

## Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge  
– Diskussionsbeitrag Nr. 1/2015 –

29.01.2015

### **Gleichberechtigter Zugang zur Justiz – Zu den Verbesserungsmöglichkeiten des Nationalen Aktionsplans im Hinblick auf Art. 13 Abs. 1 UN-Behindertenrechtskonvention**

von Dr. Johanna Wenckebach, Beelitz

Auf den Inklusionstagen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im November 2014<sup>1</sup> hat sich der Workshop „Persönlichkeitsrechte II“ damit befasst, inwieweit der „Nationale Aktionsplan“ im Hinblick auf den Zugang zum Recht und zur Justiz verbesserungsfähig ist. Der folgende Text basiert auf den Thesen, mit denen die Autorin im Rahmen des Workshops in die Diskussion des Themas eingeführt hat.

#### **I. Zugang zur Justiz – worum geht es?**

In der UN-Behindertenkonvention (UN-BRK) steht in Art. 13 Abs. 1:

*„Die Vertragsstaaten gewährleisten Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Menschen Zugang zur Justiz, unter anderem durch verfahrensbezogene und altersgemäße Vorkehrungen, um ihre wirksame mittelbare und unmittelbare Teilnahme, einschließlich als Zeuginnen und Zeugen, an allen Gerichtsverfahren, auch in*

*der Ermittlungsphase und in anderen Vorverfahrensphasen, zu erleichtern.“*

Aufgrund von Art. 13 UN-BRK ist das Thema „Zugang zur Justiz“ auch ein Teil des Nationalen Aktionsplans (NAP), der die Umsetzung der UN-BRK voranbringen soll und dafür konkrete Ziele setzt.

Beim Zugang zur Justiz geht es um die Persönlichkeitsrechte behinderter Menschen, die in allen Lebensbereichen handlungsfähig sein sollen. Aber nicht nur das: Letztlich geht es um die Wirksamkeit aller (anderen) Rechte. Denn jedes politisch noch so hart erkämpfte Recht steht nur auf dem Papier – und verändert nichts – wenn es nicht durchgesetzt werden kann. Für die Durchsetzung des Rechts ist in unserem System die Justiz verantwortlich. Dazu gehören die Gerichte, aber auch – als Vorverfahrensphase – die Widerspruchsstellen in der Verwaltung. Nur wenn Zugang zur Justiz besteht, kann ein rechtmäßiger Zustand auch erstritten werden. Für eine Person, die sich ungerecht behandelt fühlt und deshalb vor Gericht zieht oder Widerspruch gegen einen Bescheid der Verwaltung einlegt, hilft aber auch ein Gerichtsurteil oder ein neuer Bescheid nichts,

<sup>1</sup> Mehr Informationen und Dokumentation unter [www.gemeinsam-einfach-machen.de](http://www.gemeinsam-einfach-machen.de) (abgerufen im Dezember 2014).

wenn die Person nicht versteht oder wahrnehmen kann, wie und warum über ihre Rechte und ihre Rechtsstellung entschieden wurde. Das Ziel des Rechts, Rechtsfrieden zu schaffen, kann dann nicht erreicht werden.

Weil es in einem Rechtsstaat wichtig ist, seine Rechte vor Gericht geltend machen zu können, steht in Art. 103 Abs. 1 Grundgesetz (GG), dass vor Gericht jeder Anspruch auf rechtliches Gehör hat. Es gibt auch eine Rechtsweggarantie gegen die Verwaltung in Art. 19 Abs. 4 GG. Zudem beinhaltet Art. 3 GG, dass vor dem Gesetz alle Menschen gleich sind und niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf.

Im Teilhaberbericht ist der Zugang zur Justiz und zum Recht leider kein Thema, so dass er bisher keine Erkenntnisse liefert, inwieweit in der Praxis ein barrierefreier Zugang zum Recht im Sinne des Art. 13 UN-BRK bereits besteht oder wo es Schwierigkeiten gibt. Der NAP könnte sicher konkretisiert werden, wenn es mehr Daten hierzu gäbe.

