

– Fachbeitrag D2-2021 –

18.02.2021

Repräsentative Partizipation von Menschen mit Behinderung an bildungspolitischen Entscheidungsprozessen in Deutschland

Teil I: Rechte, Strukturen und Kapazitäten von Behindertenverbänden¹

Von Lilit Grigoryan, Universität zu Köln

I. Einleitung

Historisch gesehen wurden die Interessen von Menschen mit Behinderungen hauptsächlich durch Elternverbände, Reha-Dienstleister und in der Nachkriegszeit im Rahmen von Pflegeinitiativen vertreten. Ein bedeutender Wendepunkt kam erst mit dem UN-Jahr 1981, als sich Menschen mit Behinderung verstärkt dazu entschieden, ihre Positionen und Interessen selbst zu vertreten, z. B. indem sie ihre eigenen Organisationen gründeten oder sich an den bereits bestehenden Organisationen auf lokaler, regionaler und internationaler Ebene beteiligten. Die Grundlage hierfür bildete die Selbstbestimmt-Leben-Bewegung in den USA, die bereits in den frühen 1960ern entstand. Als Folge entwickelte sich eine neue Behindertenbewegung, die einen Paradigmenwechsel in der Politik einforderte. Diese war jedoch nicht nur der Auslöser für die Formulierung von nationalen Anti-Diskriminierungsgesetzen, sondern gilt auch als Impulsgeber für die Erarbeitung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) auf internationaler Ebene.

Tatsächlich wurde durch die Unterzeichnung der UN-BRK dafür gesorgt, dass Menschen mit Behinderungen durch ihre eigenen Organisationen auf eine ganz neue Art und Weise repräsentiert werden. Sie erhalten damit das explizite und unteilbare Recht, ihre Interessen bei einer Vielzahl von politischen Entscheidungsprozessen in den Vertragsstaaten zu vertreten. Bei Betrachtung verschiedener Faktoren, wie der politischen Struktur und

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D2-2021 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Grigoryan: Repräsentative Partizipation von Menschen mit Behinderung an bildungspolitischen Entscheidungsprozessen in Deutschland – Teil I: Rechte, Strukturen und Kapazitäten von Behindertenverbänden; Beitrag D2-2021 unter www.reha-recht.de; 18.02.2021.

Bei dem Beitrag handelt es sich um einen Auszug aus Inhalten der Dissertation der Autorin mit dem Titel „The Multi-level Comparative study of the legal and political implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in EU Member States“, die voraussichtlich im Frühjahr 2021 fertiggestellt werden wird. Die Erstveröffentlichung findet sich in Ganner/Riederer/Voithofer/Welti (Hg.): Die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland und Österreich, Innsbruck 2021 (ISBN 978-3-99106-028-4).

der Verfügbarkeit von Ressourcen, entstehen jedoch Zweifel, ob das Recht von Menschen mit Behinderungen auf politische Partizipation in Staaten mit dezentralisierten Regierungsstrukturen umfassend und flächendeckend umgesetzt werden kann.

Der vorliegende Beitrag zielt deshalb darauf ab, den potenziellen Einfluss zu bewerten, den das in der UN-BRK enthaltene Partizipationskonzept auf die mehrstufigen bildungspolitischen Entscheidungsprozesse eines Landes hat. Der Beitrag gliedert sich in zwei Teile. Im vorliegenden ersten Teil wird zunächst das Recht auf politische Partizipation näher beleuchtet und die Struktur und Ressourcenkapazität von Behindertenverbänden betrachtet. In Teil II² wird die Umsetzung des in der UN-BRK enthaltenen Partizipationskonzepts in den drei Phasen der bildungspolitischen Entscheidungsprozesse auf Bundes- und Länderebene behandelt. Hier werden auch Ergebnisse aus Interviews mit Behindertenverbänden auf Bundes- und Länderebene dargestellt. Die verwendete Literatur ist ebenfalls in Teil II aufgeführt.

