



Miriam Düber | Albrecht Rohrmann |
Marcus Windisch (Hrsg.)

Barrierefreie Partizipation

Entwicklungen, Herausforderungen
und Lösungsansätze auf dem Weg zu
einer neuen Kultur der Beteiligung

BELTZ JUVENTA

Leseprobe aus: Düber, Rohrmann, Windisch (Hrsg.), Barrierefreies Partizipation, ISBN 978-3-7799-4215-3

© 2015 Beltz Verlag, Weinheim Basel

<http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-4215-3>

Albrecht Rohrmann, Marcus Windisch &
Miriam Düber

Barrierefreie Partizipation – Annäherung an ein Thema

Der Begriff der Partizipation ist vielschichtig und wird in unterschiedlichsten Zusammenhängen gebraucht. Dabei lässt sich eine Erweiterung von der (politischen) Beteiligung hin zu einem offeneren Ansatz zur Klärung des Verhältnisses der einzelnen Person zu einer sozialen Gruppe feststellen. Darauf deutet bereits die Verwendung der Begriffe Teilnahme, Teilhabe, Mitbestimmung oder Mitgestaltung zur Erklärung des Fremdwortes hin. Im umfassendsten Sinne geht es um die aktive Einbezogenheit in soziale Situationen. Diese ist untrennbar durch Zugehörigkeit auf der einen Seite und Einflussnahme auf der anderen Seite geprägt. Die Offenheit des Begriffes und der sich damit verbindenden Konzepte bietet einerseits die Chance eines interdisziplinären Dialogs, in dem die Partizipationschancen von sozialen Gruppen aus unterschiedlichen Perspektiven in den Blick genommen werden. Andererseits besteht die Gefahr, dass dabei bestimmte Dimensionen, insbesondere die der Einflussnahme, ausgeklammert werden.

Der Begriff der Partizipation hat eine normative Konnotation. Dieser bezieht sich insbesondere auf das Postulat der Mitbestimmung in sozialen Situationen, das mit der Idee der Demokratie einhergeht. Hinsichtlich des Zugangs zu sozialen Situationen, gilt die normative Forderung der Gleichberechtigung und der Chancengleichheit. Der Begriff der barrierefreien Partizipation markiert, dass die Partizipation hinsichtlich der Zugänge zu sozialen Situationen und der Mitgestaltung dieser Situationen faktisch nicht dem Anspruch der Gleichberechtigung und der demokratischen Beteiligung entspricht und dass daher entsprechende Maßnahmen ergriffen werden müssen. Barrieren werden intentional oder nicht-intentional gebildet und verhindern oder erschweren Zugänge und Nutzungsmöglichkeiten für bestimmte Gruppen. Nur in wenigen Fällen sind Barrieren unmittelbar sichtbar, wie Schlagbäume oder Treppen für mobilitätsbeeinträchtigte Menschen. Zumeist müssen ihr Vorhandensein und ihre Wirkung in sozialen Situationen bezogen auf konkrete Partizipationschancen hin analysiert werden. Mit der Verwendung des Begriffs ‚barrierefrei‘, der insbesondere im Behinderungsdis-

kurs verortet ist, soll ein Focus dieser Publikation auf die soziale Gruppe der Menschen gelegt werden, die mittels Zuschreibungen als behindert bezeichnet werden. Die damit angesprochenen räumlichen, sprachlichen und kulturellen Barrieren betreffen allerdings immer zugleich auch andere soziale Gruppen und sie verknüpfen sich in unterschiedlicher Weise in individuellen Lebenslagen. Dennoch erscheint es sinnvoll, nicht pauschal beispielsweise von sozial benachteiligten Gruppen zu sprechen, sondern konkrete Probleme der Partizipation und ihre Wirkungen in Bezug auf bestimmte soziale Gruppen zu analysieren, um dies mit Möglichkeiten der Kritik und Überwindung der Partizipationsbarrieren zu verknüpfen.

Die UN-Behindertenrechtskonvention begreift Behinderung als Ergebnis einer Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigung und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren. Die Art und Weise der Einbeziehung in soziale Situationen wird hier nicht als Problem von Menschen mit Behinderungen verstanden, sondern als Ursache von Behinderung. Dies begründet die gesellschaftliche Relevanz von barrierefreier Partizipation. Es handelt sich nicht um die Beschreibung eines Idealzustandes, sondern um ein kritisches Korrektiv gegenüber Strukturen und Prozessen, die als Barrieren zu identifizieren sind.

Partizipation beschreibt eine aktive, individuelle Interaktion in sozialen Situationen, zu dessen Realisierung der Einzelne zum einen über eine entsprechende Motivation verfügen, zum anderen die Möglichkeit vorhanden sein muss. Auf letzteres zielt Inklusion, die insofern die Voraussetzung für Teilhabe schafft.

