

– Fachbeitrag D53-2017 –

07.12.2017

Behinderte Rechtsmobilisierung? Ergebnisse einer rechtssoziologischen Untersuchung zur Umsetzung von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention¹

Teil 1: Problembeschreibung und Fragestellung

Von Dr. Tonia Rambausek-Haß, Humboldt-Universität zu Berlin

I. Problembeschreibung

Als die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK)² am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft trat, verband sich damit der Anspruch, „volle und wirksame“ sowie gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe beeinträchtigter Menschen an der Gesellschaft zu gewährleisten (Art. 3 UN-BRK). Die UN-BRK entstand vor dem Hintergrund weltweiter Diskriminierungen und Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen und in der Annahme, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen eines besseren Schutzes bedürfen. Es ist in den Jahren vor Einführung der UN-BRK offenbar nicht gelungen, Menschenrechtspakte wie den UN-Zivilpakt³ **für alle** Menschen umzusetzen. Dies sah die deutsche Regierung genauso, sonst hätte sie die Konvention am 21. Dezember 2008 nicht ratifiziert.⁴ Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte nicht allein durch den **Erlass** eines Gesetzes wie der UN-BRK sofort in Anspruch nehmen können. Vielmehr scheint die Umsetzung von Behindertenrecht ein hoch voraussetzungsvoller Prozess zu sein.

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D53-2017 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Rambausek-Haß: Behinderte Rechtsmobilisierung? Ergebnisse einer rechtssoziologischen Untersuchung zur Umsetzung von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention; Beitrag D53-2017 unter www.reha-recht.de; 07.12.2017.

² BGBl. 2008 Teil II, S. 1420.

³ BGBl. 1973 Teil II, S. 1533.

⁴ Mit dem Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX, BGBl. 2001 Teil I, S. 1046) sollten die Rechte von Menschen mit Behinderungen auch schon besonders geschützt werden. Vgl. Welti, Felix (2005): Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat. Freiheit, Gleichheit und Teilhabe behinderter Menschen. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 545.

II. Fragestellung

Welcher Voraussetzungen bedarf es also, damit Menschen mit Behinderungen ihre Rechte vollumfänglich in Anspruch nehmen können? Dieser Frage wird dieser dreiteilig angelegte Beitrag aus rechtssoziologischer Perspektive nachgehen. Die Autorin dieses Beitrags untersuchte im Rahmen ihrer Dissertation⁵ insbesondere die Voraussetzungen, welche die **Inanspruchnahme der Rechte aus Artikel 19 UN-BRK** („Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft“) fördern oder behindern. Zentrale Ergebnisse sollen in zwei weiteren Beiträgen dargestellt und diskutiert werden.

Um welche Rechte handelt es sich bei Art. 19 UN-BRK? Menschen mit Behinderungen haben ihm zufolge das Recht, ihren Aufenthaltsort und ihre Wohnform selbst zu bestimmen. Sie sollen ebenfalls entscheiden dürfen, ob sie mit jemandem zusammenleben möchten und wenn ja, mit wem. Damit verbindet sich auch das Recht, eine unfreiwillige Unterbringung in stationären Einrichtungen ablehnen zu dürfen (Art. 19 lit. a UN-BRK, Abwehrrecht⁶). Hinzu kommen das Recht auf die Inanspruchnahme ambulanter Unterstützungsdienste (Pflegedienste und persönliche Assistenz) (Art. 19 lit. b UN-BRK) sowie das Recht auf gleichberechtigten Zugang zu bzw. auf gleichberechtigte Nutzung von öffentlichen Einrichtungen und Diensten (Art. 19 lit. c UN-BRK, Benachteiligungsverbot⁷). Zur Verwirklichung dieser Rechte müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Eine entscheidende Voraussetzung ist die Teilhabe an der Gesellschaft. Teilhabe ist möglich, wenn allen Gesellschaftsmitgliedern die gleichen Rechte zuerkannt werden (Inklusion). Auf dieser Basis sollte es jedem Individuum offen stehen, an einem Lebensbereich teilzuhaben oder nicht. Teilhabe bedeutet, in einem Lebensbereich eine aktive oder passive Rolle auszuführen.⁸

