

Verbandsklage als strategisches Instrument

Einblicke in die schweizerische Praxis zum Behindertengleichstellungsrecht

Tarek Naguib, Integration Handicap Schweiz

Zusammenfassung des Referates vom 25. Februar 2011, Seminar „Aktiv gegen Diskriminierung: Was Verbände vor Gericht erreichen können“ im Rahmen des Projekts „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“ am Deutschen Institut für Menschenrechte

Das geltende schweizerische Behindertengleichstellungsrecht sieht bei Benachteiligungen im Rahmen von Neu- und Umbauten und bei Diskriminierungen Privater im Rahmen von Dienstleistungsangeboten ein Verbandsbeschwerde- bzw. Verbandsklagerecht vor. Seit Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes wurde von diesem Recht noch nicht oft Gebrauch gemacht, jüngst jedoch entdecken die Behindertenorganisationen das Verbandsklage- bzw. Verbandsbeschwerderecht verstärkt als strategisches Instrument zur Fortentwicklung der Rechtspraxis und zur Verbesserung des geltenden Rechts.

Fälle aus der Praxis

In den letzten drei Jahren wurden von der Behindertenorganisation Integration Handicap (www.integrationhandicap.ch) mit Unterstützung der Fachstelle Égalité Handicap (www.egalite-handicap.ch) 5 Verbandsklagen bzw. Verbandsbeschwerden und -einsprachen ergriffen:

- Eine Beschwerde richtete sich gegen die Schweizerischen Bundesbahnen SBB, die im Rahmen eines Bahnhofumbaus ungenügende Vorkehrungen zur barrierefreien Ausgestaltung des Bahnsteiges einplanten. Die Beschwerde wurde wegen unverhältnismässiger finanzieller und logistischer Aufwendung abgewiesen, so die Meinung des Gerichts.
→ [Gerichtsurteil vom 19. November 2008](#) („Perronkante Bahnhof Walenstadt, Homepage der Fachstelle Égalité Handicap)
- Vor zwei Jahren führte Integration Handicap im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens erfolgreich Einsprache gegen die Eidgenössische Technische Hochschule ETH, die ihr neues Learning-Center für Menschen mit einer Körperbehinderung sowie für Sehbehinderte und blinde Menschen mangelhaft plante.
 - o [Fallschilderung](#) (Homepage von AGILE Behindertenselbsthilfe Schweiz)
- Erfolgreich war ein bis vor das Bundesgericht ausgefochtenes Verfahren im Rahmen einer Verbandseinsprache der „Stiftung zur Förderung einer behindertengerechten baulichen Umwelt“: Beim Projekt Seefeldstraße Zürich wurden ertastbare Randabschlüsse bei Veloauffahrten und Trottoirüberfahrten sowie eine ertastbare Kennzeichnung der Trottoirüberfahrten gefordert.

- [Gerichtsurteil vom 24. November 2009](#) („Bauliche Gestaltung des Straßenraums“, Homepage der Fachstelle Égalité Handicap)
- Anhängig ist weiter eine Verbandsklage gegen einen Genfer Kinobetreiber, der einem Rollstuhlfahrer den Einlass verweigerte mit der Begründung, er könne im Falle eines Brandes nicht selbständig aus dem Gebäude fliehen.
 - [Fallschilderung](#) (Fall 5, Homepage der Fachstelle Égalité Handicap)
- Aktuell anhängig sind auch eine Verbandsklage und eine Verbandsbeschwerde gegen die Fluggesellschaft Easyjet, die einem Rollstuhlfahrer verweigerte, ohne Begleitperson zu fliegen. Wie im Kino-Fall ist auch hier zu klären, ob ein bedeutendes Sicherheitsinteresse gegen das Gleichheitsanliegen vorliegt.
 - [Fall und Medienmitteilung](#) (Homepage der Fachstelle Égalité Handicap)
 - [Filmbeitrag im „Kassensturz“](#) (Magazin für Konsumentenschutz)

