

– Fachbeitrag D53-2017 –

07.12.2017

## **Behinderte Rechtsmobilisierung? Ergebnisse einer rechtssoziologischen Untersuchung zur Umsetzung von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention<sup>1</sup>**

### **Teil 1: Problembeschreibung und Fragestellung**

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

#### **I. Problembeschreibung**

Als die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK)<sup>2</sup> 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-Zivilpakt<sup>3</sup> **für alle** Menschen umzusetzen. Dies sah die deutsche Regierung genauso, sonst hätte sie die Konvention am 21. Dezember 2008 nicht ratifiziert.<sup>4</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde unter [www.reha-recht.de](http://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](http://www.reha-recht.de); 07.12.2017.

<sup>2</sup> BGBl. 2008 Teil II, S. 1420.

<sup>3</sup> BGBl. 1973 Teil II, S. 1533.

<sup>4</sup> 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 Dissertation<sup>5</sup> 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, Abwehrrecht<sup>6</sup>). 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, Benachteiligungsverbot<sup>7</sup>). 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.<sup>8</sup>

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

---

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

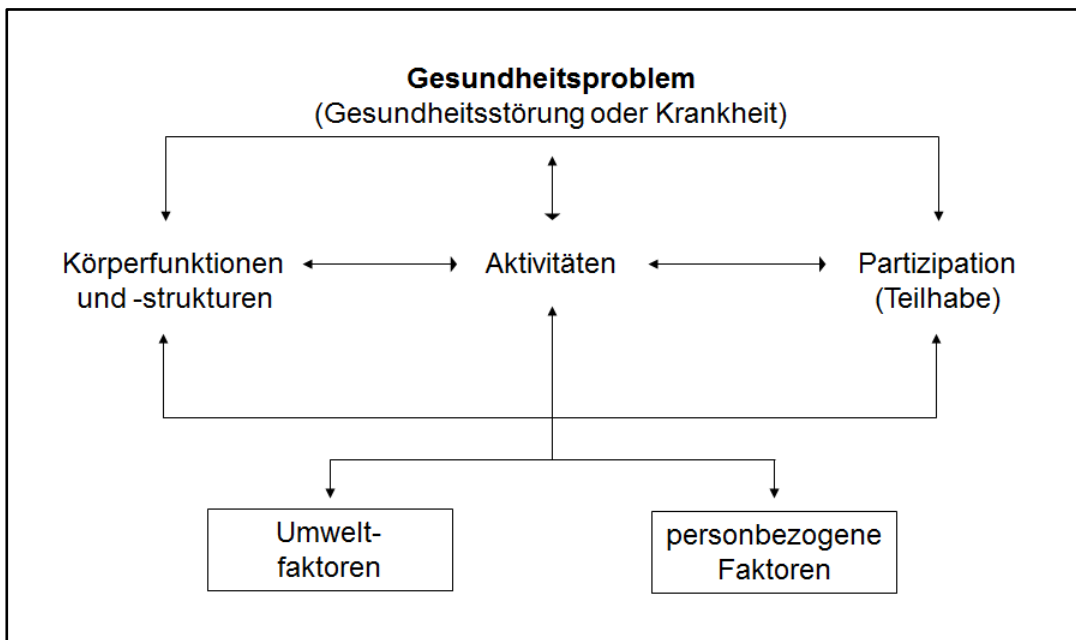
<sup>6</sup> Dieses Recht bestand bereits vor Einführung der UN-BRK in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG. Es wird durch die UN-BRK für die Situation der Menschen mit Behinderungen lediglich konkretisiert. Vgl. Bielefeldt, Heiner (2009): Zum Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention. Essay No. 5,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

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

<sup>8</sup> 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 Feldern<sup>9</sup> ausschließen bzw. an deren Rand drängen.<sup>10</sup> Mit **Kapital** ist ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital gemeint, worunter u. a. finanzielle Ressourcen, Wissen und soziale Beziehungen verstanden werden können.<sup>11</sup> 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)<sup>12</sup> 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.

