



Miriam Düber | Albrecht Rohrman |
Marcus Windisch (Hrsg.)

Barrierefreie Partizipation

Entwicklungen, Herausforderungen
und Lösungsansätze auf dem Weg zu
einer neuen Kultur der Beteiligung

BELTZ JUVENTA

Miriam Düber | Albrecht Rohrmann | Marcus Windisch (Hrsg.)
Barrierefreie Partizipation

Miriam Düber | Albrecht Rohrmann |
Marcus Windisch (Hrsg.)

Barrierefreie Partizipation

Entwicklungen, Herausforderungen und
Lösungsansätze auf dem Weg zu
einer neuen Kultur der Beteiligung

BELTZ JUVENTA

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

© 2015 Beltz Juventa · Weinheim und Basel
www.beltz.de · www.juventa.de
Satz: text plus form, Dresden

ISBN 978-3-7799-3289-5

Marianne Hirschberg

Menschenrechtsabkommen und die Förderung der Partizipation bestimmter Personengruppen

Die UN-Behindertenrechtskonvention

Alle Menschen haben die gleichen Rechte und sind an Würde gleich (GG Art. 1 und 3). So ist es im Grundgesetz und den Menschenrechtsabkommen verankert. Trotz dieser Grundlegung haben viele Menschen diese Rechte nur passiv, sie sind Rechtsträger/innen, können diese Rechte jedoch nicht aktiv ausüben. Dies betrifft Menschen, die häufig aufgrund eines Merkmals benachteiligt werden, beispielsweise aufgrund ihres Geschlechts, ihrer kulturellen/ethnischen Herkunft, ihres Alters, ihrer sexuellen Orientierung, einer Behinderung oder auch ihrer Religionszugehörigkeit bzw. ihrer Weltanschauung (AGG 2006).

Zur Verhinderung dieser Benachteiligung wurden im Menschenrechtssystem Konventionen entwickelt, die sich auf spezielle Gruppen oder ein konkretes Merkmal beziehen wie auf das Geschlecht, die Ethnie, das Alter oder auch eine Behinderung (z. B. die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, die Konvention zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, die Konvention über die Rechte des Kindes (vgl. hierzu den Beitrag von Westerholt in diesem Band) oder die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹).

Auch im deutschen Rechtssystem wurde die Benachteiligung bzw. die eingeschränkte Rechtsausübung wahrgenommen und dieses Problem in verschiedener Weise angegangen, etwa indem ein eigenes Gesetz, ein eigenständiger Absatz oder Satz zu einem bestehenden Gesetzesartikel oder -paragraphen hinzugefügt wurde. Ein bekanntes Beispiel ist der im Grundgesetz verankerte Artikel zur Gleichberechtigung von Mann und Frau, der den unterschiedlichen Zugang zur Gesellschaft und hierbei besonders die geringere Zugänglichkeit für Frauen aufgreift (GG Art. 3 Abs. 2). Des Weiteren

1 Ob eine Konvention über die Rechte älterer Menschen entwickelt werden soll, wird derzeit auf internationaler Ebene diskutiert (vgl. hierzu Mahler 2014, ICC 2014).

ren wird im Grundgesetz betont, dass kein Mensch aufgrund eines Differenzmerkmals benachteiligt werden darf (GG Art. 3 Abs. 3). Im Gegensatz zu den menschenrechtlichen Verträgen und der Grundrechte-Charta der EU werden die Rechte von Kindern im Grundgesetz nicht besonders herausgestellt, dies wird jedoch immer stärker diskutiert und ist aus Menschenrechtsperspektive erforderlich (Cremer 2012). Nicht nur in der Verfassung, sondern auch im SGB IX wird spezifisch auf die Belange, Interessen und Bedarfe von spezifischen Gruppen hingewiesen, wie beispielsweise auf die gleichgeschlechtliche Pflege behinderter² Frauen, die gewährleistet werden sollte (§ 2 Abs. 2 S. 3 SGB XI). Der Sprachgebrauch macht jedoch deutlich, dass es sich hierbei nicht um einen Rechtsanspruch, sondern nur um eine anzustrebende Bedingung handelt.

Fragt man sich, welche Personengruppe ihre Menschenrechte am ehesten ausüben und an der (deutschen) Gesellschaft tendenziell uneingeschränkt partizipieren kann, so sind dies weiße, gebildete, der Mittel- oder Oberschicht zugehörige nicht-behinderte Männer mittleren Alters ohne aktiv ausgeübte Religionszugehörigkeit. Andere Gruppen machen eher Erfahrungen, an gesellschaftlichen Institutionen, öffentlichen oder privaten Angeboten nicht partizipieren zu können.³ Für sie müssen Maßnahmen entwickelt werden, wie ihre gesellschaftliche Partizipation erhöht und verwirklicht werden kann.

Im Folgenden wird exemplarisch anhand der Behindertenrechtskonvention erörtert, wie die Partizipation von bestimmten Personengruppen gefördert werden kann. Hierbei wird Behinderung intersektional⁴ auch zu anderen Differenzkategorien in Beziehung gesetzt und diskutiert, welche rechtlichen, politischen und praktischen Konsequenzen sich aus der Behindertenrechtskonvention⁵ ziehen lassen und wie diese umgesetzt werden könnten.

2 Ich verwende das Adjektiv „behindert“, um deutlich zu machen, dass Menschen nicht nur beeinträchtigt sind, sondern auch behindert werden (vgl. zur näheren Unterscheidung von Beeinträchtigung und Behinderung Hirschberg 2011). Diese Bedeutung wird durch die derzeit verbreitete und auch in der Konvention gebrauchte Formulierung „Menschen mit Behinderungen“ nicht vermittelt.

