

– Fachbeitrag D8-2022 –

27.04.2022

**„Der Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen –
Artikel 13 der UN-Behindertenrechtskonvention“**
Bericht zum virtuellen Fachgespräch der Aktion Mensch und des Deutschen
Instituts für Menschenrechte am 22. März 2022¹

*Von Nikola Hahn, M. A., Deutsche Vereinigung für Rehabilitation e. V., und
Lea Mattern, M. A., Humboldt-Universität zu Berlin*

I. Einführung

Am 22. März 2022 führte die Aktion Mensch in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) ein virtuelles Fachgespräch zum Thema „Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen – Artikel 13 der UN-Behindertenrechtskonvention“ durch. Anlass für das Fachgespräch war ein Ende 2021 veröffentlichtes Papier des DIMR, das ausgewählte Grundsätze für den gleichberechtigten Zugang zur Justiz bezogen auf Deutschland vorstellt.² Basis hierfür sind die internationalen „Grundsätze und Leitlinien für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zur Justiz“, die den Art. 13 konkretisieren und im August 2020 publiziert wurden.³

Christina Marx, Leiterin Kommunikation bei der Aktion Mensch, und **Dr. Leander Palleit**, Leiter der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention am DIMR, begrüßten rund 240 Teilnehmende und Mitwirkende. Der Zugang zur Justiz sei ein zentraler Bestandteil von Rechtsstaatlichkeit, der die Durchsetzung anderer Rechte erst ermögliche,

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D8-2022 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Hahn, Mattern: „Der Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen – Artikel 13 der UN-Behindertenrechtskonvention“ – Bericht zum virtuellen Fachgespräch der Aktion Mensch und des Deutschen Instituts für Menschenrechte am 22. März 2022; Beitrag D8-2022 unter www.reha-recht.de; 27.04.2022.

² Das Papier ist abrufbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information/Information_Zugang_zur_Justiz_fuer_Menschen_mit_Behinderungen.pdf, zuletzt abgerufen am 01.04.2022.
Übersetzung in Leichter Sprache: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Leichte_Sprache/Information_in_Leichter_Sprache_Menschen_mit_Behinderungen_muessen_bei_der_Justiz_mit_machen_koennen.pdf, zuletzt abgerufen am 01.04.2022.

³ Zur Publikation unter <https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2020/10/Access-to-Justice-EN.pdf>, zuletzt abgerufen am 01.04.2022.
Übersetzung in deutsche Sprache: <https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/Access%20to%20Justice-DEU.pdf>, zuletzt abgerufen am 01.04.2022.

so Palleit in seiner Begrüßungsrede. Dennoch erreichten die Monitoring-Stelle stetig Rückmeldungen, die auf Barrieren bei der Wahrnehmung des Rechts, etwa lange Verfahrensdauern, hindeuteten.⁴

Zu Beginn des Fachgesprächs beleuchteten die Referentinnen und Referenten aus Sozialberatung, Anwaltschaft und Gerichtsbarkeit, wie sich der Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen aus ihrer Sicht aktuell darstellt. Im Anschluss an die Beiträge erfolgte eine Podiumsdiskussion zu der Frage, wie ein nahtloser und barrierefreier Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen gewährleistet werden kann. Die zentralen Inhalte der Beiträge sowie die Diskussionsergebnisse sollen im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden.

II. Impulsreferate

1. Zugang zur Justiz durch Rechtsbeistand

Die gemeinsam mit dem UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen erarbeiteten Grundsätze und Leitlinien für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zur Justiz⁵ sollen dem Gesetzgeber praktische Orientierungshilfen bieten und enthalten konkrete Handlungsempfehlungen für Behörden und Gerichte. **Max Knackendöffel**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am DIMR, griff insbesondere den Grundsatz 6 heraus:

„Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf unentgeltlichen oder erschwinglichen rechtlichen Beistand“.

