

DAS FORMAT DER ›BETEILIGUNG‹ ALS ARBEIT AM VERHÄLTNISS VON RECHT UND POLITIK

Martina Klausner

›Nichts über uns, ohne uns!‹ lautet die prägnante politische Formel der Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderung weltweit. Damit fordern sie, dass Entscheidungen, die das Leben von Menschen mit Behinderung betreffen, nicht mehr ohne deren aktive Partizipation und Berücksichtigung ihrer Expertise getroffen werden. Mittlerweile ist diese politische Formel juristisch verankert, nicht nur auf internationaler, insbesondere UN-Ebene, sondern auch in der entsprechenden deutschen Gesetzgebung. Die politische Forderung behinderungspolitischer Aktivist*innen nach Beteiligung lässt sich als Teil einer ›translocal assemblage‹ bezeichnen, wie der britische Humangeograph Colin McFarlane das Zirkulieren von Forderungen und Formaten in globalen politischen Zusammenhängen und lokalen Praktiken beschreibt.¹ Die weltweit verlaubliche Forderung nach Beteiligung von Menschen mit Behinderung verweist eindrücklich auf die hochgradige Mobilität und Vernetzung behinderungspolitischer Forderungen und Akteur*innen. Gleichzeitig müssen diese ›global prototypes‹² immer auch in lokale Kontexte übersetzt werden. Von diesem Prozess, in dem die Forderung nach Beteiligung lokal von verschiedenen Akteur*innen umgesetzt wird, handelt mein Beitrag. Mich interessiert, welche unterschiedlichen Vorstellungen von ›Beteiligen‹ und ›Beteiligt-Werden‹ in der Praxis zum Einsatz kommen, wie hier spezifische Wissensformen aufgerufen werden beziehungsweise wie Wissen durch Beteiligungsverfahren formatiert wird.

Beteiligungsverfahren sind dabei über die Behindertenbewegung hinaus ein weit verbreitetes Format politischer Praxis. Ethnologisch interessant sind Beteiligungsverfahren, weil sie ermöglichen, sowohl die Artikulation von Anliegen ›von unten‹ in den Blick zu nehmen, als auch die Übersetzung dieser Anliegen in politische Prozesse oder Verwaltungsstrukturen analysierbar zu machen.³ Zugleich steht bei Beteili-

-
- 1 *Collin McFarlane*: Translocal Assemblages. Space, Power and Social Movements. In: *Geoforum* 40 (2009), S. 561–567.
 - 2 *Sally Engle Merry*: Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle. In: *American Anthropologist* 108 (2006), Heft 1, S. 38–51.
 - 3 Und auch vielfach untersucht: siehe beispielsweise *Marion Näser-Lather/Barbara Frischling*: Editorial: (H)aktivismus und Partizipation? Zur politischen Dimension des Digitalen. In: *kommunikation @ gesellschaft* 19 (2018), S. 1–10; *Christopher Kelty*: Too Much Democracy in All the Wrong Places. Toward a Grammar of Participation. In: *Current Anthropology* 58 (2017), Heft 15, S. S77–S90.

gungsverfahren die Frage im Raum, ob hier politische Anliegen durch das Beteiligt-Werden machtvoll eingepasst und damit kommensurabel gemacht werden.

