



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Bericht

Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin

Erfahrungen, Herausforderungen und
Handlungsempfehlungen

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.

Redaktion

Dr. Judith Striek, LL.M., ist Juristin und als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte tätig. Ihr Arbeitsschwerpunkt ist die Förderung und Überwachung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf der Landesebene in Berlin insbesondere mit Blick auf die Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Zuvor hat sie sich mit den Themenbereichen Kinderrechte, Gender sowie Entwicklungszusammenarbeit befasst.

Frieder Kurbjeweit ist Politikwissenschaftler und als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte tätig. Seine Arbeitsschwerpunkte sind das Monitoring der Umsetzung und Weiterentwicklung des Berliner Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK sowie der Berliner Teilhabeberichterstattung. Außerdem befasst er sich mit der politischen Partizipation und der Mobilität von Menschen mit Behinderungen.



Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Bericht

Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin

Erfahrungen, Herausforderungen und
Handlungsempfehlungen

Zusammenfassung

Deutschland ist durch die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verpflichtet, eine inklusive, umfassende und transparente Partizipation von Menschen mit Behinderungen umzusetzen. Diese menschenrechtlichen Verpflichtungen schließen viele wichtige Aspekte politischer Teilhabe mit ein, darunter die Nichtdiskriminierung ebenso wie eine ernst gemeinte – über eine alibimäßige Beteiligung hinausgehende – Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in politische Entscheidungsprozesse. Die vorliegende Studie befasst sich mit der Frage, wie es um die Umsetzung dieses Partizipationsgebotes in Berlin bestellt ist: Welche Erfahrungen machen Menschen mit Behinderungen auf der Berliner Landes- und Bezirksebene mit politischer Partizipation? Wo und wie können sie sich beteiligen und wo funktioniert dies eher nicht?

Für die Untersuchung wurden drei Erhebungen mit halbstandardisierten Fragebögen mit Selbstvertreter_innen sowie der Berliner Landesbeauftragten und der Berliner Bezirksbeauftragten für Menschen mit Behinderungen sowie Mitarbeitenden der Verwaltung durchgeführt. Ergänzend kamen Interviews mit Expert_innen und Hintergrundgespräche hinzu. Mit leitfadengestützten Einzel- und Paarinterviews wurden zudem die Erfahrungen von Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen erhoben. Darüber hinaus wurde in Form digitaler Veranstaltungen im Dezember 2020 ein Expert_innengespräch mit Selbstvertreter_innen durchgeführt sowie im Mai 2021 ein Fachgespräch mit Selbstvertreter_innen, Mitarbeitenden aus der Verwaltung und der Landesbehindertenbeauftragten.

Im Ergebnis wird deutlich, dass unterschiedliche Faktoren zur Umsetzung des Partizipationsgebots der UN-BRK beitragen: Erstens bedarf es starker zivilgesellschaftlicher Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen. Zweitens sind wirkungsvolle Gremien wichtig, die eine vertrauensvolle Zusammenarbeit von Verwaltung, Beauftragten und Selbstvertretung ermöglichen. Drittens sind die Berliner Landesbeauftragte und die Bezirksbeauftragten in ihrer Koordinierungsfunktion zwischen den Verwaltungen und den nichtstaatlichen Akteuren eine wichtige Instanz, um sich für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen einzusetzen. Konkrete Empfehlungen zu verschiedenen Aspekten der politischen Beteiligung sind in Kapitel 4 zusammengefasst.

Für die meisten politischen Entscheidungsprozesse gilt, dass sie auch Menschen mit Behinderungen betreffen. Daher sollten Verantwortliche in der Verwaltung bei Entscheidungen darüber, wer in Beteiligungsprozesse einbezogen wird, stets auch Menschen mit Behinderungen im Blick haben. Hier müssen die Berliner Landesregierung und die Bezirksverwaltungen ihren Gestaltungsauftrag aus der UN-BRK annehmen und eine wirksame und vollumfängliche Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf allen Ebenen fördern.

