



## Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

# Partizipation barrierefrei gestalten

Wie die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen auf Augenhöhe gelingen kann

### Position

**Menschen mit Behinderungen wollen das politische und öffentliche Leben mitgestalten können. Insbesondere Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen erleben jedoch, dass sie nicht auf Augenhöhe beteiligt werden. Dies lässt sich nur ändern mit zusätzlichen Ressourcen und einer gezielten strukturellen Unterstützung, auch in den Ländern und Kommunen.**

Auch im zehnten Jahr nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ist die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Deutschland keine Selbstverständlichkeit. Sie wird zwar im Bereich der Sozial- und Behindertenpolitik nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt, doch in weiten Teilen des politischen und öffentlichen Lebens noch immer nicht ernst genommen. Allerdings haben in den letzten Jahren immer mehr Verantwortliche in Bund, Ländern und Kommunen erkannt, dass wirksame Partizipation unabdingbar ist, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen durchzusetzen und die klaren Anforderungen der UN-BRK<sup>1</sup> zu erfüllen. Die Bereitschaft wächst, eingefahrene Wege zu verlassen, neue Formate zu testen und ungewohnte Verfahrensweisen zu erproben.

Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie gute Partizipation gelingen kann, immer wieder neu. Nach wie vor bestehen strukturelle Probleme, die Menschen mit Behinderungen tendenziell ausschließen. Hierzu zählen unter anderem folgende Aspekte:

- Es bestehen oft Schwierigkeiten, auf barrierefreie Räumlichkeiten zugreifen zu können. Auch

sind die Abläufe von Beteiligungsverfahren nicht so ausgestaltet, dass sie für Beteiligte mit unterschiedlichen Behinderungen gleichermaßen zugänglich sind. Oft sind die Fristen zur Stellungnahme viel zu kurz, und verfahrensrelevante Informationen werden oft nur im üblichen Standardformat angeboten. Insbesondere der Aspekt einfacher und Leichter Sprache kommt häufig zu kurz.

- Die finanziellen und personellen Kapazitäten von Selbstvertretungsorganisationen sind oft sehr beschränkt, insbesondere im Bereich ehrenamtlicher Tätigkeit. Um sich aber zu fachlichen Fragen kompetent äußern zu können, muss die Möglichkeit bestehen, sich das nötige Fachwissen anzueignen. Dies ist bei prekären Strukturen sehr schwierig. Die steigende Zahl an Beteiligungsprozessen in verschiedenen politischen Themenfeldern, zudem oft verbunden mit knappen Fristen, überfordert die Selbstvertretungsorganisationen daher rasch. Im Vergleich zu den besser aufgestellten Sozial- und Wohlfahrtsverbänden haben sie bei schwierigen Sachfragen weit schlechtere Chancen, inhaltlich Einfluss auszuüben. Hier ist nach wie vor ein deutliches Machtgefälle festzustellen.
- Menschen mit Behinderungen machen oft die Erfahrung, trotz hohem zeitlichen und fachlichen Aufwand nur wenig Einfluss zu haben. Beteiligung wird dann nur als Scheinpartizipation erlebt und die aufgewendete Zeit und Mühe als nutzlos vertan. Das hat mehrere

Gründe: Organisationen von Menschen mit Behinderungen nehmen ihre Beteiligung oft nicht als Kooperation auf Augenhöhe wahr. Es bleibt intransparent, welche Rolle und Einflussmöglichkeiten sie im konkreten Beteiligungsprozess haben. Sie erhalten wenig Rückmeldung dazu, in welcher Form ihre Empfehlungen, Anregungen oder Forderungen aufgegriffen wurden oder warum sie nicht umgesetzt wurden.

