

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 9/2011 –

17.10.2011

Partizipation – ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention

von Dr. Marianne Hirschberg, Deutsches Institut für Menschenrechte

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen thematisiert Partizipation auf vielfältige Art und Weise und versteht Partizipation als Querschnittsanliegen¹. Sie verpflichtet den Staat rechtlich zur Umsetzung der Konvention und damit zur Partizipation behinderter Menschen; von der Zivilgesellschaft erwartet sie, Menschen mit Behinderungen Partizipation zu eröffnen.

I. Einleitung

Partizipation spielt in menschenrechtlichen Diskussionen schon lange eine wichtige Rolle. Menschenrechtliche Übereinkommen wie die UN-Frauenrechtskonvention von 1979 oder die UN-Kinderrechtskonvention von 1989 enthalten Aussagen zur Partizipation. In der UN-Behindertenrechtskonvention (kurz: UN-BRK oder die Konvention) von 2006 erhält Partizipation ein noch größeres Gewicht. Warum?

Historisch waren behinderte Menschen in wichtigen Handlungsfeldern – insbesondere der politischen Mitbestimmung – nicht mit anderen gleichberechtigt. Eigenständiges Handeln wurde ihnen lange nicht zugetraut. Menschen mit Behinderungen haben die Erfahrung gemacht, nicht gleichberechtigt mit anderen handeln zu können oder zu dürfen. Sie wurden in vielen Handlungsfeldern rechtlich oder faktisch ausgeschlossen. So war etwa die deutsche Gebärdensprache vor dem Behindertengleichstellungsgesetz von 2002 nicht bundesweit gesetzlich anerkannt und Wahlschablonen, die blinden Menschen die selbständige Teilnahme an allgemeinen Wahlen eröffnen, waren bis dahin nicht verpflichtend.

Hingegen unterstreicht die UN-Konvention, dass Partizipation für Menschen mit Behinderungen notwendig ist, damit sie – wie alle Menschen – ein selbstbestimmtes Leben führen können. Partizipation hat jedoch nicht nur Auswirkungen auf den Einzelnen, sondern auch auf die Gestaltung von Politik, insbesondere in den Bereichen, die behinderte Menschen unmittelbar betreffen. In dieser Hinsicht knüpft das Konzept der Partizipation an das Konzept der Inklusion an:

¹ Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine Zweitveröffentlichung des Positionspapiers Nr. 3/2010 der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention. Das Original finden Sie unter www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle/publikationen.html.

Die gleichberechtigte Partizipation aller Menschen an der Gesellschaft ist nur dann möglich, wenn die Lebenssituationen aller Menschen von Anfang an beachtet und alle einbezogen werden.

Die Entstehungsgeschichte der UN-Konvention ist ein positives Beispiel für Partizipation: Behinderte Menschen haben sie aktiv gestaltet. Getragen hat sie das bekannte Motto „Nichts über uns ohne uns!“ Diese internationale Erfahrung unterstützt die Verpflichtung und die Verantwortlichkeit, auch bei der Umsetzung der Konvention auf die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in ihrer Vielfalt besonders zu achten.

II. Partizipation – Der vielfältige Ansatz der UN-Konvention

Partizipation ist in der UN-Konvention normativ unterschiedlich gefasst. Der folgende Abschnitt stellt die unterschiedlichen Ansätze in Bezug auf einzelne einschlägige Passagen vor. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die englische – völkerrechtlich verbindliche – Fassung der UN-Konvention die Begriffe „participation“ bzw. „to participate“ völkerrechtlich in 25 Fällen verwendet, hingegen tauchen die Begriffe „Partizipation“ oder „partizipieren“ in der deutschen Übersetzung nicht auf. Die deutsche Übersetzung spricht stattdessen von „Teilhabe“ und von „Teilnahme“. Bei dieser Übersetzung gehen jedoch wesentliche Aspekte, die die Konvention mit dem Begriff „Partizipation“ verbindet, etwa der Aspekt der Mitbestimmung, verloren. Deshalb sollte der Begriff „Partizipation“ auch in die deutschsprachige Diskussion aufgenommen werden.

1. Partizipation als Ziel

Oberstes Ziel der UN-Konvention ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten der „Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern“ (Art. 1 UN-BRK). Die UN-BRK will ihre „volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft“ erreichen (“their full and effective participation in society on an equal basis with others“, Art. 1 UN-BRK). Von diesem Ziel leiten sich alle staatlichen Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der Zivilgesellschaft ab, die sich aus der UN-BRK ergeben.

