

Elke Diehl (Hrsg.)
Teilhabe für alle?!

Schriftenreihe Band 10155

Elke Diehl (Hrsg.)

Teilhabe für alle?!

Lebensrealitäten zwischen
Diskriminierung und Partizipation

Bonn 2017

© Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Projektleitung: Elke Diehl
Lektorat: Andrea Härtlein, Johanna Neuling, Dr.in Julia Roßhart

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autor_innen die Verantwortung. Die Inhalte der im Text und Anhang zitierten Internetlinks unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbietenden; für eventuelle Schäden und Forderungen übernehmen die Herausgeberin sowie die Autorinnen und Autoren keine Haftung.

Titelfoto: © Picture alliance/HuberStarke
Umschlaggestaltung, Satzherstellung und Layout:
Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf
Druck: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt/Main

ISBN: 978-3-7425-0155-4

www.bpb.de

Inhalt

ELKE DIEHL

Vorwort 9

BEATE RUDOLF

**Teilhabe als Menschenrecht –
eine grundlegende Betrachtung** 13

Teilhabe und Menschenrechte gehören zusammen 13

Menschenrechte verpflichten den Staat 16

Internationale Menschenrechtsverträge und Politikfelder als Wegbereiter
für ein umfassendes Verständnis von Teilhabe 19

Diskriminierungsverbote 26

Der Inklusionsbegriff 36

Diversity und Vielfalt als menschenrechtliche Begriffe 37

Fazit: Teilhabe, Diskriminierungsverbot, Inklusion und Vielfalt stehen
in Wechselwirkung 37

CLAUDIA VOGEL, JULIA SIMONSON UND CLEMENS TESCH-RÖMER

Teilhabe älterer Menschen 44

Gewährleistung der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe 45

Konzepte der Teilhabe im Alter 46

Lebensphase Alter 48

Soziale Teilhabe: Sozialer Nahraum 52

Zivile und kulturelle Teilhabe älterer Menschen: Freiwilliges Engagement 56

Politische Teilhabe: Politik und Interessenvertretung 64

Fazit: Unterschiedliche Möglichkeiten, Ressourcen und Präferenzen
aktiver Lebensführung 68

DOROTHEE SPANNAGEL

Menschen mit niedrigem sozioökonomischen Status – Armut und Teilhabe	77
Exklusion durch Armut – ein facettenreiches Problem	77
Armut und Teilhabe – theoretische und politisch-rechtliche Grundlagen	78
Umfang und Struktur von Armut in Deutschland	82
Armut als Teilhaberrisiko	86
Armut und Teilhabe – ein lösbares Problem?	97

MARIANNE HIRSCHBERG UND CHRISTIAN PAPADOPOULOS

Partizipation behinderter Menschen	103
Erklärung und Historie des Behinderungsbegriffs	103
Wichtige Stationen der Behindertenpolitik auf dem Weg zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)	106
Inklusion und Partizipation in der UN-BRK	107
Staatenprüfung – Umsetzung der Vorgaben der Konvention	109
Partizipation behinderter Menschen in der Praxis	113
Partizipation behinderter Menschen – ein Resümee	119

JUTTA ALLMENDINGER

Geschlechtergerechtigkeit: Zur Teilhabe von Frauen und Männern in Deutschland	130
Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	130
Der Zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung: die Ausgangslage	132
Die Einstellungen junger Frauen und Männer: Ergebnisse mehrerer Untersuchungen	135
Die Macht der Stereotype	145
Auf dem Weg zu einer höheren Chancengleichheit von Frauen und Männern: Wie können gesellschaftliche Hemmnisse in der Teilhabe abgebaut werden?	150

DAN CHRISTIAN GHATTAS UND KATJA SABISCH

Mehr als »Mann« und »Frau« – Menschenrechte und Teilhabe intergeschlechtlicher Personen in Deutschland	158
Wer sind intergeschlechtliche/intersexuelle Menschen?	158
Normierende medizinische Eingriffe kontra Recht auf Selbstbestimmung	161
Teilhabe durch gesellschaftliches und politisches Engagement	165
Strukturelle Diskriminierung und Unsichtbarkeit: Status quo und Handlungsempfehlungen	168
Fazit: Teilhabe und Entpathologisierung als Querschnittsaufgabe	172

ULRICH KLOCKE UND CAROLIN KÜPPERS

Zur Situation lesbischer, schwuler, bisexueller und queerer Menschen: Von der Diskriminierung zur Inklusion durch Sichtbarkeit und flexiblere Geschlechternormen	180
Welche sexuellen Orientierungen gibt es und wie werden diese bezeichnet?	181
Formen der Diskriminierung in den Bereichen Recht, Schule und Erwerbsleben	184
Rechtliche und bildungspolitische Ansätze zur Inklusion von Menschen aller sexuellen Orientierungen	192
Fazit und Ausblick: Sichtbarkeit und Empowerment	197

MARWAN ABOU TAAM

Teilhabe und Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund als notwendige Bedingung für eine moderne pluralistische Gesellschaft	206
Notwendigkeit eines gesellschaftlichen Konsenses jenseits der Fachdebatte	208
Das Fremde als Herausforderung und Chance	210
Identität und Identifikation durch aktives Gestalten – Integration als kommunalpolitische Aufgabe	215
Lernen aus den Fehlern der Vergangenheit	221
Integration als Querschnittsaufgabe erfordert die konstruktive Mitwirkung aller Beteiligten	223

ANNETTE GÜLDENRING UND ARN SAUER

Trans* ... inklusiv? Geschlechtsidentitäten in Medizin, Recht und Gesellschaft	231
Jenseits der Zweigeschlechtlichkeit	231
Trans*-Menschen und Geschlechternormen: Begriffe, Realitäten und wissenschaftliche Diskurse	232
Teilhabehemmnisse und Fremdbestimmung in der Trans*-Gesundheitsversorgung	237
Der rechtliche Umgang mit Trans*-Geschlechtlichkeit	241
Gesellschaftliche Lebensrealitäten, Diskriminierung und Teilhabe	243
Auf dem Weg in eine trans*-positivere Zukunft	249

NATHALIE SCHLENZKA

Diskriminierung als Teilhabehindernis – Erkenntnisse der Studie »Diskriminierungserfahrungen in Deutschland«	258
Welche Folgen hat Diskriminierung für die Teilhabe?	258
Grundlagen der Studie	259
Ausmaß von Diskriminierungserfahrungen	260
Wer ist besonders betroffen? Lebensalter als häufigster Diskriminierungsgrund	262
Arbeitsleben als zentraler Lebensbereich von Diskriminierungserfahrungen	264
Von der Schwierigkeit, gegen Diskriminierung vorzugehen	268

Anhang	273
Literaturhinweise	275
Webseiten	285
Adressen	290
Verzeichnis der Autor_innen	294

Partizipation behinderter Menschen

Behinderte Menschen¹ sind in ihrem Lebensalltag häufig mit erheblichen Teilhabebehindernissen konfrontiert, die eine gleichberechtigte Partizipation an der Gesellschaft deutlich einschränken bzw. diese verhindern.² Sie unterliegen hierbei strukturellen gesellschaftlichen Exklusionsprozessen. Exklusion wird hier als Ausgrenzung einzelner Menschen verstanden, die aufgrund ihrer spezifischen Lebenslage eingeschränkt werden, an den sozialen, materiellen, politisch-institutionellen und kulturellen Rechten teilzuhaben.³ Ausgehend von diesem Exklusionsbegriff, wird im Folgenden exemplarisch untersucht, welche Partizipationsmöglichkeiten behinderte Menschen an der Gesellschaft haben.

Partizipation wird definiert gemäß dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Hierbei wird deren Partizipationsverständnis in Zusammenhang gesetzt mit der kontroversen Auseinandersetzung über den Umsetzungsstand der Konvention in Deutschland sowie der Partizipation behinderter Menschen in einzelnen gesellschaftlichen Bereichen, im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren und der Erstellung des Nationalen Aktionsplans (NAP) zur Umsetzung der UN-BRK.

Erklärung und Historie des Behinderungsbegriffs

Die Forderung nach der Partizipation behinderter Menschen wird nicht erst seit der Ratifizierung der UN-BRK durch die Bundesrepublik Deutschland und ihrem Inkrafttreten im deutschen Rechtsraum am 26. März 2009 erhoben. Spätestens mit dem Aufkommen der Selbstbestimmt-Leben-Bewegung ab Mitte der 1970er-Jahre⁴ und der People-First-Bewegung in Deutschland⁵ ab Ende der 1990er-Jahre fordern behinderte Menschen ihre gesellschaftliche Anerkennung und ihr Recht auf gleichberechtigte Partizipation. Mit der UN-BRK wird die Forderung nach diesem Recht zu einer rechtsverbindlichen Verpflichtung der Vertragsstaaten.⁶

Artikel 1 der Konvention erklärt: »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. Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.«⁷

Hindern Barrieren behinderte Menschen an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Partizipation, kann dies eine Diskriminierung im Sinne der UN-BRK darstellen.⁸ Im Sinne der Konvention bedeutet Diskriminierung aufgrund von Behinderung: »[...] jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung [...]«⁹

Um das in Artikel 1 formulierte Ziel gewährleisten und verwirklichen zu können, erklärt die UN-BRK unter anderem Barrierefreiheit, Nichtdiskriminierung und die volle und wirksame Partizipation an der Gesellschaft sowie die Einbeziehung in die Gesellschaft zu ihren Grundsätzen.¹⁰ Durch die UN-BRK wird die »volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft (engl.¹¹ *full and effective participation in society*)«¹² zu einer rechtsverbindlichen gesamtstaatlichen Verpflichtung für Deutschland als Vertragsstaat.¹³ Das Ziel der Partizipation wird in der Konvention konkretisiert: »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 vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.«¹⁴ Partizipation wird als Querschnittsaufgabe verstanden, die eng verknüpft ist mit den Geboten der Nichtdiskriminierung und der Einbeziehung in die Gesellschaft (engl. *inclusion in society*).¹⁵