Zwecke von Verbandsklagen/-beschwerden

Eine Verbandsklage hat aus der Perspektive von Integration Handicap unterschiedliche Zwecke zu erfüllen. Diese betreffen einerseits das Interesse des Individuums, das von einer Benachteiligung oder Diskriminierung betroffen ist, möglichst wirksam und einfach Zugang zum Rechtsverfahren zu haben. Andererseits gilt es aber auch das übergeordnete öffentliche Interesse der Gleichstellung, unabhängig von Einzelfällen, aktiv zu fördern. Im Wesentlichen soll es darum gehen, die Praxis des geltenden Rechts zu entwickeln und zudem - falls notwendig - gesetzgeberische Defizite zu erhellen. Konkret:

- **Unterstützung, Ermächtigung von Betroffenen:** Die Ziele bestehen in einer mentalen Entlastung der von Diskriminierung betroffenen Person, in einer Herstellung von Waffengleichheit sowie ebenso in der Abnahme des Kostenrisikos.
- **Klärung der Rechtslage:** Bei unsicherer Rechtslage kann durch eine Verbandsklage Rechtssicherheit geschaffen werden. Ebenso führt eine Klärung der Rechtslage zur Ermächtigung von Diskriminierungs-betroffenen und Erhöhung ihrer Chancen. Schließlich gilt es mittels Verbandsklagen auch diskriminierende Praxen zu beseitigen.
- **Rechtslücken transparent machen:** Ziel ist es weiter, gesetzgeberische Defizite transparent zu machen, damit entsprechende rechtspolitische Postulate formuliert und mittels Lobbying bearbeitet werden können.
- **Sensibilisierung der Öffentlichkeit:** Verbandsklagen und -beschwerden eignen sich zudem im Besonderen, die Öffentlichkeit auf Diskriminierungen hinzuweisen, sie für die Anliegen von Menschen mit Behinderung zu sensibilisieren und in der Öffentlichkeit und bei wichtigen Akteuren Interesse für Gleichstellungsanliegen zu wecken.
- **Durchsetzung eines öffentlichen Interesses:** Benachteiligungen belasten nicht immer unmittelbar eine spezifische Person. Dies gilt etwa für Barrieren in Bauvorhaben, die noch nicht in die Realität umgesetzt sind. Dennoch besteht ein grundsätzliches Interesse der Gleichstellung im Sinne einer präventiven Verhinderung von Benachteiligungen. Dieses gilt es über Verbandsbeschwerden und -klagen sicherzustellen.

- **Stärkung des Instruments der Verbandsklage:** Da bis anhin sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland insgesamt relativ wenige Verbandsklagen und -beschwerden gewagt wurden, ist es notwendig, über konkrete Verbandsklageverfahren die Organisationen zu motivieren, das Instrument zu verwenden. Durch Vorbilder werden weitere Aktionen motiviert.

Umgang mit dem Risiko „Niederlage“

Grundsätzlich können Verbände mit einer Verbandsklage oder -beschwerde nur gewinnen, dies sowohl bei einem Obsiegen als auch bei einer „Niederlage“ vor Gericht. Denn Verbandsklagen sind nicht nur dazu da, unmittelbar im individuellen Fall das Gleichheitsanliegen durchzusetzen, sondern - wie bereits erwähnt - darüber hinaus auch im Rahmen einer langfristigen Strategie Gleichstellungsanliegen durchzusetzen. Dies braucht einen langen Atem und eine gute Strategie. Und auch dafür sind Verbandsklagen bzw. -beschwerden da. Was sind denn nun die Risiken? Wie ist mit ihnen umzugehen, insbesondere: wie lassen sie sich in positive Entwicklungen in Richtung Gleichstellung ummünzen?

- **Risiko 1: Rechtslage unvorteilhaft geklärt:** Eine „Niederlage“ vor Gericht kann bedeuten, dass die Rechtslage unvorteilhaft geklärt wurde. Konkret könnte dies heißen, dass ein Gericht feststellt, dass eine gewisse Benachteiligung rechtlich zulässig ist. Dies könnte dann quasi ein Blankoschein sein, künftig weiter oder gar noch intensiver zu benachteiligen.