Inhalt

1	Einleitung	7
2	Das Recht auf politische Partizipation gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention	10
2.1	Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention	11
2.2	Auslegung des Partizipationsgebotes durch den UN-Fachausschuss	12
3	Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin	15
3.1	Das Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG)	15
3.2	Akteure und Gremien in Berlin auf Landes- und Bezirksebene	16
3.3	Von der Beteiligung zur Umsetzung – Pfade der Partizipation	21
4	Erfahrungen mit Beteiligungsformaten im Land Berlin	23
4.1	Ein mühsamer Weg: Unzufriedenheit in der Zivilgesellschaft	23
4.2	Barrierefreiheit in der Partizipation	24
4.2.1	Barrierefreiheit von Gebäuden, Sitzungssälen und digitaler Infrastruktur	25
4.2.2	Barrierefreiheit von Information und Kommunikation	29
4.3	Beteiligungskapazitäten der Zivilgesellschaft	34
4.3.1	Vereinbarkeit von Ehrenamt, Beruf und Privatleben	35
4.3.2	Unterstützung der Ehrenamtlichen	36
4.3.3	Qualifizierung der Ehrenamtlichen	37
4.4	Funktionsweise der Beteiligungsgremien	39
4.4.1	Umsetzung von Ergebnissen der Beteiligung	41
4.4.2	Rechtliche Verankerung des Landesbeirats	41
4.4.3	Überlastung des Landesbeirats	42
4.4.4	Ausstattung und Geschäftsstelle des Landesbeirats	42
4.4.5	Professionalisierung des Landesbeirats	43
4.4.6	Repräsentativität in der Zusammensetzung der Gremien	43

4.5	Beteiligungskultur	46
4.5.1	Zeitpunkt und Tiefe von Beteiligung	47
4.5.2	Stellenwert der Partizipation	48
4.5.3	Vorbehalte gegenüber Menschen mit Behinderungen und Zweifel an ihrer Fachlichkeit	50
4.5.4	Persönliche Zusammenarbeit	50
4.6	Erfahrungen aufseiten der Verwaltungen und der Berliner Beauftragten	54
4.6.1	Verwaltung	55
4.6.2	Berliner Beauftragte für Menschen mit Behinderungen	57
5	Zusammenfassende Bewertung und Ausblick	60
6	Literatur	64

1 Einleitung

Die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen gehört zu den Kernanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK).¹ Bereits die Entstehung der Konvention selbst war geprägt durch großes Engagement von Selbstvertreter_innen und ihren Organisationen. Dass deren politische Partizipation bei der Umsetzung der Konvention durch die Vertragsstaaten fortgeführt wird, ist ein Leitgedanke der Konvention.²

Die Vertragsstaaten der UN-BRK sind aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen ihre Rechte auf politische Partizipation wahrnehmen können, und ein Umfeld zu fördern, das Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen ermöglicht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitzuwirken (Artikel 29 UN-BRK). Dies beinhaltet die Einbeziehung in die Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften, von politischen Konzepten und allen anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen (Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK). Das schließt auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Überwachung der Umsetzung der UN-BRK auf allen Ebenen ein (Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK).

Die starke Betonung der politischen Partizipation in der UN-BRK folgt aus der Erfahrung von Menschen mit Behinderungen, politisch marginalisiert zu werden. Unter dem Schlagwort „Nichts über uns ohne uns“ antworteten die Verfasser_innen der Konvention auf das Problem, dass Fachexpert_innen ohne Behinderungen die konkreten Probleme von Menschen mit Behinderungen oft falsch einschätzen.³ Daher beseitigen Lösungsansätze, die ohne Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen entwickelt werden, alte Barrieren nicht nur unzureichend, sondern erzeugen häufig zusätzliche Barrieren. Allerdings hat die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in aller Regel mit erschwerten Bedingungen zu kämpfen.⁴ Sie wird erschwert durch die Segregation von Menschen mit Behinderungen von der Mehrheitsgesellschaft, durch Barrieren im politischen Prozess, das Fehlen von Ressourcen bei den Betroffenen oder durch kulturelle Faktoren. Nicht zuletzt deswegen gibt es seit Langem Bemühungen, für Menschen mit Behinderungen zusätzliche, institutionell verfasste Zugänge zum politischen und Verwaltungsbetrieb zu schaffen, z. B. in der Form von Beiräten. Ob diese Bemühungen im Land Berlin ausreichen, untersucht die vorliegende Analyse.

Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Umsetzung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen in behindertenpolitischen Beteiligungsgremien im Land Berlin. Ziele der Studie sind

- ein Überblick über die Instrumente der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen,

¹ Broderick (2018), S. 134.

² Du Plessis / Njau (2018), S. 860.

³ Siehe auch: Broderick (2018), S. 135.

⁴ Eschkotte / Schlatholt (2015), S. 162–173.

- eine empirische Analyse der Umsetzung des Partizipationsgebots der UN-BRK auf Grundlage der Befragung der an den Gremien beteiligten Akteur_innen und weiterer verfügbarer Daten,
- Empfehlungen zur Verbesserung der Partizipation im Sinne der Konvention.

Berlin ist in mehrerlei Hinsicht ein geeigneter Untersuchungsfall: Erstens existieren dort bereits Beteiligungsgremien auf Landes- und Bezirksebene. So verfügen beispielsweise nahezu alle Berliner Senatsverwaltungen (Pendant zu den Ministerien in anderen Bundesländern) über eine regelmäßig tagende Arbeitsgruppe Menschen mit Behinderungen und alle Berliner Bezirke über Beauftragte für Menschen mit Behinderung.⁵ Zweitens ist aber über den Umsetzungsstand der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin bislang wenig bekannt.⁶ Drittens hat Berlin vor Kurzem ein neugefasstes Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) verabschiedet, dessen Umsetzung starke Implikationen für die Partizipation in Berlin hat.

Auch über Berlin hinaus fehlen bisher differenzierte empirische Fallstudien zur Praxis der politischen Partizipation und Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen auf Ebene der Kommunen, der Länder und des Bundes. Die vorliegenden größeren empirischen Studien zur Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen schließen in der Regel eher an die Verbändeforschung an und fokussieren die Organisationen selbst oder untersuchen die Situation vor Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention.⁷ Ob und wie das Partizipationsgebot aus der UN-BRK im Akteursgefüge von Kommunen, Ländern und Bund Geltung erlangt, wurde für Deutschland bisher nicht systematisch erforscht. Dies gilt auch für die Studie des Instituts Mensch, Ethik und Wissenschaft von 2011, die die Umsetzung des Berliner Landesgleichberechtigungsgesetzes allgemein untersuchte und der politischen Partizipation vergleichsweise viel Aufmerksamkeit widmete.⁸ Zwar skizzierte die Studie das Akteursgefüge und grundlegende Konflikte bereits, konnte aber aufgrund fehlender eigener Empirie keine Aussage über die Umsetzung und Nachhaltigkeit der Beteiligungsinstrumente treffen.

Die vorliegende Analyse leistet einen Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke, indem sie die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin in der Praxis untersucht. Dabei betrachtet sie ausschließlich „verfasste“ Partizipation⁹, also die Teilhabe an institutionell verankerten Beteiligungsgremien der Behindertenpolitik. Andere Formen der Partizipation, wie die Teilnahme an Wahlen oder Referenden, oder Aktivitäten zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung wurden nicht in den Blick genommen. Die Qualität verfasster Partizipation wird in der Regel anschließend an Arnstein (1969)¹⁰ in Form einer Leiter mit verschiedenen Stufen dargestellt, die bei Arnstein von Manipulation der Beteiligten (niedrigste Stufe) bis Bürgermacht („citizen control“) reichen. Nachfolgemodelle haben die Abstufungen von Entscheidungsmacht in Partizipationsprozessen auf diesem Modell aufbauend immer wieder

⁵ Bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie existiert eine eigene AG für den Bereich Jugend und Familie. Der Fachbeirat Inklusion wird von der Senatsverwaltung als „Arbeitsgruppe Menschen mit Behinderungen“ geführt, ist aber thematisch anders zugeschnitten als die AGs der anderen Verwaltungen.

