

Partizipation ist mehr!

*Zur Bedeutung der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 des UN-Ausschusses
für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*

von Prof. Dr. Theresia Degener in Kooperation mit
Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutsch-
land e.V. (ISL)



Einleitung

Der folgende Text gibt einen Überblick über die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 von 2018, die der Genfer Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen verabschiedet hat.

„Nichts über uns ohne uns“ – die Artikel 4 Absatz 3 und 33 Absatz 3 UN Behindertenrechtskonvention (UN BRK) formulieren das Motto der Behindertenbewegung. Entsprechend lautet der Titel der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 des Ausschusses: **„Über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, durch ihre Selbstvertretungsorganisationen bei der Umsetzung und Überwachung der Konvention“**. In den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 erklärt der Ausschuss, was Partizipation ist, wer das Recht auf Partizipation hat und wie Partizipation durchzuführen ist.

Wie in den meisten anderen Menschenrechtsverträgen ist auch in der UN BRK Partizipation als Menschenrecht verankert. Dabei lässt sich Partizipation einmal individuell als das Recht jeder einzelnen Person auf Partizipation verstehen (z.B. auf politische Teilhabe nach Art. 29 UN BRK oder als Recht auf kulturelle Teilhabe nach Art. 30 UN BRK). Oder es lässt sich als kollektives Recht verstehen, das Gruppen und Organisationen einen Anspruch gibt, an politischen Entscheidungen beteiligt zu werden. Ein solches **kollektives Partizipationsrecht** steht in zwei Bestimmungen der UN BRK, von denen die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 handeln:

Art. 4 Abs. 3 UN BRK: Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderung betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie repräsentierenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv mit ein.

Art. 33 Abs. 3 UN BRK: Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie repräsentierenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil.

Entstehung der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7

Wie bei allen anderen Allgemeinen Bemerkungen hat die Öffentlichkeit auch bei Nr. 7 an der Entstehung mitgearbeitet. Zur Öffentlichkeit gehört auch die Zivilgesellschaft und in dieser besonders die Behindertenorganisationen. Deshalb veranstaltet der UN BRK-Ausschuss regelmäßig Anhörungen und Ausschreibungen, bei denen mündliche und schriftliche Stellungnahmen abgegeben werden können. Die Einbeziehung der Behindertenorganisationen war natürlich bei dem Thema Partizipation besonders wichtig. Eine erste Anhörung wurde vom UN BRK-Ausschuss in New York im Rahmen der jährlich stattfindenden Staatenkonferenz abgehalten. Darauf folgte ein halber Tag der Allgemeinen Diskussion in Genf. Die mündlichen und schriftlichen Beiträge in diesem Verfahren waren die Grundlage für den ersten Entwurf, den eine Arbeitsgruppe des UN BRK-Ausschusses erstellte. Der Entwurf wurde dann im UN BRK-Ausschuss beraten und schließlich am 21. September 2018 verabschiedet. Wie alle „Allgemeinen Bemerkungen“ der Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen in Genf sind auch die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 nicht rechtlich bindend. Sie sind eine Empfehlung und eine Richtlinie für die Vertragsstaaten, wie sie Art. 4 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 3 UN BRK umsetzen sollten.

Der Inhalt der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7

Die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 beschäftigen sich mit der Frage, wie **Organisationen, die behinderte Menschen repräsentieren**, beschrieben werden können. Dabei unterscheidet der UN BRK-Ausschuss zwischen „Organisationen von Menschen mit Behinderungen“ und „Organisationen für Menschen mit Behinderungen“. Daneben unterscheidet er noch die „zivilgesellschaftlichen Organisationen im Allgemeinen“. **Zu Organisationen von behinderten Menschen sind jene zu zählen, die von behinderten Menschen selbst geleitet und verwaltet werden und bei denen eine deutliche Mehrheit der Mitglieder selbst behindert ist.** Egal ob es sich um behinderte Frauen, behinderte Kinder, behinderte Geflüchtete oder andere Behinderte handelt, zentrales Merkmal von Organisationen von behinderten Menschen ist, dass sie sich für die Rechte ihrer Mitglieder einsetzen.

Der UN BRK-Ausschuss unterscheidet zwischen **verschiedenen Typen von Behindertenorganisationen**: Dachorganisationen und behinderungsübergreifende Organisationen im Gegensatz zu jenen, die sich um eine bestimmte Behinderung organisieren, wie z.B. Gehörlosenverbände.

Der UN BRK-Ausschuss benennt als weiteres Beispiel für Typen von Behindertenorganisationen Organisationen von behinderten Personen und ihren Familienangehörigen.

Zu den **zivilgesellschaftlichen Organisationen** zählt der UN BRK-Ausschuss z.B. Leistungsanbieter und Einrichtungsträger und betont, dass es wichtig ist,

diese von den Behindertenorganisationen zu unterscheiden, weil es manchmal Interessenkonflikte zwischen ihnen gibt.

