

– Fachbeitrag D5-2018 –

22.02.2018

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

Teil 2: Ergebnisse und Diskussion

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

I. Ergebnisse

In diesem Beitrag (2. von 3 Teilen) werden die Einflussfaktoren bei der Umsetzung von Artikel 19 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) auf ihre förderlichen oder hinderlichen Eigenschaften hin untersucht. Im Fokus steht die Frage, inwiefern sie die Mobilisierung des Rechts auf Teilhabe und Selbstbestimmung beeinflussen. In einem ersten Schritt ist die Wirksamkeit von Art. 19 UN-BRK aus objektiver Sicht zu prüfen. Es geht dabei um die Analyse der Umweltfaktoren Recht, Politik und soziale Einstellungen. In einem zweiten Schritt werden zentrale Ergebnisse einer empirischen Studie dargestellt, die 2013 in Hessen durchgeführt wurde. Darin wurden Menschen mit „außergewöhnlicher Gehbehinderung“² gefragt, ob sich seit Einführung der UN-BRK etwas an ihren Teilhabe- und Selbstbestimmungsmöglichkeiten verändert hat. Des Weiteren wurden sie zu ihren Rechtsmobilisierungschancen befragt. Durch dieses Vorgehen wird der Umsetzungsprozess von beiden Seiten betrachtet. Die Sicht der Rechtssubjekte ist deshalb so bedeutend für die Beurteilung des Prozesses, weil sie es sind, die ihre Rechte in Anspruch nehmen können sollen. Können sie es nicht, ist der Prozess nicht abgeschlossen.

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D5-2018 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Rambauser-Haß: Behinderte Rechtsmobilisierung? Ergebnisse einer rechtssoziologischen Untersuchung zur Umsetzung von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention Teil 2 Ergebnisse und Diskussion; Beitrag D5-2018 unter www.reha-recht.de; 22.02.2018.

² Das sind Menschen mit anerkannter Schwerbehinderung und dem Merkzeichen „aG“ im Schwerbehindertenausweis. Sie können sich definitionsgemäß „dauernd nur mit fremder Hilfe oder nur mit großer Anstrengung außerhalb [ihres, T. R.] Kraftfahrzeuges bewegen“. Vgl. <https://www.integrationsaemter.de/Fachlexikon/Schwerbehindertenausweis/77c393i1p/index.html>, zuletzt abgerufen am 22.12.2017. Zur neuen Definition des Merkzeichens durch § 146 Abs. 3 BTHG siehe auch Claudia Paul, Beitrag C2-2017 vom 03.11.2017 auf www.reha-recht.de.

1. Kann Art. 19 UN-BRK wirksam sein?

Im ersten Teil³ dieses Beitrags wurde erörtert, warum verhinderte Rechtsmobilisierung als Teilhabebeeinschränkung aufgefasst und somit das ICF-Modell zur Beschreibung der Zusammenhänge herangezogen werden kann. Bei der Analyse der objektiven Wirksamkeit von Art. 19 UN-BRK werden die Einflussfaktoren Recht, Politik und soziale Einstellungen deshalb als (positiv oder negativ wirkende) Umweltfaktoren betrachtet.

Eine Norm ist dann wirksam, wenn sie die Ziele des Gesetzgebers erreicht.⁴ Welche Ziele sollten mit der Einführung der UN-BRK erreicht werden? Die UN-BRK will Menschen mit Behinderungen den „vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten“ ermöglichen und die Achtung ihrer Menschenwürde erreichen. Menschen mit Behinderungen sind beeinträchtigte Menschen, die durch Barrieren an der Inanspruchnahme ihrer Rechte gehindert werden (Art. 1 UN-BRK). Die Zielsetzung von Art. 19 UN-BRK ist es, Menschen mit Behinderungen eine „unabhängige“⁵ Lebensführung und die Einbeziehung in die Gemeinschaft zu ermöglichen. Eine selbstbestimmte Lebensführung beinhaltet auch die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen (Art. 3 lit. a UN-BRK). Darin eingeschlossen ist die Entscheidung darüber, wo und mit wem Menschen mit Behinderungen leben wollen (Art. 19 lit. a UN-BRK). Wer dabei Unterstützung benötigt, soll sie erhalten (Art. 19 lit. b UN-BRK). Damit jedoch so wenig Unterstützung wie möglich benötigt wird, soll das Wohnumfeld barrierefrei gestaltet sein (Art. 19 lit. c UN-BRK). Die Ziele von Art. 19 UN-BRK sind also Teilhabe und Selbstbestimmung, welche durch die freie Wahl des Aufenthaltsortes und des Wohnumfeldes, Unterstützungsdienste und Barrierefreiheit erreicht werden sollen. Daran schließt sich die Frage an, unter welchen Voraussetzungen Menschen mit Behinderungen diese Rechte in Anspruch nehmen können.