Wenn von Teilhabechancen die Rede ist, ist der Zugang zum Erwerb von Fähigkeiten und Ressourcen gemeint. Dieser Zugang steht nicht einfach jedem offen, sondern erfolgt nur unter bestimmten **Voraussetzungen**. Eine Voraussetzung für die Teilhabe am Arbeitsleben ist bspw. die Erwerbsfähigkeit. Sie hängt wiederum von der Teilhabe an anderen Lebensbereichen wie dem Bildungs- und Gesundheitswesen ab. Werden Zugangsvoraussetzungen für die Teilhabe an einem Lebensbereich vom Individuum nicht

⁵ Rambausek, Tonia (2017): Behinderte Rechtsmobilisierung. Eine rechtssoziologische Untersuchung zur Umsetzung von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention. Wiesbaden: Springer VS.

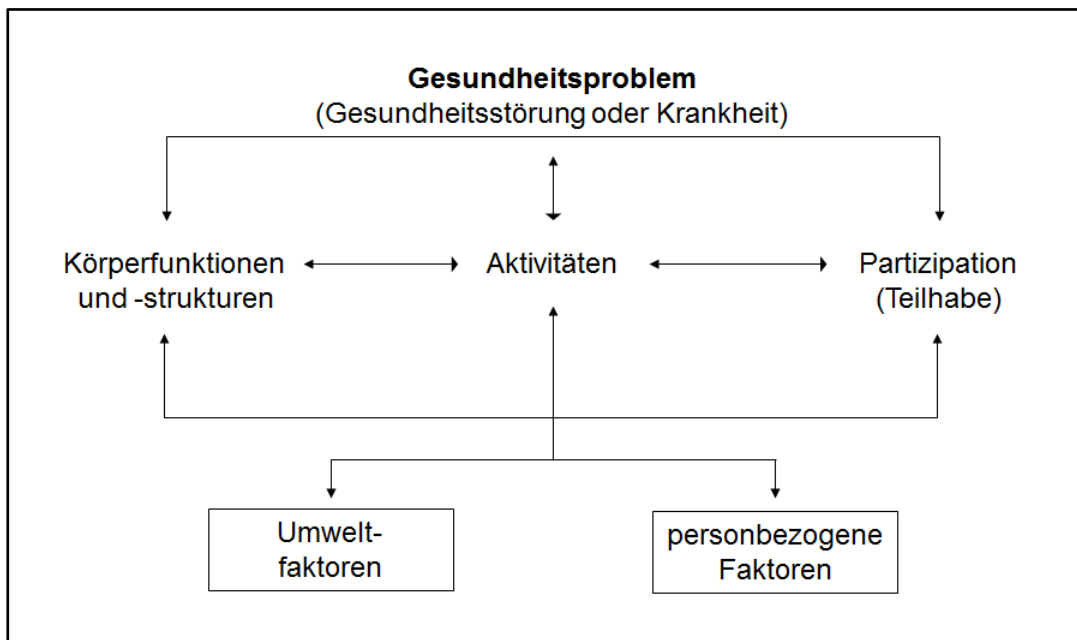
⁶ Dieses Recht bestand bereits vor Einführung der UN-BRK in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG. Es wird durch die UN-BRK für die Situation der Menschen mit Behinderungen lediglich konkretisiert. Vgl. Bielefeldt, Heiner (2009): Zum Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention. Essay No. 5, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 3. Aufl., S. 16.

⁷ Das Benachteiligungsverbot bestand ebenfalls bereits vor Einführung der UN-BRK in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG.