## II. Bewusstseinsbildung bei den Akteurinnen und Akteuren

Im Nationalen Aktionsplan heißt es:

*„Fortbildungen für Richterinnen und Richter zum Thema Menschen mit Behinderungen leisten einen Beitrag zur Bewusstseinsbildung in diesem Bereich.“<sup>2</sup>*

Sicherlich arbeiten Richterinnen und Richter unter großem Zeitdruck. Und Sie sind ständig gefordert, sich zu neuen Entwicklungen des Rechts fortzubilden. Für eine Richterin deren „täglich Brot“ beispielsweise das Zivilrecht ist, erscheint es womöglich nicht naheliegend, sich in ihrer knappen Fortbildungszeit mit der UN-BRK zu befassen; das scheint mit den von ihr zu bewältigenden

Rechtsfragen womöglich wenig zu tun zu haben. Und bei eben dieser Annahme setzt die Notwendigkeit der Bewusstseinsbildung an, die für den gleichberechtigten Zugang zur Justiz eine wichtige Rolle spielt. Schließlich sind Richterinnen und Richter wesentliche Akteure – nicht nur für Art. 13 UN-BRK, sondern auch für die Umsetzung aller anderen einklagbaren Rechte.<sup>3</sup>

Dies ähnelt zwar Art. 13 Abs. 2 der UN-BRK. Dort sind aber neben der im Nationalen Aktionsplan benannten Richterschaft *alle* „im Justizwesen tätigen Personen, einschließlich des Personals von Polizei und Strafvollzug“ als Zielgruppe für Fortbildungen genannt.

## III. Ausbaufähige Regeln zum Zugang zur Justiz im einfachen Recht

Es bestehen bereits einige Vorschriften, die für den barrierefreien Zugang zur Justiz konkrete Vorgaben machen, nämlich im Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) und in der Zivilprozessordnung<sup>4</sup>. In § 191a Abs. 1 GVG ist beispielsweise vorgesehen, dass blinden oder sehbehinderten Personen die für sie bestimmten Dokumente in einer für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden. Außerdem soll gemäß § 186 GVG die Verständigung mit einer hör- oder sprachbehinderten Person in der Verhandlung ermöglicht werden. Grundsätzlich kann sich im Strafprozess auch eines anwaltlichen Beistands bedienen, wer als Zeugin oder Zeuge vernommen wird.<sup>5</sup>

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in einem aktuellen Beschluss<sup>6</sup> wichtige Aussagen dazu gemacht, wie die bestehenden

<sup>2</sup> Nationaler Aktionsplan, S. 92.

<sup>3</sup> Siehe auch Welti/ Groskreutz/ Hlava/ Rambašek/ Ramm/ Wenckebach, Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes, 2014, S. 504.

<sup>4</sup> § 483 Zivilprozessordnung.

<sup>5</sup> § 68b Strafprozessordnung.

<sup>6</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 10.10.2014 – 1 BvR 856/13 –, juris.

Gesetze über den Zugang zur Justiz zu verstehen sind. Das Gericht hatte sich dabei mit dem Antrag eines sehbehinderten Beschwerdeführers zu befassen. Dieser hatte verlangt, dass ihm die Prozessunterlagen aus dem von ihm geführten zivilgerichtlichen Verfahren in Blindenschrift zur Verfügung gestellt werden. Das BVerfG hat seine Beschwerde nicht angenommen. Sie habe keine Aussicht auf Erfolg, so der Beschluss.

Das Gericht hat aber mit Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 13 UN-BRK festgehalten:

*„Gesetzgeber und Rechtsprechung sind [...] gefordert, bei Gestaltung und Auslegung der Verfahrensordnungen der spezifischen Situation einer Partei mit Behinderung so Rechnung zu tragen, dass ihre Teilhabemöglichkeit der einer nichtbehinderten Partei gleichberechtigt ist.“<sup>7</sup>*

Dann kann aber wiederum in dem Beschluss gelesen werden, dass eine durch Rechtsanwälte vermittelte Teilhabe am Prozess ausreichen soll. So heißt es:

*„Eine **gleichberechtigte Teilhabe am Prozess** setzt nicht zwingend voraus, dass der sehbehinderten Partei die Prozessunterlagen in Blindenschrift vorliegen müssen. Ist der Streitstoff übersichtlich und die Partei anwaltlich vertreten, so ist grundsätzlich die Annahme gerechtfertigt, dass ihr der Prozessgegenstand ohne Informationsverlust und ohne eine Beschränkung ihrer Teilhabemöglichkeit von ihrem Rechtsanwalt vermittelt wird, zumal ihre Unterrichtung zu [...] den] Pflichten [eines Anwalts] gehört.“<sup>8</sup>*

Bei dieser Auslegung des Art. 13 UN-BRK ist allerdings fraglich, ob der Dimension des

Anspruchs als Persönlichkeitsrecht ausreichend Rechnung getragen wurde.