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

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

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

<sup>12</sup> <http://www.dimdi.de/static/de/klassi/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.<sup>13</sup> 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 BGG<sup>14</sup>) 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 IX<sup>15</sup>). 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.<sup>16</sup> 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

---

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

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

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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](http://www.reha-recht.de).

---

---

<sup>17</sup> 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.

– Fachbeitrag D5-2018 –

22.02.2018

## **Behinderte Rechtsmobilisierung? Ergebnisse einer rechtssoziologischen Untersuchung zur Umsetzung von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention<sup>1</sup>**

### **Teil 2: Ergebnisse und Diskussion**

*Von Dr. Tonia Rambašek-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“<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) als Fachbeitrag D5-2018 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Rambašek-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](http://www.reha-recht.de); 22.02.2018.

<sup>2</sup> 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](http://www.reha-recht.de).

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

Im ersten Teil<sup>3</sup> dieses Beitrags wurde erörtert, warum verhinderte Rechtsmobilisierung als Teilhabebeeinträchtigung 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.<sup>4</sup> 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“<sup>5</sup> 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 Vertragsgesetz<sup>6</sup> in Bundesrecht überführt worden und am 26. März 2009<sup>7</sup> 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.

---

<sup>3</sup> Siehe Rambausek-Haß, Beitrag D53-2017 vom 07.12.2017 auf [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).

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

<sup>5</sup> 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-schattenuebersetzung>, zuletzt abgerufen am 22.12.2017)

<sup>6</sup> BGBl. 2008 Teil II, S. 1419 ff.

<sup>7</sup> 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 völkerrechtskonform<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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)<sup>10</sup> verstanden werden.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> In Art. 4 Abs. 2 UN-BRK ist ein sog. Progressionsvorbehalt<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> Diese Auffassung kann nicht geteilt werden, erst recht nicht angesichts der Einführung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) und der Novelle des

---

<sup>8</sup> Die UN-BRK bleibt Völkerrecht.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Dieses Recht gilt bereits seit 1994.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

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

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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 (NAP<sup>16</sup>) 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.<sup>17</sup> Der NAP wurde neu aufgelegt (NAP 2.0<sup>18</sup>) 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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> Eine besondere Rolle bei der Bewusstseinsbildung spielen auch

---

<sup>15</sup> BGBl. 2016 Teil I, S. 3234

<sup>16</sup> Ausschussdrucksache 17(11)553

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

<sup>18</sup> BT-Drs. 18/9000

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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?<sup>21</sup>

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.

---

<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

## 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](http://www.reha-recht.de).

---

---

<sup>22</sup> Weitere Ergebnisse können in Rambausek 2017 nachgelesen werden.

– Fachbeitrag D10-2018 –

17.04.2018

## **Behinderte Rechtsmobilisierung? Ergebnisse einer rechtssoziologischen Untersuchung zur Umsetzung von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention<sup>1</sup>**

### **Teil 3: Fazit aus der rechtssoziologischen Analyse und Ausblick vor dem Hintergrund rechtlicher Reformen**

*Von Dr. Tonia Rambašek-Haß, Humboldt-Universität zu Berlin*

In Teil 1 dieses Beitrags wurde die Frage aufgeworfen, unter welchen Voraussetzungen Menschen mit Behinderungen ihre Rechte aus Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Anspruch nehmen, d. h. selbstbestimmt leben und gleichberechtigt am Leben in der Gemeinschaft teilhaben können. Die Umweltfaktoren Recht, Politik und soziale Einstellungen wurden als relevante Einflussfaktoren ausgemacht. Sie können sich sowohl positiv als auch negativ auf den Umsetzungsprozess auswirken. In Teil 2 wurde exemplarisch dargestellt, wann sie eine Wirkung als Förderfaktor oder Barriere entfalten.<sup>2</sup>

#### **I. Fazit aus der rechtssoziologischen Analyse für das Recht auf selbstbestimmte Lebensführung und Teilhabe an der Gemeinschaft**