Die UN-BRK ist am 21. Dezember 2008 durch das Vertragsgesetz⁶ in Bundesrecht überführt worden und am 26. März 2009⁷ in Kraft getreten. Somit muss sie von allen staatlichen Organen angewandt werden. Strittig ist hingegen, **wie** sie angewendet werden muss. Wie ist mit Normen zu verfahren, die der UN-BRK entgegenstehen (sog. Normkollisionen)? Enthält sie subjektive und unmittelbar anwendbare Rechte? Zu prüfen ist also erstens, ob Art. 19 UN-BRK mit anderen Normen kollidiert und zweitens, ob er subjektive oder unmittelbar anwendbare Rechte enthält.

³ Siehe Rambausek-Haß, Beitrag D53-2017 vom 07.12.2017 auf www.reha-recht.de.

⁴ Vgl. Blankenburg, Erhard (1977): Über die Wirksamkeit von Gesetzen. In: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Jg. 63, Heft 1, S. 57.

⁵ Das Netzwerk Artikel 3 kritisiert in der sog. Schattenübersetzung die deutsche Übersetzung der UN-BRK. Die Begriffe „unabhängige Lebensführung“ werden darin durch „selbstbestimmt leben“ ersetzt. Vgl. Netzwerk Artikel 3 e. V. (2011): Schattenübersetzung des Netzwerk Artikel 3 e. V. Korrigierte Fassung der zwischen Deutschland, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmten Übersetzung, S. 15. (online verfügbar unter: <http://www.netzwerk-artikel-3.de/index.php?view=article&id=93:international-schatteneuber-setzung>, zuletzt abgerufen am 22.12.2017)

⁶ BGBl. 2008 Teil II, S. 1419 ff.

⁷ BGBl. 2009 Teil II, S. 812.

Zu Punkt 1: Normkollisionen können im Fall der UN-BRK nur mit bundesrechtlichen Normen auftreten. Trifft dies zu, muss geprüft werden, ob sie völkerrechtskonform⁸ ausgelegt werden kann. Würde dabei die Wortlautgrenze überschritten, gilt das später erlassene Gesetz (Lex-posterior-Regel). Zu Punkt 2: Es kann argumentiert werden, dass durch die Umsetzung von Art. 19 UN-BRK zum einen die Konventionsziele (Art. 1 UN-BRK) verwirklicht werden. Zum anderen erfüllen alle drei Rechte des Artikels seinen Normzweck. Folgt man dieser Argumentation, enthält Art. 19 UN-BRK subjektive Rechte.⁹ Weiterhin können die Buchstaben b und c des Artikels als subjektive Rechte gelten, wenn sie als Konkretisierung des Diskriminierungsverbots (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG)¹⁰ verstanden werden.¹¹ Um unmittelbar anwendbar zu sein, muss eine Norm durch Wortlaut, Zweck und Inhalt hinreichend bestimmt und geeignet sein. Für eine solche Beurteilung ist die rechtlich verbindliche Fassung des Gesetzes maßgeblich, im Fall der UN-BRK also bspw. die englische. Hinreichend bestimmt bedeutet, dass keine weiteren Vorschriften benötigt werden, um eine Norm umzusetzen. Ob dies auf Art. 19 UN-BRK zutrifft, ist ebenfalls strittig.¹² In Art. 4 Abs. 2 UN-BRK ist ein sog. Progressionsvorbehalt¹³ formuliert. Unter diesen können wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (sog. WSK-Rechte) fallen, nicht jedoch bürgerliche und politische Rechte (sog. BP-Rechte). Art. 19 UN-BRK enthält beide Arten von Rechten. Somit ließe sich zwar argumentieren, dass Art. 19 UN-BRK **zum Teil** dem Progressionsvorbehalt unterliegt. Andererseits kann Art. 19 UN-BRK als Konkretisierung der Konventionsziele verstanden werden, welche **sofort** justiziabel sind. Egal, welcher Argumentation man folgt, die Entscheidung zur Anwendbarkeit der UN-BRK fällt mit hoher Wahrscheinlichkeit erst in den Gerichtssälen. Es sei denn, die Verwaltung wendet die UN-BRK von sich aus an. Das bedeutet, Menschen mit Behinderungen müssen ihre Rechte in der Mehrzahl der Fälle selbst durchsetzen.

