

**Dr. Rolf Schmachtenberg**

---

### **Bürgerschaftliches Engagement im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention**

#### **Die UN-BRK und ihr Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement**

2016 jährt sich zum zehnten Mal das Inkrafttreten des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, kurz UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Am 13. Dezember 2006 wurde sie von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen. Die UN-BRK stellt ausdrücklich fest, was eigentlich selbstverständlich sein sollte – dass Menschenrechte auch für Menschen mit Behinderungen gelten.

Seit dem 26. März 2009 ist die UN-BRK auch für Deutschland verbindliche Richtschnur für eine menschenrechtsbasierte Politik und Auftrag, den Weg hin zu einer inklusiven Gesellschaft in allen Lebensbereichen kontinuierlich zu beschreiten. Im Fokus der politischen Diskussion stehen hierbei zumeist die Fragen, wie ein inklusives Bildungssystem, ein inklusiver Arbeitsmarkt oder ein inklusiver Sozialraum im Sinne der UN-BRK gestaltet werden können. Vergleichsweise wenig im Blick stand bislang das Thema „Engagement von Menschen mit Behinderungen“. Aus meiner Sicht zu Unrecht, verkörpert es doch exemplarisch auf ganz besondere Weise die Ziele der UN-BRK. Denn es konkretisiert den Gedanken der Inklusion im Hinblick auf die Abkehr von der Fürsorge und den Weg hin zur selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und auch ihrer Wahrnehmung als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft.

Explizit findet das Thema in Artikel 29 der Konvention Erwähnung. Nach Art. 29 lit. b) sollen die Vertragsstaaten aktiv ein Umfeld fördern, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können. Möglich sein soll dies unter anderem in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben ihres Landes befassen. Die Vertragsstaaten der UN-BRK haben diese Mitwirkung zu begünstigen. Wie sie dies tun, ist allerdings ihrem Gestaltungsspielraum überlassen.

In Betracht kommen unter anderem Maßnahmen der Bewusstseinsbildung. Auch hierfür liefert die UN-BRK Anhaltspunkte. So wird in der Präambel, lit. m) explizit die „Anerkennung des wertvollen Beitrags gefordert, den Menschen mit Behinderungen zum allgemeinen Wohl und zur Vielfalt ihrer Gemeinschaft leisten und leisten können“. Anknüpfend an die Präambel verpflichten sich die Vertragsstaaten nach Art. 8 Abs. 1 lit. c), wirksame und geeignete

Maßnahmen zu ergreifen, um das Bewusstsein für die Fähigkeiten und den Beitrag von Menschen mit Behinderungen zu fördern, den diese zum allgemeinen Wohl und zur Vielfalt der Gesellschaft leisten können.

Aus der menschenrechtlichen Perspektive des UN-Übereinkommens sind Menschen mit Behinderungen keine Objekte der Fürsorge. Stattdessen sind sie gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger mit individuellen Fertigkeiten und Fähigkeiten, die sie in den Dienst der Gesellschaft stellen können, sofern man ihnen die Möglichkeit dazu bietet. Da die innerstaatliche Umsetzung der UN-BRK nach Art. 33 nicht nur der staatlichen Ebene, sondern auch der Zivilgesellschaft obliegt, sind zudem beide Ebenen gefordert, die Förderung, Verbreitung und Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements nicht nur für, sondern auch von Menschen mit Behinderungen durch rechtliche Verbesserungen, aber auch ganz praktische Maßnahmen voranzubringen. Allerdings können die hierfür erforderlichen Bedingungen von staatlicher Seite nur in einem schrittweisen Prozess geschaffen werden. Denn das Leistungsrecht nach Art. 29 lit. b) gehört mit zu der Gruppe der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der UN-BRK, für die der sogenannte Vorbehalt der progressiven, also schrittweisen Realisierung nach Art. 4 Abs. 2 gilt. Es besteht dennoch die Verpflichtung der Staaten, so schnell und wirksam wie möglich, Schritte zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einzuleiten (vgl. Deutscher Bundestag 2008: 46).

