

## Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge  
– Diskussionsbeitrag Nr. 18/2015 –

12.06.2015

### **Menschenrechte in der sozialgerichtlichen Praxis** **Auftrag, Potential und Grenzen einer menschenrechtskonformen Auslegung** **sozialrechtlicher Vorschriften am Beispiel der UN-Behindertenrechtskonvention**

*von Dipl. jur. Maren Giese, Universität Kassel*

Am 6. März 2015 veranstalteten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) mit Vertretern aus Wissenschaft, Praxis, Rechtsprechung und Politik ein Fachgespräch zum Thema „Menschenrechte in der sozialgerichtlichen Praxis“. Im Wesentlichen wurde diskutiert, welchen Einfluss völkerrechtliche Normen, insbesondere die UN-BRK, in der sozialgerichtlichen Praxis haben können und sollen bzw. bereits haben und welche konkreten Maßnahmen der UN-BRK in der Praxis zu größerer Wirkung verhelfen können.

#### **I. Einleitung**

In ihrer Begrüßung betonten **Dr. Valentin Aichele** (Monitoring-Stelle zur UN-BRK, Deutsches Institut für Menschenrechte) und **Gabriele Lösekrug-Möller** (Parlamentarische Staatssekretärin, BMAS) die Bedeutung der UN-BRK. Sie werde weitaus stärker rezipiert als andere völkerrechtliche Normen. Dies zeige auch die Expertise von Dr. Luise Buschmann „Rezeption der UN-BRK: Eine Analyse der deutschen Rechtsprechung von

2009-2014“, die von der Monitoring-Stelle in Auftrag gegeben wurde. Das BMAS habe als nationale Anlaufstelle die feste Absicht, der UN-BRK zur Wirkung zu verhelfen. Aus diesem Grund sei u. a. eine Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) auf Grundlage der Evaluation<sup>1</sup> geplant.

#### **II. Teil 1: UN-BRK als Auftrag der Gerichtsbarkeit**

##### **1. Die UN-BRK: Stellung in der deutschen Rechtsordnung und der rechtsstaatliche Auftrag zur menschenrechtskonformen Auslegung**

**Monika Paulat** (Deutscher Sozialgerichtstag) sprach über die UN-BRK in der deutschen Rechtsordnung und ihre rechtliche Wirkung. Aus der Ratifizierung der UN-BRK,

<sup>1</sup> Siehe Welti u.a., Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes, Abschlussbericht, abrufbar unter <http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Teilhabe/fb-445.html;jsessionid=134E6A3A8DBF969874B3CC544A2FE08>.

die den Rang eines Bundesgesetzes hat, ohne selbst Bundesgesetz zu sein, ergebe sich ein Anwendungsbefehl, der alle staatliche Gewalt (auch die Länder) binde. Die sogenannte „Görgülü“-Entscheidung<sup>2</sup> habe deutlich gemacht, dass völkerrechtliche Normen von deutschen Gerichten bei der Auslegung anderer Normen zu berücksichtigen sind (konventionskonforme Auslegung). Daraus ergebe sich ein Spannungsverhältnis zwischen Anwendung und Auslegung der UN-BRK. Paulat erörterte daher die Frage nach einer unmittelbaren Anwendung der Konvention. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung sei eine unmittelbare Anwendung möglich, wenn eine Norm hinreichend bestimmt ist und keiner weiteren normativen Ausfüllung bedarf.<sup>3</sup> Die Referentin sah jedoch Schwierigkeiten darin, eine Norm als unmittelbar anwendbar zu qualifizieren. Zudem sei keine Entscheidung bekannt, in der von einer unmittelbaren Anwendung ausgegangen werde. Die konventionskonforme Auslegung sei daher das Mittel der Wahl, um der UN-BRK in der Rechtsprechung gerecht zu werden. Um dies zu befördern sei unerlässlich, die UN-BRK in der Fortbildung zu thematisieren. Auch fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Konvention sieht Paulat die Verbreitung der Konvention unter den aktiven Richterinnen und Richtern als unzureichend an.

