

Partizipation gewährleisten - eine Aufgabe für Staat und Politik: Allgemeine Bemerkung Nr. 7 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Datz, Alina; Palleit, Leander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Datz, A., & Palleit, L. (2019). *Partizipation gewährleisten - eine Aufgabe für Staat und Politik: Allgemeine Bemerkung Nr. 7 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*. (Information / Deutsches Institut für Menschenrechte, 27). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-63934-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Partizipation gewährleisten – eine Aufgabe für Staat und Politik

Allgemeine Bemerkung Nr. 7 des UN-Ausschusses
für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Information

Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen haben das Recht, an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Das vorliegende Papier informiert darüber, wie der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen dieses Partizipationsgebot versteht und welche Handlungsempfehlungen er daraus ableitet.

Die volle und wirksame Partizipation sowie die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft sind Kernelemente der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, dem mittlerweile mehr als 70 Staatenberichte vorliegen, hat die Notwendigkeit erkannt, die Verpflichtungen detaillierter zu erläutern, die aus den entsprechenden Artikeln der Konvention resultieren. Vor diesem Hintergrund entstand in einem mehrstufigen Konsultationsprozess die Allgemeine Bemerkung Nr. 7¹, die vom Ausschuss im September 2018 in seiner 20. Sitzung verabschiedet wurde. Darin macht der Ausschuss auf einen Mangel an partizipativer Praxis in Staat und Politik aufmerksam: Es bestehe noch eine tiefe Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit (8).²

Bedeutung und Stellenwert von Partizipation

In seiner Abschließenden Bemerkung betont der Ausschuss, dass die Frage einer wirksamen Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen der Sphäre der bürgerlichen und politischen Rechte zuzuordnen ist. Die staatliche Verpflichtung,

Das Partizipationsgebot in der UN-BRK

Artikel 4 Absatz 3

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie repräsentierenden³ Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.⁴

Artikel 33 Absatz 3

Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie repräsentierenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil.⁵

Partizipation bei Entscheidungs-, Umsetzungs- und Monitoringprozessen zu gewährleisten, ist damit sofort umzusetzen und keinen Haushaltsbeschränkungen oder ähnlichen Einschränkungen unterworfen (28).

Ferner betont der Ausschuss, dass das Partizipationsgebot für alle Menschen mit Behinderungen gilt, unabhängig von Form und Schwere ihrer Beeinträchtigung (16). Partizipation ist, so der Ausschuss, Grundbedingung dafür, dass sich alle

als Teil der Gesellschaft und als zugehörig fühlen können (27). Gleichzeitig weist der Ausschuss auf die große Bedeutung von Partizipation für die Qualität staatlichen Handelns hin: Vertragsstaaten, die die volle und wirksame Partizipation sicherstellen und regelmäßig Organisationen von Menschen mit Behinderungen einbinden, verbesserten ihre Transparenz und Verantwortlichkeit, sodass sie offen für die Bedarfe dieser Menschen seien (33).

Typisierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen

Laut UN-BRK ist Partizipation zu gewährleisten für alle Menschen mit Behinderungen sowie für „die sie repräsentierenden Organisationen“. Der Ausschuss führt nun erläuternd aus, dass darunter Organisationen **von** Menschen mit Behinderungen zu verstehen sind, die klar abzugrenzen sind von Organisationen **für** Menschen mit Behinderungen (13) und von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Allgemeinen (14). Organisationen von Menschen mit Behinderungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie erstens von Menschen mit Behinderungen geleitet und verwaltet werden und dass zweitens eine deutliche Mehrheit ihrer Mitglieder selbst Menschen mit Behinderungen sind (11). Ihr Zweck besteht vorwiegend darin, für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einzutreten und in deren Sinne zu handeln (11a). Dabei ist es irrelevant, welche Gruppe von Menschen mit Behinderungen (Geflüchtete, Frauen, Kinder etc.) die Organisationen primär vertreten (11e, 50). In seiner Allgemeinen Bemerkung beschreibt der Ausschuss verschiedene Typen von Organisationen von Menschen mit Behinderungen – Dachorganisationen, behinderungsübergreifende Organisationen, Selbstvertretungsorganisationen, Organisationen mit Beteiligung von Familienangehörigen, Organisationen von Frauen und Mädchen mit Behinderungen sowie Organisationen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen – sowie ihre Funktionen und Rollen in Beteiligungsprozessen (12a – f).

Umfang des Partizipationsauftrags

Der Ausschuss macht deutlich, dass die Artikel 4 und Artikel 33 der UN-BRK sich gegenseitig ergänzen – gemeinsam umfassen sie das gesamte Spektrum der Partizipation.⁶ Sie beschreiben die Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen über

die sie repräsentierenden Organisationen einzubeziehen und zu konsultieren, und zwar sowohl bei staatlichen Entscheidungsprozessen, bei der Entwicklung und Umsetzung rechtlicher und politischer Mechanismen, Verfahren und Strukturen als auch bei den Monitoringmechanismen und -strukturen der UN-BRK (15 ff., 27 ff.).