3 An dieser Stelle möchte ich darauf hinweisen, dass zwischen unterschiedlichen Gruppen und ihren Interessen an gesellschaftlicher Partizipation differenziert werden muss. Dies überschreitet jedoch den Rahmen dieses Aufsatzes.

4 Intersektionalität bezeichnet die Überkreuzung mehrerer Diskriminierungsformen, woraus sich Benachteiligungen aber auch Privilegierungen ergeben können. Zur Begründung der Intersektionalitätstheorie vgl. Crenshaw 1991, zur deutschsprachigen Debatte vgl. Zinsmeister 2007 oder den Sammelband von Walgenbach et al. 2012.

5 Im Folgenden wird die UN-Behindertenrechtskonvention auch als BRK oder die Konvention bezeichnet.

Das Verständnis von Partizipation in der Behindertenrechtskonvention

Bereits der Entwicklungsprozess der Behindertenrechtskonvention ist durch einen hohen Grad an Partizipation gekennzeichnet: Viele Behinderten-selbst- und -stellvertretungsorganisationen aus unterschiedlichen Ländern verschiedener Kontinente haben an der Entwicklung der Konvention neben den Staatenvertreter/inne/n mitgewirkt. Diese partizipative Entwicklung ist charakteristisch für die Konvention, da der Partizipationsbegriff hier mehrfach und in unterschiedlicher Weise verwendet wird; es handelt sich um ein Querschnittsanliegen (Hirschberg 2010).

Partizipation ist sowohl der Zweck, der mit der Konvention verfolgt wird, als auch ein Menschenrechts-Grundsatz, ein Recht, staatliche Verpflichtung und Monitoring-Aktivität (vgl. hierzu Heiden in diesem Band). Diese unterschiedlichen Anliegen haben Konsequenzen auf rechtlicher, politischer und gesellschaftlicher Ebene, was an einigen Beispielen veranschaulicht wird.

Der Zweck Partizipation

Als Zweck ist Partizipation zwar nicht explizit benannt, aber inhaltlich der gesamten Konvention und damit auch allen Einzelrechten in Artikel 1 vorangestellt:

„Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.“ (Art. 1 Uabs. 1 BRK)

Behinderte Menschen sollen voll und gleichberechtigt gesellschaftlich partizipieren können, indem sie ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ebenso wie andere ausüben können. Auch wenn Partizipation nicht als Begriff verwendet wird, stellt dieser Artikel den gleichberechtigten Genuss (und damit die Möglichkeit zur praktischen Ausübung) der Rechte und Grundfreiheiten allem voran.

Deutlich wird an diesem Ziel, dass alle behinderten Menschen angesprochen sind. Es sind keine Menschen mit mehrfachen Behinderungen, einer bestimmten Behinderungsform oder chronischen Erkrankung ausgeschlossen, auch nicht behinderte Menschen, die einer bestimmten Religion oder Ethnie angehören oder aufgrund eines anderen Differenzmerkmals benach-

teiltigt würden. Die Konvention setzt somit ein Ziel, das besonders unter intersektionaler Beachtung umgesetzt werden muss (auch Präambel p BRK).

So ist beispielsweise die Frage, wie behinderte Kinder aus Familien, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, gefördert werden. Diese Frage muss sensibel hinsichtlich des kulturellen Verständnisses von Behinderung als auch hinsichtlich der passenden Unterstützung beantwortet und Unterstützungsmaßnahmen dann sinnvoll umgesetzt werden. Ebenso sind Maßnahmen zur gleichberechtigten Partizipation am Arbeitsmarkt zu erstellen, da in einer umfangreichen Studie die intersektionale Benachteiligung von behinderten Menschen mit Migrationshintergrund im Zugang zum Arbeitsmarkt nachgewiesen ist (Pieper/Mohammadi 2012).⁶ Des Weiteren lässt sich die Aufgabe ableiten, alte behinderte Menschen an gesellschaftlichen Angelegenheiten und Aktivitäten partizipieren zu lassen. Auch für Menschen im höheren Lebensalter, in dem Gebrechen oder körperliche Beeinträchtigungen als alterstypisch angesehen werden, gilt das Ziel Partizipation der BRK.⁷

Beide Faktoren – Migrationshintergrund oder eine andere Muttersprache, die im öffentlichen Raum und Dienstleistungseinrichtungen wie Gesundheitszentren nicht oder wenig berücksichtigt wird, aber auch ein höheres Lebensalter – zeigen auf, dass Partizipation am gesellschaftlichen Leben komplexer ist, als räumliche Barrierefreiheit durch geeignete Türen oder Rampen herzustellen.

Der Zweck der Konvention, „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten [...] zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten“ hebt hervor, dass behinderte Menschen einen gleichberechtigten Genuss mit nichtbehinderten Menschen haben sollen. Dieser Genuss soll gemäß der Konvention nicht stärker als bei anderen Menschen eingeschränkt sein, die Formulierung weist jedoch auf erhebliche rechtliche, politische und gesellschaftliche Aufgaben für die Umsetzung der Konvention hin.

Dieser Zweck ist die Grundlage für alle staatlichen Verpflichtungen, die sich aus den weiteren rechtlichen Bestimmungen der Konvention – also den Einzelrechten und Grundsätzen (aller weiteren Artikel) – ergeben. Ebenso stellt es die Basis für alle Bereiche dar, in denen die Zivilgesellschaft und be-

6 Vergleiche ausführlich zu der Verbindung beider Differenzkategorien Behinderung und Migration sowie Diskriminierungserfahrungen aufgrund beider den Sammelband von Wansing/Westphal (2014): Behinderung und Migration. Inklusion, Diversität, Intersektionalität.