Spezifisch am Beispiel meiner Forschung ist das in den Beteiligungsverfahren zum Tragen kommende Verhältnis von Recht und Politik. Im Zentrum meiner Forschung stand die Mobilisierung von Antidiskriminierungs- und Teilhaberecht und die Frage, wie durch die Anrufung und Nutzung von Recht Kollektivierungsprozesse in Gang gesetzt werden.⁴ Um dieser Fragestellung im Bereich behinderungspolitischer Rechtsmobilisierung nachzugehen, arbeitete ich zum einen mit Selbstvertretungen von Menschen mit Behinderung, die Recht explizit auch als politisches Instrument verstehen. Viele dieser Akteur*innen waren insbesondere in Beteiligungsverfahren rund um das Bundesteilhabegesetz (BTHG) involviert. Zum anderen arbeitete ich mit einer Verwaltungseinheit in der Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales zusammen, die damit beauftragt war, eben jenes BTHG auf Berliner Landesebene umzusetzen.⁵ Das BTHG wurde 2017 von der Bundesregierung verabschiedet und stellt eine umfangreiche Reform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung dar, die stufenweise bis zum 1. Januar 2023 in allen Bundesländern und Kommunen umgesetzt wird. Beteiligung ist im BTHG-Implementierungsprozess sowohl Gegenstand der rechtlichen Regulierung als auch Format für die Umsetzung dieser Regulierung. Mich interessierte in meiner Forschung, wie in diesem spezifischen lokalen Gefüge aus Verwaltung, Politik und Aktivismus Beteiligungsverfahren eingesetzt und genutzt werden und wie dabei das Politische und das Rechtliche miteinander verwoben und/oder voneinander getrennt werden.

Das Zusammenspiel von Recht und Politik ist ein viel diskutiertes und in den Sozial- und Kulturwissenschaften vor allem kritisierendes Verhältnis.⁶ Mit dem Begriff der >Juridifizierung< wird, grob zusammengefasst, eine Ausweitung des Rechts in immer weitere Lebensbereiche konstatiert, eine zunehmende rechtliche Kodifizierung von sozialen Beziehungen und Konflikten beobachtet und damit einhergehend von einer Art Internalisierung juristischer Logiken ausgegangen. Wie die Rechtsanthropologin

4 Meine Forschung war Teil des Forschungsprojektes >Mobilisierung von Recht durch/als Kollektivierung? Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsrecht als institutionelle und politische Praxis< innerhalb der DFG-Forschungsgruppe >Recht – Geschlecht – Kollektivität. Prozesse der Normierung, Kategorisierung und Solidarisierung<. URL: <https://www.recht-geschlecht-kollektivitaet.de/> (Stand: 7.5.2021). Siehe hierzu auch den Beitrag von Alik Matzukatow in diesem Band.

5 Im Rahmen meiner Forschungskoooperation mit der Verwaltung konnte ich meine Analysen mit den Mitarbeitenden und Verantwortlichen diskutieren und diese stufenweise freigeben lassen.

6 Für einen umfassenden Überblick siehe: *Lars Chr. Blichner/Anders Molander: Mapping Juridification*. In: *European Law Journal* 14 (2008), Heft 1, S. 36–54; *Julia Eckert u. a.: Law's Travels and Transformations*. In: dies. (Hg.): *Law against the State. Ethnographic Forays into Law's Transformations*. Cambridge 2012, S. 1–22, hier S. 4 ff.

Julia Eckert und Kolleg*innen in einem Resümee dieser Debatten aufzeigen, wird mit dem Konzept der Juridifizierung vor allem eine Entpolitisierung gesellschaftlicher Anliegen als unerwünschter Effekt beschrieben, da diese gewissermaßen der politischen Sphäre entzogen werden. Dadurch, so die prominente Kritik beispielsweise von den Anthropolog*innen Jean und John Comaroff,⁷ werden in der Regel bestehende Ordnungen reproduziert und gerade nicht in Frage gestellt. Eine ähnliche Problematisierung einer entpolitisierenden Wirkung betrifft auch das Format der Beteiligungsverfahren, die ebenfalls als potentielle Form der Kooptierung von politischen Anliegen in bestehende Ordnungen kritisiert werden.⁸

Wie der Anthropologe Olaf Zenker aufzeigt, basieren diese kritischen Analysen von Juridifizierungseffekten auf verschiedenen Erwartungen an Recht und Politik, unter anderem »that the law thereby often reproduces the overarching *status quo*, while politics more obviously has the potential to profoundly change the order itself«⁹. Wie Zenker und auch andere anmerken, werden dabei Recht und Politik oftmals als getrennte Sphären (voraus-)gesetzt, mit der Erwartung, dass Recht politische Anliegen formatiert, dominiert und letztendlich entpolitisiert.