Die Sicherung von Teilhaberechten ist eng mit dem Sozialrecht verknüpft und entspricht einem bestimmten Verständnis von Sozialpolitik, bei dem es vor allem um die Regulierung von Verteilungskonflikten hinsichtlich des Zugangs zu sozial bedeutsamen, aber ungleich verteilten Gütern, wie Arbeit, Bildung oder Gesundheit geht (Beck 2013, S. 5). Das Sozialrecht geht dabei selbstverständlich davon aus, dass es sich um Rechte von Bürgern handelt, deren allgemeine Beteiligungsrechte durch Grundrechte und entsprechende Verfahren gesichert sind. Im Unterschied zu Teilhaberechten im Sozialrecht kann bei dem Recht auf Partizipation im Sinne der Mitbestimmung und Mitgestaltung nicht nach Zielgruppen unterschieden werden. Es handelt sich dem Wesen nach um ein allgemeines und gleiches Recht. Beteiligungsmöglichkeiten werden in unterschiedlichen Formen wahrgenommen, die – wie beispielsweise Wahlen – rechtlich vorgegeben sind oder auf unkonventionelle Weise eingefordert werden. Sie sind auf die Gestaltung von öffentlichen Angelegenheiten bezogen. Im Falle der Inanspruchnahme von Sozialleistungen haben deren Ausgestaltung jedoch erhebliche Auswirkungen auf die individuelle Lebensführung. Leistungsberechtigungen und Sozialleistungen verknüpfen sich immer mit gesellschaftlichen Vorstellun-

gen über Problemlagen und dem Umgang damit. Dies führt zu einer Kontrolle der Leistungsberechtigten, die sich erheblich auf ihre Partizipationsmöglichkeiten auswirken kann. In diesem Zusammenhang bezieht sich der Anspruch auf Selbstbestimmung auf Partizipationsrechte. Dabei geht es sowohl um die sozialpolitische Ausgestaltung von Leistungen wie auch um die Gestaltung der individuellen Lebensführung. Dies wird beispielhaft deutlich an der Kritik in Bezug auf Sondereinrichtungen für Menschen mit Behinderungen. Diese prägen bis heute in vielen Bereichen ohne Alternative das Unterstützungsangebot und haben erhebliche Auswirkungen auf Teilhabechancen sowie die individuelle Lebensführung. Beteiligungsrechte haben daher Bedeutung bei der Ausgestaltung von politischen Maßnahmen, bei der Ausarbeitung von Gesetzen, bei der Entscheidung über Teilhabeleistungen im Einzelfall und im Prozess der Erbringung von sozialen Dienstleistungen.

Um die Möglichkeiten der Entwicklung einer barrierefreien Partizipation zu bestimmen, sollen in diesem Beitrag wie auch in der Publikation insgesamt drei wesentliche Dimensionen unterschieden werden. Im Folgenden sollen diese im Sinne eines Problemaufrisses vorgestellt werden. Es wird eine allgemeine Problemstellung betreffs eines bestimmten Partizipationsaspektes diskutiert, die exemplarisch an den Entwicklungen im Diskurs über Behinderungen skizziert wird. So wird dem Anliegen der Publikation, Partizipation strukturell barrierefrei zu gestalten und dabei insbesondere auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen einzugehen, entsprochen.

1. Partizipation im Kontext der Menschenrechte

Ein Grund- oder Menschenrecht auf Partizipation ist umstritten. Der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948 – Art. 21) und dem Menschenrechtsabkommen über bürgerliche und politische Rechte (1966 – Art. 25) liegt ein enger Politikbegriff zu Grunde (Baer 2012, S. 259). In beiden Dokumenten wird lediglich die Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten thematisiert. Unterschieden wird allerdings zwischen einem umfassenden Recht der Beteiligung (take part) an öffentlichen Angelegenheiten, dem gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern und der demokratischen Willensbildung durch Wahlen. Diese Unterscheidung wurde, bedingt durch die Fokussierung der westlichen Länder auf die Bedeutung der Demokratie für die Menschenrechte, über lange Zeit nicht hinreichend thematisiert. Das Recht auf Beteiligung muss zudem in einem engen Zusammenhang zu Rechten der Meinungs- und Informationsfreiheit sowie der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gesehen werden.

Weitergehend kann auf die Bedeutung von Partizipation zur Legitimation der Menschenrechte verwiesen werden (Peter 2013). Menschenrechte

werden zwar in politischen Entscheidungsprozessen in Kraft gesetzt, sie legitimieren sich jedoch gerade nicht durch Mehrheitsentscheidungen. Die Bedeutung der Grund- und Menschenrechte liegt vielmehr darin, dass sie den Raum für politische Mehrheitsentscheidungen, die sich auf politische und territorial definierte Entitäten beziehen, eingrenzen. Zur Legitimation einer politischen Entscheidung bedarf es nicht nur einer Mehrheit. Die Entscheidungen müssen zugleich in Übereinstimmung mit den Grundrechten stehen. Dabei werden die durch eine nationale Verfassung garantierten Grundrechte zunehmend im Licht der sich dynamisch entwickelnden Menschenrechte interpretiert und ergänzt. Ein gutes Beispiel dafür ist die erstmalige Aufnahme des Ansatzes der Inklusion in ein völkerrechtlich verbindliches Dokument, in der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Ohne den Ansatz hier im Einzelnen diskutieren zu können (vgl. dazu Bielefeld 2009; Wansing 2013), verbindet sich damit eine Weiterentwicklung des Menschenrechtsdiskurses, da zum einen endgültig die klassische Unterscheidung von Freiheits-, Beteiligungs- und Sozialrechten überwunden wird und ein neuer Ansatz zur Vermeidung von Ausgrenzungsrisiken in modernen Gesellschaften formuliert wird. Am Beispiel der Entstehung und Erarbeitung der UN-BRK (s. unten) kann gezeigt werden, dass dazu Formen der Partizipation entwickelt wurden, die über die formalisierte Beteiligung an Entscheidungsprozessen hinausgeht. Menschenrechte und das System des Menschenrechtsschutzes stellen eine Reaktion auf Erfahrungen der Verletzung grundlegender Rechte von sozialen Gruppen dar, die durch die herrschenden Verfahren der Mehrheitsentscheidungen und der Repräsentation, ihre Interessen und grundlegenden Ansprüche auf Anerkennung nicht hinreichend durchsetzen können. Insofern trägt die Partizipation der betroffenen Gruppen an der Erarbeitung und Umsetzung der Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte zu deren Legitimation bei.