7 Das SGB-IX-Kriterium, dass eine Beeinträchtigung altersuntypisch sei, trifft auf Menschen im höheren Lebensalter nicht mehr zu (zur Problematik der Behinderungs-Definition des § 2 SGB IX vgl. auch Hirschberg 2011).

sonders Behinderten(-Selbst)-Organisationen Verantwortung tragen, um allen behinderten Menschen Partizipation zu ermöglichen.

Partizipation als übergeordneter Zweck betrifft alle gesellschaftlichen Lebensbereiche: das Erwerbs- und Arbeitsleben, den öffentlichen Raum und ebenfalls Orte, die in privater Hand sind – sofern dort öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden. So ist beispielsweise der Staat gehalten, auch private Rechtsträger im Sinne der Konvention zu regulieren, sofern private Rechtsträger Dienste im öffentlichen Interesse bereitstellen (Art. 9 b BRK).

Die Bedeutung von Partizipation wird auch dadurch deutlich, dass es sich um ein Menschenrechtsprinzip handelt, das übergeordnet in den Menschenrechtsverträgen vertreten wird.

Der Menschenrechts-Grundsatz Partizipation

Partizipation ist ein leitender Menschenrechts-Grundsatz und auch in anderen Menschenrechtsverträgen enthalten. Durch die Aufnahme des Grundsatzes in der BRK wird die Partizipation behinderter Menschen ausdrücklich hervorgehoben.

Die deutsche Formulierung des Grundsatzes „volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft“ lässt sich über die anerkannte englischen Textfassung leichter verstehen: „full and effective participation and inclusion in society“ (Art. 3 c BRK). Hier wird deutlich, dass der Grundsatz der Partizipation – Teil zu haben und Teil zu nehmen sowie auch an politischen, gesellschaftlichen und anderen Aufgaben mitzuwirken – eng mit dem Grundsatz der Inklusion und auch dem der Nicht-Diskriminierung verbunden ist. Inklusion betrifft das gesamte gesellschaftliche System. Aus soziologischer und auch aus Menschenrechtsperspektive übersteigt Inklusion damit den Begriff der Einbeziehung (der deutschen BRK-Fassung). Behinderte Menschen sind nicht nur von anderen, nichtbehinderten oder den jeweiligen verantwortlichen Personen oder Stellen einzubeziehen, sondern sollen sich selbst aktiv einbringen können. Sie sind eigenständige Rechtssubjekte der Gesellschaft. Das Recht darauf, nicht diskriminiert zu werden (Art. 5 und auch der Grundsatz in Art. 3 b BRK), verstärkt den Grundsatz der Partizipation und erläutert die Art und Weise, wie partizipiert werden soll. Weder aufgrund einer Behinderung oder eines anderen Differenzmerkmals darf jemand benachteiligt oder an seiner Partizipation gehindert werden, noch darf ein Mensch mit einer spezifischen Behinderungsform einem mit einer anderen Behinderungsform vorgezogen werden (Bielefeldt 2010).

Der Grundsatz der Partizipation gilt allgemein, ist aber auch auf das Verständnis der einzelnen Rechte zu beziehen, so beispielsweise auf den Umbau

des Gesundheitssystems (Art. 25 BRK) oder auch auf die Entwicklung eines offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarktes und Arbeitsumfeldes (Art. 27 Abs. 1 BRK).

Diese Rechtsgrundlage, die das deutsche Grundgesetz verstärkt, muss politisch umgesetzt werden: Der Staat ist hierzu verpflichtet. Diese Verpflichtung zieht etliche Konsequenzen nach sich. Dies betrifft auch die Überprüfung und Umsetzung bereits lange bestehender Gesetze wie der Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und Landesebene, die an der BRK ausgerichtet sein müssen. So ist auch im Evaluationsbericht des 2002 in Kraft getretenen Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) empfohlen, dass Verbände behinderter Menschen in die Umsetzung des BGG partizipativ eingebunden sein sollen (Welti 2014). Beispielsweise sollte die Zusammenarbeit der Behörden mit Behindertenverbänden institutionalisiert werden, um das BGG im Behördenbereich zu implementieren.

Nicht nur für die Überarbeitung von Gesetzen, sondern auch für andere Bereiche hat Partizipation eine spezifische Bedeutung.

Das Recht zur Partizipation in bestimmten Lebensbereichen oder Angelegenheiten

Ein konkretes Recht auf Partizipation wird in der Konvention für mehrere Lebensbereiche genannt:

- als Recht auf Partizipation zu rechtlichen Vorgängen bzw. als Zugang zur Justiz (Art. 13 BRK)
- als Partizipation im politischen und öffentlichen Leben, so beispielsweise als Recht zu wählen und gewählt zu werden (Art. 29 BRK) (vgl. hierzu den Beitrag von Konieczny in diesem Band)
- als Recht auf Partizipation an Erholungs-, Freizeit- und sportlichen Aktivitäten (Art. 30 BRK)

Interessant ist, dass beim Zugang zur Justiz (Art. 13 BRK) ausführlich dargelegt ist, wozu Staaten verpflichtet sind und was die Partizipation behinderter Menschen hierbei umfasst:

„Die Vertragsstaaten gewährleisten Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksamen Zugang zur Justiz, unter anderem durch verfahrensbezogene und altersgemäße Vorkehrungen, um ihre wirksame unmittelbare und mittelbare Teilnahme [Partizipation], einschließlich als Zeugen und Zeuginnen, an allen Gerichtsverfahren, auch

in der Ermittlungsphase und in anderen Vorverfahrensphasen, zu erleichtern“ (Art. 13 Abs. 1 BRK).

Dieses Recht erfordert politische – insbesondere das Gerichtswesen sowie die Verwaltung betreffende – Veränderungen, um behinderten Menschen den Zugang barrierefrei zu gewährleisten. Hier sind der Staat und seine Organe verpflichtet, dem Inkrafttreten der Konvention 2009 Maßnahmen folgen zu lassen, was bisher als zu gering eingeschätzt wird (hierzu besonders die Eingabe der Monitoring-Stelle an den UN-Fachausschuss 2014).