⁶ Abgeordnetenhaus Berlin (2021), S. 230-251.

⁷ Spörke (2008).

⁸ Grüber / Ackermann / Spörke (2011).

⁹ Zum Begriff siehe Kaase (1995), S. 462–463.

¹⁰ Arnstein (1996), S. 216–224.

unterschiedlich beschrieben. So verwendet etwa die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt¹¹ in ihrem „Handbuch Partizipation“ das Modell von Lüttringhaus (2000)¹², das in „Information“, „Mitwirkung“, „Mitbestimmung“ und „Entscheidung“ unterteilt. Mittlerweile ist auch eine Unterteilung in informative, deliberative und kollaborative Verfahren gebräuchlich:¹³

1. Informative Verfahren beschränken sich auf die transparente Weitergabe von Informationen, ohne dabei Einfluss auf Entscheidungen zuzumessen (Beispiel: Mitteilung, dass eine Straße umgestaltet wird).
2. Deliberative Verfahren stellen die Diskussion in den Mittelpunkt. Bürger_innen werden konsultiert und ihre Meinungen und Einschätzungen eingeholt (Beispiel: Abfrage der Bedarfe bei der Nutzung von öffentlichem Raum und anschließende Diskussion verschiedener Vorschläge).
3. Kollaborative Verfahren beinhalten eine Mitarbeit und damit verbunden eine Beteiligung an entscheidungsrelevanten Prozessen bei der Problemlösung (Beispiel: gemeinsame Begehung, Planung und Abstimmung bei der Umgestaltung der Straße).

In der Realität bestehen von Gremium zu Gremium erhebliche Unterschiede sowohl in der Qualität der Partizipation als auch in der Zumessung von Einflussnahme auf politische Entscheidungen und der Beachtung von Ergebnissen deliberativer Verfahren. Bereits verschiedene gewachsene Kulturen und unterschiedliche Arbeitsweisen können in diesen Hinsichten erheblichen Einfluss haben.

Grundlage der vorliegenden Studie ist eine Auseinandersetzung mit den Verpflichtungen zur politischen Partizipation in der UN-BRK und mit der Frage, inwieweit diese in Berlin verwirklicht werden. Zur Beantwortung dieser Frage wurde eine empirische Erhebung mit einem Mixed-Methods-Design¹⁴ durchgeführt: Im ersten Schritt wurden anhand von halbstandardisierten Fragebögen¹⁵ drei Gruppen um ihre Einschätzung der behindertenpolitischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen gebeten. Im Mittelpunkt der Untersuchung standen dabei die zivilgesellschaftlichen Mitglieder der behindertenpolitischen Beteiligungsgremien auf Landes- und Bezirksebene, überwiegend Menschen mit Behinderungen. Ergänzend dazu wurden zweitens an Beteiligungsformaten mitwirkende Mitarbeitende der Berliner Landesverwaltung befragt sowie drittens die Berliner Bezirksbeauftragten und die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen.¹⁶ Mit leitfadengestützten

¹¹ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2012). (Durch veränderte Ressortzuschnitte existiert eine Senatsverwaltung unter diesem Namen mittlerweile nicht mehr).

¹² Lüttringhaus (2000).

¹³ Rohr / Ehlert / Möller / Hörster / Hoppe (2017), S. 25–26.

¹⁴ In einem Mixed-Methods-Design werden quantitative und qualitative Forschungsmethoden miteinander verknüpft, um ein besseres Verständnis des Forschungsgegenstands zu erlangen.