## 2. Überblick über die sozialgerichtliche Praxis im Zusammenhang mit der UN-BRK: eine Bestandsaufnahme einschließlich Tendenzbeschreibung

Einen Einblick in die (sozial-)richterliche Praxis gab **Peter Masuch** (Bundessozialgericht – BSG). Zunächst stellte er klar, dass das

BSG nur diejenigen Fälle entscheidet, die an es herangetragen werden. Insbesondere hinsichtlich der Beweiserhebung und -würdigung hätten die Richterinnen und Richter des BSG als Revisionsgericht nur begrenzte Möglichkeiten. Dennoch erfordere die Bindungswirkung der UN-BRK eine angemessene Berücksichtigung in der Rechtsprechung. Problematisch sei, dass das Sozialrecht insgesamt als dynamisches Recht zu qualifizieren sei. Daher komme es oft zu Widersprüchen zwischen der UN-BRK und gewachsenen Strukturen des Sozialrechts, so z. B. zwischen Mehrkostenvorbehalt (§ 13 SGB XII, § 17 Abs. 3 S. 4 SGB IX) und dem Recht auf eine unabhängige Lebensführung (Art. 19 UN-BRK). Anhand verschiedener Gerichtsentscheidungen<sup>4</sup> erläuterte Masuch den Einfluss der UN-BRK auf die deutsche Rechtsprechung in einzelnen Lebensbereichen (Gesundheit, Wohnen, Bildung, Arbeit, Sport, Mobilität). Es sei festzustellen, dass der Mensch in der und durch die UN-BRK stärker fokussiert werde als in anderen Konventionen. Dennoch zeige die Rechtsprechung, dass die Leistungen der einzelnen Bücher des Sozialgesetzbuchs durch die Konvention nicht über bestehende Leistungsgrenzen hinausgingen.<sup>5</sup> Beim Recht auf Bildung, welches nicht nur die Schule, sondern auch die Lebensabschnitte davor und danach umfasse, gebe es weiterhin Probleme bei der Umsetzung der UN-BRK. Konkret gelte dies z. B. für die Gewährleistung einer inklusiven Beschulung durch die Schulträger, die diese zu einem Großteil (noch) nicht selbst leisten können. Hier könne die Judikative durch ihre Entscheidungen helfen. So sei eine Schulbegleitung/-assistenz zwar nur subsidiär als Leistung

<sup>2</sup> BVerfG, Urt. v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04.

<sup>3</sup> BVerwG, Urt. v. 27.09.1998 – 1 C 52/87, BVerwGE 80, 233; BVerwG, Urt. v. 16.10.1990 – 1 C 15/88, juris Rn. 9; BVerwG, Urt. v. 28.05.1991 – 1 C 20/89, juris Rn. 18; BVerwG, Urt. v. 04.06.1991 – 1 C 42/88. Juris Rn 14.

<sup>4</sup> BSG, Urt. v. 06.03.2012 – B 1 KR 15/11 R, LSG Bayern, Urt. v. 02.11.2011 – L 8 SO 164/11 B ER und L 8 SO 165/11 B ER, LSG Hessen, Urt. v. 14.05.2014 – L 4 SO 303/11, LSG BaWü, Urt. v. 18.07.2013 – L 7 SO 4642/12.

<sup>5</sup> So etwa BSG, Urt. v. 06.03.2012 – B 1 KR 15/11 R.

der Eingliederungshilfe zu erbringen. Dass die Leistung jedoch erbracht wird, sei unerlässlich und kann im Streitfall durch Gerichtsentscheidungen erreicht werden. Eine unmittelbare Anwendung der UN-BRK werde in der Rechtsprechung eher restriktiv gehandhabt.