II. Das Recht auf politische Partizipation

Das Recht eines jeden Bürgers und jeder Bürgerin auf Partizipation an dem Regierungshandeln seines oder ihres Landes – sei es direkt oder durch frei gewählte Vertreter – wurde in Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zum ersten Mal international anerkannt. Später wurde es in Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte erneut bekräftigt und in darauffolgenden Menschenrechtskonventionen näher spezifiziert.³

Eine Einbeziehung oder Beteiligung von Behindertenverbänden wurde bisher nur in internationalen, unverbindlichen Übereinkommen, wie bspw der Erklärung über die Rechte der Behinderten (1975) und den UN-Standardregeln (1993) thematisiert. Mit Artikel 5 war das ILO-Übereinkommen (ILO: International Labour Organization) Nr. 159 von 1983 zur beruflichen Rehabilitation und Beschäftigung von Menschen mit Behinderung das erste verbindliche Rechtsdokument, das eine repräsentative Mitwirkung von Menschen mit Behinderung in der Beschäftigungspolitik vorsah. Ein umfassendes Partizipationsrecht für Menschen mit Behinderungen wird bisher jedoch nur durch die UN-BRK gewährleistet. Ihr zufolge verpflichten sich die Vertragsstaaten dazu, Menschen mit Behinderung (einschließlich Kinder mit Behinderung) bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzen und politischen Maßnahmen über entsprechende Organisationen zu konsultieren bzw. aktiv daran zu beteiligen. Dies gilt ebenso für andere Entscheidungsprozesse in Bezug auf Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen.⁴ Die UN-

² Beitrag D3-2021 unter www.reha-recht.de.

³ Art 5 lit c International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; Art 7 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; Artt 12 und 23 Abs. 1 Convention on the Rights of the Child.

⁴ Art 4 Abs. 3 UN-BRK.

BRK unterscheidet⁵ zwischen Organisationen „für“ Menschen mit Behinderung und Organisationen „von“ Menschen mit Behinderung. Letztere sollten ihre Interessen im Überkommen wiederfinden und sich ihm verpflichtet fühlen sowie die darin enthaltenen Prinzipien und Rechte vollständig respektieren. Außerdem sollten diese Organisationen von Menschen mit Behinderungen angeführt, geleitet und verwaltet werden.⁶

Darüber hinaus bekräftigt der UN-BRK-Ausschuss, dass staatliche Stellen die Meinungen und Ansichten von Behindertenverbänden in allen Phasen der politischen Entscheidungsprozesse⁷ und für alle Teile föderaler Staaten ohne Einschränkungen oder Ausnahmen⁸ gebührend berücksichtigen und priorisieren sollten⁹. Die Verpflichtung, Behindertenverbände zu beteiligen bzw. zu konsultieren, gilt für sämtliche legislativen, administrativen und anderweitigen Maßnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderung auswirken¹⁰. Darüber hinaus sind Vertragsstaaten dazu verpflichtet, angemessene Vorkehrungen zu treffen, damit die umfassende, uneingeschränkte und gleichberechtigte Partizipation von Menschen mit Behinderungen über ihre entsprechenden Organisationen sichergestellt werden kann¹¹.

III. Struktur und Ressourcenkapazität von Behindertenverbänden

In Deutschland gibt es verschiedene Verbände und Organisationen, die Menschen mit Behinderungen repräsentieren. Diese Organisationen setzen sich oftmals aus Gruppen von Menschen mit bestimmten Behinderungen oder chronischen Krankheiten, aus gruppenübergreifenden sozialen oder wohltätigen Vereinigungen und aus emanzipativen Verbänden zusammen.¹²

Viele der bundesweit arbeitenden Spitzenverbände für spezifische Behinderungen weisen eine föderale Struktur auf. Das bedeutet, dass sie im Großen und Ganzen in allen 16 Bundesländern vertreten sind. Andere Verbände, die z.B. mehrere Behindertengruppen repräsentieren, existieren dagegen nur in einigen Bundesländern.