Einige dieser Aspekte nannte auch der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, als er 2015 den Stand der Umsetzung der UN-BRK in Deutschland bewertete. Mit Blick auf das Partizipationsgebot (Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK) zeigte er sich besorgt darüber, „dass Menschen mit Behinderungen die sinnstiftende und wirksame Partizipation an ihr Leben berührenden Entscheidungen nicht garantiert wird und dass es Defizite bei der barrierefreien Kommunikation gibt“, zudem kritisierte er „die mangelnde Klarheit bezüglich der jeweiligen Rollen und Funktionen bei der Umsetzung des Übereinkommens.“<sup>2</sup> Er empfahl Deutschland, „Rahmen für die inklusive, umfassende und transparente Partizipation von Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten (Selbstvertretungsorganisationen),“ zu entwickeln, und „Mittel bereitzustellen, um die Beteiligung der Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, insbesondere von kleineren Selbstvertretungsorganisationen, zu erleichtern.“<sup>3</sup>

### **Förderung und Aufbau von Kapazitäten**

Um diese Empfehlungen umzusetzen und die notwendigen Strukturen und Kompetenzen in der Zivilgesellschaft aufzubauen, sind fördernde Rahmenbedingungen notwendig. Insbesondere die Selbstvertretungsorganisationen müssen in die Lage versetzt werden, das für eine Beteiligung auf Augenhöhe nötige Fachwissen zu erwerben, nachhaltige Organisationsstrukturen aufzubauen und Assistenzkosten zu finanzieren.

Der Bund hat mit der Überarbeitung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) ein gutes Beispiel gegeben und 2017 einen sogenannten Partizipationsfonds eingerichtet.<sup>4</sup> Mit diesem jährlich mit einer Million Euro ausgestatteten Fonds sollen Selbstvertretungsorganisationen finanziell unterstützt werden, im Hinblick auf

Kompetenzaufbau, Nachwuchsförderung, Strukturentwicklung, technische Hilfsmittel, Assistenzleistungen oder die Nutzung von Leichter Sprache und von Deutscher Gebärdensprache. Positiv hervorzuheben ist dabei insbesondere, dass auch die Auswahl und Bewilligung der Fördermittel partizipativ über einen Beirat erfolgt. Im Sinne eines lernenden Systems sollte mittelfristig geprüft werden, ob diese Förderung kleinere Organisationen tatsächlich stärken kann oder ob der beträchtliche Verwaltungsaufwand zu viele Ressourcen bindet.

Die Einrichtung dieses Fonds auf Bundesebene ist ein wichtiges Signal. Nun müssen ähnliche Instrumente in den Ländern und Kommunen entwickelt werden, um wirksame Partizipation auch in bildungspolitischen, städteplanerischen und baurechtlichen Fragen oder im Bereich des kommunalen Nahverkehrs zu gewährleisten.

### **Gute Rahmenbedingungen, klare Rollen und Befugnisse**

Mit einem Partizipationsfonds in Bund und Ländern allein ist es jedoch nicht getan. Ebenso wichtig sind geeignete Rahmenbedingungen für die Beteiligungsprozesse selbst; diese kann ein Partizipationsfonds nicht ersetzen, er kann bestenfalls ausgleichend wirken.

Gefordert ist die barrierefreie Gestaltung des gesamten Beteiligungsprozesses. Dazu gehören zugängliche Informationen und Kommunikationshilfen wie etwa Dolmetscher für Gebärdensprache, Leichte Sprache oder das Lorm-Alphabet sowie sonstige Unterstützungs- und Assistenzangebote. Weitere wichtige Aspekte sind die Erstattung von Reisekosten, auch für Assistent\_innen, und die Entschädigung für aufgewendete Zeit, etwa in Form eines Tagegeldes. Auch in kleineren, auf ehrenamtliche Arbeit angewiesenen Organisationen ist Zeit eine wichtige, knapp bemessene Ressource. Bei turnusmäßigen Beteiligungsverfahren oder regelmäßig tagenden Gremien ist es zudem eine enorme Hilfe, wenn die staatlichen Verantwortungsträger administrative Kapazitäten zur Verfügung stellen, etwa eine Geschäftsstelle, damit alle Beteiligten sich auf die inhaltliche Arbeit an den Sachfragen konzentrieren können. Eine transparente Klärung von Geschäftsordnungsfragen bereits zu Beginn eines Partizipationsprozesses ist wichtig, um falsche Erwartungen auf

beiden Seiten zu vermeiden und zu verhindern, dass Ressourcen für Scheinpartizipation gebunden werden. Wechselseitige Klarheit über Rollen, Pflichten und Befugnisse der beteiligten Organisationen und ihrer Vertreter\_innen sowie eine nachvollziehbare Rückmeldung über die Verwertung der Ergebnisse sind wesentliche Indikatoren dafür, dass Partizipation ernst genommen wird.