Bei diesem Recht wie auch in allen anderen Artikeln zeigt die Formulierung „gleichberechtigt mit anderen“ an, dass behinderte Menschen in gleicher Weise geachtet werden wie nicht-behinderte Menschen.

Die Partizipation am politischen und öffentlichen Leben umfasst die staatliche Verpflichtung, „sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können“ (Art. 29 Abs. 1a BRK), wobei explizit die Partizipation am aktiven und passiven Wahlrecht als Teil des politischen Lebens herausgestellt wird (hierzu ausführlich Palleit 2011).

Auch das öffentliche Leben wird näher charakterisiert, die Vertragsstaaten verpflichten sich, „aktiv ein Umfeld zu fördern, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können, [...] unter anderem die Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, [...] und an den Tätigkeiten und der Verwaltung politischer Parteien, die Bildung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen, die sie auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene vertreten, und den Beitritt zu solchen Organisationen“ („participate in the conduct of public affairs“, Art. 29 Abs. 1b BRK).

Am Beispiel der Mitarbeit in Parteien lässt sich veranschaulichen, was die Partizipation am politischen und öffentlichen Leben neben dem aktiven und passiven Wahlrecht bedeuten kann: Alle Parteien auf allen genannten Ebenen müssen sich nicht nur für die inhaltliche Umsetzung der Konvention einsetzen, sondern sich behinderten Menschen als Mitgliedern und auch als Vertreter/inne/n in Gremien öffnen. Dies umfasst sämtliche Formen von Barrierefreiheit wie beispielsweise hinsichtlich der Räume, der verwendeten Sprache sowie der Gestaltung der Treffen, aber darüber hinaus auch eine Öffnung hin zu einer Vertretung der gesamten Bevölkerung und nicht nur der klassischen Interessent/inn/en an Parteiarbeit. Ein positives Beispiel ist die Vertretung einer Partei im Berliner Abgeordnetenhaus durch einen gehörlosen Mann seit September 2011, was durch den Einsatz von Gebärden-

sprach-Dolmetschung die Abläufe der Berliner Politik veränderte.⁸ Eine Parallele lässt sich zur Öffnung der Parteien für Menschen mit Migrationshintergrund ziehen, eine Personengruppe, die auch erst in den letzten zehn Jahren verstärkt in den klassischen Parteien mitwirkt – prominente Beispiele sind die Generalsekretärin der SPD oder auch die frühere niedersächsische Sozialministerin der CDU.

Das Recht behinderter Menschen, am kulturellen und sportlichen Leben, an Erholung und Freizeitaktivitäten gleichermaßen wie nicht-behinderte Menschen zu partizipieren (Art. 30 besonders Abs. 1 und 5), erfordert von den Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zur Umsetzung dieses Rechts zu treffen – die betreffenden Bereiche sind vielfältig. Es geht um den Zugang zu bestehenden Orten und Veranstaltungszentren, ebenso wie zu Freizeit- und Erholungsgebieten. Sofern diese Orte in öffentlicher Hand sind, ist der Staat selbst zu entsprechenden Maßnahmen verpflichtet. Bei privater Trägerschaft ist der Staat gehalten, diese zur Beachtung von Barrierefreiheit anzuhalten (Art. 9 b BRK).

Die Umsetzung dieses Rechts auf Partizipation am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport scheint aufwendig zu sein: Ob Gebärdensprachdolmetscher/innen in Fernsehprogrammen eingesetzt, Naturparks für Rollstuhlnutzer/innen barrierefrei gestaltet oder andere Erholungsgebiete für blinde Nutzer/innen (und andere Interessent/inne/n, die Informationen über kulturelle Einrichtungen oder Denkmäler z. B. via bluetooth auf ihrem Mobiltelefon hören wollen) technisch ausgestattet werden. Jedoch zeigt es sich, dass behinderte Menschen aus ökonomischer Perspektive als interessante Kund/innen eingeschätzt werden, was besonders im Tourismus an internationale Erfahrungen anschließt.⁹

Gesellschaftlich zieht die Umsetzung dieses Rechts beispielsweise nach sich, dass sich die deutsche Breitensportlandschaft ändern muss: von separaten Sportangeboten für behinderte Menschen zu inklusiven. Dieser Prozess verlangt ein Umdenken, das auch eine veränderte Perspektive auf den mit Sport lange verbundenen Leistungsgedanken mit sich bringt. Demgemäß ist davon auszugehen, dass der Umsetzungsprozess mehrere Schritte erfordert und einen langen Zeitraum einnehmen wird.

Um Rechte selbst aktiv wahrnehmen zu können, müssen Menschen dies erlernen, also die Fähigkeit hierzu erwerben. Wie als Recht auf Bildung bereits im Wirtschafts- und Sozialpakt ausgeführt, liegt diese Aufgabe im Bildungssystem (Art. 13 WSK). Das Recht auf Bildung beinhaltet, Menschen

8 Vgl. <http://www.kobinet-nachrichten.org/de/nachrichten/?oldid=27950>, Abruf: 7. 10. 2014

9 Vgl. blog.wtmresponsibletourism.com/2013/09/accessible-tourism-largest-travel-market/, www.accessibletourism.org/?i=enat.en.themes.428, Abruf: 7. 10. 2014

dazu zu befähigen, an einer freien Gesellschaft partizipieren zu können, „enabling people with disabilities to participate effectively in a free society“ (Art. 24c BRK). Dem Recht auf Bildung kommt somit eine Schlüsselfunktion zu, damit Menschen ihre Rechte und folglich auch ihr Recht auf Partizipation an gesellschaftlichen Errungenschaften wie dem Wahlrecht oder am öffentlichen oder kulturellen Leben vollständig wahrnehmen können.