⁸ Vgl. Wansing, Gudrun (2005): Teilhabe an der Gesellschaft. Menschen mit Behinderung zwischen Inklusion und Exklusion. Wiesbaden: Springer, S. 191; vgl. Wansing, Gudrun (2012): Der Inklusionsbegriff in der Behindertenrechtskonvention. In: Welke, Antje (Hrsg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, S. 96 ff.

erfüllt, wird es auch von der Teilhabe an einem anderen Bereich ausgeschlossen. Mit Pierre Bourdieu kann davon ausgegangen werden, dass Individuen mit viel Kapital Individuen mit wenig Kapital aus sozialen Feldern⁹ ausschließen bzw. an deren Rand drängen.¹⁰ Mit **Kapital** ist ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital gemeint, worunter u. a. finanzielle Ressourcen, Wissen und soziale Beziehungen verstanden werden können.¹¹ Beeinträchtigte Menschen sind von einem solchen Ausschluss (Exklusion) betroffen, wenn sie ihre Beeinträchtigung nicht durch Rehabilitation, Teilhabeleistungen oder Hilfsmittel kompensieren können. Diese Zusammenhänge lassen sich mit dem Modell der International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)¹² beschreiben.

Abbildung 1: Wechselwirkungen zwischen den Komponenten der ICF



Quelle: Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information (2005, 2010): Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit. World Health Organization, S. 23.

Eine Beeinträchtigung führt demnach nur dann zu einer Behinderung, wenn sie nicht durch Teilhabe oder andere Faktoren ausgeglichen werden kann. Teilhabe am Rechtssystem eröffnet bspw. den Zugang zu Teilhabeleistungen, die bei der Überwindung von Barrieren helfen.

⁹ Mit sozialen Feldern werden Möglichkeitsräume bezeichnet. Die Handlungsmöglichkeiten der Individuen richten sich nach der Menge und der Zusammensetzung ihres Kapitals.

¹⁰ Vgl. Bourdieu, Pierre (2003): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 277.

¹¹ Vgl. Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. Soziale Welt, Sonderband Nr. 2, S. 183 ff.

¹² <http://www.dimdi.de/static/de/klasi/icf/index.htm>, zuletzt abgerufen am 28.11.2017.

Es reicht folglich nicht aus, Rechte zu haben. Sie müssen auch genutzt werden (können). In der Rechtssoziologie wird davon ausgegangen, dass Recht nur dann vom Individuum genutzt („mobilisiert“) werden kann, wenn bestimmte subjektive und objektive Voraussetzungen erfüllt sind.¹³ Das Individuum muss über ein Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnisse und Anspruchswissen verfügen, um zu seinem Recht zu kommen. Diese individuellen Voraussetzungen sind ebenfalls von Teilhabechancen abhängig, d. h. von der Möglichkeit, sich Wissen und Fähigkeiten anzueignen. Wer seine Rechte in Anspruch nehmen will, muss sie zunächst kennen. Wer seinen Anspruch auf Leistungen geltend machen will, muss einen Antrag stellen, einen Widerspruch verfassen oder Klage einreichen können. Voraussetzung für all diese Handlungen ist die Verfügbarkeit von Kapital. Verfügen Individuen nur über wenig Kapital, erhöhen sich ihre Mobilisierungskosten. Individuen müssen also entscheiden, ob sie sich die Mobilisierung ihrer Rechte „leisten“ können. Für Menschen mit wenig sozialem Kapital, also wenig sozialer Unterstützung, ist es ungleich kräftezehrender, einen Rechtsstreit zu führen bzw. auszuhalten als für andere. Wer wenig ökonomisches Kapital besitzt, kann u. U. nicht lange warten, bis ihm Teilhabeleistungen durch Urteilspruch gewährt werden. Menschen mit wenig kulturellem Kapital fällt es umso schwerer, sich rechtliche Informationen zu beschaffen und sie zu verstehen.