An den Werten der Nichtdiskriminierung und der vollen Einbeziehung in die Gesellschaft orientierten sich ab den 1970er-Jahren auch die Behindertenbewegungen in unterschiedlichen Ländern. Sie haben ein Verständnis von Behinderung in den Vordergrund gerückt, das Behinderung nicht als leidvolles Schicksal, sondern als »sozial konstruiert« betrachtet. So for-

multierte beispielsweise die *Union of the Physically Impaired Against Segregation* (UPIAS) 1976, dass Behinderungen erst durch die gesellschaftliche Ausgrenzung entstehen, die behinderte Menschen zusätzlich zu den körperlichen Beeinträchtigungen benachteiligen, also »on top of our impairments«¹⁶. Demzufolge könne Behinderung durch eine radikale Veränderung gesellschaftlicher Bedingungen beseitigt werden.¹⁷

Mit dem sozialen Modell von Behinderung wandten sich die Aktivist_innen gegen das vorherrschende medizinische Modell von Behinderung. Das soziale Modell prägte auch die Verhandlungen zur UN-BRK, wengleich diese, wie Theresia Degener hervorhebt, darüber hinausgeht und einen menschenrechtlichen Ansatz vertritt.¹⁸ »Das menschenrechtliche Modell von Behinderung basiert auf der Erkenntnis, dass die weltweite desolate Lage behinderter Menschen weniger mit individuellen Beeinträchtigungen als vielmehr mit gesellschaftlich konstruierten Entrechtungen (gesundheitslich) beeinträchtigter Menschen zu erklären ist.«¹⁹

Die Entwicklungsgeschichte des Behinderungsbegriffs der UN-BRK sollte aber nicht dahingehend interpretiert werden, dass alle anderen Modelle von Behinderungen überwunden wären. So besteht zum Beispiel gleichzeitig in der Gesellschaft eine Haltung gegenüber Behinderung als »vermeidbarem Übel«, die unter anderem im Bereich der Reproduktionsmedizin zur Verfeinerung technischer Selektionsinstrumente führt (zum Beispiel Präimplantationsdiagnostik / PID, Pränataldiagnostik / PND) und eng verbunden ist mit einem gesellschaftlichen Ideal körperlicher Leistungsfähigkeit.

Im folgenden Kapitel erörtert dieser Aufsatz die Geschichte der Behindertenpolitik in der Bundesrepublik und gibt einen schlaglichtartigen Überblick über die Entwicklungen bis hin zum neu gefassten Sozialgesetzbuch IX (SGB IX) 2001 und zur Einführung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) 2002. Dabei geht es insbesondere darum, aufzuzeigen, wie sich die UN-BRK von vorherigen behindertenpolitischen Entwicklungen unterscheidet.

Anschließend wird das Verständnis des Begriffs »Partizipation« in der UN-BRK erläutert. Hierdurch kann dessen Bedeutung bei der Beurteilung des Staatenberichtsprüfverfahrens und in der politischen Praxis besser eingeschätzt werden.

Nach dieser Einordnung wird konkret beschrieben, wie der UN-Vertragsausschuss über die Rechte der Menschen mit Behinderungen die Umsetzung der UN-BRK in den einzelnen Vertragsstaaten begleitet.²⁰ Hierbei geht es in erster Linie um das Staatenberichtsprüfungsverfahren und seine Bedeutung in der politischen Auseinandersetzung.

Im darauf folgenden Kapitel liegt der Fokus schließlich auf den Partizipationsmöglichkeiten behinderter Menschen in der Praxis. Die Mög-

lichkeiten gesellschaftlicher Partizipation zeigen wir für einzelne Lebensbereiche auf. Als Maßstab bei der Untersuchung der Partizipation im politischen Kontext dient das Ausmaß, in dem behinderte Menschen bei einzelnen Gesetzgebungsverfahren und bei der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans (NAP) beteiligt werden. Im Resümee heben wir hervor, warum – anders als von der Bundesregierung und den Ländern vertreten – die Partizipation behinderter Menschen noch deutlich weiter vorangetrieben werden muss.

Wichtige Stationen der Behindertenpolitik auf dem Weg zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)

In den ersten Jahren der Bundesrepublik stand die Rehabilitation der Kriegsbeschädigten und ihr Wiedereintritt ins Erwerbsleben im Vordergrund der Behindertenpolitik. Mit dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) von 1950 wurde ein gesetzlicher Rahmen geschaffen, um »das absolute Existenzminimum der vollständig erwerbsunfähigen Kriegsbeschädigten [zu] sichern«²¹. Nach einer kontroversen gesellschaftspolitischen Debatte wurde mit dem Körperbehindertengesetz (KBG) von 1957 erstmalig auch die Fürsorge nicht »kriegsbeschädigter« Personen geregelt.²² Der Kreis der Leistungsberechtigten wurde mit dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1961 auf andere Gruppen behinderter Menschen ausgeweitet.

Erst das Schwerbehindertengesetz (SchwbG) von 1974, das viele Regelungen zur beruflichen Rehabilitation behinderter Menschen konkretisiert, ihren Kündigungsschutz verbessert und ihre betriebliche Mitbestimmungsrechte stärkt²³, bezog alle behinderten Menschen in das Fürsorgesystem ein.²⁴ Zudem wurde die Beschäftigung in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) als Rehabilitationsleistung geregelt.²⁵

Ein Wandel vom Fürsorgeprinzip zur Gleichstellung und Teilhabe behinderter Menschen wurde mit dem SGB IX im Jahr 2001 und dem BGG im Jahr 2002 eingeleitet. Diese Entwicklung wurde maßgeblich von der Behindertenbewegung erstritten.

Mit zunehmender Politisierung behinderter Menschen in den 1980er-Jahren²⁶ erzielte der Initiativkreis Gleichstellung 1994 durch die Aufnahme des Satzes »Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden« in Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) einen wichtigen Teilerfolg auf dem Weg zur Gleichstellung und Partizipation.

1998 kündigte die Koalition aus SPD und Bündnis 90 / Die Grünen ein Gleichstellungsgesetz an, das das Benachteiligungsverbot in Artikel 3 GG rechtlich umsetzen und das Recht auf Teilhabe und Rehabilitation in dem

Sozialgesetzbuch IX (SGB IX) zusammenfassen und weiterentwickeln sollte.²⁷ Entsprechend wurden das SGB IX 2001²⁸ und das BGG 2002²⁹ umgesetzt.

Besondere Bedeutung bei der Erarbeitung des BGG kommt der Einbeziehung des Forums behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ) zu. Hierdurch waren behinderte Menschen erstmals direkt und ohne Vorschaltung von Verbänden an der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs beteiligt.³⁰ Der Entwurf des FbJJ beinhaltete ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz. Das BGG beschränkte sich jedoch auf den öffentlich-rechtlichen Bereich und verpflichtet die Bundesbehörden zur Gleichbehandlung und Barrierefreiheit sowie zur Anerkennung der Deutschen Gebärdensprache.³¹ Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz von 2006 wurde das Diskriminierungsverbot für den zivilrechtlichen Bereich geregelt.³²

Im SGB IX wurden Behinderung und Teilhabe zu Schlüsselbegriffen. Das SGB IX orientierte sich in weiten Teilen an der »Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit« (ICF) der Weltgesundheitsorganisation³³, die Behinderung als eine Wechselwirkung mehrerer Komponenten (zwischen individuellen Beeinträchtigungen und gesellschaftlichen Barrieren) sieht.³⁴ Aufgabe des sozialen Rechtsstaates ist es demnach, Teilhabemöglichkeiten am Arbeitsleben, die Kommunikation mit der Umwelt und die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft als Grundrechte behinderter Menschen zu achten, zu sichern und zu fördern. Hierbei sollten unter anderem Gleichberechtigung und die Differenz zwischen den Geschlechtern berücksichtigt werden.³⁵

SGB IX und BGG begründeten einen Wandel in der Behindertenpolitik hin zu einem Gleichstellungs- und Teilhaberecht. Mit der Ratifizierung der UN-BRK verband sich die Hoffnung auf eine Weiterentwicklung rechtlicher Regelungen, die in ein modernes Teilhaberecht münden sollte. Wie nachfolgend ausgeführt wird, blieben jedoch sowohl das 2016 novelierte BGG als auch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) 2016 hinter diesen Erwartungen zurück.³⁶

Inklusion und Partizipation in der UN-BRK

Inklusion und Partizipation gehören zu den allgemeinen Grundsätzen der UN-BRK und sind untrennbar voneinander.³⁷ Der soziologische Begriff Inklusion bezeichnet die »Einbeziehung in die Gesellschaft« und ist eher als passive Partizipationsmöglichkeit zu verstehen. Der Grundsatz der Partizipation fokussiert hingegen auf aktive gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten.³⁸ Beide Grundsätze werden auf alle Menschenrechte bezogen.

Auch wenn behinderte Menschen die gleichen Rechte (passiv) haben, sind sie real in ihrer (aktiven) Rechtsausübung oft eingeschränkt. Weltweit sind ihre Lebenslagen häufig charakterisiert durch einen niedrigen sozio-ökonomischen Status, den fehlenden Zugang zur Gesundheitsversorgung, geringere Bildungschancen und -erfolge, fehlende Möglichkeiten zur politischen und gesellschaftlichen Partizipation, Diskriminierungen und soziale Isolation. Sie sind wesentlich häufiger von einer Vielzahl unterschiedlicher gesellschaftlicher Barrieren betroffen als andere gesellschaftliche Gruppen.³⁹ Zudem wird vielen behinderten Menschen die Anerkennung als Rechtssubjekt und somit die eigene Handlungsfähigkeit abgesprochen, was ihre gleichberechtigte Teilhabe ebenfalls einschränkt.^{40,41} Diese strukturellen und systematischen Marginalisierungen vieler behinderter Menschen haben die Entstehung der UN-BRK maßgeblich beeinflusst.