Über das Recht auf Partizipation für bestimmte Angelegenheiten hinaus, hat der Staat die generelle Aufgabe, behinderte Menschen an seinen Tätigkeiten partizipieren zu lassen. Dies wird im Folgenden am Umsetzungsprozess der Konvention expliziert.

Die staatliche Verpflichtung zur Partizipation

Der Staat ist verpflichtet, „enge Konsultationen“ mit behinderten Menschen, auch Kindern mit Behinderungen, und Organisationen, die deren Anliegen vertreten, zu führen und sie aktiv in die „Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzeptionen“ zur Umsetzung der Konvention „und bei anderen Entscheidungsfragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen“ einzubeziehen (Art. 4 Abs. 3 BRK). Diese Verpflichtung enthält den hohen Anspruch, behinderte Menschen (mit expliziter Nennung von behinderten Kindern) und ihre Organisationen umfangreich in staatliche Vorhaben zur Umsetzung der Konvention einzubeziehen. Platziert in der sogenannten Implementierungsklausel, dem Kernstück oder Ausgangspunkt der gesamten Konvention, kann der Staat nicht unabhängig von behinderten Menschen agieren. Aus der Formulierung spricht in gewisser Weise der, wenn auch sehr allgemein formulierte, Slogan der Behindertenbewegung „Nothing about us without us“/„Nichts über uns ohne uns“. Hinsichtlich der praktischen Umsetzung ist zu fragen, ob der Staat diese Verpflichtung einhält oder wie er die Formulierungen „enge Beratungen“ und „aktive Partizipation“ auffasst (im französischen Text „activement participer ces personnes“, Art. 4 Abs. 3 BRK). Zu beachten ist auch, dass der Staat durch eine starke Einbindung vielfach ehrenamtlich tätiger Behindertenorganisationen nicht aus seiner Verpflichtung entlassen werden kann, die Anforderungen der Konvention zu verwirklichen.

Betrachtet man die größeren staatlichen Vorhaben, so ist aus Perspektive der Behindertenorganisationen allerdings eher eine zu geringe als eine zu starke Einbindung festzustellen. Bei der Entwicklung des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der BRK (NAP) wurde von den Behindertenverbänden stark kritisiert, dass sie nicht adäquat einbezogen waren. Hierbei ging es u. a. darum, wie und welche Umsetzungsmaßnahmen im Rahmen des NAP fortgeführt, modifiziert oder neu entwickelt werden sollten (DBR

2012, S. 2). Ebenso wurde auch bemängelt, dass der Staatenbericht nicht gemäß den Auflagen „in einem offenen und transparenten Verfahren“ und unter gebührender Berücksichtigung der Maßgaben zur engen Konsultation von Behindertenorganisationen (Art. 35 Abs. 4 mit Verweis auf Art. 4 Abs. 3 BRK) erstellt worden wäre (vgl. hierzu Heiden in diesem Band).

Bei allen weiteren Umsetzungsvorhaben wie der Gewährleistung und dem Aufbau eines inklusiven Bildungssystems (Art 24 Abs. 1 BRK), der Entwicklung von Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung (Art. 8 BRK) oder der Reform des Betreuungswesens, um alle behinderten Menschen gleichermaßen vor Gericht anzuerkennen (Art. 12 BRK),¹⁰ konnten behinderte Menschen und ihre Organisationen bislang nicht oder nur in geringem Maß partizipieren bzw. wird dies nicht erwähnt. Möglicherweise spiegelt dies wider, dass der Staat zur Umsetzung verpflichtet ist und die Umsetzung nicht durch zivilgesellschaftliche bzw. Behindertenorganisationen getragen werden soll. Dennoch ist erwägenswert, die staatliche Verpflichtung, Behindertenorganisationen aktiv einzubeziehen (ob nun bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften oder anderen Aufgaben), stärker zu beachten, um Partizipation nicht nur bei der Entwicklung (s.o.), sondern auch bei der Umsetzung der Konvention zu praktizieren.

Staat und zivilgesellschaftliche Organisation haben unterschiedliche Aufgaben bei der Umsetzung der Konvention. Während bisher ausgeführt wurde, wodurch die staatliche Verpflichtung charakterisiert ist, wird im Folgenden der Beitrag der zivilgesellschaftlichen Organisationen veranschaulicht.

Die Monitoring-Aktivität Partizipation

Zivilgesellschaftliche Organisationen sind nicht zur Umsetzung der Konvention verpflichtet, da sie den völkerrechtlichen Vertrag nicht abgeschlossen haben. Sie tragen jedoch die gesellschaftliche Verantwortung dafür, dass Menschenrechte von allen Menschen – und damit auch behinderten Menschen – praktisch ausgeübt werden können. Hinsichtlich der BRK haben sie auch eine Monitoring-Aufgabe, d.h. sie sind verantwortlich, zur Überprüfung dessen beizutragen, wie die Konvention umgesetzt wird (Art. 33 Abs. 3 BRK). Hierzu gehören die getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung, aber auch weitere Handlungen des Staates wie beispielsweise der Staatenbericht, in dem der Staat in regelmäßigen Abständen an den UN-Fachausschuss für die Rechte behinderter Menschen Bericht über den Umsetzungsstand der Konvention erstattet.

