****

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 Deutschland 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