### 3. Diskussion

Im Anschluss vertieften die Teilnehmerinnen und Teilnehmer verschiedene Aspekte der Vorträge. Deutlich wurde dabei, dass ein Zusammenwirken aller Beteiligten absolut notwendig und sinnvoll ist. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf die Bedarfsfeststellung und die sich daraus ergebenden Leistungen, die nicht selten durch den Mehrkostenvorbehalt in § 13 SGB XII gelenkt würden. So müsse der Aspekt der Wirtschaftlichkeit zwar geprüft werden, dies dürfe sich jedoch nicht negativ auf ein möglichst selbstbestimmtes Leben auswirken oder gar eine ambulante Wohnform ausschließen. Durch kooperatives Verhalten aller Beteiligten könne hier eine menschengerechte Lösung gefunden werden.

Auch die Wirkung der UN-BRK wurde in der Diskussion nochmals thematisiert. Insbesondere für Deutschland, wo es noch zahlreiche Sondereinrichtungen zur Bildung (Sonder-/ Förderschulen) und Beschäftigung (Werkstatt für behinderte Menschen) gibt, auf die Betroffene oftmals verwiesen werden, sei die konventionskonforme Auslegung maßgeblich. Die konventionskonforme Auslegung erfordere eine mutige und verantwortungsvolle Rechtsprechung, damit die Praxis ihrer Rechtspflicht aus der UN-BRK nachkomme. Die Ziele der Konvention gingen über die bisherigen Maßnahmen Deutschlands (weit) hinaus. Es bestand weitestgehend Konsens, dass noch zahlreiche Strukturen und gesetzliche Regelungen geändert werden müssten. Es bestünden aber bereits

auch viele Möglichkeiten, die verstärkt bzw. tatsächlich genutzt werden müssten.

### III. Teil 2: Potential und Grenzen menschenrechtskonformer Auslegung sozialrechtlicher Vorschriften

#### 1. Potenzial und Grenzen der menschenrechtskonformen Auslegung: Typologie der Anwendungsfragen

Im dritten Vortrag erläuterte **Prof. Dr. Felix Welti** (Universität Kassel) das Potenzial und die Grenzen der menschenrechtskonformen Auslegung sozialrechtlicher Vorschriften. Richterliches Vorverständnis in diesem Bereich sei schwer bzw. nicht messbar. Die verschiedenen bzw. nicht ganz eindeutigen Begriffe für Behinderung in der Rechtsordnung (z. B. Erwerbsminderung, Pflegebedürftigkeit) seien für die Rechtsprechung ein Problem. Ohne Zweifel sei die UN-BRK durch verschiedene Themen wie z. B. „Inklusion in Schulen“ bekannter als andere völkerrechtlichen Konventionen. Diese Politisierung von Normen führe jedoch teilweise zu einer zurückhaltenderen Rechtsprechung, was für die Umsetzung der UN-BRK eher hinderlich sein könne. Zudem sei die Konvention noch zu jung, als dass sich bereits eine wirkliche Routine mit ihrem Umgang hätte entwickeln können.

Der Referent stellte klar, dass die Vorschriften der UN-BRK für eine konventionskonforme Auslegung bzw. unmittelbare Anwendung verbindliche Rechtsnormen sein müssten. Die Konvention entfalte für sämtliche öffentliche Gewalt (z. B. Sozialleistungsträger) Bindungswirkung. Für den Fall, dass eine streitentscheidende Norm unterhalb des Bundesrechts einzuordnen sei, habe die UN-BRK Vorrang, da sie den Rang eines Bundesgesetzes hat. Methodisch richtig müsse zunächst eine konventionskonforme Auslegung bestehenden Sozialrechts geprüft wer-