Ausgestaltung und Umfang des Partizipationsgebotes lassen sich exemplarisch und zusammenfassend anhand der folgenden Fragen darstellen:

Wer ist einzubeziehen?

Wirksame Partizipation muss für das gesamte Spektrum von Menschen mit Behinderungen gewährleistet werden. Bei der Auswahl der einzubeziehenden Organisationen ist sicherzustellen, dass in der Summe **alle** Menschen mit Behinderungen repräsentiert werden (50). Diesen sollten grundsätzlich keine einschränkenden Vorgaben gemacht werden in Bezug darauf, welche Personengruppe oder welche Form der Beeinträchtigung sie repräsentieren, welchen Typ von Organisation sie verkörpern, ob sie formal registriert oder anerkannt sind (11 ff., 44, 50).

Der Ausschuss empfiehlt beispielsweise, behinderungs- und altersgerechte Assistenz und sonstige Unterstützung bereitzustellen und zu finanzieren, damit Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit Behinderungen grundsätzlich, ungeachtet der Art ihrer Beeinträchtigung, an öffentlichen Entscheidungsprozessen sowie Konsultations- und Monitoringprozessen partizipieren können (39, 94 n). Ferner sollen die Vertragsstaaten dafür sorgen, dass sowohl ihre Einrichtungen und Veranstaltungen als auch sämtliche Materialien allen Menschen mit Behinderungen zugänglich sind, einschließlich denen, die beispielsweise in psychiatrischen Einrichtungen leben (94 m).

Wann soll Partizipation stattfinden?

Der Ausschuss betont ausdrücklich, dass die Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen einzubeziehen und zu konsultieren, nicht durch eine einmalige Anhörung oder Ähnliches erfüllt ist, sondern vielmehr den **gesamten Prozess** der Entscheidungsfindung umfasst. Politische Konzepte, Programme und Gesetze müssen also – von der Entwicklung, einschließlich etwaiger vorbereitender Studien, bis hin zur Verabschiedung,

Umsetzung und nachfolgenden Evaluierung – stets so gesteuert werden, dass in jeder Phase die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen gewährleistet ist (15, 55).

Daher mahnt der Ausschuss die Vertragsstaaten an, **frühzeitig und stetig** Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen und zu konsultieren (15, 42, 84). Er empfiehlt zudem, **geeignete Fristen** für Beiträge oder Stellungnahmen vorzusehen und Verfahrensregeln **gemeinsam** mit den Organisationen von Menschen mit Behinderungen festzulegen (47, 56, 94 u).

Bei welchen Themen ist Partizipation zu gewährleisten?

Die Vertragsstaaten haben sich mit der UN-BRK dazu verpflichtet, Organisationen von Menschen mit Behinderungen **in allen Bereichen der Regierungsarbeit** aktiv einzubeziehen und eng zu konsultieren (15). Dies betrifft auch untergesetzliche Normen wie zum Beispiel Verordnungen (17). Thematisch umfasst diese Verpflichtung die ganze Bandbreite an Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und anderen Maßnahmen, die die Rechte von Menschen **direkt oder indirekt** beeinflussen können (18). Themen, die Menschen mit Behinderungen direkt betreffen, sind etwa Sozialversicherung, Barrierefreiheit oder persönliche Assistenz. Bei solchen Themen sind die staatlichen Stellen in einem entsprechend höheren Maß verpflichtet, die Auffassungen der Organisationen von Menschen mit Behinderungen gebührend zu berücksichtigen und zu priorisieren (23). Diese Verpflichtung besteht aber auch bei Themen, die Menschen mit Behinderungen nur indirekt betreffen, wie zum Beispiel Fragen des Wahlrechts, des Zugangs zur Justiz oder allgemeine Maßnahmen in den Bereichen Bildung oder Arbeit (20). Damit stellt der Ausschuss klar, dass von einer Konsultation nur dann abgesehen werden kann, wenn die staatlichen Stellen nachweisen können, dass der Gegenstand der Konsultation Menschen mit Behinderungen nicht überproportional betrifft (19).

Ungeachtet dessen sollten auch bestehende Konsultationsverfahren in anderen, **nicht behinderungsspezifischen** Rechtsbereichen, wie beispielsweise Bürgersprechstunden oder Ähnliches,

inklusiv und zugänglich gestaltet werden (94 q). In diesem Kontext empfiehlt der Ausschuss zum Beispiel, bei der Überwachung der nachhaltigen Entwicklungsziele und der internationalen Zusammenarbeit Menschen mit Behinderungen zu konsultieren und einzubinden (94 r). Außerdem sollten die Vertragsstaaten darauf hinwirken, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und andere Interessenvertretungen bei ihrer inhaltlichen Arbeit, beispielsweise zu Frieden oder Umwelt, Organisationen von Menschen mit Behinderungen einbeziehen (14).