¹⁵ In halbstandardisierten Fragebögen gibt es geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten und offene Fragen, die mit eigenen Worten beantwortet werden können.

¹⁶ Einbezogen wurden erstens 43 Fragebögen von zivilgesellschaftlichen Mitgliedern der behindertenpolitischen Beteiligungsgremien, darunter 33 Menschen mit Behinderungen. Angeschrieben wurden etwa 50 Personen aus der Zivilgesellschaft (Schneeballverfahren). Berücksichtigt wurden zudem 34 Fragebögen von Verwaltungsmitarbeitenden – bei insgesamt 46 Angeschriebenen, die an Beteiligungsgremien mitwirken. In die Auswertung flossen 9 Fragebögen der insgesamt 12 Berliner Bezirksbeauftragten ein, darunter drei Menschen mit Behinderungen, sowie ein Fragebogen der Landesbeauftragten. Durch fehlende Angaben bei einzelnen Fragen (Missings) summieren sich die ausgewerteten Antworten nicht immer auf die oben genannte Gesamtzahl. Im Text wird daher immer die absolute Zahl der Nennungen angegeben. Besonders große Fehlwerte werden im Text entsprechend benannt.

Einzel- und Paarinterviews wurden zudem die Erfahrungen von sieben Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen erhoben.

Im zweiten Schritt wurden die Ergebnisse der quantitativen Befragung in einem Expert_innengespräch mit 24 zivilgesellschaftlichen Mitgliedern von Beteiligungsgremien validiert und ergänzt. Mittels qualitativer Inhaltsanalyse wurden die qualitativen Daten aus den offenen Antworten der Fragebögen, den Interviews sowie dem Expert_innengespräch ausgewertet. Insgesamt standen neben den halbstandardisierten Fragebögen circa 15 Stunden Audiomaterial zur Verfügung. Die Ergebnisse der Studie und mögliche Empfehlungen wurden in einem abschließenden Fachgespräch mit 13 Beteiligten aller Gruppen gemeinsam diskutiert.¹⁷

Die vorliegende Analyse stellt die Erfahrungen dar, die Menschen mit Behinderungen mit der politischen Partizipation auf Landes- und Bezirksebene gemacht haben, und beurteilt diese unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten. Im Anschluss an die kurze Einführung zum Thema politische Partizipation und den Überblick über den aktuellen Forschungsstand greift Kapitel 2 die völkerrechtlichen Vorgaben auf, die als Maßstab für die Beurteilung des bisher erreichten Umsetzungsstands in Berlin dienen. Kapitel 3 schildert die politische Partizipation in Berlin detailliert, hier werden insbesondere das Landesgleichberechtigungsgesetz sowie die Akteure und Gremien dargestellt. In Kapitel 4 wird das empirische Material der Studie aus den Befragungen von Menschen mit Behinderungen, Verwaltungsmitarbeitenden und den Landes- und Bezirksbeauftragten für Menschen mit Behinderungen unter relevanten thematischen Aspekten ausgewertet. Die Gliederung folgt dabei den Perspektiven der befragten zivilgesellschaftlichen Mitglieder der Gremien und ist um die Sichtweisen der Verwaltungsmitarbeitenden und der Beauftragten ergänzt. In einer zusammenfassenden Bewertung und einem Ausblick wird in Kapitel 5 der notwendige Handlungsbedarf dargestellt und erläutert, warum das Thema politische Partizipation gerade jetzt auf die politische Agenda in Berlin gesetzt werden sollte

2 Das Recht auf politische Partizipation gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention

Die Qualität staatlichen Handelns und der Demokratie lässt sich unter anderem an der Umsetzung des Partizipationsgebots messen.¹⁸ Politische Partizipation erhöht die Transparenz von Entscheidungsprozessen und stellt im besten Fall sicher, dass in politische Entscheidungsprozesse auch Argumente und Hinweise der Gruppen einfließen, die von den Entscheidungen betroffen sind. Im Rahmen dieser Studie sind dies Menschen mit Behinderungen.