den. Ist diese nicht möglich, müsse in einem zweiten Schritt die unmittelbare Anwendung einer Norm der UN-BRK geprüft werden. Teilweise seien Vorschriften bzw. Ziele aus der UN-BRK bereits im deutschen Recht vorhanden. So könne Art. 5 UN-BRK (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung) durch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz (GG) umgesetzt werden. Eine konventionskonforme Auslegung sei somit auch eine verfassungskonforme Auslegung. Diese ende jedoch wie die verfassungskonforme Auslegung dort, wo ein Widerspruch zwischen Wortlaut und erkennbarem Willen des deutschen Gesetzgebers entstehe. Sind aufgrund der zur Verfügung stehenden Auslegungsmethoden (Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Systematik, Sinn und Zweck) verschiedene Auslegungen möglich, sei stets diejenige zu wählen, die zu einem verfassungsmäßigen Ergebnis komme und nicht benachteiligt. Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG binde dem Wortlaut nach (nur) die öffentliche Gewalt, sei aber z. B. durch Generalklauseln auch im privaten Bereich mittelbar anwendbar. Die UN-BRK sei darüber hinaus auch bei der Auslegung von Unionsrecht heranzuziehen, da die Europäische Union selbst die Konvention 2010 ratifiziert hat. Auf nationaler Ebene lassen sich viele Fälle dem Ziel der UN-BRK (Gleichberechtigung) entsprechend bereits normierten Gleichheitsgeboten bzw. Gleichheitsverstößen zuordnen. So stelle etwa eine Benachteiligung durch Verwaltungshandeln einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG dar. Im Hinblick auf angemessene Vorkehrungen, insbesondere für das Recht auf Bildung (Art. 24 UN-BRK) sowie das Recht auf Arbeit und Beschäftigung (Art. 27 UN-BRK), machte der Referent deutlich, dass eine Benachteiligung bzw. ein Rechtsverstoß nicht nur durch aktives Tun, sondern ebenso durch Unterlassen erfolgen kann. Auch der oft vorgebrachte Progressionsvorbehalt (Art. 4 Abs. 2 UN-BRK) gelte nur, wenn es nicht um Benachteiligung oder

Diskriminierung geht. Hinsichtlich Art. 19 UN-BRK (Unabhängige Lebensführung) betonte Welti, dass die Norm in jedem Fall bei der Auslegung von § 13 SGB XII (Leistungen für Einrichtungen, Vorrang anderer Leistungen) heranzuziehen sei. Zu einer einheitlichen Rechtsauslegung könne eine Vorlage zum Bundesverfassungsgericht (BVerfG) beitragen. Festzuhalten bleibe, dass in vielen Fällen das Potential der konventionskonformen Auslegung noch nicht ausgeschöpft werde.

## 2. Diskussion

In der sich anschließenden Diskussion wurde nochmal das Thema angemessener Vorkehrungen aufgegriffen. So stellte sich die Frage, ob die UN-BRK eine unterschiedliche Wertigkeit der angemessenen Vorkehrungen vorsieht, da diese an einigen Stellen explizit genannt werden und an anderen nicht. Das Recht auf angemessene Vorkehrungen müsse immer gelten und finde sich daher grundsätzlich normiert in Art. 5 UN-BRK. In einzelnen Fällen, wie etwa beim Recht auf Bildung (Art. 24 Abs. 2c) UN-BRK), sei die Pflicht zur angemessenen Vorkehrung darüber hinaus normiert worden, da hier ein hoher Grad an Segregation bestehe. Bezüglich einer sog. „Öffnungsklausel“ für angemessene Vorkehrungen werde das Problem der Bestimmbarkeit gesehen. Sinn und Zweck der angemessenen Vorkehrungen sei, dass diese im Einzelfall angemessen sind, daher seien sie in bestimmten Fällen generalisierend, aber nicht immer. Im Kern gehe es stets darum, Benachteiligungen zu verhindern.

Die Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer beschäftigten sich zudem mit der Zurückhaltung der Rechtsprechung hinsichtlich der UN-BRK. Insgesamt wurde in höchstrichterlichen Entscheidungen großes Potential für Auslegungs- und andere Fragen gesehen. Ein wesentlicher Grund könnte da-

rin liegen, dass Richterinnen und Richtern meinen, dass die Konvention ähnlich wie Richtlinien bereits in Gesetzen umgesetzt sei und sich den Text der Konvention deshalb nicht explizit anschauen. Aus diesem Grund sei es wichtig, durch Richterfortbildung die bestehenden Wissenslücken zu schließen, das Interesse der Richterschaft für das Thema zu wecken und den Mehrwert der Konvention zu vermitteln. Dabei sei zu beachten, dass derartige Fortbildungen ortsnahe stattfinden und passende Informationen für Richterinnen und Richter bereitgestellt werden.