Aus politischer Sicht stellt sich die Frage, was der Vertragsstaat zur Umsetzung beitragen muss.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf wurde vor der Ratifikation der UN-BRK ausgeschlossen.¹⁴ Diese Auffassung kann nicht geteilt werden, erst recht nicht angesichts der Einführung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) und der Novelle des

⁸ Die UN-BRK bleibt Völkerrecht.

⁹ Vgl. Banafsche, Minou (2012): Art. 19 Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft. In: Welke, Antje (Hrsg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, S. 153 ff.

¹⁰ Dieses Recht gilt bereits seit 1994.

¹¹ Vgl. Trenk-Hinterberger, Peter (2013): Art. 19 Unabhängige Lebensführung. In: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger (Hrsg.): Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis. Erläuterungen der Regelungen und Anwendungsgebiete. Köln: Luchterhand, S. 210.

¹² Vgl. beispielsweise Münning, Matthias (2013): Mehrkostenvorbehalt ade? Subjektiv-öffentliche Rechte aus Art. 19 UN-BRK? In: Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Forum D, Beitrag Nr. 32/2013 ([D32-2013](#)), S. 4.

¹³ In Art. 4 Abs. 2 UN-BRK wird den Vertragsstaaten die Möglichkeit eingeräumt, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte „nach und nach“ umzusetzen.

¹⁴ Vgl. Degener, Theresia (2009): Welche legislativen Herausforderungen bestehen in Bezug auf die nationale Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention in Bund und Ländern? In: Behindertenrecht 2009, Heft 2, S. 35 ; vgl. BT-Drs. 16/10808: S. 45 ff.

Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) in 2016.¹⁵ Beide zeigen deutlich den Reformbedarf im Behindertenrecht auf. Auch die Exekutive ist für die Umsetzung der UN-BRK verantwortlich. Auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) wurden zu diesem Zweck Aktionspläne erstellt. Es gibt jedoch zahlreiche Hinweise darauf, dass diese Pläne regelmäßig evaluiert, überarbeitet und fortgeschrieben werden sollten. Der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention von 2011 (NAP¹⁶) wurde von verschiedenen Akteuren (z. B. Monitoring-Stelle UN-BRK, NAP-Ausschuss der Bundesregierung, Inklusionsbeirat bei der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen) kritisiert. Beispielweise sei für die aufgeführten Umsetzungsmaßnahmen im Vorfeld kein Handlungsbedarf ermittelt worden. Weitere Kritikpunkte waren u. a. die fehlende Berücksichtigung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen oder das Fehlen von Maßnahmen für die Umsetzung bestimmter Menschenrechte. Letzteres begründete die Bundesregierung damit, dass diese Rechte bei Erstellung des NAP bereits umgesetzt waren.¹⁷ Der NAP wurde neu aufgelegt (NAP 2.0¹⁸) und am 28. Juni 2016 verabschiedet. Das Institut für Menschenrechte lobt den NAP 2.0 zwar im Großen und Ganzen. Kritisch gesehen wird aber u. a., dass bisher keine unabhängige Evaluation des NAP 2.0 geplant ist.¹⁹