Mit der Entwicklung des Menschenrechtssystems und insbesondere der völkerrechtlich verbindlichen Konventionen findet eine zunehmende Anerkennung des umfassenden Ansatzes der Menschenrechte statt. So sind im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland lediglich die klassischen Freiheits- und Beteiligungsrechte verankert. Am Beispiel der Inklusionsdiskussion wird jedoch deutlich, dass sich die darin enthaltene Abgrenzung zu sozialen Menschenrechten nicht durchhalten lässt und insofern eine Unteilbarkeit von Menschenrechten anerkannt werden muss.

Mit der Konkretisierung der Menschenrechte auf bestimmte soziale Gruppen (im Rahmen der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979), der Kinderrechtskonvention (1989) und der Behindertenrechtskonvention (2006)) wurde die Frage der Partizipation im Menschenrechtsdiskurs virulent, da hier nicht die formale Gleichheit, sondern geeignete Maßnahmen zur Gleichstellung und zum Schutz vor Men-

schenrechtsverletzung im Vordergrund stehen. Die ‚Frauenrechtskonvention‘ fordert die Staaten auf ‚geeignete Maßnahmen‘ zur Beseitigung von Diskriminierungen zu ergreifen. In Artikel 7 werden dabei das Stimmrecht, das Recht auf Mitwirkungen (an der Ausarbeitung der Regierungspolitik und ihrer Umsetzung) sowie das Recht auf Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen unterschieden. Die ‚Kinderrechtskonvention‘ gestaltet das Partizipationsrecht als Individualrecht. Kinder haben das Recht, sich eine Meinung zu bilden, die Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten zu äußern und es besteht die Verpflichtung, den Willen des Kindes zu berücksichtigen. Erst die Umsetzung der Konvention hat zur Entwicklung von kollektiven Verfahren der Partizipation von Kindern geführt.

Die UN-Behindertenrechtskonvention kann noch stärker als die Frauenrechtskonvention als Ergebnis der Partizipation von Nichtregierungsorganisationen angesehen werden. Im Prozess der Erarbeitung wurden neue Formen der Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen entwickelt, die einen maßgeblichen Einfluss von Verbänden behinderter Menschen bewirkt hat (Bernstorff 2007, S. 1053 ff.). Bernstorff sieht die Bedeutung weniger in einer Demokratisierung der Rechtssetzung durch die Einfügung deliberativer¹ Formen der Willensbildung, er hebt vielmehr die „emanzipatorische Dynamik“ hervor, durch die Betroffene zu ebenbürtigen Gesprächspartner/innen der Regierung werden, „die Umsetzungsprozesse wenn nötig auch kritisch in der Gesamtheit thematisieren können“ (a.a.O., S. 1058). Die Konvention schreibt Beteiligungsrechte im Prozess der Umsetzung und Überwachung vor und formuliert den Gestaltungsauftrag „aktiv ein Umfeld zu fördern, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können“ (Art. 29). Das Thema der Partizipation wird so zu einem „Querschnittsanliegen“ (Hirschberg 2010, S. 1) der Konvention und es stellt sich die Frage wie barrierefreie Beteiligungsstrukturen zur Umsetzung der Konvention geschaffen werden können.

1 Der Begriff der deliberativen Demokratie wird an anderer Stelle des Textes erläutert.

2. Partizipation als politische Maxime

Partizipation stellt ein Kernelement der politischen Willensbildung dar und umfasst alle „Verhaltensweisen von Bürgern [...], die sie alleine oder mit anderen freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen“ (Kaase 2003, S. 495).

Die Barrieren der politischen Partizipation beginnen mit der unterschiedlichen Befähigung und unterstellten Fähigkeit zur Partizipation. In Bezug auf Menschen mit Behinderungen wird dies beispielsweise daran deutlich, dass an Förderschulen ein Politikunterricht nicht vorgesehen ist und so wichtige Grundlagen der politischen Bildung vernachlässigt werden. Insbesondere Abweichungen der ‚geistigen Fähigkeiten‘ und der ‚seelischen Gesundheit‘ verbinden sich mit der Einschätzung einer mangelnden Kompetenz zur und eines geringen Interesses an politischer Beteiligung. Gleichzeitig sollte es – im Sinne einer an Vermeidung von Benachteiligung orientierten und auf Selbstbestimmung zielenden – Rehabilitationspolitik (SGB IX § 1), ein Anliegen sein, die Beeinträchtigung der Teilhabe an Prozessen der Meinungsbildung und Entscheidung abzubauen. Dies drückt sich in den Leistungskatalogen der Rehabilitationsträger jedoch nicht aus, die die funktionale Versorgung in den Vordergrund stellen.