Es gibt durchaus Beispiele, in denen dies zumindest in Teilen bereits recht gut gelingt. Auf Bundesebene ist etwa der Inklusionsbeirat zu nennen. Er ist beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen angesiedelt und kann auf dessen Verwaltungsapparat zurückgreifen. Auch wird hier ein hohes Maß an Barrierefreiheit verbunden mit klaren Rollen und Aufgaben sowie einem funktionierenden Rückmeldemechanismus. Ein anderes Beispiel findet sich im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung, wo Menschen mit Behinderungen als Teil der Patientenvertretung im Rahmen des Gemeinsamen Bundesausschusses G-BA mitwirken. Positiv hervorzuheben ist hierbei, dass es sich um ein klar geregeltes Beteiligungsverfahren mit definierten Befugnissen handelt, welches auch ein Stimmrecht in Verfahrensfragen umfasst.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist die Frage, wann Menschen mit Behinderungen überhaupt zu beteiligen sind. In der Regel beurteilen Behörden, ob eine zu regelnde Materie die „Belange behinderter Menschen berührt“ – meist ohne Rücksprache mit Betroffenenverbänden. Das greift zu kurz im doppelten Sinne. Zum einen haben die Verantwortlichen in dieser Frage oft eine verengte Wahrnehmung und können die Relevanz einer Fragestellung für Menschen mit Behinderungen nicht richtig einschätzen. Das kann schnell dazu führen, dass diese in wichtigen Fragen, die ihr Leben betreffen, nicht beteiligt werden. Hier wäre zu überlegen, Anleihen etwa beim Umweltrecht zu nehmen und beispielsweise beim Erlass von Rechtsverordnungen eine „Anhörung der beteiligten Kreise“<sup>5</sup> standardmäßig vorzusehen und darunter auch Vertreter\_innen von Menschen mit Behinderungen zu subsumieren. Zum anderen haben Menschen mit Behinderungen das Anliegen wie das Recht, sich in politische Prozesse einzubringen, die allgemeine Belange berühren.

Für das politische Handeln und die Verwaltungspraxis bedeutet das, dass in zwei Richtungen gedacht werden sollte: Zum einen müssen Beteiligungsverfahren generell inklusiv ausgestaltet werden, zum anderen sind bei Sachfragen, die Menschen mit Behinderungen direkt betreffen, spezifische Partizipationsverfahren mit erhöhten Standards notwendig.<sup>6</sup>

### **Beteiligungsverfahren müssen generell inklusiv sein**

An verschiedenen gemeinwohlrelevanten Entscheidungen – sei es bei öffentlichen Planungsvorhaben, im Umweltbereich, beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der gesetzlichen Krankenversicherung oder in Normsetzungsprozessen – werden Vertreter\_innen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen beteiligt, zum Beispiel Anwohner\_innen, Verbraucher- oder Naturschutzverbände. Auch Mitglieder dieser Gruppen können Behinderungen haben. Staaten sind deshalb menschenrechtlich verpflichtet, Barrieren abzubauen, die einer Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an öffentlichen Entscheidungsprozessen entgegenstehen, und müssen sicherstellen, dass alle Beteiligungsmechanismen und -gremien behinderungsbezogene Faktoren berücksichtigen.<sup>7</sup> Die Abläufe und Rahmenbedingungen von bestehenden Verfahren und Gremien zur Beteiligung müssen daher inklusiv ausgestaltet sein, damit Menschen mit Behinderungen ihre Rechte gleich anderen wahrnehmen und ihre besondere Perspektive inhaltlich einbringen können.