Die deutschen Behindertenverbände finanzieren ihre Arbeit hauptsächlich durch Mitgliederbeiträge und Spenden. Darüber hinaus erhalten sie eine finanzielle Förderung für Dienstleistungsangebote z.B. in Form von Partnerschaften oder individuellen Fördermitteln von Krankenkassen, um behinderungsspezifische Beratungen oder Projekte auf Bundes- oder Länderebene durchzuführen. Die Höhe der Fördermittel weist jedoch je

⁵ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz. 13, 14.

⁶ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz. 11.

⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz. 15.

⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz. 69.

⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz. 23.

¹⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz. 18.

¹¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz. 22, 39, 45, 54, 71 und 94 lit e; s auch Welti (2005) 335–356.

¹² Hlava (2014) Rn 3; die Liste politisch aktiver Organisationen kann auf der Webseite des DBR unter folgendem Link eingesehen werden: <http://www.deutscher-behindertenrat.de/ID25209> zuletzt abgerufen am 18.01.2021.

nach Regierungsebene und Art der Organisation große Unterschiede auf. Behindertenverbände auf Bundes- und auf Länderebene erhalten ebenfalls Fördermittel von der Regierung, wenn sie unabhängige Teilhabeberatungen (§ 32 SGB IX) für Menschen mit Behinderungen anbieten. Darüber hinaus können Behindertenverbände projektspezifische Fördermittel aus dem Ausgleichsfonds des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (§ 161 SGB IX) erhalten.

Einige Behindertenverbände, die auf Länderebene agieren, können außerdem Fördermittel der jeweiligen Bundesländer erhalten, wenn sie Beratungen für betroffene Personen anbieten. Der Kreis der potenziellen Empfänger für diese Art der Fördermittel ist jedoch entweder zu weit gefasst, wie in Hessen¹³, oder zu sehr eingegrenzt, wie in Thüringen¹⁴. Somit sind sie für eine große Zahl von Behindertenverbänden nicht zugänglich. Außerdem wird bei der Vergabe von Fördermitteln nicht berücksichtigt, dass angemessene Vorkehrungen getroffen werden müssen, um eine Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen,¹⁵ z. B. durch die Bereitstellung von persönlichen Assistenten für Blinde oder von Gebärdensprachdolmetschern. Dies stellt tatsächlich ein ernsthaftes Hindernis für die Arbeit von Organisationen auf Bundes- und Länderebene dar, da der Großteil ihrer Arbeit von Freiwilligen mit Behinderungen geleistet wird, die – für gewöhnlich – keine Unterstützung bei ihren freiwilligen Aktivitäten¹⁶ erhalten.

Als Antwort auf die Bedenken des UN-BRK-Ausschusses, die in der Abschließenden Bemerkung über den ersten Staatenbericht Deutschlands formuliert wurden, führte die Bundesregierung mit Beginn des Jahres 2016 Fördermittel für die politische Arbeit von Behindertenverbänden ein, die auf Bundesebene agieren (§ 19 BGG). Diese Fördermittel können jedoch vor allem in Anbetracht der Vielfältigkeit der Themen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, nicht als ausreichend angesehen werden, um eine Partizipation von Behindertenverbänden an legislativen und administrativen Prozessen der Bundesregierung zu gewährleisten. Die einzelnen Bundesländer haben bisher, trotz ihrer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen in einer Vielzahl von Politikbereichen im Hinblick auf Menschen mit Behinderungen, noch keine Maßnahmen eingeführt, um die politische Partizipation von Behindertenverbänden sicherzustellen. Aufgrund dessen sind Behindertenverbände, die nur auf Länderebene arbeiten, auch weiterhin nicht in der

¹³ Richtlinie für die Förderung sozialer Gemeinschaftseinrichtungen und nichtinvestiver sozialer Maßnahmen (Investitions- und Maßnahmenförderungsrichtlinie – IMFR) v 2. Mai 2011.