Welche Bedeutung der Partizipation innerhalb der UN-BRK zukommt, lässt sich bereits aus dem Verständnis von Behinderung ableiten (Art. 1): Die Konvention beschreibt Behinderung als Resultat der Wechselwirkung zwischen individuellen Beeinträchtigungen und gesellschaftlichen Barrieren, die behinderte Menschen an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Partizipation hindern (Art. 1 Satz 2 UN-BRK). Damit vollzieht die UN-BRK den Paradigmenwechsel von medizinischem Modell zu sozialem Modell und menschenrechtlichem Ansatz.⁴² Betrachtet das medizinische Modell die gesundheitliche Beeinträchtigung einseitig als individuelle Problemlage, hindern gemäß dem sozialen bzw. menschenrechtlichen Modell gesellschaftliche Strukturen und Bedingungen beeinträchtigte Menschen an der Partizipation.⁴³ Das soziale bzw. menschenrechtliche Verständnis von Behinderung setzt auf eine Veränderung der Gesellschaft, die Barrieren beseitigt und die Partizipation behinderter Menschen ermöglicht.

Partizipation im Kontext der UN-BRK bezieht sich auf die aktive Einbeziehung aller behinderten Menschen in alle Lebensbereiche. Hierzu gehören zum Beispiel die Rechts- und Handlungsfähigkeit (Art. 12 UN-BRK), das Leben in der Gemeinschaft (Art. 19 UN-BRK), die Teilhabe am Arbeitsleben (Art. 27) sowie der gleichberechtigte Zugang zu Bildung (Art. 24). Zudem bezieht sich Partizipation auch darauf, wie die Organisationen behinderter Menschen an politischen Entscheidungsprozessen (Art. 4 Abs. 3 UN-BRK) beteiligt werden.⁴⁴

Um den Grad der Partizipation zu bewerten, bietet die von Michael T. Wright adaptierte »Leiter der Bürgerbeteiligung«⁴⁵ eine gute Orientierung.⁴⁶ Der Partizipationsgrad erhöht sich auf dieser Leiter, beginnend bei der Nichtpartizipation über Partizipationsvorstufen bis hin zur Partizipation. Dabei fallen unter Nichtpartizipation die Stufen eins (Instrumenta-

lisierung) und zwei (Erziehung und Behandlung), die jeweils auf Instrumentalisierung oder Erziehung und Behandlung betroffener Gruppen im Interesse der Entscheidungsträger_innen beruhen. Als Vorstufen der Partizipation werden die Stufen drei bis fünf erachtet, die Information, Anhörung und Einbeziehung vorsehen, während Mitbestimmung (Stufe sechs), anteilige Entscheidungskompetenz (Stufe sieben) und Entscheidungsmacht (Stufe acht) Partizipation im Rahmen direkter demokratischer Prozesse und Verfahren verortet werden. Stufe neun (selbstständige Organisation) geht nach diesem Modell schließlich weit über den Partizipationsgedanken hinaus.⁴⁷

Staatenprüfung – Umsetzung der Vorgaben der Konvention

Die Vertragsstaaten sind gemäß den Ausführungen zum Staatenprüfungsverfahren⁴⁸ verpflichtet, zwei Jahre nach Inkrafttreten der Konvention dem UN-Vertragsausschuss einen Staatenbericht zum Umsetzungsstand vorzulegen.⁴⁹ Dieser wird vom Vertragsausschuss daraufhin geprüft und verhandelt, inwieweit der Vertragsstaat die Vorgaben der UN-BRK umgesetzt hat.⁵⁰ In seinen sogenannten Abschließenden Bemerkungen (*Concluding Observations*) formuliert der Vertragsausschuss Vorgaben, wie die Staaten die Umsetzung der Konvention weiterentwickeln und vorantreiben sollen.⁵¹ Im Turnus weiterer vier Jahre muss jeweils der nächste Bericht vorgelegt werden, in dem dann erläutert wird, ob und inwieweit die Abschließenden Bemerkungen bei der Umsetzung der Konvention berücksichtigt worden sind und welche weiteren Maßnahmen der Vertragsstaat ergriffen hat, um die Vorgaben umzusetzen.⁵² Entsprechend den Regelungen in Artikel 35 UN-BRK hat Deutschland im Jahr 2011 seinen ersten Staatenbericht beim UN-Ausschuss für die Rechte behinderter Menschen eingereicht.⁵³

Staatenbericht Deutschlands und Parallelberichterstattung

Die Bundesregierung ist in ihrem ersten Staatenbericht zu dem Ergebnis gekommen, dass das deutsche Recht den Paradigmenwechsel der UN-BRK bereits seit Beginn der 1990er-Jahre schrittweise vollzogen hat: »Die BRK hat den in Deutschland in den 90er-Jahren begonnenen Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik weiter befördert. Menschen mit Behinderungen sind längst nicht mehr Objekte staatlicher Bevormundung und Fürsorge. Die Verwirklichung eines menschenwürdigen und selbstbestimmten Lebens in einer inklusiven Gesellschaft ist das Ziel einer

modernen Behindertenpolitik in Deutschland und entspricht damit dem Kern der BRK.«⁵⁴ Teil dieses Wandels sei es laut Bundesregierung zudem, dass behinderte Menschen über ihre Verbände in die Arbeit der Bundesregierung einbezogen werden wie zum Beispiel bei der Erarbeitung des SGB IX. Dies sei auch bei der Erstellung des Nationalen Aktionsplans von Anfang an berücksichtigt worden.⁵⁵ Der Staatenbericht würdigt darüber hinaus die UN-BRK, um bestehende Strukturen weiter auszubauen und zu stärken.⁵⁶

Diese Haltung hat sich mit dem Amtsantritt der Regierung aus CDU/CSU und SPD Ende 2013 in einzelnen Punkten gewandelt, wie das im Koalitionsvertrag angekündigte Gesetzgebungsverfahren zum BTHG zeigt.⁵⁷ Gleiches gilt für die Feststellung, dass die Barrierefreiheit in verschiedenen Bereichen weiterentwickelt werden muss.⁵⁸

– Alternative Berichterstattung durch zivilgesellschaftliche Organisationen und Monitoring-Stelle

Wie in Artikel 33 UN-BRK geregelt, haben die BRK-Allianz als Zusammenschluss behindertenpolitischer und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen⁵⁹ und die Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) eigene Parallelberichte veröffentlicht.

Die BRK-Allianz sieht den in der UN-BRK angestrebten Paradigmenwechsel in Deutschland nicht umgesetzt. Vielmehr erkennt sie Handlungsbedarf, »der sich für Deutschland aus der UN-Behindertenrechtskonvention ergibt«⁶⁰. Behinderte Menschen seien mit Menschenrechtsverletzungen in den unterschiedlichsten Lebensbereichen konfrontiert, da die bestehenden gesetzlichen Regelungen und ihre Umsetzung häufig nicht den Standards der UN-BRK entsprächen.⁶¹ Es wird kritisiert, dass der Staatenbericht die gesetzliche Lage erläutert, ohne sich auf differenzierte Daten zu Situation und Vielfalt der Lebenslagen behinderter Menschen zu beziehen.⁶² Behinderte Menschen und ihre Verbände würden nicht ausreichend beteiligt, dabei sei der Staat gefordert, die Partizipation entsprechend der UN-BRK weiterzuentwickeln.⁶³

Auch für die Monitoring-Stelle ist der Paradigmenwechsel hin zu mehr Selbstbestimmung und Teilhabe behinderter Menschen in vielen Bereichen nicht vollzogen.⁶⁴ Ihr fehlt der menschenrechtliche Ansatz bei Regierungsprogrammen, in gesetzgeberischen Maßnahmen und häufig auch bei Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen.⁶⁵ Sie bemängelt, dass die Partizipation behinderter Menschen über ihre Organisationen nicht immer in geeigneter Form stattfindet.⁶⁶ Zudem würden politisch Verantwortliche in Bund und Ländern besondere Einrichtungen für behinderte Menschen rechtfertigen. Damit würde den Verpflichtungen der Konvention

unter anderem bei Bildung, Wohnen und Arbeit nicht entsprochen.⁶⁷ »In der Gesamtschau bleibt festzustellen, dass die Vorgaben der UN-BRK [...] noch nicht hinreichend in der Lebenswirklichkeit der Menschen mit Behinderungen angekommen sind.«⁶⁸

Empfehlungen des Vertragsausschusses zur UN-BRK

Der Vertragsausschuss hat bei der Prüfung des Ersten Staatenberichts Deutschlands zum Umsetzungsstand der UN-BRK die Beantwortung ergänzender Fragen zum Bericht (*List of Issues*) und die Stellungnahmen der BRK-Allianz, der Monitoring-Stelle und anderer Organisationen berücksichtigt. Seine Einschätzung des Umsetzungsstandes hat der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen zusammengefasst. Sie decken Mängel und Versäumnisse bei der Umsetzung auf und fordern Maßnahmen zu deren Beseitigung.

Die Abschließenden Bemerkungen nehmen die Kritik auf, dass im Bund und in den Bundesländern noch vieles geändert werden muss, damit den Vorgaben der UN-BRK und ihren Implikationen entsprochen werden kann. So müsse Deutschland verbindliche Rahmenbedingungen für die Partizipation behinderter Menschen bei der Verabschiedung von Rechtsvorschriften, Konzepten und Programmen zur Umsetzung der UN-BRK schaffen.⁶⁹ Barrierefreiheit in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens umzusetzen, müsse auch für private Rechtsträger verpflichtend sein.⁷⁰ Ferner fordert der Ausschuss, das Betreuungsrecht nach den Vorgaben der Konvention weiterzuentwickeln.⁷¹ Weiter sollten Leistungen zur Teilhabe an der Gemeinschaft unabhängig von Einkommen und Vermögen gewährt werden. Damit behinderte Menschen außerhalb von Institutionen in der Gemeinde leben können, müssten ambulante Hilfesysteme der Regelfall werden, auch für Menschen mit Lernschwierigkeiten und psychischen Beeinträchtigungen.⁷² Im Bereich Bildung fordert der Ausschuss einen schrittweise erfolgenden Rückbau des Förderschulwesens und ein sofortiges Wahlrecht behinderter Menschen, an einer Regelschule beschult zu werden. Hierfür müssten die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen und angemessene Vorkehrungen in allen Bereichen bereitgestellt werden.⁷³ Im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben fordert der Ausschuss zudem die Weiterentwicklung der Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere auch für behinderte Frauen, und den schrittweise erfolgenden Abbau der Werkstätten ohne Verlust der behinderungsbedingten sozialen Absicherungen.⁷⁴