#### IV. Teil 3: Perspektiven

Abschließend wurden erneut verschiedene Probleme bei der Umsetzung der UN-BRK diskutiert. So sei insbesondere für das Recht auf Bildung zu klären, welche Rechte und Pflichten einzelne Schulen und Sozialleistungsträger haben. Art. 19 UN-BRK (Unabhängige Lebensführung) sei besonders dann zu beachten, wenn eine ambulante Wohnform teurer als eine stationäre ist. Im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 12 UN-BRK (Gleiche Anerkennung vor dem Recht) seien Geschäftsfähigkeit, Unterbringung und Wahlrecht relevant. Weiteres Thema waren die Entscheidungen über Individualbeschwerden des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Es bestehe weiterhin Aufklärungsbedarf bzgl. der Qualität der Entscheidungen und Stellungnahmen des Ausschusses im Individualbeschwerdeverfahren. Dabei handele es sich um wertvolle Auslegungshilfen für die Konvention, die umfangreichen Sachverstand von (Rechts-)Expertinnen und Experten beinhalten. Wichtig sei daher, die Entscheidungen und Stellungnahmen zugänglich zu machen und in die deutsche Sprache zu übersetzen.

So habe die Gröninger-Entscheidung<sup>6</sup> die Vielschichtigkeit der Thematik gezeigt. Wesentlicher als die Vereinbarkeit von Eingliederungszuschüssen mit der UN-BRK sei in diesem Fall die misslungene Kommunikation der Beteiligten gewesen. Darüber hinaus mache die Entscheidung aber auch Handlungspflichten des Staates deutlich und bilde für die Rechtsprechung eine Orientierung, wie die Konvention auszulegen sei. Bisher sei jedoch problematisch, dass die verschiedenen Gerichtsbarkeiten „verschiedene Wege“ im Bereich der UN-BRK gingen. So reagierten einzelne Rechtsbereiche erst, wenn Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) als Orientierung vorliegen. Daher seien Verfassungsbeschwerden und Vorlageverfahren wichtig für die Rechtsmobilisierung. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Veränderung des Bewusstseins für notwendig gehalten. Es dürfe nicht weiterhin aus der Perspektive „eines Gesunden“ gedacht und entschieden werden. Vielmehr müsse sich die Vorstellung des „Gewährens“ von Sozialleistungen zu dem Verständnis entwickeln, dass der oder die Betroffene einen Anspruch hat, der geprüft werden müsse, der oder die Leistungsberechtigte befinde sich also keineswegs in einer Bittstellung, sondern mache bestehende Rechte geltend. Die generellen Normen der UN-BRK müssten dazu durch den Gesetzgeber auf einzelne Tatbestände „heruntergebrochen“ werden. Schließlich wurde betont, dass für ein Vorankommen bei der Umsetzung der UN-BRK auch (rechts-)wissenschaftliche Unterstützung benötigt werde. Problematisch sei,

<sup>6</sup> „Gröninger-Entscheidung“ – Entscheidung des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 04.04.2014 über eine Individualbeschwerde, Az: CRPD/C/D/2/2010, zum Nachlesen in den verbindlichen Sprachfassungen unter <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx>; vgl. auch Anmerkung dazu: Nebe/Giese, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben aus dem Blickwinkel der UN-Behindertenrechtskonvention, RP-Reha 1/2015, S. 55–61.

dass die Forschung in diesem Bereich aktuell (noch) nahezu rudimentär ist, da die (finanziellen) Ressourcen z. B. mangels passender Stiftungen oder Förderprogramme stark begrenzt sind.

Insgesamt waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Fachgesprächs einig, dass die Umsetzung UN-BRK bereits Anfänge gemacht habe und an diese nun in der

Gesetzgebung, bei der Richterfortbildung und durch Rezeption der Ergebnisse des ersten Staatenberichts des Ausschusses angeknüpft werden müsse.

---

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

---