



„Bedeutende“ Partizipation als verpflichtender Grundsatz und Menschenrecht

Impulsvortrag

Sondersitzung Landesbeirat von Menschen mit Behinderung,
einschließlich ihrer Organisationen im Land Berlin

02.12.2020

Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung(en*)** Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

- Grundlagen – „Wedel“ Werk – die „General Comments“ vom:
 - **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen**
 - ...prüft regelmäßig Staatenberichte zu welchen die Vertragsstaaten verpflichtet sind (die Bundesrepublik seit 26. März 2009), erstmals 2015 (Ergebnisse des Ausschusses 2018), 2019 (Ergebnisse 2020/21)
 - ...es ist zwischen **Staatenbericht der Bundesregierung** und dem **Parallelbericht der Zivilgesellschaft** zu unterscheiden
 - ...die **Berichte Zivilgesellschaft (MmB)** sind dabei von **besonderer Bedeutung** für den Ausschuss (Parallelbericht)
 - “Ergebnisse“ bedeutet:...

*vom Fachausschuss auf seiner 20. Tagung (27. August- 21. September 2018) angenommen

** CRPD, Convention on the Rights of Persons with Disabilities

Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung(en) Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

- „Abschließenden Bemerkungen“ (Concluding Observations) = Beurteilung Staatenbericht
- „**Allgemeine Anmerkungen**“ (General Comments) = Beobachtungen zusammengefasst
- Probleme bei Umsetzung und Kritikpunkte benannt; Empfehlungen formuliert
- Concluding Observations nehmen auf General Comments Bezug
- es wird nicht nur auf die konkreten Staatenverpflichtungen abgestellt, der Ausschuss formulierte anhand der General Comments Leitlinien zu zukünftigem Verhalten der Vertragsparteien – die Grundsätze bedeutender Partizipation

3

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

Allgemeines zum Entstehen der „General Comments“

- **Menschen mit Behinderungen** (MmB) wurden **von Beginn an, voll und fortlaufend** in die **Verhandlung, Entwicklung und Erstellung der UN-BRK** einbezogen
- Sie spielten eine **entscheidende** Rolle
- **vorbildliche Konsultationen** wirkten sich **positiv auf die Qualität** des Übereinkommens und die **Relevanz** für MmB aus
- es zeigten sich die **Kraft, der Einfluss und das Potenzial** von MmB
- führte zu dem **bahnbrechendem menschenrechtlichem Vertragswerk, begründete das menschenrechtliche Modell von Behinderung** an sich
- wirksame und bedeutsame Partizipation ist das **Herzstück** des Übereinkommens über die Rechte von MmB

4

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

- **aktive und informierte** Partizipation an **allen - das Leben** und die Rechte von Menschen **beeinflussenden - Entscheidungen**
- entspricht dem bei **staatlichen Entscheidungsprozessen** verfolgten **menschenrechtsbasierten Ansatz** und stellt Good Governance (**Gute Regierungsführung**) und **soziale Verantwortung** sicher
- **Partizipation ist Grundsatz und Menschenrecht!** ... nicht erst seit der UN-BRK
- Partizipation ist **allgemeine Verpflichtung** UND **Querschnittsthema**
- **ABER:**

5

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

- Insbesondere die UN-BRK verankert
 - sowohl die **Verpflichtung der Vertragsstaaten**, **enge Konsultationen** mit MmB zu führen und **aktiv** einzubeziehen (Artikel 4 Absatz 3)
 - als auch die **Partizipation** von MmB **am Überwachungsprozess** (Artikel 33 Absatz 3) als Bestandteil der Partizipation am öffentlichen Leben
- **Dennoch:** Entscheidungen werden weiter – **bis heute** - in ihrem Namen getroffen, häufig sitzen sie am Katzentisch, sind absolute Minderheit in Angeboten vermeintlicher Partizipation, haben oft genug z.B. weder Stimmrecht oder an manchen Stellen ist ihnen nicht einmal eine Vertretung erlaubt
- Obwohl das Motto „**Nichts über uns ohne uns**“ die **Philosophie und Geschichte** der Behindertenrechtsbewegung wider spiegelt und auf dem **Grundsatz der bedeutsamen Partizipation** beruht

6

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

- Auf Grundlage der **Rechtsprechung des UN-Fachausschusses** für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zielt er darauf ab, die **Verpflichtungen der Vertragsstaaten** nach Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 33 Absatz 3 und ihre Umsetzung **in den Allgemeinen Bemerkungen klarzustellen**
- Ausschuss beobachtet darin die wesentliche Lücke zwischen Zielen und Geist der Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 33 Absatz 3 sowie das Ausmaß deren Umsetzung und **stellt entsprechende „Leitlinien“ zur Klarstellung auf**
- **Warum?** Der Ausschuss stellte fest: Es fehlt **entscheidend** an „*bedeutsamen Konsultationen und Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Erarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen und Programmen*“.
- Denn die „Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7“ - als Leitlinien zu zukünftigem Verhalten der Vertragsparteien – formulieren eigentlich.....