Reaktionen auf die Empfehlungen des Vertragsausschusses

Die verschiedenen Reaktionen auf die Abschließenden Bemerkungen zeigen, wie unterschiedlich der Umsetzungsstand der UN-BRK bewertet wird. Für die Zivilgesellschaft steht im Vordergrund, dass sich ihre Anstrengungen für eine gleichberechtigte Partizipation behinderter Menschen seit den 1970er-Jahren in einer konventionskonformen Behindertenpolitik widerspiegeln. So begrüßt die BRK-Allianz die Empfehlungen zur Deinstitutionalisierung, die Hinwendung zu inklusiver Bildung und die Aufforderung zur schrittweise erfolgenden Abschaffung der Werkstätten für behinderte Menschen. Auch sieht sie sich in ihren Forderungen bestätigt, Hilfen unabhängig von Einkommen und Vermögen zu gewähren und das Leben in Einrichtungen nicht mehr an einen Mehrkostenvorbehalt⁷⁵ zu knüpfen. Sie begrüßt weiterhin die Empfehlungen zur Stärkung der Selbstvertretungsorganisationen und zur Berücksichtigung von Barrierefreiheit in privaten Unternehmen.⁷⁶ Die Monitoring-Stelle unterstützt die Forderungen der BRK-Allianz in vielen Punkten aus menschenrechtlicher Perspektive.⁷⁷

Die Bundesregierung sieht Deutschland hingegen auf einem guten Weg zu mehr Inklusion. Dennoch seien alle staatlichen Ebenen gefordert, die Empfehlungen daraufhin zu prüfen, wie Inklusion umgesetzt werden könne. Gleichzeitig bleibe Inklusion eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung für Staat und Gesellschaft.⁷⁸ Gerade mit diesem letzten Punkt entsteht der Eindruck, dass sich die Bundesregierung ihrer Verpflichtung zur Umsetzung der UN-BRK teilweise entzieht, da es nicht Aufgabe der Zivilgesellschaft ist, die Konvention rechtlich und politisch umzusetzen, sondern Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen sowie aller Institutionen öffentlichen Rechts. Hierzu gehört auch, der Zivilgesellschaft durch entsprechende Ressourcen zu ermöglichen, an der Erarbeitung von Regierungsprogrammen und gesetzlichen Regelungen mitzuwirken (Art. 4 Abs. 3) und ihre Monitoring-Aufgaben (Art. 33 Abs. 3) wahrnehmen zu können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Umsetzungsstand der UN-BRK in Deutschland von den einzelnen Akteur_innen sehr unterschiedlich bewertet wird. Die Bundesregierung ordnet die rechtlichen Verpflichtungen im Kontext ihrer Durchsetzbarkeit gegenüber anderen politischen Interessen ein. Die BRK-Allianz betont aus politischer und menschenrechtlicher Perspektive den deutlichen Nachholbedarf bei der Partizipation behinderter Menschen in allen Lebensbereichen. Demgegenüber argumentiert die Monitoring-Stelle ausschließlich aus (menschen)rechtlicher Perspektive.

Wir sind der Auffassung, dass die rechtlichen Verpflichtungen der UN-BRK Ausgangspunkt sind, um die gleichberechtigte Partizipation behinderter Menschen nicht nur juristisch, sondern auch politisch zu erstreiten.

Partizipation behinderter Menschen in der Praxis

Die UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten zur Partizipation behinderter Menschen über ihre Organisationen, zum Beispiel bei Gesetzgebungsverfahren und anderen Maßnahmen, von denen sie unmittelbar betroffen sind.⁷⁹ Damit ist jedoch nicht hinreichend geklärt, wie und in welchem Umfang Organisationen behinderter Menschen beteiligt werden. Hierbei ist für das politische System in Deutschland der Grundgedanke der repräsentativen Demokratie zu berücksichtigen.⁸⁰ Die parlamentarischen Prozesse zwischen den Wahlen binden die Bevölkerung über Information, Anhörung und Einbeziehung ein.⁸¹ Damit bewegen sie sich im Bereich der Vorstufen der Partizipation, ohne eine direkte Mitbestimmung oder eine weitergehende Entscheidungsmacht zu ermöglichen.⁸²

Der Partizipationsbegriff der UN-BRK geht über die Beteiligung an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen hinaus. Vielmehr geht es um Inklusion und Teilhabechancen für behinderte Menschen in allen gesellschaftlichen Bereichen, wie wir exemplarisch an den Partizipationsmöglichkeiten an der Gemeinschaft, am Recht auf Zugang zu Bildung und zum Arbeitsleben verdeutlichen.

Im Anschluss daran werden wir die Partizipationsmöglichkeiten an Gesetzgebungsverfahren und dem Nationalen Aktionsplan zur UN-BRK als Ausdruck politischer Teilhabe erörtern.

Partizipation in ausgewählten gesellschaftlichen Bereichen

Für die Partizipation an der Gemeinschaft müssen behinderte Menschen gleichberechtigt mit anderen Menschen in ihrem sozialen Umfeld leben können. Hierfür müssen entsprechende Unterstützungsleistungen vorhanden sein⁸³, wie dies die UN-BRK in Artikel 19 regelt.⁸⁴ So müssen Barrieren im Lebensalltag behinderter Menschen beseitigt und notwendige Unterstützungsangebote vorhanden sein.⁸⁵ Das heißt, sie müssen erstens beim Einkaufen, bei Arztbesuchen und der Freizeitgestaltung ohne Barrieren partizipieren, zweitens eine barrierefreie und auch bezahlbare Wohnung finden und drittens persönliche Assistenz, psychosoziale Alltagshilfen und Kommunikationshilfen wie Gebärdensprachdolmetschung unabhängig von ihren finanziellen Möglichkeiten nutzen können. Auch wenn zunehmend mehr behinderte Menschen außerhalb von Wohnrichtungen leben, ist es nicht für alle behinderten Menschen wie zum Beispiel Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen möglich, ihren Wünschen entsprechend zu wohnen.⁸⁶ In ihrer alltäglichen Lebensführung sind sie mit teilweise erheblichen Barrieren konfrontiert.⁸⁷

Mit dem Recht auf Bildung wird die Grundlage der Befähigung zur Partizipation an einer freien Gesellschaft ermöglicht. Die UN-BRK sieht dieses Recht nur in einem inklusiven Bildungssystem vollständig verwirklicht.⁸⁸ Ein inklusives Bildungssystem – inklusiv verstanden als »alle einbeziehend« – stellt sicher, dass Bildung zur Verfügung steht; dass diese für alle zugänglich ist; dass sie allgemeine Akzeptanz findet; und an die Bedürfnisse auch von Menschen aus benachteiligten Gruppen anpassbar ist.⁸⁹ Dies gilt nach Artikel 24 für die Früherziehung, die Schulbildung ebenso wie für die Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und das lebenslange Lernen.⁹⁰ Trotz leichter Fortschritte bei der Beschulung behinderter Schülerinnen und Schüler an Regelschulen gibt es noch erhebliche Teilhabebehindernisse beim Zugang zum allgemeinen Bildungssystem.⁹¹

Die Partizipationsmöglichkeiten am Arbeitsleben werden im erheblichen Maße durch die Bildungsbiografie vorgegeben.⁹² Auch der Übergang von der Schule in den Beruf, die Organisation des Arbeitsmarktes und seine Anforderungen sind entscheidende Faktoren, die den Zugang zum Arbeitsmarkt unterstützen oder behindern. Die UN-BRK orientiert sich an der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, der inklusiv gestaltet sein muss.⁹³ Nur so können die Zugangshindernisse zum allgemeinen Arbeitsmarkt für behinderte Menschen beseitigt werden. Dass der Zugang erschwert ist, zeigt die Entwicklung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter im Vergleich zu nichtbehinderten Menschen, weil die Arbeitslosenquote schwerbehinderter Menschen signifikant höher ist und diese wesentlich länger arbeitslos sind.⁹⁴ Zudem sind behinderte Menschen häufig in WfbM beschäftigt. Deren Zahl ist im Zeitraum von 2007 bis 2014 um circa 20 Prozent gestiegen.⁹⁵ Dort haben sie verschwindend geringe Verdienstmöglichkeiten ohne eine Perspektive, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten zu können.⁹⁶

Auch wenn sich die Teilhabechancen in den betrachteten gesellschaftlichen Bereichen leicht verbessert haben, partizipieren behinderte Menschen in diesen aufgrund bestehender Barrieren und fehlender Unterstützungsangeboten nicht gleichberechtigt mit anderen.

Partizipation behinderter Menschen bei Gesetzesvorhaben

Behinderte Menschen und ihre Interessenvertretungen werden bei der Erarbeitung von Gesetzen und deren Umsetzung in die Praxis noch nicht selbstverständlich eingebunden. Das BMAS, bei dem die nationale Anlaufstelle zur Umsetzung der UN-BRK und die Behindertenpolitik der Bundesregierung verankert sind, hat behinderte Menschen in die Vorberei-

tung des reformierten BGG⁹⁷ und des BTHG⁹⁸ (durch Fachgespräche und Arbeitsgruppen) einbezogen. Auch bei der Reform des Sexualstrafrechts haben sich behinderte Menschen im Zusammenhang mit den Regelungen zur Widerstandsunfähigkeit beteiligt⁹⁹, wenngleich nicht in einem gesonderten Beteiligungsverfahren, sondern im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf aus dem Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV).¹⁰⁰

An den Beteiligungsverfahren entzündet sich immer wieder Kritik, die sich besonders deutlich am BGG und BTHG nachzeichnen lässt. Mit Verweis auf die wrightsche Beteiligungsleiter (siehe Seite 108) könnte man diese Kritik dahingehend zuspitzen, dass die Vertreter_innen behinderter Menschen vorrangig nur informiert und konsultiert worden sind.