Wenngleich mich in meiner Forschung gerade solche Formatierungsprozesse interessieren, waren das spezifische Verhältnis von Recht und Politik und die entsprechenden Effekte, die in der Praxis der Beteiligung und der Rechtsmobilisierung entstehen, zuallererst empirische Fragen. Wie werden verschiedene Akteur*innen, Institutionen, Verfahren durch Beteiligungsformate in ein (neues) Verhältnis zueinander gesetzt? Wie und in welcher Form geschieht möglicherweise eine Kommensurabilisierung von Anliegen? Aber auch: Welche ermächtigenden oder entmächtigenden Effekte werden der Mobilisierung von Recht zugeschrieben? Um diesen Fragen nachzugehen, skizziere ich in meinem Beitrag zwei Formen des Verhältnisses von Recht und Politik, die sich durch die Analyse von Prozessen des Beteiligens und Beteiligt-Werdens herausarbeiten lassen. Erstens zeige ich, dass die Trennung von Recht und Politik in der Verwaltungspraxis in erster Linie als Ergebnis hartnäckiger »Reinigungsarbeit« zu verstehen ist. Auf Seiten der Selbstvertreter*innen, und das wäre die zweite Form, wurde hingegen ebenso hart daran gearbeitet, Recht und Politik in ein für sie hilfreiches Mischverhältnis zu setzen. Für diese zweite Form schlage ich – in Anlehnung an den Begriff der »reflexiven Medikalisierung«¹⁰ – den Begriff der »re-

7 Jean Comaroff/John Comaroff: *Law and Disorder in the Postcolony. An Introduction*. In: dies. (Hg.): *Law and Disorder in the Postcolony*. Chicago 2006, S. 1–56.

8 Für eine differenzierte Diskussion siehe die Referenzen in Anm. 3.

9 Olaf Zenker: *The Juridification of Political Protest and the Politicisation of Legalism in South African Land Restitution*. In: Julia Eckert u. a. (Hg.): *wie Anm. 6*, S. 118–146.

10 Michi Knecht/Sabine Hess: *Reflexive Medikalisierung im Feld moderner Reproduktionstechnologien. Zum aktiven Einsatz von Wissensressourcen in gendertheoretischer Perspektive*. In: Nikola Langreiter u. a. (Hg.): *Wissen und Geschlecht*. Wien 2008, S. 169–194.

flexiven Juridifizierung< vor, um die spezifische Weise zu diskutieren, wie die Selbstvertreter*innen mit Recht Politik machen.

Die Trennung von Recht und Politik als Reinigungsarbeit

In der Arbeit der Verwaltungseinheit, die den Umsetzungsprozess des BTHG im Land Berlin organisiert, wird Recht sowohl als neutraler Gegenstand als auch an sich wert-neutrales Regelwerk für das Umsetzungsverfahren verstanden. Das BTHG als Bundesgesetz gibt den Rahmen vor und regelt diverse bundesweite Themen; zugleich werden zahlreiche Regelungsbereiche zur Konkretisierung auf die Landesebene verwiesen. In diesem Umsetzungsprozess versteht sich die Landesverwaltung vor allem als Vertreterin der Fachlichkeit, die einen Konsensprozess zwischen den beteiligten Akteur*innen koordiniert und für den politischen Entscheidungsprozess vorbereitet. Politik ist in diesem Verständnis der Bereich, der dann über die fachlichen Lösungsvorschläge interessengeleitet entscheidet. Diese ideale Trennung zwischen Fachlichkeit und Politik, einhergehend mit der Vorstellung eines neutralen Gegenstandes ›Recht‹, entspricht konventionellen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Beschreibungen des *policy-circles*. Aus Perspektive der Anthropologien, die politische Prozesse als kontingent verstehen, ist die Frage, wie Recht verstanden und praktiziert wird, jedoch empirisch offen und erst einmal erklärungs-würdig.¹¹ In meinen Beobachtungen und Analysen wurde deutlich, dass in den verschiedenen (und sehr zahlreichen) Arbeitsgruppen und Gremien, beim Erstellen und Zirkulieren von Konzeptpapieren und Ausführungsvorschriften, beim Auswerten von Gutachten und Fachgesprächen, Fachlichkeit als a-politisch immer wieder hergestellt und gerechtfertigt werden muss und Teil eines umkämpften, maßgeblich von konfligierenden Interessen geleiteten Prozesses ist.