Die Umweltfaktoren Recht, Politik und soziale Einstellungen wirken sich zum einen direkt auf die Umsetzung von Art. 19 UN-BRK aus. Aus rechtlicher Sicht besteht in Bezug auf die Anwendung von Art. 19 UN-BRK kein Konsens: Es wird diskutiert, ob er subjektive und unmittelbar anwendbare Rechte enthält.<sup>3</sup> Dieses Problem lässt sich entweder durch Reformen oder durch Rechtsprechung lösen. Beides kann positiv zur Entwicklung eines

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) als Fachbeitrag D10-2018 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Rambašek-Haß: Behinderte Rechtsmobilisierung? Ergebnisse einer rechtssoziologischen Untersuchung zur Umsetzung von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention Teil 3: Fazit aus der rechtssoziologischen Analyse und Ausblick vor dem Hintergrund rechtlicher Reformen; Beitrag D10-2018 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 17.04.2018. Teil 1 ist unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) als Beitrag D53-2017, Teil 2 als Beitrag D5-2018 veröffentlicht.

<sup>2</sup> Weitere Ergebnisse können der Dissertation der Autorin entnommen werden: Rambašek, Tonia (2017): Behinderte Rechtsmobilisierung. Eine rechtssoziologische Untersuchung zur Umsetzung von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention. Wiesbaden: Springer VS.

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Münning, Mehrkostenvorbehalt ade? Subjektiv-öffentliche Rechte aus Art. 19 UN-BRK, Forum D, Beitrag D32-2013 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 15.11.2013.

kollektiven Rechtsbewusstseins beitragen. Zum anderen wirken sich die Umweltfaktoren auf die Rechtsmobilisierungschancen der Menschen mit Behinderungen aus, indem sie Teilhabe ermöglichen oder verhindern. Teilhabe begünstigt die Mobilisierung von Recht durch die Möglichkeit, Kapital zu erwerben bzw. zu bewahren. Der Umsetzungsprozess von Art. 19 UN-BRK kann solange nicht als abgeschlossen gelten, wie Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt am Leben im Gemeinwesen teilzuhaben und selbstbestimmt zu leben.

Die Beschäftigung mit den Umweltfaktoren entspricht einer Makroperspektive. Dies führt leicht dazu, blind für das Handeln einzelner Akteure zu sein. Sie sind es aber, die sich an Gesetze halten, Aktionspläne umsetzen, Leistungen zuerkennen, den Bau einer Rampe veranlassen usw. – oder es eben nicht tun. Beim Tun oder Unterlassen werden sie auch von sozialen Einstellungen gegenüber Menschen mit Behinderungen geleitet. Soziale Einstellungen werden im Verlauf des Lebens erworben und reproduziert.<sup>4</sup> Um den Teufelskreis von Teilhabebeeinschränkung und behinderter Rechtsmobilisierung zu durchbrechen, bedarf es vor allem eines **gesamtgesellschaftlichen Bewusstseinswandels**. Dieser muss so früh wie möglich im Leben jedes Einzelnen beginnen. Soziale Einstellungen ändern sich durch eigene Erfahrungen, z. B. in inklusiven Bildungseinrichtungen.<sup>5</sup> Diese Einstellungen finden Eingang in den Habitus<sup>6</sup> der Individuen und wirken in den verschiedenen sozialen Feldern, in denen über Teilhabe entschieden wird.

## II. Der Umsetzungsprozess des Rechts auf selbstbestimmte und Lebensführung und Teilhabe an der Gemeinschaft im Lichte rechtlicher Reformen

Als Umweltfaktor ist das Recht selbst eine wichtige Einflussgröße im Umsetzungsprozess der UN-BRK. Zur Förderung dieses Prozesses wurde am 23. Dezember 2016 das Bundesteilhabegesetz (BTHG<sup>7</sup>) erlassen.<sup>8</sup> Mit ihm soll vor allem das Sozialgesetzbuch an die UN-BRK angepasst werden.<sup>9</sup> Wie wirkt sich die Einführung des BTHG auf die Umsetzung von Art. 19 UN-BRK aus? Sind dadurch Verbesserungen für die soziale

---

<sup>4</sup> Vgl. Abels, Heinz/König, Alexandra (2010): Sozialisation. Soziologische Antworten auf die Frage, wie wir werden, was wir sind, wie gesellschaftliche Ordnung möglich ist und wie Theorien der Gesellschaft und der Identität ineinanderspielen. Wiesbaden: Springer Verlag, S. 206.