¹⁴ ThürStAnz Nr 6/2010 S 166.

¹⁵ Siehe die Anforderungen des CRPD-Ausschusses in Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz. 46, 71 und 94 lit b.

¹⁶ Durch die Änderung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) im Jahr 2016 sollte eine Beantragung von Unterstützungsmaßnahmen möglich gemacht werden. Durch die eher unpräzise Formulierung wird der Kreis der Anspruchsberechtigten jedoch stark eingeschränkt. Siehe § 78 Abs. 5 SGB IX „Leistungsberechtigten Personen, die ein Ehrenamt ausüben, sind angemessene Aufwendungen für eine notwendige Unterstützung zu erstatten, soweit die Unterstützung nicht zumutbar unentgeltlich erbracht werden kann. Die notwendige Unterstützung soll hierbei vorrangig im Rahmen familiärer, freundschaftlicher, nachbarschaftlicher oder ähnlich persönlicher Beziehungen erbracht werden.“

Lage an politischen Entscheidungsprozessen teilzunehmen, da sie nicht den notwendigen Professionalisierungsgrad aufweisen¹⁷, um alternative Finanzierungsquellen zu erschließen. Dementsprechend finanzieren sie ihre Arbeit hauptsächlich aus Spenden und aus den Mitgliedschaftsbeiträgen kommunaler Mitgliedorganisationen. Das bedeutet allerdings, dass lokale Behindertenverbände gar keine Fördermittel erhalten. Darüber hinaus werden Behindertenverbände, die auf Länderebene arbeiten, während ihrer Beteiligung an politischen Prozessen von ihren entsprechenden Spitzenverbänden auf Bundesebene weder beraten noch unterstützt, obwohl sie Mitgliedsbeiträge zahlen. Die Behindertenverbände auf Länder- und Kommunalebene sind dementsprechend stark von der Zusammenarbeit mit Experten, z.B. den Anwälten großer zivilgesellschaftlicher Organisationen (wie bspw. Wohlfahrtsverbänden) abhängig. Da diese jedoch auch im Bereich der Behindertenhilfe arbeiten, stehen sie bei einer Vielzahl von Themen womöglich im Interessenkonflikt. Darüber hinaus reichen die menschlichen und finanziellen Ressourcen von behinderungsspezifischen Landesverbänden nur aus, um Beratungsgespräche für Mitglieder anzubieten und zu organisieren.

Behinderungsübergreifende Verbände sind hingegen von finanziellen Förderungsmöglichkeiten ausgeschlossen. Dadurch wird der Umfang des politischen Handelns von Behindertenverbänden auf Länderebene stark eingeschränkt, weshalb sie sich hauptsächlich auf legislative Prozesse und Politikbereiche konzentrieren, die Menschen mit Behinderungen direkt¹⁸ betreffen. Legislative und administrative Prozesse in Politikbereichen, die Menschen mit Behinderungen nur indirekt¹⁹ betreffen (z.B. Bildung), aber für ihre Inklusion auf lange Sicht von großer Bedeutung sind, werden nicht beachtet, obwohl sie unter die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer fallen.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

¹⁷ Willems (2000).

¹⁸ Laut § 20 des General Comments Nr 7 sind „Beispiele für Themen, die Menschen mit Behinderungen direkt betreffen, [...] Deinstitutionalisierung, Sozialversicherung und behinderungsbedingte Renten, persönliche Assistenz, Zugänglichkeitsanforderungen und Strategien für angemessene Vorkehrungen.“ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018).

¹⁹ Laut § 20 des General Comments Nr 7 sind Beispiele für „Maßnahmen, die Menschen mit Behinderungen indirekt betreffen (können), [...] das Verfassungsrecht, das Wahlrecht, der Zugang zu Justiz, die Bestimmung von Verwaltungsbehörden zur Regelung behinderungsspezifischer Politiken, oder staatliche Politiken in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Arbeit und Beschäftigung.“ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018).