Der UN BRK-Ausschuss betont, dass **alle behinderten Menschen das Recht haben, zu partizipieren**. Ihnen darf Partizipation nicht aufgrund der Schwere ihrer Behinderung oder aufgrund einer bestehenden rechtlichen Betreuung oder aufgrund anderer Sprache oder Kommunikation verweigert werden. Auch von einer förmlichen Registrierung ihrer Organisation dürfe Partizipation nicht abhängig gemacht werden. Damit dies möglich ist, empfiehlt der UN BRK-Ausschuss, dass **Partizipation barrierefrei und unter Bereitstellung angemessener Vorkehrungen** (wie z.B. einer Assistenz, Dolmetscher oder anderer Unterstützungsleistungen) ermöglicht wird. Dazu müssten **ausreichend finanzielle und andere Ressourcen** zur Verfügung gestellt werden, inklusive Mittel zur Weiterqualifizierung und zum Aufbau von Kapazitäten bei den Behindertenorganisationen.

Bezüglich der Frage, wann Partizipation stattfinden soll, empfiehlt der UN BRK-Ausschuss, **Partizipation über den gesamten Prozess der Entscheidungsfindung sicherzustellen**. Eine einmalige Anhörung reicht also nicht aus. Von der Planung bis zur Verabschiedung müssten politische Programme, Gesetze und Maßnahmen stets so organisiert werden, dass eine Beteiligung jederzeit sinnvoll möglich ist. Behindertenorganisationen müssten deshalb frühzeitig und in allen Phasen beteiligt werden. Dafür sollten geeignete Verfahren – zusammen mit den Behindertenorganisationen – festgelegt werden, in den Fristen und Konsequenzen bei Verfahrensfehlern enthalten sind.

Partizipation ist nach Art. 4 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 3 UN BRK bei der „**Durchführung**“ und „**Überwachung**“ der UN BRK sowie „in anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen“ zu gewährleisten. Dazu erklärt der UN BRK-Ausschuss, dass behinderte Menschen und ihre Organisationen sowohl bei den staatlichen Stellen, die für die Durchführung zuständig sind, in die Umsetzungsarbeit einbezogen werden als auch bei den unabhängigen Überwachungsstellen.

Sonstige Entscheidungsprozesse, von denen behinderte Menschen betroffen sind, interpretiert der UN BRK-Ausschuss weitläufig. Hier wird die gesamte Bandbreite der Regierungstätigkeit (Gesetzgebung, Regierungspolitik etc.) erfasst, die die Rechte behinderter Menschen direkt oder indirekt betreffen: von Gesetzen zur Barrierefreiheit und persönlicher Assistenz bis zum Wahlrecht oder Zugang zur Justiz. **Dort, wo eine direkte Betroffenheit vorliegt, sollen die Vertragsstaaten die Organisationen von Behinderten (also die Selbstvertretungs-Organisationen) vorrangig einbinden und deren Meinungen und Positionen besonders (d.h. mehr als die Positionen anderer Organisationen) berücksichtigen.**

Sinnvolle Partizipation, das betont der UN BRK-Ausschuss in den Allgemeinen Bemerkungen mehrfach – ist dabei nur durch Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen für alle zu gestalten. Sie sollte auch in einer Atmosphäre des gebührenden gegenseitigen Respekts stattfinden. Auf staatlicher Seite ergibt sich daraus die Pflicht, Entscheidungen transparent und nachvollziehbar zu machen. Das bedeutet auch zu zeigen, ob und wie die Stellungnahmen der Behindertenbewegung berücksichtigt wurden.

Nutzen für die Praxis

Wie können nun die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 von Organisationen der Behindertenbewegung in die Praxis umgesetzt werden?

Um Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen zu einer gelingenden Partizipation zu befähigen, müssen Ressourcen für **Weiterqualifikation und Aufbau von Fachwissen** bereitgestellt werden. Hierfür könnten geeignete Stellen (Hochschulen, Beratungsstellen, Beiräte auf kommunaler oder landes- bzw. bundespolitischer Ebene, sonstige Fort- und Weiterbildungsstellen) in enger Zusammenarbeit mit Behindertenorganisationen geeignete Fortbildungsmaterialien erstellen.

Ein anderer Schritt wäre, **Verfahrens- oder Geschäftsordnungen für Partizipation im Sinne der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 zu entwickeln**. Das hat der UN BRK-Ausschuss den Vertragsstaaten empfohlen. Behindertenorganisationen oder andere Stellen könnten geeignete **Checklisten** erstellen, die erfüllt werden müssten, um sinnvolle Beteiligung für alle Behindertenorganisationen zu ermöglichen.

Schließlich können die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 auch als **Messlatte für bereits bestehende Beteiligungsverfahren** herangezogen werden. Auf Bundes- und Landesebene und in den Kommunen gibt es vielerorts inzwischen Inklusionsbeiräte und Verbändeanhörungen, in denen unterschiedliche Vertreter*innen der Zivilgesellschaft sitzen. Hier stellt sich die Frage, ob Selbstvertretungs-Organisationen (also Organisationen **von** behinderten Menschen) den ihnen gebührenden Status haben. **Gilt ihre Stimme als gewichtiger als die der Leistungserbringer und Leistungsträger?** Die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 geben der Behindertenbewegung ein scharfes Schwert in die Hand, das es zu nutzen gilt.

Redaktionsstand: November 2019

Mit finanzieller Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen und des Europäischen Sozialfonds



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds



Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