<sup>5</sup> Vgl. Cloerkes, Günther (2007): Soziologie der Behinderten. Eine Einführung. 3. neu bearb. u. erw. Aufl., Heidelberg: Winter Verlag, S. 145 ff.

<sup>6</sup> Der Habitus ist gleichzeitig ein Handlungsmuster und ein System zur Bewertung von Handlungen. Mithilfe des Habitus können soziale Zugehörigkeiten erfasst und eingeschätzt werden. Er beeinflusst (unbewusst) die Entscheidung über Teilhabe oder Ausschluss. Vgl. Bourdieu, Pierre (2003): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 277.

<sup>7</sup> BGBl. 2016 Teil I, S. 3234 ff.

<sup>8</sup> Das BTHG tritt stufenweise in Kraft. Erste Regelungen gelten seit dem 30.12.2016, die letzte Stufe des Inkrafttretens erfolgt am 01.01.2023 (Art. 26 BTHG).

<sup>9</sup> Weitere Änderungen werden z. B. am Bundesversorgungsgesetz, am Umsatzsteuergesetz und an verschiedenen Verordnungen wie der Werkstätten-Mitwirkungsverordnung vorgenommen.

Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen zu erwarten? Welche Regelungen sind für die Beantwortung dieser Fragen relevant?

Die Anpassung von § 2 Abs. 1 SGB IX durch das BTHG könnte in Zukunft viel Positives bewirken. Bisher<sup>10</sup> wurde Behinderung als Abweichung vom für das Lebensalter typischen Zustand über eine Dauer von mindestens sechs Monaten definiert.<sup>11</sup> Nun entsteht eine Behinderung definitionsgemäß **in Anlehnung** an die UN-BRK durch Teilhabebeeinträchtigungen aufgrund des Zusammenwirkens von körperlichen, seelischen oder geistigen Beeinträchtigungen mit Barrieren (§ 2 Abs. 1 SGB IX). Diese Definition stimmt noch **nicht** mit der UN-BRK überein, weil weiter an der „sechs-Monate-Regel“ festgehalten wird, d. h. die Teilhabebeeinträchtigung muss länger als sechs Monate bestehen.<sup>12</sup> Zudem wird weiterhin von einem alterstypischen Zustand als Norm ausgegangen, von der im Falle einer Beeinträchtigung abgewichen wird.<sup>13</sup>

**Tabelle 1: Alter und neuer Behinderungsbegriff gem. § 2 Abs. 1 SGB IX**

<b>§ 2 Abs. 1 SGB IX a. F. (bis 30.12.2016)</b>	<b>§ 2 Abs. 1 SGB IX (ab 30.12.2016)</b>
<i>„Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft beeinträchtigt ist.“</i>	<i>„Menschen mit Behinderungen sind Menschen, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können. Eine Beeinträchtigung nach Satz 1 liegt vor, wenn der Körper- und Gesundheitszustand von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht.“</i>

<sup>10</sup> Bis zum 30.12.2016.

<sup>11</sup> Siehe Tabelle 1, unten.

<sup>12</sup> Vgl. Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2016): Bundesteilhabegesetz überarbeiten. Anmerkungen zum BTHG aus menschenrechtlicher Perspektive anlässlich der Ersten Beratung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag am 22.09.2016, S. 5 (online verfügbar unter: <http://www.reha-recht.de/infothek/beitrag/artikel/stellungnahmen-zum-regierungsentwurf-fuer-ein-bundesteilhabegesetz>, zuletzt abgerufen am 17.04.2018).

<sup>13</sup> Vgl. hierzu auch Frehe, Horst (2016): Kritik am Behinderungsbegriff des Bundesteilhabegesetzentwurfs. Fachbeitrag D27-2016, S. 2 f. (online verfügbar unter: <http://www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-d27-2016>, zuletzt abgerufen am 09.02.2018).