Doch nicht nur rechtlich, sondern auch ganz faktisch besteht Handlungsbedarf. Laut dem Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen aus dem Jahr 2013 engagieren sich Menschen mit einer anerkannten Behinderung über alle Altersklassen hinweg seltener in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten als Menschen ohne anerkannte Behinderung. Nur in der Altersklasse der 30- bis 49-Jährigen liegt die Intensität des ehrenamtlichen Engagements etwa gleichauf. Während bei Menschen ohne anerkannte Behinderung der Anteil der ehrenamtlich Tätigen unabhängig vom Alter etwa auf ähnlichem Niveau verbleibt und erst bei den 80-Jährigen und Älteren stark absinkt, zeigt sich bei Menschen mit einer anerkannten Behinderung eine stärkere Altersabhängigkeit der Beteiligung. Am deutlichsten fallen die Unterschiede jedoch in der jüngsten Altersklasse aus: Junge Erwachsene mit einer anerkannten Behinderung engagieren sich mit einem Anteil von zwölf Prozent deutlich seltener als Gleichaltrige ohne anerkannte Behinderung (31 Prozent). Zwischen Männern und Frauen mit anerkannter Behinderung zeigen sich nur geringfügige Unterschiede. Mit steigendem Grad der Behinderung nimmt jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass sich Erwachsene ehrenamtlich engagieren, deutlich ab: Menschen mit einem Grad der Behinderung unterhalb der Schwerbehinderungsschwelle gehen mehr als doppelt so häufig ehrenamtlichen Tätigkeiten nach als Menschen mit einem Grad der Behinderung, der bei 90 oder höher liegt. Ein wichtiger zivilgesellschaftlicher Bereich, in dem sich die Interessen von Menschen mit Beeinträchtigungen im Sinne der Selbstorganisation formieren, sind vor allem Behindertenorganisationen und Selbsthilfegruppen (vgl. Bundesregierung 2013a: 247f.).

## **Der NAP und die Inklusionstage 2013 als Antriebsfeder**

Bereits 2011 wurde im *Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK* (NAP) unter anderem das Ziel verankert, bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Behinderung sichtbar zu machen und zu würdigen (vgl. BMAS 2011: 181). Daher widmete sich im Mai 2013 die Veranstaltung *Inklusionstage* auf Einladung des für den NAP federführenden Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) in Kooperation mit dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa) und der Aktion Mensch mit einem Thementag den speziellen Herausforderungen bürgerschaftlichen Engagements von Menschen mit Behinderungen. Dabei wurden erfolgreiche Beispiele präsentiert, aber auch Probleme benannt: fehlende oder nicht finanzierbare Assistenz, mangelnde Barrierefreiheit im Bereich der Kommunikation oder die mangelnde Barrierefreiheit von Verkehrsmitteln und Gebäuden. Die Inklusionstage 2013 boten damit eine gute Grundlage für alle beteiligten Akteure, um das Thema von ihrem jeweiligen Blickwinkel aus weiter zu vertiefen, also sowohl aus der staatlichen als auch der zivilgesellschaftlichen Perspektive.

## **Politische Impulse**

Auch gab und gibt es Impulse von politischer Ebene. Im aktuellen Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode ist ausdrücklich das Ziel benannt, die Voraussetzungen für ehrenamtliches Engagement zu verbessern (vgl. Bundesregierung 2013b: 111). Und hierzu gehören im Sinne eines inklusiven Ansatzes selbstverständlich auch Menschen mit Behinderungen als Zielgruppe. Gleichzeitig wurde im Koalitionsvertrag die Weiterentwicklung des NAP unter Beteiligung der Menschen mit Behinderungen und deren Organisationen vereinbart (ebd.: 110). Dieser Auftrag wurde inzwischen weitgehend umgesetzt. Voraussichtlich im Juni 2016 wird der Entwurf des weiterentwickelten NAP („NAP 2.0“) nach Anhörung der Verbände und Abschluss der Ressortabstimmung dem Bundeskabinett zur Entscheidung vorgelegt werden.

## **Das Thema Ehrenamt im NAP 2.0**

Im Handlungsfeld „Kultur, Freizeit und Sport“ des NAP 2.0 wird dabei das Thema Ehrenamt verstetigt. Unter anderem wird das Projekt des BBE *Forum Inklusive Gesellschaft*, das vom BMAS aus Mitteln des NAP finanziell gefördert worden ist, als Maßnahme im NAP 2.0 verankert werden. Das Projekt hat Modellcharakter, da es unter engem Bezug zu den entsprechenden Vorgaben der UN-BRK – zum Beispiel dem Recht auf Mobilität nach Artikel 20 UN-BRK, dem Recht auf Bildung nach Artikel 24 UN-BRK und dem Recht auf Gesundheit nach Artikel 25 UN-BRK – bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Behinderungen erstmals unter einem ganzheitlichen thematischen Ansatz in den Fokus genommen und einen großen Adressatenkreis von Akteuren zum Beispiel aus Ministerien auf Bundes- und Landesebene, der Politik, aus Unternehmen, der Wissenschaft, von Trägern der freien Wohl-