¹⁰ Vgl. den Sammelband von Aichele zu Artikel 12 BRK (2013)

Zivilgesellschaftliche Organisationen können parallel zum Staatenbericht einen eigenen Bericht erstellen und an den Ausschuss senden, in dem sie ihre Perspektive auf die Entwicklung¹¹ der Konventions-Umsetzung darlegen. Der Ausschuss zieht Parallelberichte neben Staatenberichten heran, um die Lage der Menschenrechte in dem jeweiligen Land zu beurteilen und ggf. Auflagen für den Staat zu machen. Die zivilgesellschaftliche Monitoring-Aufgabe hat zwar keine explizit rechtlichen, jedoch politische und gesellschaftliche Folgen, da den sich mit Behinderung befassenden Organisationen, aber auch der Zivilgesellschaft insgesamt, eine verantwortungsvolle Aufgabe zugewiesen ist. Inwiefern der Staat die Organisationen praktisch einbindet, kann jedoch nicht erzwungen werden. So kann es für die Zivilgesellschaft aufwendig sein, beharrlich auf ihre Partizipation hinzuweisen und partizipativ tätig zu sein, selbst wenn der Staat sie nicht oder nur in geringem Ausmaß beteiligt. Jedoch zeigt sich im zivilgesellschaftlichen Prozess der Schattenberichterstellung, dass verantwortliches Handeln zivilgesellschaftlicher Organisationen auch gegenüber dem Staat wirkmächtig sein kann (vgl. hierzu Heiden in diesem Band).

Umsetzung der Konvention: Herausforderungen, Hindernisse und Lösungsansätze

Betrachtet man die Umsetzung der Konvention, so bestehen etliche Herausforderungen. Lösungsansätze zu finden, könnte einfach sein, scheitert jedoch häufig an zwei Hindernissen: Häufig wird ein Finanzvorbehalt proklamiert¹² oder es fehlt das Bewusstsein für Barrieren bzw. deren Entfernung. Im Folgenden werden einige Überlegungen dargestellt, was sich wie ändern müsste, um die Konvention mit weniger Hindernissen umzusetzen. Als Maßstab wird von den Vorgaben der Konvention ausgegangen.

Die zuständige staatliche Anlaufstelle, die für die „Angelegenheiten im Zusammenhang der Durchführung dieses Übereinkommens“ zuständig ist, liegt beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und nicht – wie auch möglich – beim Justizministerium oder dem Kanzleramt (Art. 33

11 Diese Parallel- oder auch Schattenberichte werden mit dem Anspruch geschrieben, aus zivilgesellschaftlicher Perspektive „Licht auf die schattigen Seiten des Staatenberichtes“ zu werfen.

12 Vgl. hierzu die Debatte um inklusive Bildung, in der in den jeweiligen Kultusministerien und Bildungsbehörden jeweils die Anforderung nach einem inklusiven Bildungssystem gemäß Artikel 24 der Konvention mit einem Verweis auf gedeckelte Haushalte oder sogar einen Finanzvorbehalt im betreffenden Gesetz (meist das Schulgesetz) beantwortet wird.

Abs. 1 BRK). Durch diese Zuordnung wird Behinderung nicht als rechtliches oder interdisziplinäres Thema erachtet, sondern als soziales Thema. Es wäre zu erwägen, ob die Konvention nicht umfassender, schneller oder mit weniger Hindernissen umgesetzt würde, wenn dies „Chefsache“, also derzeit „Chefinnensache“ wäre. Mit der hoheitlichen Zuständigkeit der Regierungsspitze wäre die Umsetzung der Konvention möglicherweise nicht mit Finanzvorbehalten verbunden. Unabhängig davon könnten die Bundesländer ggf. stärker verpflichtet werden, die auf Länderebene geregelten Aufgabenbereiche konventionsgemäßer anzugehen. Zudem könnten Aufgaben, wie beispielsweise Barrierefreiheit und Partizipation, eher übergreifend betrachtet werden, sodass nicht unterschiedliche Ressorts für die Partizipation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen (Menschen unterschiedlichen Geschlechts oder Alters, mit Migrationshintergrund oder Behinderungen, oder auch unterschiedlicher sozialer Herkunft oder Bildungshintergrunds u. a.) zuständig sind. Dies würde auch eine intersektionale Perspektive aufgreifen, also die Überschneidung mehrerer Differenzmerkmale, die zu mehrfacher Benachteiligung oder auch Privilegien führen kann.¹³

Finanzielle Vorbehalte gegenüber Partizipation oder auch Barrierefreiheit sind für die gesamte Gesellschaft hinderlich, da viele gesellschaftliche Lebensräume den Gruppen, die traditionell häufig aus dem Mainstream ausgeschlossen waren (wie beispielsweise älteren Menschen oder Menschen mit Migrationshintergrund), nicht offen standen. Möglicherweise hätten sie zwar Zugang gehabt, sich jedoch nicht willkommen gefühlt, weil diese Orte auf ihre spezifische Teilhabe nicht ausgerichtet waren. Gesellschaftliche Partizipation aller Menschen kann nur dann gelingen, wenn die Gesellschaft so gestaltet ist, dass sie menschenwürdig für alle (unabhängig der Differenzkategorien) ist.

Zur Erhöhung der Partizipation aller, aber besonders behinderter Menschen an der Gesellschaft, ist es empfehlenswert, zum einen Universelles Design stärker zu beachten und umsetzen und zum zweiten möglichst flächendeckend, Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung zu entwickeln und durchzuführen.