Dies gelte bei Verfahren, die eine Beeinträchtigung der Menschenrechte oder Grundfreiheiten betreffen. Für einen wirksamen Zugang zum Recht sei ein Rechtsbeistand essenziell, so Knackendöffel. Die Ausführungen zu Grundsatz 6 seien jedoch nur in Teilen eindeutig. So stellten sie klar, dass ein Rechtsbeistand in Verfahren, die Gewalterfahrungen von Menschen mit Behinderungen betreffen, grundsätzlich unentgeltlich zu gewähren sei. Bei einer Vielzahl von Angelegenheiten spreche der Grundsatz von einem „mindestens erschwinglichen Rechtsbeistand“. Eine Definition dessen, was erschwinglich sei, bliebe offen und könne nur im Verhältnis zu den finanziellen Möglichkeiten Betroffener abgeleitet werden. Der ebenfalls erhobene Anspruch eines leicht zugänglichen rechtlichen Beistands für Menschen mit Behinderungen sei an Voraussetzungen geknüpft: Für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte etwa müssten Verfahrensvorkehrungen, wie die Bereitstellung von Dolmetschenden oder die hierfür erforderlichen Mittel,

⁴ In diesem Zusammenhang wurde auf eine Aktion der refundrebels anlässlich des Europäischen Protesttags für Menschen mit Behinderung zum 5. Mai 2022 aufmerksam gemacht, bei der es um die Barrierefreiheit bei der Deutschen Bahn gehen soll. Mehr zu dieser Aktion unter <https://barrierefreiebahn.de/100-000/>, <https://www.refundrebel.com/entschaedigung-bei-bahn-barrieren/>, zuletzt abgerufen am 01.04.2022.

⁵ Abrufbar unter <https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/Access%20to%20Justice-DEU.pdf>, zuletzt abgerufen am 01.04.2022.

verfügbar gemacht werden, um eine barrierefreie Kommunikation mit ihren (potenziellen) Mandantinnen und Mandanten mit Behinderungen überhaupt erst zu ermöglichen.

2. Zugang zur Justiz durch Sozialberatung

Ulrike Häcker, Kompetenzzentrum Selbstbestimmt Leben, Detmold, beschrieb zunächst das Sozialrecht als komplex mit enormer Regelungsbreite, „versäulten“ Zuständigkeiten, hohem Abstraktionsgrad und ebensolcher Änderungsfrequenz. Deshalb habe der Gesetzgeber auch die Beratungspflichten entsprechend geregelt, und zwar in den §§ 14, 15 SGB I, § 106 SGB IX, § 7a SGB XI und § 11 SGB XII.⁶ Zwar seien die Rehabilitationsträger zur Beratung verpflichtet, diese unterliege jedoch einem Interessenskonflikt und bedürfe daher eines Korrektivs. Seit 2018 informiert die „Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung“ (EUTB) als „Peer-to-Peer“-Beratung unentgeltlich und bundesweit über Rehabilitations- und Teilhabeleistungen. Die EUTB habe eine große Lücke in der Beratung von Menschen mit Behinderungen geschlossen, so Häcker. Dennoch bestünden nach wie vor Barrieren bei der Wahrnehmung von Rechten. Im Wesentlichen sah sie fünf Zugangshemmnisse:

Hürde 1 – Grenzen der Rechtsberatung durch die EUTB: Die EUTB-Förderrichtlinie⁷ versage es den Beratungsstellen, Ratsuchende im Widerspruchs- und Klageverfahren zu beraten und zu begleiten.⁸ Häufig sei es für Ratsuchende unverständlich, warum die Beratung ausgerechnet an diesem Punkt abbreche und auf andere Beratungsangebote verwiesen werde, zumal wenn bereits eine Vertrauensbasis bestehe. Zu beobachten sei eine Zurückhaltung bei der Beschreitung des Rechtsweges auf Seiten der Ratsuchenden.

Hürde 2 – Inanspruchnahme von Rechtsberatung: Insbesondere für Menschen mit kognitiven oder Sinnesbeeinträchtigungen fehle es an barrierefreien Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten. Gerade wer in Einrichtungen lebe, hätte kaum Zugang zu Rechtsberatung. Auch (behinderte) Menschen mit Migrationshintergrund oder Fluchterfahrung erreichten die Angebote aufgrund von Sprachbarrieren nicht oder häufig unzureichend.

⁶ Siehe hierzu auch: Giese et al: Tagungsbericht Fachtagung "Partizipation und Beratung im Teilhaberecht" am 09.09.2016 in Kassel; Beitrag D42-2016 unter www.reha-recht.de; 20.10.2016 sowie Weyrich: „Eine umfassende Beratung ist die Grundlage für das Funktionieren des immer komplizierter werdenden sozialen Leistungssystems“; Beitrag D17-2019 unter www.reha-recht.de; 11.10.2019.