Auch bei der Entwicklung der Pflegestärkungsgesetze waren Organisationen behinderter Menschen bei der Erarbeitung der Referentenentwürfe nicht in gesonderten Beteiligungsverfahren einbezogen. Die Fachverbände für behinderte Menschen sowie der Deutsche Behindertenrat (DBR) in Kooperation mit anderen behindertenpolitischen Akteuren haben öffentlich Stellung genommen, an der Schnittstelle zwischen Eingliederungshilfe und Pflege indirekt Vorschläge in die Gesetzgebung zum Pflegestärkungsgesetz eingebracht und ausdrückliche Nachbesserungen gefordert.^{101,102} Eine deutlich bessere Bilanz kann die Reform des Sexualstrafrechts aufweisen, da sie die Position widerstandsunfähiger Personen gestärkt hat.¹⁰³

– Beteiligung behinderter Menschen beim BGG

Im Jahr 2001 trat das BGG in Kraft, womit erstmalig ein rechtlich verbindlicher Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Bereich zur Umsetzung von Barrierefreiheit geschaffen wurde, deren Verweigerung eine Diskriminierung behinderter Menschen darstellt.¹⁰⁴

Barrierefreiheit wird darin wie folgt definiert: »Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Hierbei ist die Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel zulässig.«¹⁰⁵

Im Jahr 2011 wurde im Nationalen Aktionsplan die Evaluation des BGG angekündigt.¹⁰⁶ Diese Evaluation wurde von der Universität Kassel unter Beteiligung des Bundeskompetenzzentrums Barrierefreiheit (BKB), der Behindertenverbände und der Organisationen behinderter Menschen

durchgeführt.¹⁰⁷ Die Beteiligten kamen zu dem Schluss, dass der Regelungsbereich des BGG ausgeweitet und konkretisiert werden müsste. Besonders hervorgehoben wurden der Behinderungsbegriff, die Diskriminierung behinderter Frauen, die fehlende Berücksichtigung verschiedener Behinderungen (wie psychisch beeinträchtigter oder hörbeeinträchtigter Menschen oder Menschen mit Lernschwierigkeiten), die unzureichende Verpflichtung der privaten Wirtschaft und die Partizipation der Verbände und Organisationen behinderter Menschen.¹⁰⁸

Diese Evaluation bildete die Grundlage für die Überarbeitung der Regelungen des BGG und die Novellierung des Gesetzes im Mai 2016. Die Kritik an der Novellierung richtete sich weniger gegen das Beteiligungsverfahren als gegen die inhaltliche Ausrichtung. Positiv bewertet wurden die stärkere Berücksichtigung der Belange behinderter Frauen, die Festschreibung der Verwendung Leichter Sprache im Verwaltungsverfahren und bei Veröffentlichungen und die Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten kleinerer Selbsthilfe- bzw. Selbstvertretungsorganisationen. Harsche Kritik wurde vor allem an der fehlenden verbindlichen Verpflichtung der privaten Wirtschaft geäußert, Barrierefreiheit umzusetzen.^{109,110} Aus Protest ketteten sich behinderte Menschen medienwirksam am Reichstagsufer an.¹¹¹

– Beteiligung behinderter Menschen beim BTHG

Im Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 hat die Koalition aus CDU/CSU und SPD die Neuregelung des Teilhaberechts für behinderte Menschen vereinbart. Hierbei sah sie die Schaffung eines entsprechenden Gesetzes vor, mit dem die Kommunen um fünf Milliarden Euro (netto) entlastet werden sollten.¹¹² Von der Verknüpfung von Teilhaberecht und Entlastung der Kommunen rückte die Bundesregierung im Jahr 2014 mit dem sogenannten Schäuble-Scholz-Papier wieder ab. Das im Rahmen der Bundesländer-Finanzverhandlungen zwischen dem Bundesfinanzminister und dem Ersten Bürgermeister der Hansestadt Hamburg als Verhandlungsführer der Ministerpräsident_innen ausgearbeitete Papier schlug die Verlagerung der versprochenen finanziellen Entlastung in andere Bereiche vor. Hiermit war dem Gesetzentwurfsverfahren der finanzielle Spielraum genommen.¹¹³

Jenseits dieses finanziellen Kontexts sollte das bestehende Teilhaberecht im SGB IX nach den Vorgaben der UN-BRK reformiert werden.¹¹⁴ Der Behinderungsbegriff sollte überarbeitet und die Teilhabechancen in der Gemeinschaft, am Arbeitsleben und am gesellschaftlichen Leben im Allgemeinen verbessert werden.¹¹⁵

Zu Beginn ging es um die Einführung eines Bundesteilhabegeldes, um die Selbstbestimmung behinderter Menschen über ihre Teilhabe zu stärken

und gleichzeitig den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Weitere Vorhaben waren

- eine Vertretung behinderter Beschäftigter in den Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM),
- eine Einführung eines Budgets für Arbeit, um deren Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern, und
- die Freistellung von Einkommen und Vermögen.^{116,117}

Das letzte Vorhaben erfuhr in der öffentlichen Wahrnehmung durch die Onlinepetition »Recht auf Sparen und für ein gutes #TeilhabeGesetz« der Jurastudenten Constantin Grosch¹¹⁸ besondere Aufmerksamkeit.

Von den hier genannten Vorhaben blieb am Ende des Gesetzgebungsverfahrens wenig übrig. Aus Sicht behinderter Menschen und ihrer Organisationen bringt das Gesetz keinen Fortschritt im Sinne der UN-BRK, sondern fällt in vielen Punkten hinter die bisherigen Regelungen zurück. Hieran ändern auch kleine Zugeständnisse im Hinblick auf Einkommen und Vermögen, die Stärkung der Rechte behinderter Beschäftigter in den WfbM und die Einführung des Budgets für Arbeit wenig.

Die ganz grundlegende Kritik richtet sich gegen die Nachrangigkeit von Teilhabeleistungen hinter anderen Leistungen – wie der Hilfe zur Pflege.¹¹⁹ Es wird befürchtet, dass behinderte Menschen auf diese Leistungen verwiesen werden und ihnen dadurch droht, dass sie aus Kostengründen in ein Pflegeheim bzw. eine stationäre Wohngruppe eingewiesen werden.¹²⁰

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt richtet sich dagegen, dass behinderte Menschen angewiesen werden können, Leistungen gegen ihren Willen gemeinsam in Anspruch nehmen zu müssen, sofern dies zumutbar ist.^{121,122} Dieses sogenannte *Pooling*¹²³ hat den Nachteil, dass diese Menschen nicht eigenständig über die Alltagsgestaltung mit eigener Assistenz entscheiden können, sondern sich Assistenz gegebenenfalls mit anderen Menschen teilen müssen. Da eine gemeinsame Inanspruchnahme am einfachsten an einem Ort zu gestalten ist, kann dies wiederum ein Einfallstor für stationäre Wohneinrichtungen anstatt individueller Wohnformen mit individueller Assistenz sein. Diese Gefahr besteht auch deshalb, da im BTHG kein Vorrang ambulanter Unterstützung geregelt ist, was Artikel 19 der UN-BRK entspräche.¹²⁴ Dies schränkt das Wunsch- und Wahlrecht über die Wohnform ein, was der Ausrichtung der UN-Konvention entschieden entgegensteht.

Dieser ernüchternden inhaltlichen Bewertung des Gesetzes ist ein aufwendiger Beteiligungsprozess vorausgegangen. So hatte das BMAS eine hochrangig besetzte Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Vorschlägen für ein BTHG eingerichtet.¹²⁵ In neun Arbeitstreffen wurden die unterschied-

lichen Aspekte des Gesetzentwurfes diskutiert und Empfehlungen ausgesprochen.¹²⁶ Anspruch des Ministeriums war es nach eigenem Bekunden, auf Grundlage der Ergebnisse des Prozesses »in enger Abstimmung mit den weiteren Bundesministerien – die Eckpunkte der Reform [auszuarbeiten]«¹²⁷. Entsprechend hätten die beteiligten Organisationen erwarten können, dass sich die Ergebnisse zumindest teilweise auch im Referententwurf widerspiegeln würden. Dieser wurde in Rahmen der Anhörung von den Behindertenverbänden und den Organisationen behinderter Menschen heftig kritisiert.¹²⁸ Insbesondere wurden Sinn und Zweck eines aufwendigen Beteiligungsverfahrens infrage gestellt, das am Ende nur wenige der eingebrachten Vorschläge berücksichtigt.

Partizipation im Rahmen des Nationalen Aktionsplans

Im Folgenden untersuchen wir, wie die Partizipation behinderter Menschen im Rahmen des Nationalen Aktionsplans (NAP) ausgestaltet ist. Hierbei steht die Auseinandersetzung mit den Prozessen der Erstellung, des Monitorings und der Weiterentwicklung des NAP im Vordergrund.

Im Nachgang zur Ratifizierung der UN-BRK wurde 2011 zu deren Umsetzung vom Bundeskabinett ein Nationaler Aktionsplan beschlossen. Insgesamt mehr als 200 Maßnahmen sollten ihren Beitrag dazu leisten, die Teilhabe behinderter Menschen in zwölf Handlungsfeldern wie Arbeit und Beschäftigung, Bildung, Mobilität, Kultur und Freizeit und gesellschaftliche und politische Teilhabe zu verbessern.¹²⁹ Im Juni 2016 wurde ein zweiter Nationaler Aktionsplan vom Bundeskabinett beschlossen, der unter anderem das Ziel formuliert, den Bezug zur UN-BRK zu systematisieren. Dieser NAP 2.0 versteht sich als Fortführung des ersten Aktionsplans und übernimmt dessen Handlungsfelder – ergänzt um das Handlungsfeld der Bewusstseinsbildung.¹³⁰

Ungeachtet inhaltlicher Kritik am NAP^{131, 132, 133}, formuliert die Bundesregierung das Ziel, eine neue Form der Beteiligung zu etablieren, die über Information und Anhörung hinausgeht und die Behindertenverbände und Selbstvertretungsorganisationen aktiv einbezieht.¹³⁴ Hierbei orientiert sie sich an den Vorgaben von Art. 4 und Art. 33 der UN-BRK, indem sie neben dem Inklusionsbeirat der Bundesbehindertenbeauftragten als Koordinierungsmechanismus¹³⁵ und der Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte auch den beim BMAS geschaffenen NAP-Ausschuss in den Prozess einbezieht.¹³⁶ Damit erfüllt die Bundesregierung nach eigener Einschätzung die Vorgaben des Art. 4 Abs. 3, der enge Beratungen bei allen für behinderte Menschen relevanten politischen Maßnahmen vorsieht.