Die von Menschen mit Behinderungen eingebrachten Perspektiven leisten einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung von politischen Entscheidungsprozessen.

¹⁷ Der Zugang zu den Interviewpartner_innen mit intellektuellen Beeinträchtigungen erfolgte über eine Selbstvertretung. Die Mitglieder des Expert_innengesprächs wurden mit einem Schneeballverfahren rekrutiert. Für das Fachgespräch wurden Mitarbeitende der Senatsverwaltungen über die jeweiligen Koordinierungsstellen angefragt und zwei zivilgesellschaftliche Mitglieder des Landesbehindertenbeirats sowie die Landesbehindertenbeauftragte und der Focal Point gewonnen.

¹⁸ Frommholz / Eichhorn (2015), S. 124.

Ihre politische Partizipation führt dazu, dass bessere Entscheidungen getroffen und effizientere Ergebnisse erzielt werden, trägt darüber hinaus aber auch erheblich zum Empowerment von Menschen mit Behinderungen bei.¹⁹

UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)

Die UN-BRK wurde am 13. Dezember 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Das Ziel der UN-Behindertenrechtskonvention ist der volle und gleichberechtigte Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen. Die Bundesrepublik Deutschland hat die UN-BRK 2009 ratifiziert. Sie ist in Deutschland geltendes Recht im Rang eines Bundesgesetzes, welches von allen staatlichen Stellen auf allen föderalen Ebenen umgesetzt werden muss. Hintergrund für das Entstehen der UN-BRK war die weltweite Erfahrung, dass Menschen mit Behinderungen noch immer Diskriminierung und Ausgrenzung erleben. In der Konvention werden die bereits anerkannten allgemeinen Menschenrechte aus anderen Menschenrechtsübereinkommen im Hinblick auf die Situation von Menschen mit Behinderungen konkretisiert.

2.1 Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention

Die UN-BRK gibt vor, dass Menschen mit Behinderungen an der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie politischen Konzepten beteiligt werden. Die Beteiligung erfolgt über „enge Konsultationen“ und die aktive Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen (Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK).²⁰ Insbesondere auch Kinder mit Behinderungen sollten hierbei eingeschlossen werden. Artikel 4 Absatz 3 steht in enger Verbindung mit Artikel 29 der dazu auffordert, „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, und ihre Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten zu begünstigen“ (Artikel 29, Absatz 1 b) UN-BRK). Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die politische Partizipation nicht nur ein Ziel an sich ist, sondern auch Voraussetzung für den Genuss anderer Rechte.²¹

UN-Fachausschuss

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen überwacht die Umsetzung der Konvention in allen Vertragsstaaten der UN-BRK. Ihm gehören 18 Expert_innen an. Die Vertragsstaaten reichen Staatenberichte ein, über die die Mitglieder des Ausschusses in ihren Sitzungen beraten. Der Fokus liegt dabei auf den Erfolgen und Problemen bei der Umsetzung der UN-BRK, auf Kritikpunkten sowie auf Empfehlungen für den jeweiligen Vertragsstaat. Die Ergebnisse der Prüfungen werden in Form von „Abschließenden Bemerkungen“ veröffentlicht. Diese dienen den Vertragsstaaten als wichtige Orientierung bei der weiteren Umsetzung der UN-BRK.

¹⁹ UN, Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities (2016), Ziff. 27f.

²⁰ Cera (2017), S. 527.

²¹ Cera (2017), S. 527.