Die Teilhabe an Prozessen der demokratischen Willensbildung vollzieht sich durch Wahlen und die Repräsentation der Interessen unterschiedlicher sozialer Gruppen durch die Gewählten in Parlamenten. Die Verbreitung von Informationen über Wahlen und die Durchführung der Wahlen können dabei durchaus mit Barrieren verbunden sein. So begrenzen z.B. Informationen zur Wahl und Wahlbenachrichtigungen in schwer verständlicher Sprache, die Durchführung von Wahlen in Wahlräumen mit baulichen Barrieren oder mit Wahlunterlagen, die von blinden Menschen nicht gelesen oder von anderen Gruppen nicht verstanden werden, ganz konkret die Beteiligungsmöglichkeiten. Zudem dürfen beispielsweise Menschen mit Behinderungen, sofern sie in allen Bereichen unter einer rechtlichen Betreuung stehen, bislang nicht an Wahlen teilnehmen.

Zur Durchsetzung von Interessen ist die Bildung von Zusammenschlüssen möglich, die auf die Verfahren der Willensbildung Einfluss nehmen. Sie vertreten über die demokratische Willensbildung hinaus die Interessen der jeweiligen Gruppe und erleichtern die individuelle politische Beteiligung. Trotz formal demokratischer Verfahren werden die Interessen bestimmter Gruppen wirksamer vertreten als die anderer Gruppen. Ein relevanter Faktor ist dabei in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften die unterstellte Bedeutung für die Ökonomie. Die Politikwissenschaft spricht hier von ‚schwachen Interessen‘. Der Begriff ‚schwach‘ darf dabei nicht im Sinn einer Diskriminierung als unbedeutend verstanden werden. Es handelt sich

zumeist um die Interessen von benachteiligten Gruppen, „die über wenige Ressourcen verfügen und aus strukturellen Gründen politisch schwer organisierbar sind“ (Clement u. a. 2010, S. 7). Beide Faktoren können als Barrieren der politischen Partizipation verstanden werden.

Die Merkmale ‚schwacher Interessen‘ treffen auch auf Menschen mit Behinderungen zu. Hinsichtlich der Ressourcen ist leicht aufzuzeigen, dass Menschen durch die Ausgrenzung aus dem Erwerbssystem über vergleichsweise weniger materielle Ressourcen verfügen. Auch die – häufig mit einer Beeinträchtigung verbundenen – erschwerten Bedingungen der Alltagsbewältigung führen dazu, dass die Ressourcen für die Artikulation und Durchsetzung der Interessen begrenzt sind. Die Organisierbarkeit der Interessen wird insbesondere durch zwei Faktoren erschwert:

1. Die Zugehörigkeit zur Gruppe der Menschen mit Behinderungen erfolgt über ein zugeschriebenes Merkmal, das nicht zwangsläufig zu einer homogenen Gruppe mit gleichen Interessen und einem Gefühl der Zusammengehörigkeit führt. Es kann sogar von einer Konkurrenz der Interessen gesprochen werden, wenn es zum Beispiel bei der Begründung von Leistungsansprüchen um die Frage nach der Ursache einer Behinderung geht oder die Einschätzung der Schwere einer Beeinträchtigung. Die Zuschreibung der Behinderung begründet Leistungsansprüche, in vielen Fällen wird sie jedoch nicht zu einem Bestandteil der Selbstbeschreibung. Es ist vielmehr häufig Bestandteil des Stigma-Managements, dass eine Behinderung nicht bekannt gegeben wird oder Bezeichnungen wie chronisch krank der Vorzug gegeben wird.
2. Die Interessen der Gruppen von Menschen mit Behinderungen sind komplex und widersprüchlich. Das Beispiel der Barrierefreiheit macht deutlich, dass es nicht ganz einfach ist, die unterschiedlichen Interessen von Behindertengruppen zu berücksichtigen. So bestehen bereits bei der baulichen Gestaltung der Umwelt unterschiedliche oder sogar gegensätzliche Interessen. Genannt sei beispielhaft die Absenkung von Bordsteinen für Nutzer/innen von Rollstühlen, die für Menschen mit einer Sehbehinderung als Orientierung dienen. Fragen der Barrierefreiheit für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen stellen sich als äußerst komplex und nur schwer realisierbar dar.

Der Klassifizierung als ‚schwache Interessen‘ zum Trotz lässt sich beobachten, dass es zu einer starken Zunahme von Interessenverbänden kommt, gerade in dem Bereich der Interessen, „die lange Zeit als schwach repräsentiert und kaum organisierbar galten“ (Winter/Willems 2000, S. 9). Dies lässt sich auch im Hinblick auf die Interessen von Menschen mit Behinderungen feststellen. Die Auseinandersetzung mit den Ansatzpunkten dieser Interessen-

organisation, ihren Durchsetzungschancen und -grenzen, liefert daher wichtige Erkenntnisse für die Entwicklung einer barrierefreien Partizipation.