2. Partizipation als Grundsatz

Der Grundsatz der Partizipation ist einer der allgemeinen Menschenrechts-Grundsätze (vgl. Art. 3 UN-BRK): Er fordert die volle und wirksame Partizipation an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft (wiederum “full and effective participation“ in society“). Wie die anderen Grundsätze ist der Gedanke der Partizipation aller Menschen mit Behinderungen leitend für die Umsetzung der gesamten Konvention und wichtig für das Verständnis der in ihr enthaltenen Rechte. Dies bedeutet beispielsweise, dass beim Aufbau eines inklusiven Bildungssystems Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen einbezogen werden müssen. Der Grundsatz der Partizipation steht mit anderen Grundsätzen, etwa dem der Inklusion und der Nichtdiskriminierung, in enger Verbindung. So darf beispielsweise ein Mensch wegen einer Behinderung in politischen Prozessen nicht benachteiligt werden. Ebenso wenig dürfen Menschen mit einer Form von Behinderung gegenüber Menschen mit einer anderen Behinderungsform vorgezogen (oder benachteiligt) oder aufgrund ihres Geschlechts oder anderer Merkmale diskriminiert werden.

3. Partizipation als Recht

Darüber hinaus verlangt die UN-Konvention, Partizipation im Sinne der Ausübung spezifischer individueller Rechte zu gewährleisten, beispielsweise das Recht auf Zugang zur Justiz („participants in all legal proceedings“, Art. 13 UN-BRK), die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts („to participate in political and public life“, „the right to vote and to be elected“, Art. 29 UN-BRK) oder das Recht auf Teilhabe an kulturellen Leistungen und Diensten („to participate in recreational, leisure and sporting activities“, Art. 30 UN-BRK). In diesen Fällen verbindet sich das Recht mit spezifischen staatlichen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungsverpflichtungen, die staatliches Handeln und Unterlassen auf unterschiedliche Weise – und damit die Bedingungen der Rechtsgewährleistung – bestimmen. Eine Schlüsselrolle in Bezug auf Partizipation kommt dem Recht auf Bildung zu. Bildung soll – so sieht es beispielsweise Art. 13 des UN-Sozialpakts von 1966 vor – auf die volle Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit und das Bewusstsein ihrer Würde ausgerichtet sein. Sie soll Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Partizipation an einer freien Gesellschaft befähigen („enabling persons with disabilities to participate effectively in a free society“, Art. 24 UN-BRK). An diesem Ziel müssen sich alle staatlichen Organe orientieren, zivilgesellschaftliche Akteure sollten dies tun.

4. Partizipation als staatliche Verpflichtung

Die UN-Konvention schreibt vor, dass Menschen mit Behinderungen und ihre sie vertretenden Organisationen aktiv an der Gestaltung und Umsetzung der Konvention beteiligt werden müssen (vgl. Art. 4 Abs. 3 UN-BRK). Sie verpflichtet den Staat ausdrücklich dazu, die Partizipation behinderter Menschen diskriminierungsfrei zu ermöglichen und zu för-

dern, etwa durch spezifische Strukturen beim Gesetzgebungsverfahren oder durch Empowerment-Programme. Partizipation bedeutet zudem, dass der Staat kein Gesetz, das jegliche Lebensbereiche behinderter Menschen betrifft, keine Verwaltungsvorschrift oder Maßnahme entwickeln und durchführen soll, ohne behinderte Frauen, Männer und Kinder und ihre Organisationen umfangreich und aktiv einzubinden. Partizipation ist in diesem Zusammenhang ein Mittel für zielgenaue politische Konzepte und Programme, die an alle Menschen gerichtet sind und somit Menschen mit jeglichen Behinderungen gleichermaßen ansprechen. Partizipation schafft Akzeptanz und fördert die Nachhaltigkeit von Maßnahmen. Sie trägt dazu bei, dass sinnvolle und angemessene Maßnahmen ergriffen werden.

5. Partizipation als menschenrechtlicher Auftrag

Wird Partizipation sinnvoll gelebt, kommt darin die Anerkennung von Menschen als Rechtssubjekte und Träger der menschlichen Würde zum Ausdruck. Die Anerkennung von Menschen mit Behinderungen als aktive Menschen ist aus historischen Gründen besonders wichtig. Ihre Partizipation fördert die Humanisierung der Gesellschaft. Nicht zuletzt kann Partizipation dazu beitragen, die Qualität der Maßnahmen zu verbessern und die Akzeptanz von politischen Entscheidungen zu erhöhen.

6. Partizipation als Monitoring-Aktivität

Nicht zuletzt verortet die UN-Konvention Partizipation im Zusammenhang des so genannten Monitorings: Behinderte Menschen und ihre Organisationen sollen – als Teil der Zivilgesellschaft – am Überwachungsprozess, wie die Konvention umgesetzt wird, in vollem Umfang partizipieren („be involved and participate fully in the monitoring process“, Art. 33 Abs. 3 UN-BRK). Monitoring-

Aktivitäten dienen der aktiven und konstruktiven Steuerung von getroffenen Maßnahmen.