7

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

- **Bedeutende Partizipation gewährleisten – ist eine Aufgabe für Staat und Politik**
- **Entscheidend dort ist:**

1. Typisierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen:

Der Ausschuss führt erläuternd aus, darunter sind **Organisationen von MmB zu verstehen** und **klar abzugrenzen** von Organisationen **für MmB (13)** und von **zivilgesellschaftlichen Organisationen im Allgemeinen (14)**

Darunter: Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK formuliert zudem konkret die systematische „Einbeziehung von Kindern mit Behinderungen“ **direkt und über die sie repräsentierenden/ unterstützenden Organisationen, also Elternvereine, Verbände... von Eltern mit Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen.**

(Hinweis: Nummern in Klammern (13)... verweisen auf die nähere Erläuterung in den Allgemeinen Anmerkungen Nr. 7 hier: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr7.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

8

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

2. Umfang des Partizipationsauftrags = bedeutsame Beteiligung

- Artikel 4 und Artikel 33 der UN-BRK ergänzen sich gegenseitig - sie umfassen gemeinsam das **gesamte Spektrum der Partizipation**
- **Die Verpflichtung**, Menschen mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen einzubeziehen, zu konsultieren, und zwar sowohl bei staatlichen Entscheidungsprozessen, bei der **Entwicklung und Umsetzung** rechtlicher und politischer Mechanismen, Verfahren und Strukturen als auch bei den Monitoring Mechanismen und -strukturen der UN-BRK
- Ausschuss betont ausdrücklich: **Verpflichtung zur Einbeziehung und Konsultation** ist **nicht durch eine einmalige Anhörung oder Ähnliches erfüllt**, sondern **umfasst ...**

9

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

2. Umfang des Partizipationsauftrags = bedeutsame Beteiligung

- **...vielmehr den gesamten Prozess der Entscheidungsfindung!**
- d.h., **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 MmB gewährleistet ist** (15, 55)
- **frühzeitig und stetig** Organisationen von MmB einzubeziehen und zu konsultieren (15, 42, 84)
- empfiehlt **geeignete Fristen** für Beiträge oder Stellungnahmen
- **Verfahrensregeln gemeinsam mit den Organisationen von Menschen mit Behinderungen festzulegen** (47, 56, 94 u)

10

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

2. Umfang des Partizipationsauftrags = bedeutsame Beteiligung
 - Die **Vertragsstaaten haben sich** mit der UN-BRK – **also seit 26.03.2009** – dazu **verpflichtet**, Organisationen von MmB **in allen Bereichen** der Regierungsarbeit aktiv einzubeziehen und eng zu konsultieren (15)
 - das **betrifft auch untergesetzliche Normen** wie zum Beispiel Verordnungen (17)
 - thematisch **umfasst diese Verpflichtung ganze Bandbreite** an Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und anderen **Maßnahmen**, die die Rechte von Menschen **direkt oder indirekt beeinflussen** können (18)

11

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

2. Umfang des Partizipationsauftrages und der **Verpflichtung = bedeutsame Beteiligung**:
 - Der **Landesbeirat ist als Gremium von seinem Selbstverständnis und aufgrund landesrechtlicher Normen als Repräsentant der Zivilgesellschaft** in der Wahrnehmung der diversen Interessen der Menschen mit **Behinderungen der geeignete Ansprechpartner** in Berlin, um die übergreifenden, landesweit wirksamen Gesetzesvorhaben, Verwaltungs- und anderen Maßnahmen, die die Rechte von MmB direkt oder indirekt beeinflussen **von Anfang an** formell **zu begleiten**. Er bezieht bereits in seinem Selbstverständnis von Themen Betroffene (andere Vereine, Verbände, Institutionen) in die aktive Arbeit ein.
3. der **Landesbeirat fMmB erhält frühzeitig Gelegenheit ein jeweilig angemessenes Verfahren** der Beteiligung zu **beschließen**
4. Partizipation braucht außerdem **Ressourcen** und **Barrierefreiheit** auf allen Ebenen

12

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

Zusammenfassung

Der Landesbeirat fMmB in Berlin ist als Gremium von seinem Selbstverständnis und aufgrund landesrechtlicher Normen als Repräsentant der Zivilgesellschaft in der Wahrnehmung der diversen Interessen der Menschen mit Behinderungen Ansprechpartner in **allen Belangen** die Menschen mit Behinderung **direkt oder indirekt betreffen** **verpflichtend, frühzeitig, stetig und von der Entwicklung an einzubeziehen**. Die Verpflichtung ergibt sich seit der Unterzeichnung der UN-BRK März 2009. Die detaillierten Vorschläge zur Umsetzung wurden in den Allgemeinen Anmerkungen Nr. 7 des UN-Fachausschusses formuliert.