Eine wichtige Voraussetzung für die Einbeziehung in die Gemeinschaft ist die **gelebte** Gleichbehandlung von Menschen mit Beeinträchtigungen. Es bedarf hierfür eines umfassenden Bewusstseinswandels in der Gesellschaft. Beispielsweise müssen alle Lebensbereiche nach Maßgabe des universellen Designs gestaltet werden (Art. 2 Abs. 5 UN-BRK). Das geht nur, wenn in der Gesellschaft ein entsprechendes Bewusstsein für mögliche Barrieren vorhanden ist. Zur Bewusstseinsbildung (Art. 8 UN-BRK) ist die Zusammenarbeit mehrerer Akteure notwendig. Neben den staatlichen Organen sind das bspw. Medien, Bildungseinrichtungen und zivilgesellschaftliche Organisationen. Soziale Einstellungen lassen sich nur im Zusammenleben und durch eigene Erfahrungen ändern. Die Mitglieder einer Gemeinschaft müssen zusammen arbeiten, wohnen, ihre Freizeit gestalten usw., um Verständnis für die Bedürfnisse des anderen zu entwickeln.²⁰ Eine besondere Rolle bei der Bewusstseinsbildung spielen auch

¹⁵ BGBl. 2016 Teil I, S. 3234

¹⁶ Ausschussdrucksache 17(11)553

¹⁷ Vgl. Rambašek, Tonia (2017): Behinderte Rechtsmobilisierung. Eine rechtssoziologische Untersuchung zur Umsetzung von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention. Wiesbaden: Springer VS, S. 224 ff.

¹⁸ BT-Drs. 18/9000

¹⁹ Vgl. Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2016): Kommentar zum Nationalen Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vom Bundeskabinett verabschiedet am 28. Juni 2016, Juli 2016, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, S. 6.

²⁰ Vgl. Cloerkes, Günther (2007): Soziologie der Behinderten. Eine Einführung. 3. neu bearb. u. erw. Aufl., Heidelberg: Winter Verlag, S. 145 ff. Cloerkes weist darauf hin, dass die Qualität des Kontakts entscheidend für Einstellungsänderungen sind. Unter bestimmten Umständen (bspw. bei unfreiwilligen Kontakten) kann Kontakt auch die Verstärkung von Vorurteilen und negativen Gefühlen bewirken.

empirische Studien zur Lebenslage von Menschen mit Behinderungen (Art. 31 UN-BRK). Ausgewählte Ergebnisse einer solchen Studie werden im Folgenden vorgestellt.

2. Ist Art. 19 UN-BRK aus subjektiver Sicht wirksam?

Wann ist Art. 19 UN-BRK aus subjektiver Sicht wirksam? Er ist es, wenn Menschen mit Behinderungen an der Gemeinschaft teilhaben und selbstbestimmt leben können oder konkreter: wenn sie frei über ihren Aufenthaltsort und ihr Wohnarrangement entscheiden, bei Bedarf Unterstützungsdienste in Anspruch nehmen und öffentliche Einrichtungen und Dienste gleichberechtigt nutzen können. Wie verhielt es sich im Jahr 2013 mit diesen Kriterien aus Sicht der Menschen mit „außergewöhnlicher Gehbehinderung“ in Hessen?²¹

Für 65 % der befragten Personen hat sich seit der Einführung der UN-BRK nichts an ihren Teilhabemöglichkeiten geändert. Immerhin hat sich die Situation für die Mehrheit (57 %) in den vergangenen Jahren auch nicht verschlechtert. Die soziale Einbindung ist gut, bspw. pflegen 54 % häufigen Kontakt zu Freunden und 79 % sehen die Familie häufig. Mehr als die Hälfte ist Mitglied in einem Verein (54 %) und 44 % gehören einem Behindertenverband an. 49 % besuchen allerdings keine kulturellen Veranstaltungen an ihrem Wohnort und begründen dies meist mit ihrer Behinderung.