Über Barrierefreiheit hinaus ist Universelles Design nicht nur auf die Aufhebung von Hindernissen für beeinträchtigte Menschen, die behindert werden, ausgerichtet.¹⁴ In der BRK ist es definiert als „ein Design von Pro-

13 Zur juristischen Perspektive auf Intersektionen zwischen Behinderung, Ethnie und Gender Degener 2011

14 Der General Comment zu Barrierefreiheit des Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen geht ausführlich auf die Vorteile von Universal Design ein (CRPD 2014). General Comments, allgemeine Bemerkungen, werden von den Fachausschüssen der Vereinten Nationen herausgegeben. In ihnen legt der Ausschuss die

dukten, Umfeldern, Programmen und Dienstleistungen in der Weise, dass sie von allen Menschen möglichst weitgehend ohne eine Anpassung oder ein spezielles Design genutzt werden können. Universelles Design schließt Hilfsmittel für Menschen mit Behinderungen, soweit sie benötigt werden, nicht aus“ (Art. 2 Uabs. 5 BRK). Es bezieht sich somit wie Barrierefreiheit auf gesellschaftliche Strukturen, schließt angemessene Vorkehrungen im Einzelfall jedoch nicht aus (Art. 2 Uabs. 4 Art. 9 BRK).¹⁵ Zwar ist der Staat nicht verpflichtet, Maßnahmen für Universelles Design zu entwickeln, jedoch könnte dies in Verbindung mit der Verpflichtung zu Maßnahmen für Barrierefreiheit sinnvoll sein – als Nutzen der Konvention für die gesamte, alternde Gesellschaft (Art. 9 BRK, CRPD 2014).

Ein zweiter Ansatz zur Stärkung von Partizipation liegt darin, auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene effektive Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung zu entwickeln und durchzuführen, wobei die jeweils vor Ort aktiven Behindertenorganisationen intensiv daran beteiligt sein sollten. Dies ist wichtig, um Partizipationshindernisse zu verringern. Partizipationshindernisse bestehen, solange es politische, gesellschaftliche und sich in der Rechtspraxis niederschlagende bewusste oder unbewusste Vorbehalte gegenüber behinderten Menschen gibt. Hierzu zählen Klischees und Vorurteile, aber auch eine fehlende Aufgeschlossenheit (Art. 8 BRK und Palleit 2012). Daher ist ein umfassender, politisch gewollter und veranlasster Prozess zur Bewusstseinsbildung erforderlich, der bisher als nicht ausreichend eingeschätzt wird (BRK-Allianz 2013, Monitoring-Stelle 2014).

Dementsprechend ist festzuhalten, dass barrierefreie Partizipation für die gesamte Gesellschaft ein Resultat unterschiedlicher Faktoren ist: Das Ziel ist erreichbar, wenn es politisch gewollt ist und Maßnahmen zu seiner Erreichung umgesetzt werden. Bisher sind mehrere Schritte erfolgt, jedoch noch zu unsystematisch. Die hier und im gesamten Sammelband dargelegten Anregungen könnten für die Umsetzung von Partizipation gemäß der Konvention und für eine neue Kultur der Beteiligung nützlich sein.

Bedeutung eines bestimmten Artikels der jeweiligen Konvention aus Menschenrechtsperspektive aus.

15 Angemessene Vorkehrungen bezeichnen erforderliche, individuell geeignete, nicht unverhältnismäßig belastende Anpassungen, die dann „vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen und ausüben können“ (Art. 2 Uabs. 4 BRK).

Fazit: Konsequenzen aus dem Querschnittsanliegen Partizipation der Konvention

Aus den unterschiedlichen Aufträgen zur Partizipation ergeben sich rechtliche, politische und gesellschaftliche Konsequenzen. Das einfache deutsche Recht muss im Licht der Behindertenrechtskonvention gelesen werden (detailliert zu den einzelnen Artikeln der Konvention Degener 2009). Fokus ist, dass keine Diskriminierung aufgrund von Behinderung geschieht und behinderte Menschen Gleichberechtigung mit nicht-behinderten Menschen durch Assistenz, angemessene Vorkehrungen und Barrierefreiheit erfahren (GG Art. 3; Art. 2 Uabs. 4, Art. 5 und Art. 9 BRK).

Politisch erfordert die Realisierung der Konvention ein Umdenken, da behinderte Menschen nicht mehr als Objekte der Fürsorge oder als soziale Fälle, sondern ebenso wie nicht-behinderte Menschen als Rechtssubjekte erachtet und in alle gesellschaftlichen Bereiche einbezogen sein müssen. Partizipation verlangt hierbei die Schaffung umfassender Barrierefreiheit und ggf. die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen. Universelles Design wäre aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive nützlich. Dies gilt auch in Zeiten der Austeritätspolitik, die die Lebenslagen behinderter Menschen besonders beschneidet (EFC 2013, Zander 2013).

Gesellschaftlich fördert die Konvention eine neue Perspektive auf Behinderung, i. e. aus der Menschenrechtsperspektive¹⁶ die Gleichberechtigung behinderter Menschen im Alltag zu begreifen und ggf. neu zu ermöglichen. Dies kann sich beispielsweise darin zeigen, dass behinderte Eltern einen rollstuhlgerechten Zugang zur Kindertagesstätte ihres Kindes benötigen oder gehörlose Arbeitnehmer/innen den/die Arbeitgeber/in veranlassen, eine/n Gebärdensprachdolmetscher/in zu finanzieren oder auch anzuregen, dass das Kollegium Gebärdensprachkurse belegt. Auch für Berufsgruppen, die sich traditionell mit Behinderung als sozialer Aufgabe befassten, ergeben sich Konsequenzen aus dem Paradigmenwechsel der Konvention, wie Günther (2014) speziell für die Soziale Arbeit aufzeigt. Entscheidend ist, Behinderung nicht als Negativvariante, sondern als Teil der gesellschaftlichen Vielfalt zu verstehen und als solchen zu schätzen. Dies könnte durch bewusstseinsbildende Maßnahmen gefördert werden.