Hinsichtlich der Beteiligung an der demokratischen Willensbildung durch Wahlen und der Bildung von Interessensvertretung ergibt sich in Bezug auf Menschen mit Behinderungen eine interessante Spannung. Der Teilhaberbericht der Bundesregierung stellt anhand von Daten des Sozioökonomischen Panels heraus, dass Menschen mit Behinderungen mit den Möglichkeiten der Partizipation am allgemeinen politischen Leben weniger zufrieden sind als der Durchschnitt der Bevölkerung und sich nicht so häufig an politischen Wahlen beteiligen (BMAS 2013, S. 240 ff.). Sie äußern sich als weniger zufrieden mit der Demokratie, interessieren sich tendenziell seltener für Politik. Ohne dies mit empirischen Daten belegen zu können, kann angenommen werden, dass Menschen mit Behinderungen in Parlamenten unterrepräsentiert sind. Ihre unterstellten Interessen werden auf allen Ebenen eher stellvertretend durch Organisationen der Wohlfahrtspflege repräsentiert, die mit Schwerpunkt auf der Sozialpolitik und spezialisierte Felder der Rehabilitations- und Behindertenpolitik vergleichsweise gut vertreten werden.

Der skeptischen Einstellung gegenüber konventionellen Formen der Beteiligung durch Menschen mit Behinderungen stehen die Wahrnehmung einer starken Selbstorganisation von Menschen mit Behinderungen in der Selbsthilfe und ein selbstbewusstes Auftreten der Behindertenbewegung gegenüber. Dabei kann die Selbstorganisation von Menschen mit Behinderungen auf eine lange Tradition zurückblicken. Nach den beiden Weltkriegen ist es den Kriegsgeschädigten auf der Grundlage der Selbsthilfe und der Bildung von Verbänden gelungen, eine mächtige Interessenvertretung aufzubauen, die maßgeblichen Einfluss auf die Sozialgesetzgebung genommen hat und nimmt. In den 1950er und 60er Jahren folgte eine Welle der Angehörigenselbsthilfe, die entscheidende Impulse für die Weiterentwicklung von Unterstützungsangeboten, insbesondere im Bereich der Eingliederungshilfe gegeben hat. Die Behindertenpolitik der 1980er wurde maßgeblich beeinflusst durch die Entstehung der sogenannten neuen sozialen Bewegungen von einer Welle der Gründung von Selbsthilfegruppen und der Formierung einer sich provokant als ‚Krüppelbewegung‘ bezeichnenden politischen Bewegung, die maßgeblich zur Veränderung des gesellschaftlichen Bildes von Behinderung und zur Etablierung einer auf Gleichstellung zielenden Behindertenpolitik beigetragen hat. Diese Selbstorganisation „ist ein Beispiel für eine gegen viele Widerstände politisch erfolgreich erkämpfte, selbstorganisierte Partizipationsstrategie“ (von Kardorff 2014, S. 11). Der seit den 1990ern international verbreitete Slogan ‚Nothing about us, without us‘ – ‚Nichts über uns, ohne uns‘ bringt den damit verbundenen Anspruch und das Selbstbewusstsein der hier engagierten Menschen mit Behinderungen

treffend zum Ausdruck. Er lässt sich unmittelbar mit einer Kritik eines auf Fürsorge und Entmündigung zielenden Verständnisses von Behinderung und einer entsprechenden Behindertenpolitik in Beziehung setzen. Es werden zugleich ein individueller Anspruch auf Selbstbestimmung und ein politischer Anspruch auf Beteiligung formuliert. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wer in dem Slogan mit ‚uns‘ gemeint ist? Anders als in der empirischen Sozialforschung geht es nicht um die Gruppe der amtlich anerkannten Schwerbehinderten, sondern um die in Aktionsgruppen, in Selbsthilfe und Verbänden engagierten Personen. Dies schließt auch Angehörige von Menschen mit Behinderungen und professionell in Verbänden und Politik tätige Personen ein. Dass sich hier selbst ermächtigende ‚wir‘ wird undeutlich und schwer abgrenzbar, wenn es nicht um eine Gruppe konkret handelnder Personen geht, die in direkter Aktion eine Beteiligung einfordert, sondern um eine allgemeine politische Forderung der politischen Beteiligung. Diese erfolgt über Gruppen und Verbände, deren Legitimation ungeklärt bleibt. Schaut man sich beispielsweise die Mitgliederliste des Deutschen Behindertenrates (<http://www.deutscher-behindertenrat.de/ID25209>) oder die Gruppen, die als Nichtregierungsorganisation kritisch die staatliche Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention verfolgen (www.brk-allianz.de) an, so werden durch die dort mitarbeitenden Organisationen zweifellos Menschen mit Behinderungen vertreten. Allerdings sind nicht alle Menschen mit Behinderungen vertreten, sondern nur die, die Mitglied in einem oder mehreren Verbänden sind. Außerdem sind auch Organisationen beteiligt, deren Schwerpunkt die professionelle Unterstützung von Menschen mit Behinderungen bildet. Das Mandat zur Vertretung legitimiert sich durch Selbsterklärung und Anerkennung als einschlägig tätige Organisation.