Maßnahmen:

- o Das Risiko sollte von Anfang an bewusst einkalkuliert werden. Dies hätte zur Folge, dass geprüft wird, welche Schritte nach einer „Niederlage“ einzuleiten sind, so etwa: „Skandalisierung in der Öffentlichkeit“ und Formulierung rechtspolitischer Postulate mit einem entsprechenden intensiven Lobbying gegenüber dem Gesetzgeber.
- o Darüber hinaus ist es sogar denkbar, bewusst eine Klage oder Beschwerde einzureichen, die man verlieren wird. Dies ist etwa dann sinnvoll, wenn man den Gesetzgeber motivieren möchte, eine konkrete gesetzgeberische Lückenfüllung vorzunehmen.
- **Öffentliche Meinung unvorteilhaft sensibilisiert:** Gerade im Rahmen öffentlichkeitswirksamer Verbandsklagen und -beschwerden gibt es stets ein kleines Risiko, dass sich die Sympathien der Öffentlichkeit nicht zugunsten des Gleichstellungsanliegens auswirken, so etwa dann, wenn Gleichstellung „zu viel“ kostet.

Maßnahmen:

- o Auch mit diesem Risiko sollten die Verbände bewusst umgehen. So gehört etwa zu einer klugen Verbandsklage auch eine kluge Kommunikationsstrategie, die darauf aufbaut, selbstbewusst Sympathien zu wecken. Kaum hilfreich sind etwa das Wecken von Mitleid oder ein „zu aggressives“ und penetrantes Auftreten („Zwängerei“) in der Öffentlichkeit.
- **Enttäuschung der von Diskriminierung betroffenen Person:** Ein besonders ernst zu nehmendes Risiko ist die Enttäuschung der von Diskriminierung be-

troffenen Person (im Extremfall: sekundäre Viktimisierung). Dies kann einen inneren Rückzug bedeuten, ein unvorteilhaftes Akzeptieren von Benachteiligungen und gar in eine „Opferrolle“ münden.

Maßnahmen:

- Das Risiko sollte von Anfang an durch einen bewussten Umgang in der Beratungspraxis verhindert werden. Es gilt die oberste Maxime: Das Interesse der betroffenen Person geht stets vor die strategischen Interessen von Verbänden!
 - Das setzt voraus, dass man über sämtliche Optionen in der Beratungsarbeit offen informiert und ebenso die strategischen Interessen transparent kommuniziert. Sämtliche Vor- und Nachteile sind offen darzustellen, abzuwägen und zu kommunizieren.
 - Zudem ist die von Diskriminierung betroffene Person zu jedem Zeitpunkt eines Rechtsverfahrens auch mit psychosozialer Beratung zu betreuen und vor Angriffen von Außen zu schützen.
- **Schwächung von Verbänden:** Weitere Risiken von „Niederlagen“ können Schwächungen der Verbände im Innen- und Außenverhältnis sein. Nach außen verliert man möglicherweise an Verhandlungsmacht und politischem Gewicht. Nach innen kommt es unter Umständen zu Unsicherheiten betreffend die Anwendung von Verbandsklagen.

Maßnahmen:

- Auch hier gilt der Grundsatz des bewussten Umgangs mit dem Risiko. Verbandsklagen müssen wohl überlegt sein, insbesondere sollte geklärt werden, ob die positiven und reaktiven Elemente einer „Niederlage“ überwiegen.
- Ebenso sollten Verbandsklagen innerhalb des Verbandes breit abgestützt sein, indem auch transparent über Vor- und Nachteile informiert und diskutiert wird.
- Im Außenverhältnis wiederum braucht es ein selbstbewusstes und informiertes Auftreten.

... und zum Schluss ...

Die Teilnehmenden des Seminars haben es mehrfach gesagt: „Auf Hoher See und vor Gericht ist man in Gottes Hand!“. Daraus sollten nun die richtigen Schlüsse gezogen werden, wie etwa: „Nicht nur auf Hoher See, sondern auch vor Gericht sollten die Segel also bewusst gesetzt werden. Und: Je mehr Wind entgegenkommt, desto besser fährt das Schiff. Schließlich: Windwenden können weder einem Schiff noch einem Verbandskläger was anhaben, sofern er oder sie klug vorgeht!!“