#### IV. Regelungen nur für „Hör- oder Sehbehinderungen“?

Die Gesetze, die den Zugang zur Justiz regeln, sprechen bisher nur von Menschen mit Hör- oder Sehbehinderungen. Es stellt sich die Frage, wie es mit anderen Behinderungen beim Zugang zur Justiz steht, insbesondere mit geistigen Behinderungen. Vor Gericht kann nur prozessieren, also Anträge stellen und Erklärungen abgeben, wer als geschäftsfähig<sup>9</sup> gilt. Wer nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch als geschäftsunfähig gilt, muss sich vor Gericht vertreten lassen.<sup>10</sup> Hier geht es dann um das Betreuungsrecht, das – aufgrund von Art. 12 UN-BRK – auch Gegenstand des Nationalen Aktionsplans<sup>11</sup> ist. Bei den entsprechenden Zielen zur Reform des Betreuungsrechts sollte bedacht werden, dass es hier neben den Persönlichkeitsrechten des Art. 12 UN-BRK auch um das in Art. 13 UN-BRK normierte Recht geht, Zugang zur Justiz zu erhalten.

Zudem decken die Vorschriften über die Teilhabe an Gerichtsverfahren nicht alle Bereiche ab, die den Zugang zur Justiz betreffen. Deshalb steht im Nationalen Aktionsplan bereits:

*„Der barrierefreie Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen wird weiter verbessert. Etwaige Lücken im Bereich des Straf- und Bußgeldverfahrens sowie [im Be-*

<sup>7</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 10.10.2014 – 1 BvR 856/13 –, juris, Rn. 6.

<sup>8</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 10.10.2014 – 1 BvR 856/13 –, juris, Rn. 9.

<sup>9</sup> Das Gesetz definiert hier negativ: „Geschäftsunfähig ist: 1. Wer nicht das siebente Lebensjahr vollendet hat, 2. Wer sich in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit befindet, sofern nicht der Zustand seiner Natur nach ein vorübergehender ist.“, § 104 Bürgerliches Gesetzbuch.

<sup>10</sup> Vgl. §§ 104 ff. BGB; § 52 Zivilprozessordnung.

<sup>11</sup> Nationaler Aktionsplan, S. 90.

*reich] der Familien- und freiwilligen Gerichtsbarkeit werden geschlossen.“<sup>12</sup>*

Sollen die Lücken tatsächlich geschlossen werden, bedürfte es sicherlich einer Analyse, um das „Etwaige“ genauer benennen zu können. Dazu würde auch eine Debatte um barrierefreie Bescheide von Verwaltungsbehörden gehören. Hier bestehen im einfachen Recht Lücken:<sup>13</sup> Für Sozialverfahren und für die Ausführung von Sozialleistungen wurden Regelungen in § 17 Abs. 2 S. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) I und in § 19 Abs. 2 S. 2 SGB X geschaffen. Demnach haben Hörbehinderte das Recht, Gebärdensprache zu verwenden. Die Aufwendungen für einen Dolmetscher sind von der Behörde oder dem jeweiligen Leistungsträger zu tragen. Die Regelungen betreffen jedoch nur das Verwaltungsverfahren, für die das Sozialgesetzbuch gilt, nicht aber Verwaltungsverfahren, die z. B. mit der Sozialhilfe (nur) im Zusammenhang stehen, z. B. die Befreiung von Rundfunkgebühren.

Für Verwaltungsverfahren der Bundesbehörden enthalten §§ 9 und 10 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) wichtige Regelungen (für die Landesbehörden gelten entsprechende Landesgesetze).<sup>14</sup> Demnach haben Träger der öffentlichen Gewalt bei der Gestaltung von u. a. schriftlichen Bescheiden „eine Behinderung von Menschen zu berücksichtigen“, § 10 Abs. 1 BGG. Dabei handelt es sich um einen einklagbaren Rechtsanspruch.<sup>15</sup> Allerdings begünstigt die Verordnung über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung (VBD), in der Näheres geregelt ist, ausschließlich blinde und sehbehinderte Personen. Zudem muss die Ausstellung eines Bescheides in der für Sehbe-

hinderte wahrnehmbaren Form nicht zwangsläufig gleichzeitig mit der Bekanntgabe erfolgen (§ 4 VBD), die jedoch z. B. Klagefristen in Gang setzt.