⁷ Bekanntmachung Förderrichtlinie zur Durchführung der „Ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung“ für Menschen mit Behinderungen, 17.05.2017, unter https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/Umsetzung_BTHG/EUTB_FR/EUTB_node.html, zuletzt abgerufen am 01.04.2022.

⁸ Zum Beratungsumfang der EUTB siehe auch: Turhan: Ein Jahr Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung (EUTB) – Ein Zwischenbericht aus Sicht eines Bundesverbandes für Menschen mit Behinderungen; Beitrag D16-2019 unter www.reha-recht.de; 26.09.2019.

Hürde 3 – Kostenpflichtigkeit von Rechtsberatungsangeboten: Rechtsanwaltsgebühren seien für viele Ratsuchende nicht tragbar, so Häcker. Obwohl eine Erstberatung bei Sozialverbänden kostenlos sein könne, sei die weiterführende Beratung doch in der Regel mit einer kostenpflichtigen Mitgliedschaft im jeweiligen Verband verknüpft. Dies könne ebenfalls ein Hemmnis für Ratsuchende sein.

Hürde 4 – Beratungshilfe/Prozesskostenhilfe: Hinsichtlich von Beratungs- und Prozesskostenhilfe beschrieb Ulrike Häcker ein Ungleichgewicht zwischen der zum Teil hohen Erwartung von Ratsuchenden an Rechtsdienstleistung und deren aus Sicht der Referentin unzureichenden Vergütung. Häufig sei es schwierig, unter diesen Voraussetzungen überhaupt eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt zu finden.

Hürde 5 – Verwaltungs-/Sozialgerichtsverfahren: Die Aussicht auf eine lange Verfahrensdauer, hoher Ressourceneinsatz aufseiten der Klagenden und fehlende oder unzureichende barrierefreie Informationen zum Gerichtsverfahren schreckten viele ab, den Weg zu gehen. Oft fehle die Zuversicht, dass sich der Rechtsweg auch lohnen könne.

3. Zugang zur Justiz durch anwaltliche Beratung

Dr. Martin Theben ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Arbeitsrecht, Sozialpädagoge und referiert regelmäßig zu sozial- und rechtspolitischen Themen. Des Weiteren engagiert er sich in verschiedenen behindertenpolitischen Verbänden und Initiativen. In seinem Beitrag befasste er sich mit dem Zugang zur Justiz durch anwaltliche Beratung und eröffnete diesen mit der Beobachtung, dass bei dem Themenkomplex meist davon ausgegangen würde, dass nur die Ratsuchenden Behinderungen aufweisen, nicht jedoch die Rechtsberatenden oder Anwältinnen und Anwälte. Dabei übten auch Menschen mit Behinderungen diese Berufe aus, die im Rahmen der Interessenvertretung ihrer Mandantinnen und Mandanten genauso auf Barrieren stoßen würden (bspw. beim barrierefreien Zugang zu Akten).

Im Anschluss bekräftigte Theben die bereits von Ulrike Häcker geteilte Erfahrung, dass Mandantinnen und Mandanten mit Behinderungen, bei denen es um sozialrechtliche Angelegenheiten ginge, es schwer hätten überhaupt einschlägige Anwältinnen und Anwälte zu finden. Im Rahmen der Ausbildung von Juristinnen und Juristen sei das Sozial- und Teilhaberecht nur ein Nischenthema und zudem die Gebühren, und damit auch der Verdienst, gedeckelt. Viele Menschen würden sich deshalb z. B. an die EUTB wenden, deren beraterische Möglichkeiten jedoch begrenzt sind. Theoretisch könnten Menschen sich in der ersten und zweiten Instanz zwar selbst vertreten, aber ob dies sinnvoll sei, wird in Frage gestellt. Zudem gebe es für einen kostenfreien oder erschwingerlichen Rechtsbeistand zur Durchführung eines Rechtsstreits zwar die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe zu beantragen, allerdings sei diese an die Einkommensverhältnisse und die Erfolgsaussichten des Verfahrensausgangs geknüpft. Wird das Verfahren verloren, sind nur die eigenen Anwaltskosten Teil der Prozesskostenhilfe, nicht jedoch die Kosten des Gegners (z. B. in Zivilsachen). Dies schrecke in der Praxis viele Menschen ab.