Besondere Aufmerksamkeit verdient der NAP-Ausschuss beim BMAS

als Gremium zum Monitoring der geplanten Maßnahmen. Der NAP-Ausschuss besteht aus Vertreter_innen von Behindertenverbänden und Selbstvertretungsorganisationen sowie der Sozialpartner und Fachpersonen aus der Wissenschaft.¹³⁷ Er hat die Aufgabe, den Nationalen Focal Point (NFP), die Anlaufstelle zur UN-BRK (auf Bundesebene) beim BMAS, und die Bundesressorts bei der Umsetzung des NAP zu beraten. In regelmäßigen Ausschusssitzungen haben die Beteiligten die Möglichkeit, einzelne Aspekte des NAP und seiner Umsetzung direkt zu diskutieren. Darüber hinaus ist dem Ausschuss die Funktion zudedacht, an der Evaluierung und beim Monitoring des NAP mitzuwirken.¹³⁸

Die Mitglieder des NAP-Ausschusses haben allerdings im Rahmen der Evaluation kritisiert, dass sie nicht in ausreichendem Maße darüber informiert werden, wie die Ergebnisse der Beratungen im Umsetzungsprozess genutzt werden. Dies erschwere es, die Wirkung der eigenen Beteiligung einzuschätzen, und entspräche nicht den Vorgaben der UN-BRK.¹³⁹ Hieran hat sich nach Einschätzung etwa der Liga Selbstvertretung auch bei der Erarbeitung des NAP 2.0 grundsätzlich nichts geändert.¹⁴⁰

Die Monitoring-Stelle am Deutschen Institut für Menschenrechte hat den NAP 2.0 deutlich positiver bewertet als seinen Vorgänger. So orientiere er sich erheblich stärker an den Vorgaben der UN-BRK.¹⁴¹ Allerdings kritisiert sie, dass der selbst formulierte Anspruch nicht konsequent umgesetzt wird und »die Verwirklichung der einzelnen Rechte der UN-BRK nicht als übergeordnetes, letztendlich zu erreichendes Primärziel formuliert« sind.¹⁴² Dementsprechend würde auch der neue Aktionsplan zentrale menschenrechtliche Fragestellungen nicht vollständig aufnehmen.

Partizipation behinderter Menschen – ein Resümee

Die Partizipation behinderter Menschen an allen Lebensbereichen ist eine der zentralen Verpflichtungen der UN-BRK und durchzieht diese neben dem Recht auf Nichtdiskriminierung und der staatlichen Umsetzungsverpflichtung von Barrierefreiheit wie ein roter Faden. Die UN-BRK ist ein wichtiges Instrument gegen gesellschaftliche Exklusionsprozesse behinderter Menschen. Ihre Umsetzung erfordert, dass die bisher vorhandenen nationalen Gesetze aus menschenrechtlicher Perspektive und im Licht der UN-BRK gedeutet werden. Hierdurch ist den Vertragsstaaten auferlegt, die gesellschaftliche Ausgrenzung behinderter Menschen und somit die Verhinderung ihrer gesellschaftlichen Partizipation zu beseitigen.¹⁴³

Entscheidend ist die diskriminierungsfreie Verwirklichung aller Grundfreiheiten und Menschenrechte für alle behinderten Menschen.¹⁴⁴ Die UN-

BRK ist folglich mehr als eine reine Antidiskriminierungskonvention, weil sie auch die Bedeutung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte herausstellt. Sie hebt beispielsweise die Teilhabe an der Gemeinschaft (Art. 19) hervor sowie den vollen, wirksamen und gleichberechtigten Zugang zu einem inklusiven Bildungswesen, zu Gesundheit, Habilitation und Rehabilitation, Arbeit und angemessenen Lebensstandards (Art. 24–28). Explizit fokussiert die Konvention auch auf mehrdimensionale Diskriminierungen – wie in Artikel 6 im Hinblick auf die besonderen Lebenslagen von behinderten Mädchen und Frauen.¹⁴⁵ Sie vertritt somit eine intersektionale Perspektive¹⁴⁶ auf Behinderung, die Behinderung nicht als alleinige Dimension der Lebenslagen behinderter Menschen betrachtet. Sie trägt jedoch auch den spezifischen Lebenslagen Rechnung und fordert die Berücksichtigung Angemessener Vorkehrungen in Bezug auf die Verwirklichung von Rechten (Art. 2), die Achtung der Rechte behinderter Frauen und Kinder (Art. 6 und 7), Barrierefreiheit (Art. 9) und die Bewusstseinsbildung über die Rechte behinderter Menschen (Art. 8).

Artikel 8 nimmt hierbei eine besondere Funktion ein, da er sich nicht nur auf einstellungsbezogene Barrieren bzw. Diskriminierungen in der gesamten Gesellschaft bezieht, sondern auch auf der familiären Ebene. Er verpflichtet die Vertragsstaaten zu sofortigen, wirksamen und geeigneten Maßnahmen, um »das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern«¹⁴⁷. Weiter sollen die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um »Klischees, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen, einschließlich aufgrund des Geschlechts oder des Alters, in allen Lebensbereichen zu bekämpfen«¹⁴⁸.

Mit Artikel 8 zielt die UN-BRK »auf grundlegende Faktoren, die ursächlich für Entstehung, Aufrechterhaltung und Ausmaß behinderungs-basierter Diskriminierung sind und damit entscheidenden Einfluss darauf haben, inwieweit der in Art. 1 BRK genannte Konventionszweck im jeweiligen Vertragsstaat erreicht werden kann«.¹⁴⁹ Die UN-BRK stellt in Artikel 8 eine klare Verbindung zwischen Klischees, Vorurteilen und schädlichen Praktiken gegenüber behinderten Menschen und ihren Partizipationsmöglichkeiten her. Dieses Zusammenspiel findet sich ebenfalls in Einstellungspraktiken, beispielsweise behinderter Lehrkräfte.¹⁵⁰ Es liegt aber auch der Diskriminierung behinderter Menschen – insbesondere in Kombination mit einer Migrationsgeschichte – auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zugrunde.¹⁵¹

Besonders einschneidend ist die Verknüpfung von Vorurteilen und schädlichen Praktiken bei der gesellschaftlichen Debatte und den gesetzlichen Regelungen zum ärztlich assistierten Suizid. »Schwere Krankheiten,

Beeinträchtigungen und Behinderungen werden im öffentlichen wie auch fachlichen Diskurs um Sterbehilfe immer wieder als Begründung benutzt, für die Ermöglichung des ärztlich assistierten Suizids zu plädieren – mit dem Argument, ein entsprechendes Leben sei letztlich ‚nicht menschenwürdig‘ [Hervorhebung im Original].¹⁵² Dass behinderte und pflegebedürftige Menschen mit der nötigen personellen Unterstützung (zum Beispiel durch persönliche Assistenz) und durch technische Hilfen oder Anpassungen (zum Beispiel durch das barrierefreie Gestalten des Wohnumfelds, der Gesellschaft oder von Hilfsmitteln) ihr Leben als würdevoll erleben, muss zu einem integralen Bestandteil der Diskussion um ein menschenwürdiges Leben werden.¹⁵³

Artikel 8 der UN-BRK verpflichtet Deutschland, bewusstseinsbildende Maßnahmen zu entwickeln und durchzuführen, die die Achtung der Menschenwürde und Möglichkeiten ihrer Erhaltung durch sogenannte Angemessene Vorkehrungen zum Ziel haben. Hierzu zählen neben den vorher genannten personellen und technischen Hilfen auch Maßnahmen, die die Anerkennung beeinträchtigter und pflegebedürftiger Menschen erhöhen und Stigmatisierungen oder Diskriminierungen reduzieren – was entscheidend zur Lebensqualität und Teilhabe dieser Menschen beitragen kann.¹⁵⁴

Von besonderer Bedeutung in der politischen Auseinandersetzung um die Partizipation behinderter Menschen ist das unterschiedliche Verständnis darüber, *wie* die Beteiligung organisiert sein muss, um der UN-BRK gerecht zu werden. Die staatlichen Stellen konzentrieren sich eher auf die Vorstufen der Partizipation nach dem Modell von Michael T. Wright (siehe Seite 108), die Information, Anhörung und Einbeziehung ohne verbindlichen Einfluss der Beteiligten auf den Entscheidungsprozess vorsehen, was staatlicherseits mit der repräsentativen Demokratie und ihren formalen Vorgaben begründet wird. Bei der Erarbeitung von Gesetzen bezieht die Regierung zunehmend auch Organisationen behinderter Menschen mit ein, muss aber bei der Umsetzung der berechtigten und nachvollziehbaren Forderungen behinderter Menschen immer noch die politischen Zusammensetzungen von Parlament und Regierung sowie deren politische Zielsetzungen berücksichtigen. Das Ergebnis ist häufig, dass die am Prozess beteiligten Organisationen letztendlich ihre Vorschläge in den Gesetzentwürfen nur eingeschränkt widerspiegelt sehen. Diesem Dilemma können staatliche Akteur_innen nicht entgehen. Hier wäre Transparenz darüber nützlich und sinnvoll, was mit den einzelnen Vorschlägen im weiteren Verlauf passiert ist und aus welchen Gründen bestimmte Vorschläge nicht weiterverfolgt werden.

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen wünschen sich dagegen – zumindest bei der Erarbeitung rechtlicher Initiativen und Aktionspläne –

eine beratende Funktion, deren Ergebnisse auch in konkretes politisches Handeln einfließen.¹⁵⁵ Sie argumentieren hierbei sowohl mit der eigenen Expertise zum Lebensalltag behinderter Menschen als auch mit der höheren Akzeptanz von Entscheidungen, wenn Betroffene einbezogen worden sind.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland noch relativ am Anfang steht, obwohl die gesellschaftliche Partizipation behinderter Menschen nicht erst seit dem Inkrafttreten der UN-BRK am 26. März 2009 eingefordert wird. Die politisch Verantwortlichen auf allen Ebenen sind daher gefordert, die gleichberechtigte Partizipation behinderter Menschen nicht nur zu proklamieren, sondern verstärkt umzusetzen.