Berühren Themen spezifisch die Belange von Menschen mit Behinderungen – etwa Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK, Änderungen der Behindertengleichstellungsgesetze oder sozialrechtliche Materien wie das Bundesteilhabegesetz – gelten gesteigerte Anforderungen: Zum einen sind in diesen Fällen Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen zwingend zu beteiligen.<sup>8</sup> Zum anderen ist die Vielfalt von Menschen mit Behinderungen bei der Planung und Durchführung der Beteiligungsverfahren von vornherein angemessen abzubilden. Das setzt ein hohes Maß an Barrierefreiheit voraus und erfordert gegebenenfalls zusätzliche Aktivitäten zur Einbindung besonders marginalisierter Gruppen.

Bei alledem muss eines immer klar bleiben: Die UN-BRK verpflichtet bei Fragen ihrer Umsetzung

den Staat zur Sicherstellung von Partizipation. Die Umsetzung selbst liegt jedoch in der Verantwortung des Staates, einschließlich der Entscheidung über Prioritäten, und kann nicht über den Weg der Partizipation an die Verbände delegiert werden. Der Staat muss also Rechenschaft darüber ablegen, warum die UN-BRK in dem einen oder anderen Bereich noch nicht vollständig umgesetzt ist.

## Empfehlungen

Um Beteiligungsverfahren inklusiv zu gestalten und eine nachhaltige strukturelle Förderung insbesondere von Selbstvertretungsorganisationen aufzubauen, empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention deshalb:

- 1 Alle staatlichen Akteure sollten etablierte Beteiligungsverfahren daraufhin überprüfen, ob sie so inklusiv ausgestaltet sind, dass sie Menschen mit Behinderungen und ihre Vertreter\_innen einschließen. Barrieren sollten identifiziert und abgebaut und in den jeweiligen Geschäftsordnungs- und Verfahrensregeln sollten – soweit noch nicht geschehen – klare Befugnisse und Rechenschaftspflichten verankert werden.
- 2 Bund, Länder und Kommunen sollten bei allen Partizipationsprozessen Menschen mit Behinderungen in ihrer Vielfalt Zugang gewährleisten, einschließlich „angemessener Vorkehrungen“. Sie sollten ausreichend finanzielle, personelle und sächliche Ressourcen zur

Verfügung stellen, um insbesondere kleineren Selbstvertretungsorganisationen wirksame Partizipationsmöglichkeiten auf Augenhöhe zu eröffnen.

- 3 Die Länder sollten wirksame Maßnahmen zur allgemeinen strukturellen Förderung der Partizipation insbesondere von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen ergreifen und unter anderem finanzielle Mittel auf der Grundlage einer dem § 19 BGG vergleichbaren Norm bereitstellen.

- 1 Siehe Präambel y), Artikel 4 Absatz 3, Artikel 29 b) und Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK; grundlegend dazu Hirschberg, Marianne (2010): Partizipation – ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention (Positionen Nr. 3). Monitoring-Stelle zur UN-BRK, Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.
- 2 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding observations on the initial report of Germany, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, 17.05.2015, Ziffer 9.
- 3 Ebd., Ziff. 10.
- 4 Vgl. § 19 BGG und die dazugehörige „Richtlinie für die Förderung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten“ vom 26.10.2016, [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/richtlinie-partizipationsfoerderung.pdf;jsessionid=BEF6F4E81E00124D466B8A21BE842D41?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/richtlinie-partizipationsfoerderung.pdf;jsessionid=BEF6F4E81E00124D466B8A21BE842D41?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 12.07.2018).
- 5 Vgl. etwa § 23 Wasserhaushaltsgesetz.
- 6 Zu beidem siehe UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018): General Comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, UN Doc. CRPD/C/GC/6, 26.04.2018, Ziffer 69 (d).
- 7 UN, Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities (2016): Participation of persons with disabilities in public decision-making, UN Doc. A/HRC/31/62, 12.01.2016, Ziffer 58.
- 8 Vgl. Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK.

## Impressum

Position Nr. 17 | September 2018 | ISSN 2509-3037 (PDF)

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

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018

AUTOR: Dr. Leander Palleit

## Das Institut

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