Die generell zu beobachtende rückläufige Wahlbeteiligung, weist auf ein Grundproblem der repräsentativen Demokratie hin. Die politischen Eliten sind auf die Legitimation durch Wahlen angewiesen, die die Wähler/innen aufgrund der wahrgenommenen Einflussmöglichkeiten immer weniger bereit sind zu gewähren. Die politischen Eliten sind gleichzeitig bemüht, ihre Macht und stabile Strukturen der Machtausübung zu erhalten und Beteiligungsangebote zu erweitern.

Es lassen sich dabei zwei Reaktionsweisen unterscheiden, die für den Ansatz der barrierefreien Partizipation bedeutsam sind. Zum einen werden erweiterte Möglichkeiten der Partizipation angeboten. Insbesondere auf kommunaler Ebene ist dies durch die Verbesserung der Möglichkeiten von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu beobachten. Sie ergänzen die Formen der repräsentativen Demokratie punktuell durch Elemente der direkten Beteiligung. Recherchiert man in der Datenbank zu den bisher durchgeführten Bürgerbegehren (<http://www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html>), so lässt sich feststellen, dass selten sozialpolitische Themen zum

Gegenstand werden. Es liegt nahe, dass mit diesen Verfahren eher Themen von gut organisierten und dominanten Gruppen zur Entscheidung gestellt werden. Erweiterte Partizipationsangebote führen also nicht unbedingt zu mehr Partizipationsmöglichkeiten von benachteiligten Gruppen (Klatt 2012) und zur Entwicklung einer barrierefreien Partizipation.

Zum anderen lassen sich Ansätze identifizieren, den Prozess der Willensbildung und der Beratung in der Entscheidungsvorbereitung transparenter und beteiligungsoffener zu gestalten. Beispiele sind die sog. ‚Runden Tische‘, Agendaprozesse und die Einrichtung von Beiräten zur Vorberaterung von Entscheidungen in den parlamentarischen Gremien. Auch der oben dargestellte Prozess der Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen in die Erarbeitung der UN-Behindertenrechtskonvention lässt sich hier zuordnen. Mit diesen Ansätzen verbindet sich ein Verständnis von Demokratie, nach dem der Prozess der Willensbildung durch eine argumentative Abwägung unterschiedlicher Standpunkte und Interessen und der Bildung von Kompromissen eine entscheidende Bedeutung zukommt. Habermas benutzt dafür in Abgrenzung zu einem liberalen und republikanischen Politikmodell den Begriff der deliberativen Demokratie. Es geht darum, Kommunikationsbedingungen herzustellen, „die der institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung ihre legitimierende Kraft verleihen“ (Habermas 1996, S. 285). Es kann jedoch bezweifelt werden, dass Runde Tische und Beiräte tatsächlich diese Funktion übernehmen können. Auch sie werden eher punktuell mit der Beratung von Sachfragen beschäftigt, die gleichzeitig und auch konkurrierend in den repräsentativen Gremien beraten werden. Eine Untersuchung der Satzung von Behindertenbeiräten (LAG SH NRW 2014, S. 14 ff.) zeigt, dass die Befassung mit Themen zumeist durch die Verwaltungsspitze gesteuert wird und die Möglichkeiten zur Einflussnahme äußerst begrenzt bleiben. Es besteht die Gefahr, dass die Befassung von beratenden Gremien eher der Legitimation von Entscheidungen, die an anderer Stelle getroffen werden, dient. Sie können insofern eine „Mitmachfälle“ (Wagner 2013) darstellen. Beteiligung darf nicht der De-Thematisierung von Ungleichheit und Ausgrenzung dienen. Sie muss vielmehr auf die Stärkung der Konfliktfähigkeit zielen.

Für eine barrierefreie Partizipation ist daher eine tatsächliche Stärkung der Artikulationsmöglichkeiten und der Durchsetzungsmacht von benachteiligten Personengruppen notwendig. Ansätze dafür bieten Zusammenschlüsse der Selbsthilfe und starke unabhängige Protest- und Aktionsgruppen. Der Bezug auf die Bürger- und Menschenrechte bietet dabei auch schwer zu organisierenden Interessen ein hohes Maß an Reputation (Roos 2000).

3. Partizipation als soziale Ressource

Auch in gesellschaftlichen Bereichen, die nicht unmittelbar politisch geprägt sind, gewinnt Beteiligung – beispielsweise unter dem Stichwort des bürgerschaftlichen Engagements – als wichtige soziale Ressource zunehmend an Relevanz. Im Rahmen dieses Beitrages und dieses Sammelbandes soll die partizipative Gestaltung von sozialen Dienstleistungen in den Mittelpunkt gestellt werden.

