von Barrierefreiheit in Versorgungsverträgen, inklusive finanzieller Unterstützung für Umbaumaßnahmen
- Verbandsklageverfahren gegen K nach § 15 BGG
→ Ziel: Feststellung einer Verletzung von § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I

C. Fallbeispiele

2. Rechtsdurchsetzung barrierefreie Arztpraxis

*Wie kann der Behindertenverband V rechtlich **gegen die mangelnde Barrierefreiheit von A** vorgehen?*

Wege der Rechtsdurchsetzung im Beispielfall (2):

- Beschwerde bei Kassenärztlicher Vereinigung
→ Disziplinarmaßnahme gegen A (Verwarnung bis zu Geldbuße)
- Beschwerde bei Ärztekammer
→ Berufsrechtliche Sanktion gegen A (Warnung bis zu Geldbuße)
- Beschwerde bei Gewerbeaufsicht wegen Unzuverlässigkeit (strittig bei § 19 AGG)
→ Maßnahmen zur Gefahrenabwehr (Aufklärung über Rechtsfolgen bis zu teilweiser Gewerbeuntersagung)
- Zielvereinbarung mit A zur Herstellung von Barrierefreiheit
- Verbraucherverbandsklage nach § 2 UKlaG

C. Fallbeispiele

2. Rechtsdurchsetzung barrierefreie Arztpraxis

Voraussetzungen einer Verbandsklage nach § 2 UKlaG (1):

- Verletzung einer Verbraucherschutzvorschrift
 - § 2 Abs. 2 UKlaG: nicht abschließende Liste mit Verbraucherschutzgesetzen
 - § 19 AGG nicht enthalten, hat aber verbraucherschützenden Charakter: Schutz vor Diskriminierung bei Massengeschäften (strittig)
- Verbandsklageberechtigte Stellen (§ 3 UKlaG)
 - Allgemein: Wirtschaftsverbände, IHK bzw. Handwerkskammern und „qualifizierte Einrichtungen“
 - VSS der Eintragung als qualifizierte Einrichtung durch das BfJ (§ 4 UKlaG):
 - Satzungsregelung
 - Mindestgröße und Mindestbestehen des Verbands
 - Gewährleistung, dass Verband Tätigkeiten dauerhaft wirksam und sachgerecht erfüllt
 - Derzeit: 78 qualifizierte Einrichtungen, darunter ein Behindertenverband

C. Fallbeispiele

2. Rechtsdurchsetzung barrierefreie Arztpraxis

Voraussetzungen einer Verbandsklage nach § 2 UKlaG (2):

- Berührung kollektiver Verbraucherinteressen: Geltendmachung „im Interesse des Verbraucherschutzes“
→ Reicht die Benachteiligung aufgrund mangelnder Barrierefreiheit über den Einzelfall hinaus, dann regelmäßig (+)
- Kein Rechtsmissbrauch (§ 2b UKlaG)

C. Fallbeispiele

2. Rechtsdurchsetzung barrierefreie Arztpraxis

Was kann mit einer Verbandsklage nach § 2 UKlaG erreicht werden?

- **Unterlassungsanspruch**
→ Ziel: Unterlassen der rechtswidrigen Unterlassung/Versagung angemessener Vorkehrungen; im Ergebnis: Vornahme einer zumutbaren Handlung
- **Beseitigungsanspruch**
→ Ziel: Beseitigung der Folgen, die durch die andauernde Störung (Barrieren) entstanden sind
→ Konkrete Bedeutung noch unklar

D. Die Verbandsklage in der Praxis

D. Die Verbandsklage in der Praxis

- Verbandsklagen zur Rechtsdurchsetzung von Barrierefreiheit und Benachteiligungsverbot bislang (fast) nicht genutzt
- Hemmnisse für BGG-Verbandsklage (laut Evaluation 2014):
 - Mangelnde finanzielle (50,2 %), personelle (45,5 %) und zeitliche (39,0 %) Ressourcen
 - Es wird lieber nach Lösungen ohne Klageverfahren gesucht (40,6 %)
 - Zugangshürden zur Klageerhebung zu hoch (37,8 %)
 - Fehlendes Know-how (32,2 %)
 - Zu geringe Wirkung des Feststellungsurteils (24,5 %)
 - Wunsch, die Zusammenarbeit mit den Behörden nicht zu gefährden (13,6 %)

Hlava, [Barrierefreie Gesundheitsversorgung](#) – Rechtliche Gewährung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsdurchsetzung, Baden-Baden 2018.

Welti/Groskreutz/Hlava/Rambausek/Ramm/Wenckebach, [Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes](#) – Abschlussbericht, BMAS-Forschungsbericht Sozialforschung 445, Bonn Berlin 2014.

Welti/Frankenstein/Hlava, [Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht](#), Gutachten erstattet für die Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz, Berlin 2018.

**Vielen Dank
für die Aufmerksamkeit!**