## **V. Hürden der Rechtsdurchsetzung – hilft die Verbandsklage?**

Um Rechte vor Gericht durchzusetzen und einzufordern, müssen Betroffene große Hürden überwinden: Zuerst muss eine Person ihre Rechte erst einmal kennen. Außerdem kostet es Geld, einen Prozess zu führen: Jenseits des Sozialrechts werden Gerichtskosten erhoben. Zudem müssen Anträge gestellt und die komplizierten Regelungen der Prozessordnungen der verschiedenen Gerichtszweige eingehalten werden, so dass sicherlich gilt: Je professioneller die Partei auftritt (oder sich vertreten lässt), umso größer die Erfolgsaussichten eines Rechtsstreits. Und auch Anwältinnen und Anwälte sind teuer. Neben der Angst vor finanziellen Nachteilen ist es außerdem eine große Barriere psychischer Art, sich den emotionalen Herausforderungen eines Rechtsstreits zu stellen; Eine Person muss dabei vielleicht über Dinge sprechen, die ihr unangenehm sind – ein großes Problem in Belästigungsfällen; vielleicht werden im Prozess auch Dinge über die Person selbst gesagt, die sie verletzen. Das ist gerade bei Klagen gegen Diskriminierungen ein Grund, Betroffene von Klagen abzuhalten.

Um zu helfen, diese Hürden zu überwinden, wurde in § 13 BGG die Möglichkeit der Verbandsklage geregelt.<sup>16</sup> Verbandsklagen ermöglichen, dass nicht die persönlich Betroffenen sich dem Prozess stellen müssen, sondern ein Verband an ihre Stelle tritt. Im optimalen Fall bedeutet das, es treten für die in ihren Rechten verletzte Person Profis auf, die wissen, worauf es ankommt vor Gericht

<sup>12</sup> Nationaler Aktionsplan, S. 92.

<sup>13</sup> Siehe auch G. Jürgens in Frehe/Welti, Behindertengleichstellungsrecht, S. 298 ff.

<sup>14</sup> Ausführlich Welti u. a., Evaluation des BGG, S. 464 ff.

<sup>15</sup> LSG Berlin-Brandenburg v. 01.10.2012 – L 18 AS 2413/12 B ER – juris.

<sup>16</sup> Welti u. a., Evaluation des BGG, S. 485 ff.

und in dem jeweiligen Rechtsgebiet. Wegen dieser wichtigen Bedeutung für den Rechtsschutz war das Ergebnis der Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes, nachdem die Verbandsklage in der Praxis bisher kaum genutzt wurde, ernüchternd.<sup>17</sup> Eine Erklärung könnte darin liegen, dass eine Verbandsklage nicht erhoben werden kann, wenn eine Individualklage eines behinderten Menschen erhoben werden kann – es sei denn, der Fall hat „allgemeine Bedeutung“, § 13 Abs. 2 S. 2 BGG. Es ist das Risiko des Verbandes, ob es ihm gelingt, das Gericht davon zu überzeugen, dass eine solche „allgemeine Bedeutung“ vorliegt.

Um den Zugang zum Recht im Sinne von Art. 13 UN-BRK zu verbessern, scheint es somit sinnvoll, sich einer effektiveren Ausgestaltung des Verbandsklagerechts zu widmen. Vorgeschlagen werden eine einfachere Fassung der Zulässigkeitsvoraussetzungen sowie ein niedrigschwelliges Vorverfahren.<sup>18</sup> Auch der Anwendungsbereich der Verbandsklage ist bisher eng begrenzt. Die im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz normierten Gleichbehandlungsrechte und Diskriminierungsverbote beispielsweise sind von dem im BGG geregelten Verbandsklagerecht nicht enthalten.<sup>19</sup>

## VI. Fazit und Ausblick

Art. 13 UN-BRK und damit das Recht auf einen gleichberechtigten Zugang zur Justiz ist beim BVerfG angekommen – wenn auch nicht in seiner ganzen Dimension. Im Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung ist bereits das Ziel ins Auge gefasst, Bewusstseinsbildung durch Fortbildung der Richterschaft zu ermöglichen. Sinnvoll, um Barrieren zum Zugang zu Justiz und Recht abzubauen, erscheint darüber hinaus eine neue und erweiterte Ausgestaltung des Verbandsklagerechts. Es bedarf darüber hinaus seitens Politik, Wissenschaft und Verbänden einer konkreteren Überlegung, welche weiteren „**verfahrensbezogenen und altersgemäßen Vorkehrungen**“ im Sinne von Art. 13 UN-BRK im deutschen Recht normiert werden müssten, um Barrieren zum Zugang zur Justiz abzubauen. Die Dokumentation der diesbezüglichen Vorschläge aus dem entsprechenden Workshop der Inklusionstage kann mit Spannung erwartet werden!

---

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

---

<sup>17</sup> Welti u. a. Evaluation des BGG, S. 490.

<sup>18</sup> Welti u. a. Evaluation des BGG, S. 500.

<sup>19</sup> Im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz wiederum ist vorgesehen, dass Antidiskriminierungsverbände als Beistand einer Partei im gerichtlichen Verfahren auftreten, d. h. nicht anstelle der Partei, sondern neben ihr; Däubler/Bertzbach, AGG, § 23 Rn.19.