Außerdem ist nur von gleichberechtigter, nicht aber von voller und wirksamer Teilhabe die Rede.<sup>14</sup> Horst Frehe (2016) befürchtet, es könnte deshalb in Zukunft nur um die Beseitigung der rechtlichen Ungleichbehandlung gehen.

Die explizite Berücksichtigung von Barrieren im Gesetzestext ist dennoch ein Fortschritt gegenüber der alten Definition, weil nun anerkannt wird, dass die Teilhabebeeinschränkung nicht einseitig durch die Funktionseinschränkung der Menschen mit Beeinträchtigungen verursacht wird.<sup>15</sup> Abzuwarten bleibt nichtsdestotrotz, ob und wie sich der neue Wortlaut tatsächlich auswirken wird. Die Schaffung von Bewusstsein für teilhabebeeinschränkende Barrieren wäre eine mögliche positive Auswirkung, nicht nur für die Umsetzung von Art. 19 UN-BRK.

Leistungen zur sozialen Teilhabe werden gem. § 6 Abs. 1 Nr. 3, 5-7 SGB IX von den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung, der Kriegsopferversorgung/-fürsorge, der Jugendhilfe oder der Eingliederungshilfe erbracht. Für die Träger der Sozialhilfe gilt zudem die Eingliederungshilfe-Verordnung (EGH-VO<sup>16</sup>). Die Eingliederungshilfe soll mit dem BTHG langfristig (ab 01.01.2020) aus der Fürsorge herausgelöst und als eigenes Leistungsrecht im SGB IX – Teil 2 etabliert werden.<sup>17</sup> Neu geregelt werden soll ab 01.01.2023 auch, wer zum leistungsberechtigten Personenkreis zählt (§ 99 SGB IX). Wer Eingliederungshilfe beantragen möchte, muss dann erhebliche Teilhabebeeinschränkungen in „einer größeren Anzahl“ von Lebensbereichen nachweisen (Art. 25a BTHG).<sup>18</sup> Die Neudefinition der Berechtigung wird u. a. von den Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen und der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention scharf kritisiert.<sup>19</sup> Ein Kritikpunkt ist eine mögliche und im Vergleich zur vorherigen Regelung weitergehende Einschränkung des leistungsberechtigten Personenkreises in der Eingliederungshilfe (§ 99 SGB IX). Der Verweis auf die Schädigung als Ursache der Behinderung wird als diskriminierend zurückgewiesen.<sup>20</sup> Aus Sicht der Monitoring-Stelle sind die Zugangsanforderungen zu Leistungen der Eingliederungshilfe zu hoch. Sie sieht die Gefahr, dass Menschen dringend benötigte Leistungen versagt bleiben. Dies sei als Vorenthaltung angemessener Vorkehrungen zu werten und folglich als verbotene

---

<sup>14</sup> Vgl. Monitoring-Stelle 2016, S. 5; vgl. Frehe 2016, S. 1.

<sup>15</sup> Vgl. Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ) zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) (1. Neufassung), Bearbeitungsstand: 12.7.2016, S. 5 (online verfügbar unter: <http://www.reha-recht.de/infothek/beitrag/artikel/stellungnahmen-zum-regierungsentwurf-fuer-ein-bundesteilhabegesetz>, zuletzt abgerufen am 17.04.2018).

<sup>16</sup> BGBl. 1975 Teil I, S. 433, zuletzt geändert durch Art. 21 BTHG. Die EGH-VO tritt zum 01.01.2020 außer Kraft (Art. 26 Abs. 4 BTHG).

<sup>17</sup> Vgl. Kutzki, Jürgen (2017): Das neue Bundesteilhabegesetz (BTHG) und die Auswirkungen auf die Behörden. In: Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht (öAT), S. 117.

<sup>18</sup> Im Gesetzentwurf waren noch Einschränkungen in fünf Lebensbereichen gefordert (vgl. Bundestags-Drucksache 18/9522, S. 71). Auf die Nennung einer genauen Anzahl wurde im Gesetzestext verzichtet.

<sup>19</sup> Vgl. Stellungnahmen unter <http://www.reha-recht.de/infothek/beitrag/artikel/stellungnahmen-zum-regierungsentwurf-fuer-ein-bundesteilhabegesetz>, zuletzt abgerufen am 17.04.2018.