Diese ›Reinigungsarbeit‹ ist auch für die Beteiligungsverfahren maßgeblich, vor allem weil sie hier auf eine andere Praxis des Politischen trifft: die der behinderungspolitischen Selbstvertreter*innen und teilweise langjährigen Aktivist*innen in diesem Bereich. Die Zusammenarbeit der Senatsverwaltung mit Selbstvertreter*innen ist – neben einem wachsenden gegenseitigen Verständnis – von Konflikten über das Wie der Beteiligung geprägt. Die Verwaltungsseite wünscht sich von den Selbstvertreter*innen vor allem eine ›sachliche‹ Erfahrungsexpertise: sachlich bedeutet hier eine aufgrund der eigenen Behinderungserfahrung vorliegende Fachlichkeit, die man in den BTHG-Umsetzungsprozess als Information einspeisen und somit die

11 Johanna Rolshoven/Ingo Scheider (Hg.): Dimensionen des Politischen. Ansprüche und Herausforderungen der Empirischen Kulturwissenschaft. Berlin 2018; Jens Adam/Asta Vonderau (Hg.): Formationen des Politischen. Anthropologie politischer Felder. Bielefeld 2014.

Verwaltung in Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen könnte. Problematisiert wird von Verwaltungsseite, dass die Vertreter*innen aber vor allem verbandspolitisch und interessensgeleitet agieren und sich dazu insbesondere rechtlicher Expertise und Argumentationslogiken bedienen. Die Verwaltungsmitarbeiter*innen übertragen damit das ihnen eigene spezifische Wissensverständnis auf die Arbeit der Selbstvertreter*innen: Sachliches Wissen als Form von Expertise wird hier in erster Linie als Information verstanden, die losgelöst von dem*der Experten*innen in unterschiedliche Kontexte zirkuliert werden kann. In der Behindertenbewegung hingegen wurde und wird die eigene Expertise gerade aus der Gebundenheit an den*die individuell Wissende*n und die subjektiven, auch emotionalen Erfahrungen gekoppelt, aus der sich das Wissen speist. Aus dieser Perspektive sind Expertise und Beteiligung immer grundlegend politisch. Seitens der Selbstvertreter*innen wird rechtliche Expertise (sowohl selbstangeeignete als auch von juristischen Expert*innen erbrachte) als Mittel zum politischen Zweck herangezogen. Und genau diese Nutzung von Recht als politischem Instrument erscheint aus der Perspektive der Verwaltung problematisch, da dies einer formal >neutralen< Normsetzung und -umsetzung (für die ja die Verwaltung zuständig ist) zuwiderläuft.