Wie soll Partizipation gestaltet werden?

Der Ausschuss macht deutlich, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, die Partizipation von Menschen mit Behinderungen **ernst zu nehmen** und ihren Ansichten gebührendes Gewicht zu verleihen. Außerdem sollen jegliche Interaktionen auf gegenseitigem Respekt basieren und ihre Ergebnisse sich in den jeweiligen Entscheidungen **nachvollziehbar** widerspiegeln (47, 48). Ferner sind Beteiligungsverfahren **verständlich und zugänglich** für alle Menschen mit Behinderungen zu gestalten und alle Informationen in verschiedenen Sprachalternativen und Kommunikationsmodi zur Verfügung zu stellen (84).

Um dieser Verpflichtung nachzukommen, wird den Vertragsstaaten insbesondere empfohlen, **angemessene Vorkehrungen** bereitzustellen und die barrierefreie **Zugänglichkeit** aller Einrichtungen, Veranstaltungen und Materialien zu gewährleisten (94 m).

Förderpflicht der Vertragsstaaten

Der Frage, wie Partizipation gestaltet werden soll, liegen zwei fundamentale Fragen zugrunde: Wie kann Partizipation in einem ersten Schritt überhaupt ermöglicht werden? Und wie kann sie, in einem zweiten Schritt, langfristig gewährleistet werden? Der Ausschuss weist in diesem Zusammenhang an verschiedenen Stellen auf eine mehrschichtige Förderpflicht der Staaten hin (vgl. 60 ff., 72 ff., 94 b) und empfiehlt den Vertragsstaaten, die jeweils geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Organisationen von Menschen mit Behinderungen zu stärken (13, 24, 94 b). Zu diesem Empowerment gehört es unter anderem, finanzielle Unterstützung bereitzustellen oder Zugang dazu zu ermöglichen, Kapazitäten und

Fähigkeiten aufzubauen und zu stärken sowie die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Organisationen von Menschen mit Behinderungen anerkannt werden können, unabhängig davon, wie sie formalrechtlich organisiert sind (39, 44, 60 ff., 94 b, j und p).

Nutzen in der Praxis

Mit seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 leistet der Ausschuss eine wichtige Hilfestellung auch für die staatliche Praxis in Deutschland, um die Diskrepanz zwischen dem in der Konvention verankerten Anspruch und seiner tatsächlichen Umsetzung zu verringern. Er beschreibt detailliert, was und wen Partizipation umfasst, wie sie ausgestaltet werden soll und welche Querbezüge zu den übrigen Artikeln der UN-BRK bestehen. Damit spezifiziert er die zahlreichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten und gibt ihnen konkrete Handlungsempfehlungen an die Hand. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 7 bietet den deutschen Behörden und Gerichten eine praktische Orientierungshilfe und detaillierte Handreichungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie stärkt die Arbeit der Verbände und Organisationen, die Menschen mit Behinderungen repräsentieren, weil diese nun auf genaue Vorgaben verweisen können, wenn sie Partizipation und Einbeziehung einfordern.

Allgemeine Bemerkungen (General Comments) zur Auslegung der UN-Menschenrechtsverträge

Die menschenrechtlichen Fachausschüsse der Vereinten Nationen äußern sich regelmäßig zum Verständnis und zur Auslegung der Menschenrechtsverträge. Diese Dokumente nennen sie General Comments oder auch General Recommendations. Dies wird ins Deutsche mit Allgemeine Bemerkungen übersetzt. Sie nehmen darin zur inhaltlichen Bedeutung und Tragweite des Vertrages, für den sie zuständig sind, Stellung und liefern eine völkerrechtliche Interpretation einzelner Rechte und Bestimmungen. In diesem Rahmen stellen sie Querbezüge zu anderen Artikeln der UN-BRK her, beschreiben die konkreten Verpflichtungen der Vertragsstaaten für die Einhaltung und Umsetzung der Konvention und sprechen konkrete Handlungsempfehlungen aus.

- 1 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018): General Comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, UN Doc. CRPD / C / GC / 7 vom 09.11.2018.
- 2 Die in Klammern angegebenen Ziffern beziehen sich hier und im Folgenden auf die jeweiligen Ziffern der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7.
- 3 Statt der im Bundesgesetzblatt benutzten Formulierung „die sie vertretenden Organisationen“ bevorzugt die Monitoring-Stelle

UN-BRK die Formulierung „die sie repräsentierenden Organisationen“.

- 4 Vgl. zum deutschen Wortlaut: Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zum Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Vom 21. Dezember 2008, BGBl. 2008 II, Nr. 35, S. 1419 ff.
- 5 Ebd.
- 6 Vgl. Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK.

Impressum

Information Nr. 27 | Juni 2019 | ISSN 2509-9493 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26 / 27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2019

AUTOR_INNEN: Alina Datz, Dr. Leander Palleit

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.