Die Forderung nach Selbstbestimmung als Anspruch auf die Kontrolle über die benötigten Unterstützungsleistungen, darf nicht den Blick darauf verstellen, dass bestimmte Personengruppen in höherem Maße als andere Menschen von der Verfügbarkeit von Unterstützungsleistungen und einer barrierefreien Infrastruktur in ihrem Lebensumfeld abhängig sind. Mit der Zielsetzung der barrierefreien Partizipation wird keineswegs ein sozialrechtlicher Leistungsanspruch in Frage gestellt. Dieser muss jedoch im Einzelfall aus einer verstehenden und beteiligungsorientierten Deutung der Wechselwirkung zwischen den Vorstellungen der zu unterstützenden Person und den sozialräumlichen Bedingungen entwickelt werden. Daher gilt es, wirksame Formen der Beteiligung an der individuellen Gestaltung von Dienstleistungen, der Angebotsentwicklung und einer übergreifenden Sozialplanung zu entwickeln.

Beteiligungsrechte in Bezug auf die Planung sozialer Dienste sind im Sozialrecht verankert. So sollen nach dem SGB IX die Leistungsträger „Verbände behinderter Menschen einschließlich der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Selbsthilfegruppen und der Interessenvertretungen behinderter Frauen“ (SGB IX § 19, Abs. 1) bei der Planung der regional erforderlichen Dienste beteiligen. In der Praxis ist jedoch festzustellen, dass sowohl dem regionalen Planungsauftrag als auch der Beteiligung nur selten nachgekommen wird. Im Bereich der Jugendhilfeplanung und einer zielgruppenübergreifenden kommunalen Sozialplanung werden jedoch bereits Erfahrungen mit partizipativen Planungsprozessen (Stork 2010) gemacht. Die Sichtweise der Adressat/inn/en von sozialen Dienstleistungen als ‚Expert/inn/en in eigener Sache‘ verdeutlicht den Vorteil partizipativer Ansätze. Sie tragen zur Vermeidung von Fehlplanungen bei und bieten Chancen zur Entwicklung flexibler und passgenauer Angebote. Insbesondere die Beteiligung von Menschen mit schweren und komplexen Behinderungen, ist dabei durch die Einbeziehung in Planungsgremien nicht hinreichend zu gewährleisten. In diesem Bereich besteht daher erheblicher Entwicklungs- und Forschungsbedarf zu Ansätzen barrierefreier Partizipation.

Auch die Mitwirkung in Diensten und Einrichtungen wird zunehmend gesetzlich geregelt. Die formalen Beteiligungsrechte beispielsweise von Räten, wohnbezogenen Diensten und Einrichtungen oder in Werkstätten für

Menschen mit Behinderungen sind dabei allerdings sehr begrenzt. Ansätze zur Selbstorganisation beispielsweise in Assistenzgenossenschaften oder in der Gründung von Trägervereinen durch Menschen mit Behinderungen sind bislang marginal geblieben. Hingegen finden sich häufiger Ansätze zur Einbeziehung von Nutzer/innen in die Arbeit von Vorständen bei Trägerorganisationen. So sieht beispielsweise die Satzung der Bundesvereinigung Lebenshilfe die Bildung eines Rates von Menschen mit Behinderung vor, der wiederum ein Mitglied für den Vorstand vorschlägt (www.lebenshilfe.de). Eine andere Form der Beteiligung bieten partizipative Verfahren der Qualitätsentwicklung und Verfahren der Nutzerevaluation (Konrad/Schützhoff 2010). Bei fast allen Formen der Beteiligung scheint ein Modell der Assistenz erforderlich, mit dem Adressat/inn/en von Hilfen geeignete Formen zur Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen entwickeln können. Unterstützung umfasst immer auch einen Auftrag zur politischen Bildung, durch die sich die Adressat/inn/en der Hilfen als Träger von Rechten wahrnehmen, die sie gegenüber Professionellen und Trägerorganisationen durchsetzen müssen.

Bei der Planung von individuellen Hilfen haben die Leistungsberechtigten ein Wunsch- und Wahlrecht. Dieses wird häufig realisiert durch die Einbeziehung in Verfahren der Hilfe- oder Teilhabeplanung. Ob es sich dabei allerdings tatsächlich um eine Beteiligung handelt, kann bezweifelt werden. Die asymmetrische Verteilung von Macht und Wissen in den entsprechenden Verfahren, ein stark standardisiertes Leistungsrecht und ein wenig flexibles Unterstützungsangebot stellen Barrieren der Partizipation dar.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Partizipation als Ressource bei der Planung und Erbringung sozialer Dienstleistungen in einem Spannungsverhältnis steht zu einer lediglich auf Legitimation zielenden formalen Beteiligung und Vereinnahmung.

4. Barrierefreie Partizipation auf kommunaler Ebene

Im Hinblick auf eine barrierefreie Partizipation in den oben skizzierten drei Dimensionen, ergeben sich jeweils ganz unterschiedliche Herausforderungen, die weiter diskutiert werden müssen. Prinzipiell stellen sich die Herausforderungen der barrierefreien Partizipation auf allen politischen Ebenen. Es spricht vieles dafür, der kommunalen Ebene besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Viele Verfahren zur erweiterten politischen Partizipation wurden auf kommunaler Ebene entwickelt und werden dort mit großem Erfolg zur Anwendung gebracht. Der Politikwissenschaftler Roland Roth (2011, S. 141) sieht historische und strukturelle Gründe, warum sich Formen erweiterter Partizipation gerade auf kommunaler Ebene entwickeln: „Die

Überschaubarkeit lokaler Zusammenhänge bietet besondere Lernchancen. Lokale Gemeinschaften haben nicht nur historisch immer wieder mit vielfältigen Formen demokratischer Selbstverwaltung experimentiert“. Auf der kommunalen Ebene realisiert sich Teilhabe, auch wenn die Bedingungen dafür nur zu einem geringen Maße durch kommunale Aktivitäten beeinflussbar sind. Auf der kommunalen Ebene ist die politische Selbstorganisation von Menschen mit Behinderungen vergleichsweise einfach möglich. Zugleich ist die Beteiligung durch unkonventionelle Formen der Beteiligung leichter zu realisieren. Zur Schärfung des Profils einer barrierefreien Partizipation ist es daher sinnvoll, Partizipationsansätze auf kommunaler Ebene in den Mittelpunkt der Überlegungen zu stellen.