Diese unterschiedlichen Verständnisse von Expertise und Beteiligung und das entsprechende Verhältnis von Recht und Politik zeigten sich beispielsweise in den Berliner Haushaltsverhandlungen im Herbst 2019, in denen über die zukünftigen Ressourcen entschieden werden sollte, die für die Beteiligung der ehrenamtlich tätigen Verbandsvertreter*innen zur Verfügung gestellt werden, die in verschiedenen Gremien mit der Verwaltung zusammenarbeiten. Die Verbände hatten in einer gemeinsamen Resolution einen eigenen Haushaltstitel zur Bereitstellung von Personal-, Sach- und Honorarmittel für die entsprechenden Gremien in Höhe von 100.000 € gefordert. Damit wollten sie unter anderem die im Einzelfall erforderliche juristische Unterstützung für ihre Arbeit abdecken, wie beispielsweise die Beauftragung juristischer Gutachten. Der Gegenvorschlag der Verwaltung stimmte der grundsätzlichen finanziellen Unterstützungswürdigkeit zu, allerdings mit einer »angepassten Aufgabenbeschreibung«¹², die vor allem Öffentlichkeitsarbeit, Organisationsentwicklung und Qualifizierungsmaßnahmen für die Verbände vorsah (und keine Rechtsbeihilfe).

In diesem kurzen Beispiel deutet sich an, dass die Trennung von Recht – Politik – Fachlichkeit in die verschiedenen Verwaltungsverfahren selbst eingeschrieben ist – das gilt gerade auch für die Beteiligungsverfahren, ihre Zuständigkeitsbereiche, Verfahrensweisen, Ressourcen und Reichweiten. Die Verbände und Selbstvertretungen werden in der Regel für einen klar gesteckten zeitlichen wie inhaltlichen Rahmen zur Beteiligung eingeladen: meist nachdem die rechtliche Auslegung und die fachlichen

12 Gesprächsnotiz vom 17.4.2019.

Inhalte größtenteils bereits festgelegt waren, und zwar vor und im Grunde genommen außerhalb des politischen Entscheidungsfindungsprozesses.

Zweierlei Effekte sind hier zu beobachten: Erstens reproduziert und rechtfertigt sich Verwaltung durch diese hartnäckige Trennung von Recht – Fachlichkeit – Politik selbst als in erster Linie fachliche und a-politische Akteurin im Umsetzungsprozess. Und zweitens wird mit dieser Reinigungsarbeit den Verbänden als Erfahrungsexpert*innen (und eben nicht politischen oder rechtlichen Expert*innen) gewissermaßen die legitime Nutzung von Recht als politischem Instrument abgesprochen. Damit vollzieht sich die Kommensurabilisierung, im Sinne einer Einhegung politischer Anliegen gerade nicht über die oben skizzierte Juridifizierung, wie sie beispielsweise von Comaroff und Comaroff herausgearbeitet wird, sondern über die konsequente Trennung von Recht und Politik.

Reflexive Juridifizierung: Mit Recht Politik machen

In der Arbeit der Selbstvertretungen hingegen sind Recht und Politik gerade keine trennbaren Bereiche, vielmehr wird Recht als Politik mit anderen Mitteln verstanden, beispielsweise indem Anwält*innen hinzugezogen und rechtliche Formulierungen eingebracht oder infrage gestellt werden; aber auch, indem an der infrastrukturellen Umsetzung juristischer Normen mitgearbeitet wird, wie beispielsweise an einem neuen Bedarfsermittlungsinstrument oder an den Vertragsverhandlungen mit den Leistungserbringern. Eine meiner Gesprächspartnerinnen, die seit über 25 Jahren in der Behindertenselbsthilfe aktiv ist, hebt die besondere Rolle von Recht in ihrer politischen Arbeit hervor. Ich hatte sie explizit danach gefragt, wie sie zur Kritik der Juridifizierung stehe. Gerade weil die Geschichte der Menschen mit Behinderung in Deutschland »eine Geschichte von Mildtätigkeit und Fürsorge und Dankbarkeit« gewesen sei, sei hier die Bezugnahme auf Recht für die politische Arbeit so wichtig. Menschen mit Behinderung wurden und werden bestimmte Rechte verweigert, deshalb seien diese Rechte und auch das Bewusstsein dafür etwas sehr Grundlegendes. Sie beschreibt Recht »als das einzige Mittel«, das sie haben, auch wenn es manchmal schwer sei dieses Mittel einzusetzen. »Ich bin dankbar für jedes gute Gesetz. Das BTHG ist sicher kein gutes Gesetz, aber ich denke, es ist super wichtig, dass unsere Rechte wirklich normiert sind, dass man sich darauf berufen kann.«¹³