Anmerkungen

- 1 Wir verwenden durchgängig die Formulierung *behinderte Menschen*, da sie verdeutlicht, dass Menschen mit Beeinträchtigungen behindert werden. Die Formulierung *Menschen mit Behinderungen* veranschaulicht diese gesellschaftskritische Perspektive hingegen nicht.
- 2 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.), Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen 2016, Bonn 2017, S. 1.
- 3 Martin Kronauer, Exklusion, Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt am Main 2010, S. 146 f.
- 4 Swantje Köbsell, Wegweiser Behindertenbewegung: neues (Selbst-) Verständnis von Behinderung, Neu-Ulm 2012.
- 5 Georg Theunissen, »Die Self-Advocacy Bewegung«. Empowerment-Bewegungen machen mobil (II), in: Behinderte in Familie, Schule und Gesellschaft, 3 / 4 (2001), S. 21–28.
- 6 Übereinkommen über die Rechte der Menschen mit Behinderungen (im Folgenden angegeben als UN-BRK) [*Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) 2006], in: BGBl. 2008 Teil II 35 (2008), S. 1420–1452.
- 7 Art. 1 UN-BRK.
- 8 Valentin Aichele / Nina Althoff, Nicht-Diskriminierung und angemessene Vorkehrungen in der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Antje Welke (Hrsg.), UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin / Freiburg im Breisgau 2012, S. 105 ff.
- 9 Art. 2 UN-BRK.
- 10 Vgl. spezifisch Art. 3b, c, f UN-BRK.
- 11 Rechtsverbindlich ist die Konvention nur in den Amtssprachen der Vereinten Nationen (UN). Englisch ist eine von diesen.
- 12 Art. 3c UN-BRK.
- 13 Markus Kotzur / Clemens Richter, Anmerkungen zur Geltung und Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht, in: Antje Welke, UN-

- Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin/Freiburg im Breisgau 2012, S. 81.
- 14 Art. 4 Abs. 3 UN-BRK.
- 15 Marianne Hirschberg, Partizipation. Ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Positionen 3 (2010), S. 2.
- 16 Union of the Physically Impaired Against Segregation (UPIAS), Fundamental Principles of Disability, London 1976, online: <http://disability-studies.leeds.ac.uk/files/library/UPIAS-fundamental-principles.pdf>, zuletzt geprüft am 28.08.17, S. 14.
- 17 Marianne Hirschberg, Behinderung im internationalen Diskurs. Die flexible Klassifizierung der Weltgesundheitsorganisation, Frankfurt/Main, Campus 2009, S. 117f.
- 18 Theresia Degener, Die UN-Behindertenrechtskonvention – ein neues Verständnis von Behinderung, in: Theresia Degener/Elke Diehl (Hrsg.), Handbuch Behindertenrechtskonvention. Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, Bonn 2015, S. 64ff.
- 19 Theresia Degener, Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor, in: RdJB – Recht der Jugend und des Bildungswesens, 2 (2009), S. 200–219, S. 200.
- 20 Art. 35 bis Art. 37 UN-BRK.
- 21 Klaus-Dieter Thomann, Von der Kriegsbeschädigtenfürsorge zum SGB IX. Anmerkungen zur Geschichte des Rechts für Menschen mit schweren Behinderungen, in: Diskussionsforum Rehabilitation und Teilhaberecht, Forum C, Diskussionsbeitrag, 8 (2012), S. 4.
- 22 Friedrike Föcking, Fürsorge im Wirtschaftsboom. Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961, München 2007, S. 315ff.
- 23 Vgl. K.-D. Thomann (Anm. 21), S. 4.
- 24 Vgl. F. Föcking (Anm. 22), S. 323.
- 25 Vgl. Neufassung des Schwerbehindertengesetzes (SchwbG), in: BGBl., Teil 1, 46 (1974), §§ 52–56.
- 26 Vgl. S. Köbsell (Anm. 4).
- 27 Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Bonn 20.10.1998.
- 28 Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch (SGB IX), in: BGBl. Teil I 66 (2016), S. 3234–3307.
- 29 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG), in: BGBl. Teil I, 28 (2002), S. 1467–1482.
- 30 Elsbeth Bösl, Die Geschichte der Behindertenpolitik in der Bunderepublik aus Sicht der Disability History, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 23 (2010), S. 11.
- 31 Horst Frehe, Das Gleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderung, in: Felix Welti (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, Kassel 2013, S. 18f.
- 32 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG), in: BGBl. Teil I 39 (2006), S. 1897–1910.
- 33 Felix Welti, Das SGB IX in der Entwicklung des Sozialrechts, in: Die Rehabilitation, 4 (2002), S. 271.
- 34 Marianne Hirschberg, Behinderung. Neues Verständnis nach der Behindertenrechtskonvention, in: Positionen 4 (2011), S. 3.

- 35 Vgl. F. Welti (Anm. 33), S. 271.
- 36 Vgl. Abschnitt »Partizipation behinderter Menschen in der Praxis« in diesem Aufsatz.
- 37 Vgl. Art. 3 c UN-BRK.
- 38 Gudrun Wansing, Der Inklusionsbegriff in der Behindertenrechtskonvention, in: Antje Welke (Hrsg.), UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin / Freiburg im Breisgau 2012, S. 96.
- 39 Vgl. G. Wansing (Anm. 38), S. 96.
- 40 Valentin Aichele / Theresia Degener, Frei und gleich im rechtlichen Handeln – Eine völkerrechtliche Einführung zu Artikel 12 UN-BRK, in: Valentin Aichele (Hrsg.), Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht, Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, Baden-Baden 2013, S. 38.
- 41 Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (Hrsg.), Information der Monitoring-Stelle zur UN-BRK zur Allgemeinen Bemerkung Nr. 1 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Artikel 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht, Berlin 2015, S. 4f.
- 42 Vgl. T. Degener (Anm. 19), S. 63
- 43 Theresia Degener, Die UN-Behindertenrechtskonvention, Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie, in: Vereinte Nationen, 2 (2010), S. 57
- 44 Vgl. M. Hirschberg (Anm. 15), S. 3f.
- 45 Michael T. Wright / Martina Block / Hella von Unger, Stufen der Partizipation in der Gesundheitsförderung, in: Gesundheit Berlin (Hrsg.), 13. bundesweiter Kongress Armut und Gesundheit, Berlin 2007, online: http://www.armut-und-gesundheit.de/uploads/tx_gbbkongressarchiv/Wright__M..pdf, zuletzt geprüft am 28.08.17.
- 46 Vgl. M. T. Wright u. a. (Anm. 45).
- 47 Vgl. M. T. Wright u. a. (Anm. 45), S. 2.
- 48 Vgl. ausführlich Ausschuss für die Rechte der Menschen mit Behinderungen (Ausschuss), Leitlinien für das vertragspezifische Dokument, das von den Vertragsstaaten nach Art. 35 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorzulegen ist, Genf 2009.
- 49 Vgl. Art. 35 Abs. 1 UN-BRK.
- 50 Vgl. Art. 36 Abs. 1 UN-BRK.
- 51 Vgl. Art. 36 Abs. 5 UN-BRK.
- 52 Vgl. Art. 35 Abs. 2 UN-BRK.
- 53 Valentin Aichele / Peter Litschke, UN-Behindertenrechtskonvention: UN prüfen 2014 die Umsetzung in Deutschland, Berlin 2014, S. 2.
- 54 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.), Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland. Vom Bundeskabinett beschlossen am 3. August 2011, Berlin 2011, S. 3.
- 55 Vgl. BMAS (Anm. 54), S. 11.
- 56 Vgl. BMAS (Anm. 54), S. 3.
- 57 Koalitionsvertrag (KoaVer) zwischen CDU, CSU und SPD, Deutschlands Zukunft gestalten, online: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf, zuletzt geprüft am 28.08.17, S. 78.
- 58 Vgl. KoaVer (Anm. 57), S. 77.
- 59 Art. 33 Abs. 3 UN-BRK.

- 60 BRK-Allianz (Hrsg.), Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, Berlin 2013, S. 4.
- 61 Vgl. BRK-Allianz (Anm. 60), S. 7.
- 62 Vgl. BRK-Allianz (Anm. 60), S. 6.
- 63 Vgl. BRK-Allianz (Anm. 60), S. 6.
- 64 Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin 2015, S. 4.
- 65 Vgl. DIMR (Anm. 64), S. 4.
- 66 Vgl. DIMR (Anm. 64), S. 4.
- 67 Vgl. DIMR (Anm. 64), S. 4.
- 68 Vgl. DIMR (Anm. 64), S. 4.
- 69 UN-BRK Ausschuss über die Rechte der Menschen mit Behinderungen: Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands. Nichtamtliche Übersetzung vom Deutschen Institut für Menschenrechte, 13. Tagung, Genf 2015, S. 3.
- 70 Vgl. UN-BRK Ausschuss (Anm. 69), S. 6.
- 71 Vgl. UN-BRK Ausschuss (Anm. 69), S. 6.
- 72 Vgl. UN-BRK Ausschuss (Anm. 69), S. 10.
- 73 Vgl. UN-BRK Ausschuss (Anm. 69), S. 11.
- 74 Vgl. UN-BRK Ausschuss (Anm. 69), S. 12.
- 75 Mehrkostenvorbehalt: Grundsätzlich haben nach Paragraph 13 SGB XII Leistungen für ambulante Hilfen Vorrang vor Leistungen für stationäre Einrichtungen. Dies gilt nicht, wenn der Verweis auf eine geeignete stationäre Einrichtung zumutbar wäre und wenn durch ambulante Versorgung unverhältnismäßige Mehrkosten entstehen.
- 76 BRK-Allianz begrüßt Empfehlungen der UN, Pressemitteilung der BRK-Allianz, online: <http://www.brk-allianz.de/index.php/m-nachrichten.html>, zuletzt geprüft am 28.08.17.
- 77 UN-Ausschuss kritisiert gesellschaftliche Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen in Deutschland, Pressemitteilung des Deutschen Institut für Menschenrechte vom 24. Mai 2015.
- 78 »Deutschland ist auf gutem Weg zu mehr Inklusion«, UN-Ausschuss legt Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vor, Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vom 20. April 2015.
- 79 Vgl. Art. 4 UN-BRK.
- 80 Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hrsg.), Dossier Deutsche Demokratie, Bonn 2016.
- 81 Die Bundesregierung (BReg), Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Bundesministerium des Inneren, Berlin 2011, S. 33–36.
- 82 Vgl. M. T. Wright u. a. (Anm. 45).
- 83 Minou Banafsche, Art. 19 – Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft, in: Antje Welke, UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin / Freiburg im Breisgau 2012, S. 151 f.
- 84 Vgl. Art. 19 UN-BRK.