Literatur

- Baer, S. (2012): Politische Mitwirkung. In: A Pollmann, A. und Lohmann, G. (Hrsg.): Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch. Stuttgart: Metzler, S. 259–261.
- Beck, I. (2013): Partizipation. Aspekte der Begründung und Umsetzung im Feld der Behinderung. In: Teilhabe 52, H. 1, S. 4–11.
- Bernstorff, J. (2007): Menschenrechte und Betroffenenrepräsentation: Entstehung und Inhalt eines UN-Antidiskriminierungsübereinkommens über die Rechte von behinderten Menschen. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 67, S. 1041–1063. www.zaoerv.de/67_2007/67_2007_4_a_1041_1064.pdf (Abruf 21.10.2011).
- Bielefeldt, H. (2009): Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin: Dt. Institut für Menschenrechte. files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d59_v1_file_4a3b65b2cc1f8_essay_zum_innovationspotenzial_der_un_behindertenrechtskonvention_auflage3.pdf (Abruf 29.6.2009).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2013-07-31-teilhabebericht.pdf?__blob=publicationFile (Abruf 16.7.2014).
- Clement, U./Nowak, J./Ruß, S./Scherrer, C. (2010): Einleitung: Public Governance und schwache Interessen. In: Dies. (Hrsg.): Public Governance und schwache Interessen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–25.
- Habermas, J. (1996): Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hirschberg, M. (2010): Partizipation – ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenkonvention. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin (Positionen – Monitoring Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Hrsg.), 3/2010). www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Positionen_nr_3_Partizipation_ein_Querschnittsanliegen_der_UN_Behindertenrechtskonvention.pdf (Abruf 09.12.2010).
- Kaase, M. (2003): Politische Beteiligung/Politische Partizipation. In: Andersen, U./Woyke, W. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Olden: Leske + Budrich, S. 495–500.

- Kardorff, E. (2014): Partizipation im aktuellen gesellschaftlichen Diskurs – Anmerkungen zur Vielfalt eines Konzepts und seiner Rolle in der Sozialarbeit. In: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 45, H. 2, S. 4–15.
- Klatt, J. (2012): Partizipation: Ein erstrebenswertes Ziel politischer Bildung? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 46-47/2012, S. 3–9.
- Konrad, M./Schützhoff, M. (2010): Nueva – Nutzerinnen und Nutzer evaluieren. Qualitätsmessung und -beschreibung aus Nutzerinnen- und Nutzerperspektive. In: *Teilhaber* 49, H. 3, S. 136–141.
- LAG SELBSTHILFE NRW (Hrsg.) (2014): Politische Partizipation in den Kommunen stärken! Zwischenergebnisse zum Projekt. lag-selbsthilfe-nrw.de/wp-content/uploads/2014/08/Zwischenbericht-Politische-Partizipation-2014.pdf (Abruf 26. 8. 2014).
- Peter, F. (2013): The Human Right to Political Participation. In: *Journal of Ethics & Social Philosophy* 7 (2). www.jesp.org/PDF/human_right_to_political_participation_final.pdf (Abruf 18. 8. 2014).
- Roos, A. (2000): Schwache Interessen und hohe Reputation. Die Legitimierung moralischer Forderungen und die Mobilisierung für Menschen- und Bürgerrechte. In: Willems, U./Winter, T. (Hrsg.): *Politische Repräsentation schwacher Interessen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 241–259.
- Roth, R. (2011): *Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation*. Lizenzausgabe. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Stork, R. (2010): Beteiligungsprozesse in der Jugendhilfeplanung. In: Maykus, S./Schöne, R. (Hrsg.): *Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Wagner, T. (2013): *Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument*. Köln: PapyRossa Verlag (Neue kleine Bibliothek, 193).
- Waldschmidt, A. (2009): Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen und Benachteiligungen. In: Orthmann-Bless, D (Hrsg.): *Lebensgestaltung bei Behinderungen und Benachteiligungen im Erwachsenenalter und Alter*. Baltmannsweiler: Schneider-Verlag Hohengehren, S. 118–152.
- Wansing, G. (2012): Der Inklusionsbegriff in der Behindertenrechtskonvention. In: Welke, A. (Hrsg.): *UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen*. Berlin: Eigenverl. des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, S. 93–103.
- Winter, T./Willems, U. (2000): Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung. In: Willems, U./Winter, T. (Hrsg.): *Politische Repräsentation schwacher Interessen*. Opladen: Leske + Budrich, S. 9–36.