Im Fortgang seines Vortrags fokussierte Theben den Themenkomplex Leichte Sprache, dessen Herausforderungen er am Beispiel des Betreuungsrechts illustrierte. Bei Einleitung eines Betreuungsverfahrens ist die Anhörung der Betroffenen durch Richterinnen und Richter zwingend. Betroffenen mit kognitiven Beeinträchtigungen müsste deshalb eine Dolmetschung in Leichter Sprache zur Verfügung gestellt werden, die jedoch in der Verfahrensordnung – im Unterschied zur Gebärdensprachdolmetschung oder Kommunikationshilfen – nicht geregelt sei. Theben vermisste eine Legaldefinition für Leichte Sprache und eine verbindliche Regelung für deren Inanspruchnahme vor Gericht, damit die Barrierefreiheit und damit auch die Rechte von Menschen mit (kognitiven) Beeinträchtigungen gewährleistet seien.

4. Zugang zur Justiz durch barrierefreie Gerichtsverfahren

Dr. Peter Sdorra ist Richter am Kammergericht in Berlin und u. a. Hauptvertrauensperson der schwerbehinderten Richterinnen und Richter im Land Berlin. In seinem Impulsvortrag konzentrierte er sich auf die Barrierefreiheit von Gerichtsverfahren und schloss damit direkt an seinen Vorredner an. Dabei sei Barrierefreiheit nicht gleich Barrierefreiheit, denn für jede Art von Beeinträchtigungen müssten Lösungen gefunden werden, um den gleichberechtigten Zugang zur Justiz zu gewährleisten.⁹ Dabei fehle bei den meisten Beteiligten der Einblick oder auch das Erfahrungswissen zu Themen der Barrierefreiheit. Hinweise auf die Berücksichtigung von Beeinträchtigungen lassen sich jedoch bereits im Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) finden. So müsse gehörlosen oder sprachbehinderten Personen nach § 186 GVG ein Wahlrecht zwischen einer mündlichen, schriftlichen oder dolmetschenden Person zur Verständigung eingeräumt werden; auf das Wahlrecht habe das Gericht besonders hinzuweisen. Die getroffene Wahl könne in jedem Stadium des Verfahrens vom Betroffenen an seinen Bedarf angepasst werden. In bestimmten Fällen könne das Gericht eine schriftliche Verständigung verlangen oder die Hinzuziehung einer Person als Dolmetscher anordnen. Für blinde und sehbehinderte Menschen sei vor allem § 191a GVG relevant. Danach könnten Betroffene verlangen, dass ihnen Schriftsätze und andere Dokumente eines Gerichtsverfahrens barrierefrei zugänglich gemacht werden. § 191a Abs. 3 GVG beziehe sich auf die barrierefreie Gestaltung elektronischer Dokumente, wobei die elektronische Akte noch in den Kinderschuhen stecke, obwohl sie bereits 2013 eingeführt wurde.

Sdorra konnte jedoch auch positiv vermelden, dass es in Kürze einmal im Monat an einem Berliner Gericht eine zweistündige Rechtsantragsmöglichkeit für gehörlose Menschen geben werde. Im Anschluss wurden die Herausforderungen erläutert, denen (angehende) Juristinnen und Juristen mit Behinderungen begegnen können, beispielsweise wenn Prüfungserleichterungen versagt werden.¹⁰

⁹ Siehe auch Wenckebach: Gleichberechtigter Zugang zur Justiz – Zu den Verbesserungsmöglichkeiten des Nationalen Aktionsplans im Hinblick auf Art. 13 Abs. 1 UN-Behindertenrechtskonvention; Forum D, Beitrag D1-2015 unter www.reha-recht.de; 29.01.2015.

¹⁰ BayVGh, Beschluss vom 03.09.2010 - 7 CE 10.2175 und Beschluss vom 01.03.2011 - 7 CE 11.376.

III. Diskussionsrunde

Unter dem Titel „Was muss passieren, damit in Deutschland ein nahtloser und barrierefreier Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen gewährleistet werden kann?“ diskutierten die Rechtsanwältin Dagmar Schnürer, Tatjana Teufel, Lebenshilfe Landesverband Baden-Württemberg, Dr. Michael Richter von der Rechtsberatungsgesellschaft „Rechte behinderter Menschen“ und Referierende u. a. auch Fragen der Teilnehmenden aus dem Chat.