Resümiert man die bisherige Entwicklung, wie die Konvention nun seit fünfzehn Jahren umgesetzt wurde, so bleibt Partizipation eine staatliche und gesellschaftliche Aufgabe, die nicht erst nach der Antwort des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Genf

16 Behinderung ist damit ein Thema der Menschenrechte und kein spezifisch medizinisches oder soziales Thema.

auf den ersten deutschen Staatenbericht und den Parallelbericht der BRK-Allianz der Zivilgesellschaft verstärkt angegangen werden muss. Auch in Zeiten der europäischen Austeritätspolitik ist der Staat verpflichtet, Menschenrechte prioritär umzusetzen und hierfür ggf. politisch umzusteuern.

Wie exemplarisch hinsichtlich der Partizipation behinderter Menschen anhand der Vorgaben der Behindertenrechtskonvention veranschaulicht, ist es für alle Menschen entscheidend, gleichberechtigt an der Gesellschaft partizipieren zu können. Dies betrifft auch diejenigen, die aufgrund anderer Differenzkategorien Benachteiligungen erfahren: ob dies nun Migrationshintergrund oder Ethnie, Alter, Gender, sexuelle Orientierung, Religion oder Weltanschauung oder auch der ökonomische Hintergrund sind. Alle Menschen haben ein Recht darauf, unter Beachtung ihrer Differenz gesellschaftlich zu partizipieren. Hierzu müssen die jeweiligen Maßnahmen getroffen werden, um ihnen dies zu ermöglichen und die Gesellschaft aller menschenwürdig zu gestalten.

Literatur

- Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) 2006
- Aichele, V. (2013): Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht – Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention. Baden-Baden: Nomos.
- Bielefeldt, H. (2010): Das Diskriminierungsverbot als Menschenrecht. In: Hormel, U./ Scherr, A. (Hrsg.): Diskriminierung. Grundlagen und Forschungsergebnisse. Wiesbaden: VS, S. 21–34.
- BRK-Allianz (Allianz der deutschen Nichtregierungsorganisationen zur UN-Behindertenrechtskonvention) (2013): Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, Berlin, www.brk-allianz.de/attachments/article/93/beschlossene_fassung_final_endg-logo.pdf (Abruf: 3. 11. 2014).
- Cremer, H. (2012): Kinderrechte und der Vorrang des Kindeswohls. Die UN-Kinderrechtskonvention bietet ein weites Anwendungsfeld. In: Anwaltsblatt (2012) 4, S. 327–329.
- Crenshaw, K. (1991): Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color, *Stanford Law Review*, Vol. 43, No. 6, S. 1241–1299.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014): General Comment No. 2 Article 9 Accessibility. United Nations. CRPD/C/GC/2.
- Degener, T. (2009): Welche legislativen Herausforderungen bestehen in Bezug auf die nationale Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention in Bund und Ländern? In: *Behindertenrecht* 2, S. 34–52.
- Degener, T. (2011) Intersections between Disability, Race and Gender in Discrimination Law, 29–46. In: Schiek, D./Lawson, A. (eds.): *European Union Non-Discrimination Law and Intersectionality: Investigating the Triangle of Racial, Gender and Disability Discrimination*. Farnham: Ashgate.

- Deutscher Behinderten-Rat (2012): Behindertenpolitische Forderungen für die kommende Legislaturperiode der im Deutschen Behindertenrat (DBR) zusammenarbeitenden Verbände anlässlich des Welttages der Menschen mit Behinderungen am 3. 12. 2012. Positionspapier. Berlin.
- European Foundation Centre (2012): Assessing the impact of European governments' austerity plans on the rights of people with disabilities. Paris.
- Günther, M. (2014): Soziale Arbeit in Deutschland fünf Jahre nach der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) – eine Bestandsaufnahme. In: Soziale Arbeit 02/2015 (im Druck).
- Hirschberg, M. (2010): Partizipation – Ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention. Positionen der Monitoring-Stelle Nr. 3. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.
- Hirschberg, M. (2011): Behinderung. Neues Verständnis nach der Behindertenrechtskonvention. Positionen Nr. 4 Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.
- International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC) (2014): Statement to the UN Open-ended Working Group on Ageing Fifth Working Session. 30 July–1 August 2014.
- Mahler, C. (2014): Elder abuse and neglect in Germany. Statement at the UN Open-ended Working Group on Ageing, fifth session. New York 30 July–1 August 2014.
- Palleit, L. (2011): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland. Policy Paper. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.
- Palleit, L. (2012): Artikel 8 – Bewusstseinsbildung. In: Welke, A.: UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen. Berlin. S. 119–126.
- Pieper, M./Haji M. J. (2014): Partizipation mehrfach diskriminierter Menschen am Arbeitsmarkt. Ableism und Rassismus – Barrieren des Zugangs. In: Wansing, G./Westphal, M. (Hrsg.): Behinderung und Migration. Inklusion, Diversität, Intersektionalität. Wiesbaden: VS, S. 221–251.
- United Nations (2006): Convention on the Rights of Persons with Disabilities. New York.
- United Nations (1966): Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. New York.
- Welti, F. (2014): Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Abschlussbericht. Kassel 2014.
- Walgenbach, K./Dietze, G./Hornscheidt, A./Palm, K. (2012): Gender als interdependente Kategorie. Neue Perspektiven auf Intersektionalität. Diversität und Heterogenität. Oppladen: Barbara Budrich.
- Wansing, G./Westphal, M. (Hrsg.): Behinderung und Migration. Inklusion, Diversität. Intersektionalität, Wiesbaden: VS.
- Zander, M. (2013): Europäische Abwärtsspirale. Zur Lage kranker und behinderter EU-Bürger angesichts der internationalen Wirtschaftskrise. In: Behindertenpolitik, Beilage Junge Welt.
- Zinsmeister, J. (2007): Mehrdimensionale Diskriminierung. Das Recht behinderter Frauen auf Gleichberechtigung und seine Gewährleistung durch Art. 3 GG und das einfache Recht. Baden-Baden: Nomos.