<sup>20</sup> Vgl. FbJJ 2016, S. 6 ff.

Diskriminierung.<sup>21</sup> Für Frehe ist die Einschränkung der Leistungsberechtigung nicht konventionskonform, d. h. er sieht darin eine Verletzung der Menschenrechte. Den Sozialhilfeträgern werde damit ein Sonderrecht eingeräumt, durch das sie sich nicht am Behinderungsbegriff gem. § 2 SGB IX orientieren müssen.<sup>22</sup> Der Gesetzgeber hat in diesem Zusammenhang einen Forschungsauftrag vergeben, um Benachteiligungen durch die Neuregelung ausschließen zu können.

In Bezug auf Art. 19 UN-BRK ist außerdem die Regelung zum sog. Poolen von Leistungen (§ 116 Abs. 2 SGB IX) zu kritisieren.<sup>23</sup> Beispielsweise können Assistenzleistungen „an mehrere Leistungsberechtigte gemeinsam erbracht werden, soweit dies [...] **zumutbar** ist und mit Leistungserbringern entsprechende Vereinbarungen bestehen“ (Hervorhebung T. R.-H.). Die Monitoring-Stelle weist darauf hin, dass dies zu weniger Selbstbestimmung führen **kann**.<sup>24</sup> Außerdem sind Menschen mit Behinderungen durch diese Regelung gezwungen, die Unzumutbarkeit<sup>25</sup> nachzuweisen, was sie vor das Problem stellt, ihr Recht mobilisieren und durchzusetzen zu müssen. Sorge bereitet der Monitoring-Stelle auch die „Aufrechterhaltung des Mehrkostenvorbehalts“ mit § 104 Abs. 2 SGB IX. Die Leistungsberechtigten der Eingliederungshilfe müssen den Beweis erbringen, dass ihre Wünsche angemessen sind.<sup>26</sup> Mit dem sog. Mehrkostenvorbehalt (§ 13 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. §§ 53 ff. SGB XII a. F.) hatten sich die Gerichte in der Vergangenheit häufiger zu befassen.<sup>27</sup> Streitpunkt waren meist die im Vergleich zu stationären Leistungen vermeintlich höheren Kosten der ambulanten Leistungen. Leistungsberechtigte beriefen sich in diesem Zusammenhang vereinzelt auch auf Art. 19 UN-BRK.<sup>28</sup> Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) hatte die Regelung zum Mehrkostenvorbehalt in den abschließenden Bemerkungen zur ersten Staatenberichtsprüfung gerügt und seine Reformierung empfohlen.<sup>29</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. Monitoring-Stelle 2016, S. 6.

<sup>22</sup> Vgl. Frehe 2016, S. 3f.

<sup>23</sup> Vgl. z. B. Theben, Das Bundesteilhabegesetz – was bedeutet die gemeinsame Leistungserbringung?, Beitrag D31-2017 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 19.07.2017.

<sup>24</sup> Vgl. Monitoring-Stelle 2016, S. 7.

<sup>25</sup> Bei der Prüfung der Zumutbarkeit sind gem. § 104 SGB IX „die persönlichen, familiären und örtlichen Umstände einschließlich der gewünschten Wohnform angemessen zu berücksichtigen“.

<sup>26</sup> Vgl. Monitoring-Stelle 2016, S. 10.

<sup>27</sup> Die Suche bei juris nach § 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII (Mehrkostenvorbehalt) ergibt 13 Treffer (Stand: 23.11.2017).

<sup>28</sup> Vgl. Rambausek, Tonia (2017): Behinderte Rechtsmobilisierung. Eine rechtssoziologische Untersuchung zur Umsetzung von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention. Wiesbaden: Springer VS, S. 284 ff.; 312 ff.; Am 21.03.2016 befasste sich das Bundesverfassungsgericht mit Art. 19 UN-BRK (Az. 1 BvR 53/14). Eine Frau legte Verfassungsbeschwerde ein, weil sie ihre Rechte aus Art. 19 UN-BRK verletzt sah. Es ging um einstweiligen Rechtsschutz bei der Übernahme einer ambulanten 24-Stunden-Assistenz. Die Prüfung der Beschwerde scheiterte jedoch an nicht vollständig eingereichten Unterlagen.