Auf der objektiven Seite bedarf es bestimmter Mobilisierungsregeln, funktionierender Institutionen und niedriger Mobilisierungskosten. Menschen mit Behinderungen sind indes nicht nur auf funktionierende Institutionen angewiesen, sondern auch darauf, dass rechtliche und behördliche Verfahren sowie Gerichte und Ämter barrierefrei (§ 4 BGG¹⁴) sind. Ein institutioneller Faktor ist z. B. auch die Rechtskenntnis der Richterinnen und Richter. Kennen sie sich mit der Anwendung von Völkerrecht wie der UN-BRK aus? Mit Mobilisierungsregeln sind Gesetze und Verfahrensordnungen gemeint. Die Rechte aus Art. 19 UN-BRK berühren verschiedene, bereits bestehende Regelungen im deutschen Recht (z. B. im SGB IX¹⁵). Daher muss auch geprüft werden, wie aufgrund der Einführung der UN-BRK in Zukunft mit diesen Normen umzugehen ist. Nicht unumstritten ist es bspw., ob Art. 19 UN-BRK subjektive oder unmittelbar anwendbare Rechte enthält. Dies spielt jedoch nur dann eine Rolle, wenn eine völkerrechtskonforme Auslegung der in Frage stehenden Norm unmöglich ist.¹⁶ Im Hinblick auf die Mobilisierungskosten ist bspw. der Zugang zu Ressourcen oder das soziale Umfeld als Faktor in den Blick zu nehmen.

Fasst man **verhinderte Rechtsmobilisierung als Teilhabe einschränkung** auf, lässt sich das Modell der ICF auch zur Beschreibung ihrer Voraussetzungen heranziehen. Die objektiven Faktoren der Rechtsmobilisierung (Gesetze, Institutionen und Kosten) lassen

¹³ Vgl. Baer, Susanne (2017): Rechtssoziologie: eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung. Baden-Baden: Nomos, 3. Aufl., S. 219 ff.

¹⁴ BGBl. 2002 Teil I S. 1467, zuletzt geändert am 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234).

¹⁵ BGBl. 2001 Teil I S. 1046; Das Bundesteilhabegesetz (BTHG, BGBl. 2016 Teil I, S. 3234) reformiert unter anderem das SGB IX und muss sich als das später erlassene Gesetz an der UN-BRK orientieren.

¹⁶ Vgl. Welti, Felix (2012): Das Diskriminierungsverbot und die „angemessenen Vorkehrungen“ in der BRK – Stellenwert für die staatliche Verpflichtung zur Umsetzung der in der BRK geregelten Rechte. In: Rechtsdienst der Lebenshilfe 1/2012, S. 2; Vgl. Rambausek 2017: 272 ff.

sich den Umweltfaktoren zuordnen, die sich im Zusammenspiel mit anderen Faktoren positiv oder negativ auf Mobilisierungschancen auswirken. Die subjektiven Faktoren (Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnis und Anspruchswissen) werden als personbezogene Faktoren u. a. von Umweltfaktoren wie Recht, Politik und sozialen Einstellungen beeinflusst.

Aufgrund der hier aufgestellten Hypothesen zum wechselseitigen Zusammenhang zwischen Teilhabe und Rechtsmobilisierung, wird davon ausgegangen, dass beeinträchtigte Menschen in Bezug auf ihre Mobilisierungschancen eine besonders vulnerable Gruppe in einem **sozial selektiven Rechtssystem** darstellen. Unter der sozialen Selektivität des Rechtssystems ist die ungleiche Verteilung der Erfolgchancen bei der Rechtsdurchsetzung zu verstehen.¹⁷ Sie sind vom Kapitalbesitz abhängig. Weiterhin ist es wahrscheinlich, dass durch verhinderte Teilhabe eingeschränkte Mobilisierungschancen bestehen, welche die Umsetzung von Art. 19 UN-BRK behindern.

III. Ankündigung des 2. Teils: Methode, Ergebnisse und Diskussion

Die Überprüfung der verschiedenen Voraussetzungen zur Umsetzung von Art. 19 UN-BRK auf ihre förderlichen oder hinderlichen Eigenschaften erfolgt in Teil 2 dieses Beitrags. Darüber hinaus werden zentrale Ergebnisse dieser Überprüfung dargestellt und diskutiert. Im dritten Teil kann schließlich ein Fazit gezogen und ein Ausblick auf den weiteren Umsetzungsprozess gewagt werden.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

¹⁷ Vgl. Blankenburg, Erhard (1980): Mobilisierung von Recht. Über die Wahrscheinlichkeit des Gangs zum Gericht, die Chance des Erfolgs und die daraus folgenden Funktionen der Justiz. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, Jg. 1, Heft 1, S. 52.