Die überwiegende Mehrheit (91 %) gibt an, selbstbestimmt zu leben. Die meisten haben deshalb auch keine (positive) Veränderung bei der Selbstbestimmung festgestellt. Der Grad der Behinderung beeinflusst die Selbstbestimmung negativ. Zudem scheinen auch die Verpflichtungen aus Erwerbsarbeit zum Gefühl der Fremdbestimmung beizutragen. Ein Gefühl der Abhängigkeit empfinden die meisten gegenüber ihrem/ihrer PartnerIn. Besonders unangenehm ist es, Fremde auf der Straße um Hilfe zu bitten. Das Gefühl der Fremdbestimmung verstärkt sich, wenn öffentliche Einrichtungen nicht barrierefrei sind. Kulturelle Einrichtungen wie Theater, Opernhäuser und Kinos schneiden bei der Bewertung der Barrierefreiheit am schlechtesten ab. Dienstleister wie Apotheken und Supermärkte sind hingegen gut auf Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen eingestellt.

Die meisten Befragten sind zufrieden mit ihrer Wohnform, nur 10 % würden gern anders wohnen. Wichtiger als die Wohnform scheint es zu sein, **mit wem** die Befragten zusammen wohnen (möchten). So würden einige bspw. gern wieder mit ihren (erwachsenen) Kindern zusammenwohnen. Das Fehlen finanzieller Mittel ist der häufigste Grund dafür, dass sich Wohnwünsche nicht realisieren lassen. Knapp ein Drittel der Befragten würde gern (stundenweise) einen ambulanten Dienst in Anspruch nehmen. Auch hier werden am häufigsten finanzielle Restriktionen als Grund für die Nichtinanspruchnahme angeführt.

²¹ Aus der Grundgesamtheit der Personen mit dem Merkzeichen „aG“ im Schwerbehindertenausweis wurde eine Zufallsstichprobe gezogen. Befragt wurden 266 Personen.

Die Kenntnisse der Befragten zum Behindertenrecht sind gut, wenn es nicht zu sehr ins Detail geht. So wissen sie bspw. von der UN-BRK, kennen aber selten den Nationalen Aktionsplan. Auch über ihre konkreten Ansprüche wissen die Befragten in der Regel Bescheid, mit Ausnahme des Rechts auf eine persönliche Assistenz. Die Verfügbarkeit von Kapital erleichtert die Rechtsmobilisierung. So verfügen Befragte mit Klageerfahrung über ein hohes Einkommen. Wer schon einen Rechtsstreit gewonnen hat, ist meist hoch qualifiziert. Eine Partnerschaft (soziale Unterstützung) trägt ebenfalls positiv zur Rechtsmobilisierung bei. Rechtliche Informationen werden zum großen Teil aus dem sozialen Umfeld (z. B. Verband) bezogen.²²

II. Diskussion

Auch vier Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK stießen die Befragten noch häufig auf Barrieren in ihrem Wohnumfeld. Sie waren jedoch meist in der Lage, ihre Beeinträchtigung durch Kapital im weitesten Sinne (personbezogener Faktor) auszugleichen. Daraus lässt sich schließen, dass die Befragten in der Vergangenheit – z. T. vor Erwerb der Beeinträchtigung – an gesellschaftlich relevanten Lebensbereichen teilhaben und Kapital aufbauen konnten. Letzteres konnte zur Mobilisierung von Recht eingesetzt werden. Diese Ergebnisse verdeutlichen den Zusammenhang zwischen Teilhabe, Kapital und Rechtsmobilisierung. Fehlende Barrierefreiheit ist u. a. auf ein fehlendes Bewusstsein für die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zurückzuführen. Es gibt außerdem Hinweise auf rechtlichen Reformbedarf und die Notwendigkeit einer laufenden Überarbeitung bzw. Fortschreibung der Aktionspläne. In vielen Fällen sind die Menschen mit Behinderungen daher bis auf weiteres gezwungen, ihre Rechte selbst durchzusetzen. Zur Inanspruchnahme von Recht bedarf es geeigneter Bedingungen, welche die Vertragsstaaten der UN-BRK herstellen müssen.

III. Ankündigung des 3. Teils: Fazit und Ausblick

Im dritten und letzten Teil dieses Beitrags wird abschließend ein Fazit gezogen und ein Ausblick auf den aktuellen Umsetzungsprozess der UN-BRK vorgenommen.

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

²² Weitere Ergebnisse können in Rambausek 2017 nachgelesen werden.