<sup>29</sup> Vgl. CRPD/D/DEU/CO/1, S. 7 (auf Englisch online verfügbar unter: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/DEU/CO/1&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/DEU/CO/1&Lang=En), zuletzt abgerufen am 09.02.2018); vgl. Rambausek 2017, S. 350; vgl. Monitoring-Stelle 2016, S. 10.



Es steht in Frage, ob das „Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“ seinem Namen in Zukunft gerecht wird. In Bezug auf Art. 19 UN-BRK ist zu kritisieren, dass der Mehrkostenvorbehalt mit dem BTHG bestehen bleibt. Er war schon vor Einführung des Gesetzes eine Barriere für die Durchsetzung einer selbstbestimmten Lebensführung außerhalb von Einrichtungen. Es besteht zwar die Möglichkeit einer verbesserten Rechtslage durch § 104 Abs. 3 Satz 2 SGB IX. Menschen mit Behinderungen sind nichtsdestotrotz auch nach Einführung des BTHG weiterhin auf die hoch voraussetzungsvolle Mobilisierung und Durchsetzung ihrer Rechte angewiesen. Dies wird ihnen mit § 99 SGB IX in Zukunft möglicherweise durch höhere Anforderungen beim Zugang zu Teilhabeleistungen noch weiter erschwert. Der Gesetzgeber sieht zur Vermeidung von Benachteiligungen mit Art. 25 Abs. 5 BTHG immerhin eine Überprüfung der rechtlichen Wirkungen von § 99 SGB IX vor Inkrafttreten durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vor.

Auf landesrechtlicher Ebene können darüber hinaus Bauordnungen als Barriere wirken.<sup>30</sup> Die Hessische Bauordnung (HBO) beispielsweise soll nun reformiert werden. Am 21.11.2017 fand die erste Lesung des Änderungsentwurfs<sup>31</sup> im Hessischen Landtag statt. Positiv hervorzuheben ist bspw. die vorgeschlagene Anpassung von § 46 HBO an die Musterbauordnung (MBO). Bestimmte Bereiche öffentlicher Gebäude sollen demnach nicht mehr nur für Besucher, sondern auch für Benutzer barrierefrei sein.<sup>32</sup> Sollte der Änderungsentwurf angenommen werden, könnte dies zur Verbesserung von Teilhabe und Selbstbestimmung – nicht nur der Menschen mit außergewöhnlicher Gehbehinderung in Hessen<sup>33</sup> – beitragen.

---

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.  
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de).

---

---

<sup>30</sup> Vgl. Rambausek 2017, S. 302 ff.

<sup>31</sup> Drucksache des Hessischen Landtags 19/5379

<sup>32</sup> „Die barrierefreie Erreichbarkeit und zweckentsprechende Nutzung muss bisher nur in den dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden Teilen gewährleistet sein. Nicht öffentlich zugängliche Bereiche der baulichen Anlage, die z. B. Beschäftigten vorbehalten sind, sind von der Verpflichtung ausgenommen. Anforderungen an eine barrierefreie Ausgestaltung dieser Bereiche können sich jedoch aus dem Arbeitsstättenrecht ergeben, in Sonderbauverordnungen enthalten sein oder im Einzelfall auf Grund des § 45 gestellt werden.“ (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (2014): Handlungsempfehlungen zum Vollzug der HBO 2011 [HE-HBO], S. 43. Online verfügbar unter: <https://wirtschaft.hessen.de/landesentwicklung/bauen-und-wohnen/baurecht/bauordnungsrecht/die-hessische-bauordnung>, zuletzt abgerufen am 05.02.2018; Vgl. auch Rambausek 2017, S. 304 f.)

<sup>33</sup> Im zweiten Teil dieses Beitrags wurden Ergebnisse einer Befragung von Menschen mit außergewöhnlicher Gehbehinderung in Hessen vorgestellt, die die Autorin im Rahmen ihrer Dissertation (vgl. Rambausek 2017) durchführte.