fahrtspflege, der Behindertenselbsthilfe und von Freiwilligenagenturen angesprochen hat. Und so breit wie das Themenspektrum der sechs Foren, die zwischen Januar 2015 und Mai 2016 stattgefunden haben, ist auch das Spektrum der Handlungsempfehlungen ausgefallen, die aus dem BBE-Projekt entwickelt worden sind. Sie reichen von Vorschlägen für die gesetzliche Verankerung von Assistenzleistungen zur Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements über bewusstseinsbildende Maßnahmen bei Einrichtungen der Behindertenhilfe und Selbsthilfe und die Entwicklung von Checklisten bis hin zur Schaffung von Netzwerkstrukturen, über die positive Beispiele für inklusives Engagement vermittelt werden können. Die Handlungsempfehlungen lassen sich auf den gemeinsamen Nenner bringen, dass bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Behinderungen nicht nur isoliert betrachtet werden kann. Das heißt, dass z. B. die Gewährleistung von Unterstützung oder die Schaffung eines barrierefreien ÖPNV oder die Verwendung von Leichter Sprache Rahmenbedingungen sind, die nicht nur, aber auch insoweit Voraussetzungen für ehrenamtliches Engagement schaffen können. Zugleich zeigt sich, dass Politik wie Zivilgesellschaft gemeinsam gefordert sind, die Bedingungen für das bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Behinderungen zu verbessern. Als nächster Schritt ist vorgesehen, die Handlungsempfehlungen aus dem BBE-Projekt dem „Ausschuss zum Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention“ (NAP-Ausschuss) vorzustellen und gemeinsam zu diskutieren. Über den NAP-Ausschuss wird die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen in den Prozess der Umsetzung und der Weiterentwicklung des NAP im Sinne des Art. 4 Absatz 3 UN BRK aktiv einbezogen.

Im NAP 2.0 werden sich zum Thema Ehrenamt aber noch weitere Maßnahmen wiederfinden:

So ist bereits jetzt das Technische Hilfswerk (THW) ein positives Beispiel für inklusives ehrenamtliches Engagement. Zum 26. November 2014 trat die neue „Richtlinie über die Mitwirkung der Helferinnen und Helfer in der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk“ (THW-Mitwirkungsrichtlinie) in Kraft. Ziel des mit der neuen Richtlinie akzentuierten Paradigmenwechsels im THW ist es, die Vielfalt der Menschen auch in der ehrenamtlichen Helferschaft des THW abzubilden und möglichst vielen Männern und Frauen, insbesondere auch Menschen mit Behinderungen, vor Ort die Möglichkeit zu geben, an der wichtigen Aufgabe des Zivil- und Katastrophenschutzes in Deutschland an verantwortungsvoller Stelle mitzuwirken. Als Maßnahme im NAP 2.0 ist vorgesehen, die Richtlinie nun auch in der Praxis weiter mit Leben zu füllen.

Ein weiteres Vorhaben der Bundesregierung, das sich als Maßnahme im NAP 2.0 wiederfinden wird, ist das *Freiwillige Soziale Jahr Inklusion*. So soll mehr Menschen mit Behinderungen als bislang die Teilnahme an einem FSJ ermöglicht werden. Hierzu wird ein neues Tandem-Format erprobt, bei dem junge Menschen mit und ohne Behinderung gemeinsam als Tandem ein Freiwilliges Soziales Jahr absolvieren. Das Modellprojekt dient der praxisorientierten Auslotung von tatsächlichen Möglichkeiten und bestehenden Grenzen der Berücksichtigung

von Menschen mit Behinderungen im Ehrenamt. Die Ergebnisse sollen als Grundlage dienen zur generellen Identifikation und Elaboration nötiger Nachteilsausgleiche und Gelingensbedingungen für Menschen mit Behinderungen im Engagementbereich. Hier ist es sinnvoll, auch einen Abgleich mit den Erkenntnissen aus dem BBE-Projekt vorzunehmen.