Dagmar Schnürer berichtete aus ihrer Praxis als Rechtsanwältin mit den Schwerpunkten Sozial- und Arbeitsrecht, dass zu ihr kaum Klientinnen und Klienten mit kognitiven Beeinträchtigungen kämen. Schon die organisatorischen Anforderungen bei der Zuhilfenahme eines Rechtsbeistands könnten sich bei einigen Personen als Hürde erweisen, beispielsweise die Bereitstellung benötigter Unterlagen. Dafür sei aus ihrer Sicht in bestimmten Fällen eine begleitende Person notwendig.

Auch **Tatjana Teufel** unterstützte die Idee einer Rechtsassistenz für Personen, denen der Zugang zu Anwaltschaft und Rechtsprechung nur mit Unterstützung möglich sei. Zugleich setzte sie früher an: Staatliche Einrichtungen seien aufgefordert so zu arbeiten, dass eine Rechtsdurchsetzung gegenüber Behörden weitgehend vermieden werde. Im Laufe der Diskussion wurde dieser Gedanke mehrfach geteilt und ein Umdenken gefordert. Zum Wirtschaftlichkeitsdenken in der Verwaltung müsse eine Sensibilisierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen treten, die bereits in der Ausbildung anzustreben sei. Ebenso fehle es Richterinnen und Richtern häufig an Erfahrung und Kenntnis zum Thema Behinderung, so **Dr. Peter Sdorra**. Es brauche mehr Sozialrecht an den Universitäten und größere Anreize für Juristinnen und Juristen, Sozialrecht zu praktizieren. Die Gebührensätze, insbesondere bei einem Anspruch auf Beratungshilfe / Prozesskostenhilfe, seien zu niedrig, betonte auch **Dr. Michael Richter**. Aktuell könne dies nur durch die Kombination mit anderen Rechtsgebieten kompensiert werden. Zum Instrument der Verbandsklage merkte er an, dies bringe derart hohe Kosten mit sich, dass Verbände sich dessen kaum oder nur mit Unterstützung, bedienen könnten. Ein weiteres Problem sah Richter in dem Umstand, dass Schlichtungsstellen durch die Vermittlung von außergerichtlichen Lösungen rechtskräftige Urteile im Reha- und Teilhabe-recht verhinderten.

Auch im Chat wurde die Thematik eines „Imageproblems“ des Sozialrechts als juristischem Betätigungsfeld diskutiert. In diesem Zusammenhang äußerte **Dr. Martin Theben** die Idee, dass die EUTB-Stellen an angehende Juristinnen und Juristen herantreten könnten, um diese ggfs. für praktische Erfahrungen im Beratungsalltag zu gewinnen und für sozialrechtliche Themen zu sensibilisieren.

IV. Fazit

Abschließend sollen wesentliche im Fachgespräch identifizierte Impulse und Lösungsansätze zusammengefasst werden:

- Etablierung einer Rechtsassistenz für Menschen mit kognitiven / seelischen Beeinträchtigungen;
- Sensibilisierung von Verwaltungskräften für die Belange von Menschen mit Behinderungen;
- Verpflichtende Inhalte des Sozialrechts in der Ausbildung von Juristinnen und Juristen;
- Angleichung der Rechtsanwaltsvergütung im Sozialrecht¹¹ an branchenübliche Regelsätze;
- Fortbildungsangebote zu behinderungsspezifischen Fragen für Richterinnen und Richter.

Die Veranstaltung war Teil des Projekts „Recht haben, Recht bekommen“ der Aktion Mensch.¹² Hierzu gehören auch Info-Texte in einfacher Sprache im „Familienratgeber“¹³ und eine Fördermöglichkeit, mit deren Hilfe die Wahrnehmung des Rechts durch Menschen mit Behinderungen unterstützt werden soll.

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

¹¹ Vgl. § 3 Rechtsanwaltsvergütungsgesetz.

¹² Zur Projektwebsite unter https://delivery-aktion-mensch.stylelabs.cloud/api/public/content/foerderangebot_recht-haben-recht-bekommen.pdf?v=5e88c084, zuletzt abgerufen am 01.04.2022.

¹³ Zum „Familienratgeber“ unter <https://www.familienratgeber.de/rechte-leistungen/rechte/beschwerde.php>, zuletzt abgerufen am 01.04.2022.