Die UN-Konvention sieht bestimmte Möglichkeiten des Monitorings vor, beispielsweise die Parallelberichterstattung im internationalen Verfahren der Berichtsprüfung (siehe Art. 35 f. UN-BRK) oder auch die Individual- und Gruppenbeschwerde nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges gemäß dem internationalen Beschwerdeverfahren (vgl. Art. 1 bis 5 Fakultativprotokoll der UN-BRK).

III. Warum ist die Partizipation behinderter Menschen geboten?

Partizipation bei politischen Prozessen zu gewähren bedeutet, menschenrechtliche Anforderungen zu erfüllen. Darüber hinaus gründet sich sinnvoll gestaltete Partizipation auf die Anerkennung des Menschen als Rechtssubjekt und Träger der menschlichen Würde. So kann die Partizipation von behinderten Menschen zu qualitativ besseren Resultaten politischer Prozesse führen, je stärker die Meinungen und Erfahrungen behinderter Menschen beachtet werden. Die Maßnahmen können zielgenauer und wirkungsorientierter gefasst werden. Durch partizipative Prozesse entstehen Netzwerke, die für die Umsetzung von Strategien und Programmen wichtig sind. Eine Politik, die die betreffende Gruppe einbezieht, wird von dieser eher akzeptiert. Partizipation im Sinne von Mitbestimmung eröffnet mehr Kontrolle über das eigene Leben mit einer Behinderung. Daher haben partizipative Prozesse für alle involvierten Akteure nachhaltige Effekte. So fördert Partizipation, verstanden als gleichberechtigte Einbeziehung, die Humanisierung der Gesellschaft.

IV. Zivilgesellschaftliche Verantwortlichkeit

Während die UN-BRK den Staat zu ihrer Einhaltung und Umsetzung verpflichtet, weist sie zivilgesellschaftlichen Organisationen eine andere Aufgabe zu: Sie fordert Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen dazu auf, an der Umsetzung und der Überwachung der Konvention aktiv mitzuwirken. Behinderte Frauen, Männer und Kinder sollen ihre Rechte und Interessen selbst vertreten.

Alle Organisationen – also Selbstvertretungs- und Stellvertretungsorganisationen behinderter Menschen – stärken ihre Glaubwürdigkeit, sich für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einzusetzen, wenn sie selbst in ihren Zielen, Strukturen und Programmen partizipativ arbeiten und ihre Handlungsweise mit den Zielen und Grundsätzen der UN-Konvention kompatibel ist. Selbstvertretungs-Organisationen unterscheiden sich von behindertenpolitischen Verbänden, in denen nicht-behinderte Menschen die Interessen behinderter Menschen vertreten. In Selbstvertretungsorganisationen organisieren sich behinderte Menschen, die ihre Lebenssituation und Beeinträchtigungen am besten kennen, selbst, um ihre Rechte und Interessen gesellschaftlich voranzubringen. Wesentlich für die Selbstvertretung ist, dass behinderte Menschen die Organisation tragen und lenken und damit Ausrichtung, Programme und Arbeitsweise selbst bestimmen.

Innerhalb der organisierten Zivilgesellschaft kommen die behindertenpolitischen Verbände hinzu, die aufgrund ihrer satzungsgemäßen Ziele auch die Interessen behinderter Menschen in Deutschland vertreten. Diese Organisationen sind oft nicht von behinderten Menschen geleitet oder von der breiten Mitgliedschaft behinderter Menschen getragen. Vor dem Hintergrund der UN-BRK ist es geboten, dass auch diese Organisationen

ihren Beitrag zur Umsetzung der Konvention, insbesondere in Bezug auf die Partizipation, leisten.

Die Zivilgesellschaft – und damit nicht-behinderte Menschen sowie Organisationen, die sich nicht primär mit den Belangen von Menschen mit Behinderungen befassen – trägt ebenfalls Verantwortung, sich dafür einzusetzen, dass Menschen mit Behinderungen voll, wirksam und gleichberechtigt in der Gesellschaft partizipieren können.

In Deutschland gehört es zur gelebten Zivilgesellschaft und Politik bereits dazu, dass

sich einzelne Menschen mit Behinderungen für viele Anliegen politisch engagieren, darunter auch für die Belange behinderter Menschen. Die Konvention stärkt diese gesellschaftliche Funktion ausdrücklich und ermöglicht ihnen, ihre individuelle Arbeit in einen menschenrechtlichen Zusammenhang zu stellen.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.