Der Landesbeirat fMmB ist nicht über Dritte, andere Gremien oder von gestern auf heute – sondern sowohl als Nr. 1, außerdem frühzeitig, stetig und von der Entwicklung an, nicht am Katzentisch und in allen Belangen die Menschen mit Behinderung direkt oder indirekt betreffen einzubeziehen.

13

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)

(konkrete Staatenverpflichtung aufgrund Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 33 Absatz 3 seit 26. März 2009)



Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen definiert detailliert in den „General Comments“ (Allgemeine Anmerkungen Nr. 7 Partizipation) die einzubeziehenden zivilgesellschaftliche Organisationen.

Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen legt in den „General Comments“ (Allgemeine Anmerkungen Nr. 7 Partizipation) Vorschläge zu zukünftigem Verhalten der Vertragsparteien detailliert fest.

Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen legt in den „General Comments“ (Allgemeine Anmerkungen Nr. 7 Partizipation) fest, MmB müssen in allen Belangen die MmB direkt oder indirekt betreffen einbezogen werden: **Von der Entwicklung an, frühzeitig, stetig und nicht über Dritte, andere Gremien oder von gestern auf heute.**

Jeweilig angemessene Verfahren der Beteiligung sind mit dem Landesbeirat von Menschen mit Behinderung in Berlin frühzeitig zu vereinbaren.

14

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

Beispiele

- Senatsverwaltung Integration Arbeit und Soziales (Verbesserungen bei Dialogverfahren, inzwischen stetige Klärung Themen /Aktuelles Teilhabebeirat mit zuständigen Fachverwaltungen möglich; Ausnahme Entstehung / Entwicklung der AV EH Berlin und teilweise weiterer VVs, VOs, AV's, RS; jedoch Weiterentwicklung zu erkennen, Ressourcen zur Partizipation teilweise (z.B. Sitzungsgeld)
- Senatsverwaltung Bildung, Jugend und Familie
 - Organisationseinheit Jugend / Familie (inzwischen Entwicklung zu erkenn, stetige Konsens-/Dissens-Findung über Formate Jour Fixe, LJHA, ... Mitglied bzw. Gaststatus in Verhandlungs-Vertragskommission Jug; „bedeutende“ Beteiligung seit Anfang 2019 über Ltg. Landesjugendamt initiiert, fortgeführt über Jug BTHG Projektleitung, aktives Vorgehen, Ressourcen zur Partizipation noch nicht aktiv im Blick)
 - Organisationseinheit Bildung (generell im Nachgang hinsichtlich Schulgesetz, SopädVO, Handreichungen,... und/oder Beteiligung wäre über Dritte gewährt; Ausnahme FAGs bis 2016/17- Fortführung jedoch unter vollständigem Ausschluss LbfMmB, kein aktives Vorgehen, Ressourcendenken fehlt gänzlich)
 - AG MmB im Sinne des LGBG (sehr lange verweigerte AG, nun Fokus Jug/Fam sowie Schnittstelle Bildung, kleine Fortschritte, Ressourcen-Sensibilität da)
- Senatsverwaltung für Kultur und Europa (Ressource (Sitzungsgeld) für Mitglieder der AG MmB)
- ...

15

General Comments – Allgemeine Bemerkungen -Konkretisierung Grundsätze bedeutender Partizipation (s Verpflichtung)

- **Vielen Dank!**
- **Detaillierte Version Allgemeine Anmerkungen Nr. 7 Partizipation**
https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr7.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- **Kurzversion Allgemeine Anmerkungen Nr. 7 Partizipation:**
https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_27_Partizipation_gewaehrleisten.pdf
- **Alle Allgemeinen Anmerkungen des UN-Fachausschusses themenbezogen:**
https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/UN_Fachausschuss/UN_Fachausschuss_node.html
- **Ankündigung** Impulsvortrag 2: Gerlinde Bendzuck zum Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) und Landesgleichstellungsgesetzen (LGG), Ländervergleich, Partizipationsmodelle...

16