Recht war in diesem Verständnis und in der Praxis des Beteiligten (und der entsprechenden Konflikte) Teil von Gegen-Politik und Protest. Mit dem Verweis auf

13 Alle Interviewtranskripte wurden den Interviewpartner*innen vorgelegt und – gegebenenfalls nach aufgenommenen Änderungen – freigegeben. Das Forschungsmaterial ist Teil der Forschungsgruppe »Recht – Geschlecht – Kollektivität«, siehe Anm. 4.

Recht wurde explizit die dominierende Ordnung der Verwaltung offengelegt, grundlegend in Frage gestellt und Dissens aufgerufen. Beispielsweise wurde bei einer Verbändeanhörung von den Selbstvertreter*innen mit Verweis auf das Antidiskriminierungsrecht gegen die fehlende Assistenz durch Gebärdendolmetscher protestiert, und es wurden eine erneute Anhörung und entsprechende zeitliche Fristen erkämpft. Vor allem aber wurde Recht im BTHG-Umsetzungsprozess von den Selbstvertretungsverbänden genutzt, um in die Entwicklung der administrativen Verfahren, die Leistungssysteme und -vereinbarungen und die vielen großen und kleinen Regulierungen, die das BTHG mit sich bringt, zu intervenieren und zugleich zu kooperieren. Auf diese Weise können politische Anliegen zumindest potentiell in die Infrastrukturen der Eingliederungshilfe selbst eingearbeitet werden.

Auch wenn ich die Effekte dieser Kooperation als eine Form der Kooptierung der Selbstvertretungen nicht ausschließen kann und dies auch von ihnen selbst mitunter kritisch angemerkt wird, so ist dieses reflektierte, situative Intervenieren zuallererst ein wichtiges Moment ihrer juristisch-politischen Praxis. Ich schlage deshalb vor, diese Art des Politik-Machens-mit-Recht als >reflexive Juridifizierung< zu verstehen. Mit diesem Begriff greife ich auf eine Diskussion von Sabine Hess und Michi Knecht zurück, die diese mit dem Konzept der Medikalisierung geführt haben.¹⁴ Der Prozess der Medikalisierung ist auffallend ähnlich konzipiert und wurde ähnlich kritisiert, wie ich es oben für den Prozess der Juridifizierung beschrieben habe. Knecht und Hess greifen vor allem die feministische Kritik an den entmächtigenden Effekten einer zunehmenden Medikalisierung in der Reproduktionsmedizin kritisch auf und setzen ihr mit dem Begriff der >reflexiven Medikalisierung< eine differenzierte Analyse der komplexen und vor allem ambivalenten Wissenspraktiken der Akteurinnen in ihrem Feld entgegen. Analog dazu konzeptualisiere ich die juristisch-politischen Praktiken im Rahmen der Beteiligungsverfahren ebenfalls als reflexive Juridifizierung. Dies ermöglicht die vielfältigen Paradoxien, die mit der Nutzung von Recht aufgeworfen werden, aufzugreifen, die Kommensurabilisierung, die durch solche Verfahren ausgeübt wird, zu problematisieren, aber vor allem die Akteur*innen als reflektiert und findig im Umgang mit Recht ernst zu nehmen.

14 Knecht/Hess, wie Anm. 10.



Prof. Dr. Martina Klausner
Institut für Kulturanthropologie und Europäische Ethnologie
Johann Wolfgang Goethe-Universität
Norbert-Wollheim-Platz 1
60323 Frankfurt am Main
klausner@em.uni-frankfurt.de