Aber auch im Bereich der Gesetzgebung soll sich etwas tun, konkret mit der geplanten Reform der Eingliederungshilfe im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG). Um Rechtssicherheit und Rechtsklarheit in der Sozialen Teilhabe zu schaffen, ist ein neuer Leistungsbestand vorgesehen, mit dem der Begriff der Assistenzleistungen eingeführt wird. Die Assistenzleistungen dienen dem Ziel der selbstbestimmten Alltagsbewältigung und Tagesstrukturierung. Hierzu gehören insbesondere die Bereiche einer eigenständigen Lebensführung im eigenen Wohnraum bis hin zu den Bereichen Freizeitgestaltung wie beispielsweise Sport, Kultur und Gestaltung von Beziehungen zu Mitmenschen. In diesem Rahmen soll es zukünftig auch eine Regelung geben, durch die Menschen mit Behinderungen, die ein Ehrenamt ausüben, als Zeichen der besonderen Würdigung angemessene Aufwendungen für eine notwendige Unterstützung durch Personen aus dem familiären, befreundeten oder nachbarschaftlichen Umfeld erstattet werden, soweit die Unterstützung nicht zumutbar unentgeltlich erbracht werden kann. Die geplante Neuregelung soll die Unterstützung von ehrenamtlicher Betätigung als Leistung zur Förderung der Sozialen Teilhabe von Menschen mit einer Behinderung in den Mittelpunkt stellen, wobei sich die Unterstützung auf die Erstattung der durch niederschwellige Assistenzleistungen entstehenden Aufwendungen fokussiert.

Hier ergibt sich ein konkreter Anknüpfungspunkt zu einer entsprechenden Empfehlung aus dem BBE-Projekt *Forum Inklusive Gesellschaft*, Assistenzleistungen zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements von Menschen mit Behinderungen zu gewähren.

### **Zivilgesellschaftliche Impulse**

Auf der zivilgesellschaftlichen Ebene hat sich aber nicht nur das BBE in jüngster Zeit mit einem Modellprojekt zum bürgerschaftlichen Engagement von Menschen mit Behinderungen hervorgetan, sondern auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa), ihres Zeichens Mitgliedsorganisation des BBE und einer der Kooperationspartner des BMAS bei den Inklusionstagen 2013.

In dem auf fünf Jahre (September 2014 - August 2019) angelegten Modellprojekt „Sensibilisieren, Qualifizieren und Begleiten: Freiwilligenagenturen als inklusive Anlauf- und Netzwerkstellen für Engagement weiterentwickeln“ will die bagfa mit Unterstützung der Stiftung Deutsche Behindertenhilfe in einer Gesamtstrategie Freiwilligenagenturen zunächst für Inklusionsprozesse sensibilisieren und sie anschließend durch Qualifizierungs- und Begleitungsmaßnahmen zu Anlauf- und Netzwerkstellen für Engagement und Inklusion weiterentwickeln. Als Berater und Multiplikatoren vor Ort sollen Freiwilligenagenturen sich und ihre Netzwerke inklusiver gestalten können, in dem sie z. B. gemeinnützige Organisationen schulen, ihre Vernetzungsformate (z. B. Freiwilligentage, Freiwilligenmessen und Marktplätze)

öffnen und gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen und Kooperationspartnern Projekte zur Stärkung des inklusiven Engagements umsetzen. Von Anfang an wird das Projekt von Menschen mit Behinderungen maßgeblich begleitet, unter anderem über den Projektbeirat, in dem auch das BMAS vertreten ist.

### **Ausblick**

Es ist also einiges in Bewegung, sowohl auf staatlicher wie auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene. Bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Behinderungen ist mittlerweile als ein wichtiges Element ihrer gesellschaftlichen Teilhabe im Sinne der UN-BRK im politischen und gesellschaftlichen Diskurs präsent. Und die beschriebenen Aktivitäten auf den verschiedenen Ebenen geben Anlass zu Optimismus, dass die Aufmerksamkeit für das Thema in den kommenden Jahren noch zunehmen wird. Danken möchte ich an dieser Stelle all denjenigen, die durch stetes und ständiges Mitwirken hierzu einen Beitrag im „Bohren doch recht dicker Bretter“ geleistet haben.

### **Literatur**

Bundeministerium für Arbeit und Soziales (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Abruflbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-nationaler-aktionsplan-barriere-frei.pdf;jsessionid=69BFDF622EE7FEBC6564B88EE1A24B?\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-nationaler-aktionsplan-barriere-frei.pdf;jsessionid=69BFDF622EE7FEBC6564B88EE1A24B?_blob=publicationFile&v=2)

Bundesregierung (2013a): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen.

Bundesregierung (2013b): Koalitionsvertrag. abrufbar unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html>

Deutscher Bundestag (2008): Denkschrift der Bundesregierung, BT-Drs. 16/10808, S. 46.

### **Autor**

*Dr. Rolf Schmachtenberg leitet die Abteilung „Teilhabe, Belange behinderter Menschen, Soziale Entschädigung, Sozialhilfe“ im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Dort ist auch das Referat angesiedelt, das federführend die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention koordiniert.*

**Kontakt:** [rolf.schmachtenberg@bmas.bund.de](mailto:rolf.schmachtenberg@bmas.bund.de)

**Redaktion**

**BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland**

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

[newsletter@b-b-e.de](mailto:newsletter@b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)