- 85 Vgl. BMAS (Anm. 2), S. 252.
- 86 Vgl. BMAS (Anm. 2), S. 276 f.
- 87 Vgl. BMAS (Anm. 2), S. 276 ff.
- 88 Vgl. Art. 24 Abs. 1 UN-BRK.
- 89 Vgl. dazu »4A scheme« in Katarina Tomaševski, Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable, in: Right to Education Primers No. 3, Gothenburg 2001, S. 14.
- 90 Vgl. Art. 24 UN-BRK.
- 91 Vgl. BMAS (Anm. 2), S. 138 f.
- 92 Peter Trenk-Hinterberger, Arbeit, Beschäftigung und Ausbildung, in: Theresia Degener/Elke Diehl (Hrsg.), Handbuch Behindertenrechtskonvention, Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, Bonn 2015.
- 93 Vgl. Art. 27 Abs. 1 UN-BRK.
- 94 Vgl. BMAS (Anm. 2), S. 155.
- 95 Vgl. BMAS (Anm. 2), S. 216.
- 96 Deutsches Institut für Menschenrechte, Inklusiver Arbeitsmarkt statt Sonderstrukturen. Warum wir über die Zukunft der Werkstätten sprechen müssen, Berlin 2016, S. 1, online: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/POSITION/Position__Inklusiver_Arbeitsmarktstatt_Sonderstrukturen.pdf, zuletzt geprüft am 28.08.17.
- 97 Fachgespräch zur Novellierung des BGG, Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vom 24. Mai 2015.
- 98 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz – Abschlussbericht, Teil A, Bonn 2015.
- 99 Stellungnahme der Politischen Interessenvertretung behinderter Frauen (Weibernetz e.V.), Zum Referentenentwurf des BMJV eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung, Stellungnahme vom 14.07.2015.
- 100 Vgl. BReg (Anm. 81), S. 33–36.
- 101 Stellungnahme der Fachverbände zur Schnittstelle zwischen den Leistungen der Eingliederungshilfe und der Pflege, vom 12. Oktober 2016.
- 102 »Nachbesserung jetzt erst recht!«, Aktualisierter Aufruf des Verbändebündnisses (DBR u. a.) zu den Gesetzesentwürfen von Bundesteilhabegesetz und Pflegeförderungsrecht III nach den Erstberatungen in Bundestag und Bundesrat vom 18. Oktober 2016.
- 103 Ab jetzt gilt im Sexualstrafrecht: Nein heißt Nein! bff begrüßt den besseren Schutz der sexuellen Selbstbestimmung in Deutschland, Pressemitteilung des Bundesverbands der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe e. V. (BFF) vom 9. November 2016.
- 104 Vgl. H. Frehe (Anm. 31), S. 17 f.
- 105 Vgl. BGG (Anm. 29), Paragraph 4.
- 106 Nationaler Aktionsplan (NAP), »Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft«. Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin 2011, S. 182.
- 107 Felix Welti, Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin 2014.

- 108 F. Welti (Anm. 107), S. 506 ff.
- 109 Behindertengleichstellungsgesetz erfüllt Erwartungen nicht. Deutscher Behindertenrat sieht im Behindertengleichstellungsgesetz Mängel, Pressemitteilung des Deutschen Behindertenrats (DBR) vom 11. Mai 2016.
- 110 Gemeinsame Forderungen von Deutschem Behindertenrat, BAG Freie Wohlfahrtspflege und Fachverbänden für Menschen mit Behinderung (DBR u. a.) zur Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG), vom 29. Mai 2016.
- 111 Am Reichstagsufer angekettet, in: KOBINET Nachrichten vom 11. Mai 2016, online: <http://www.kobinet-nachrichten.org/de/1/nachrichten/33717/Am-Reichstagsufer-angekettet.htm>, zuletzt geprüft am 10.03.17.
- 112 Vgl. KoaVer (Anm. 57), S. 88 u. S. 111.
- 113 Schäuble-Scholz-Papier besorgt, in: KOBINET Nachrichten vom 28. November 2014, online: <http://www.kobinet-nachrichten.org/de/1/nachrichten/30724/Schäuble-Scholz-Papier-besorgt.htm>, zuletzt geprüft am 01.09.17.
- 114 Vgl. KoaVer (Anm. 57), S. 77.
- 115 Vgl. KoaVer (Anm. 57), S. 78.
- 116 Die Grundzüge eines Bundesleistungsgesetzes für Menschen mit Behinderung, Stellungnahme der Fachverbände für Menschen mit Behinderung vom 24. April 2013.
- 117 Gemeinsame Positionierung des Deutschen Behindertenrates, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und der Fachverbände für Menschen mit Behinderung zur Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes (DBR u. a.), Stellungnahme vom 23. Mai 2014.
- 118 Recht auf Sparen und für ein gutes #Teilhabegesetz, online: <https://www.change.org/p/recht-auf-sparen-und-für-ein-gutes-teilhabegesetz-jetzt-schäuble-und-nahles>, zuletzt geprüft am 03.08.17.
- 119 Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG), Artikel 1, SGB IX, in BGBl. Teil 1, 66 (2016), Paragraph 91.
- 120 LIGA Selbstvertretung kritisiert Etikettenschwindel, Pressemitteilung der LIGA Selbstvertretung vom 15. Dezember 2016.
- 121 Sechs gemeinsame Kernforderungen von Deutschem Behindertenrat (DBR), den Fachverbänden für Menschen mit Behinderung, BAG Freie Wohlfahrtspflege, dem Paritätischen Wohlfahrtsverband, Deutschem Roten Kreuz, Behindertenbeauftragter, Deutschem Gewerkschaftsbund (DBR u. a.) zum Bundesteilhabegesetz zum Referentenentwurf vom 26.04.2016, vom 11. Mai 2016.
- 122 Vgl. Fachverbände (Anm. 101).
- 123 Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). Artikel 1 – SGB IX, BGBl. Teil I, 66 (2016), Paragraph 116.
- 124 Vgl. M. Banafsche (Anm. 83), S. 153.
- 125 Vgl. BMAS (Anm. 98), S. 10.
- 126 Vgl. BMAS (Anm. 98), S. 11.
- 127 Vgl. BMAS (Anm. 98), S. 7.
- 128 Vgl. DBR u. a. (Anm. 121).

- 129 Vgl. NAP (Anm. 106).
- 130 Nationaler Aktionsplan (NAP), »Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft«, Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin 2016, S. 7.
- 131 Deutscher Behindertenrat kritisiert Aktionsplan zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention. Pressemitteilung des Deutschen Behindertenrats (DBR) vom 16. Mai 2011.
- 132 Stellungnahme der BAG Selbsthilfe zum Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention vom 13. Mai 2016.
- 133 LIGA Selbstvertretung, Stellungnahme der LIGA Selbstvertretung zum Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin 16.05.2016.
- 134 Vgl. NAP (Anm. 130), S. 285f.
- 135 Behindertenbeauftragte der Bundesregierung, Arbeit der Staatlichen Koordinierungsstelle, online: http://www.behindertenbeauftragte.de/DE/Koordinierungsstelle/ArbeitKO/ArbeitKO_node.html, zuletzt geprüft am 28.08.17.
- 136 Vgl. NAP (Anm. 130), Kap. 5.
- 137 Vgl. NAP (Anm. 106), S. 111.
- 138 Vgl. NAP (Anm. 130), S. 290.
- 139 Prognos AG, Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin 2014, S. 126.
- 140 Vgl. Liga Selbstvertretung (Anm. 133).
- 141 Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Kommentar zum Nationalen Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2016.
- 142 Vgl. DIMR (Anm. 141), S. 3.
- 143 Vgl. Art. 1–5 UN-BRK.
- 144 Vgl. Art. 1 Satz 1 UN-BRK.
- 145 Vgl. T. Degener (Anm. 19), S. 206.
- 146 Katharina Walgenbach, Intersektionalität – Eine Einführung, 2012, online: www.portal-intersektionalitaet.de/theoriebildung/schlussetexte, zuletzt geprüft am 28.08.17.
- 147 Vgl. Art. 8 Abs. 1 a UN-BRK.
- 148 Vgl. Art. 8 Abs. 1 b UN-BRK.
- 149 Leander Palleit, Artikel 8 – Bewusstseinsbildung, in: Antje Welke (Hrsg.), UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin/Freiburg im Breisgau 2012, S. 119f.
- 150 Marianne Hirschberg, Die überaus fähige Lehrkraft. Zur Wirkungsweise von Ableism in der Subjektivierung von Lehrkräften, in: Zeitschrift für Inklusion (2), online: <http://www.inklusion-online.net/index.php/inklusion-online/article/view/274/257>, zuletzt geprüft am 28.08.17.
- 151 Marianne Hirschberg/Christian Papadopoulos, »Reasonable Accommodation« and »Accessibility«, Human Rights Instruments Relating to Inclusion and Exclusion in the Labor Market, in: Societies 1 (2016), DOI:10.3390/soc6010003, S. 13.

- 152 Marianne Hirschberg, Fragilität des Körpers. Ein menschenwürdiges Leben durch persönliche Assistenz, in: Caroline Welsh, Christoph Ostgathe, Andreas Frewer und Heiner Bielefeldt (Hrsg.), *Autonomie und Menschenrechte am Lebensende. Theoretische Grundlagen und Reflexionen aus der Praxis*, Bielefeld 2016, S. 2.
- 153 Vgl. M. Hirschberg (Anm. 152), S. 11 f.
- 154 Vgl. M. Hirschberg (Anm. 152), S. 11 f.
- 155 Vgl. Prognos AG (Anm. 139).