Der UN-Fachausschuss hat bei seiner ersten Staatenprüfung Deutschlands eine verbesserte Umsetzung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen angemahnt.²² Er empfiehlt Bund, Ländern und Kommunen, also auch dem Land Berlin und seinen Bezirken, die Entwicklung von Rahmenbedingungen für die inklusive, umfassende und transparente Partizipation von Menschen mit Behinderungen bei der Verabschiedung von Rechtsvorschriften, Konzepten und Programmen zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Darüber hinaus sollten Bund, Länder und Kommunen Mittel bereitstellen, um die Partizipation von Selbstvertretungsorganisationen zu erleichtern.

2.2 Auslegung des Partizipationsgebotes durch den UN-Fachausschuss

Allgemeine Bemerkungen

In seinen Allgemeinen Bemerkungen äußert sich der UN-Fachausschuss zu Themen aus der UN-BRK mit besonderer Bedeutung und Tragweite. Er erläutert, wie die einzelnen Rechte und vertraglichen Vereinbarungen zu interpretieren sind, und macht Vorgaben dazu, wie die Vertragsstaaten ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK nachkommen können. Die Allgemeinen Bemerkungen werden fortlaufend nummeriert und widmen sich jeweils einem inhaltlichen Schwerpunkt.

Im Jahr 2018 hat der UN-Fachausschuss die Allgemeine Bemerkung Nr. 7 vorgelegt, in der er sich ausführlich mit der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen befasst. Der Ausschuss legt darin seine Auslegung der Vorgaben aus der UN-BRK zur Ausgestaltung der politischen Partizipation dar.

Zentrale Merkmale zur Umsetzung der Anforderungen der Konvention zur Partizipation sind:

- **Auf allen politischen Ebenen:** Die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen sollte auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Regierungsarbeit als Verpflichtung in die rechtlichen und gesetzlichen Strukturen und Verfahren aufgenommen werden.²³ Dies gilt für alle Entscheidungsprozesse, von denen Menschen mit Behinderungen direkt oder indirekt betroffen sind.²⁴ Die politische Partizipation ist insbesondere für die Verabschiedung von allgemeinen oder behinderungsspezifischen Gesetzen, Verordnungen und Strategien als verbindlicher Schritt aufzunehmen.²⁵ Da es sich beim Recht auf Partizipation um ein bürgerliches und politisches Recht handelt, müssen die Vertragsstaaten es sofort anwenden. Es darf somit auch keiner Einschränkung aufgrund von Haushaltsbeschränkungen unterliegen.²⁶

²² UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Ziff. 10.

²³ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 55.

²⁴ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 18.

²⁵ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 15.

²⁶ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 28.

- **Priorisierung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen:** Aus Sicht des Ausschusses sind vorrangig Organisationen „von“ Menschen mit Behinderungen zu beteiligen, also solche Organisationen, die von Menschen mit Behinderungen angeführt, geleitet und verwaltet werden, das heißt Selbstvertretungsorganisationen.²⁷ Diese Organisationen versteht der Ausschuss in Abgrenzung zu Organisationen „für“ Menschen mit Behinderungen, die beispielsweise Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen erbringen.²⁸
- **Anforderungen an Verfahrensabläufe:** Die Konsultation mit Menschen mit Behinderungen sollte eng und rechtzeitig erfolgen und mit realistischen und vernünftigen Fristen hinterlegt werden.²⁹ Die Partizipation sollte voll und wirksam sein. Dies erfordert zum einen, dass Vertragsstaaten Partizipation ermöglichen und Konsultationen mit Menschen mit Behinderungen führen, die die große Vielfalt an Beeinträchtigungen repräsentieren. Es heißt zum anderen, dass Menschen mit Behinderungen ermutigt werden, sich zu beteiligen, und die Unterstützung erhalten, die sie brauchen, um sich beispielsweise in der Öffentlichkeit zu äußern, ohne stigmatisiert zu werden.³⁰ Partizipation sollte geprägt sein von gegenseitigem Respekt, sinnvollem Dialog und auf der aufrichtigen Absicht basieren, eine gemeinsame Übereinkunft über Verfahren, die auf die Vielfalt von Menschen mit Behinderungen eingehen, zu erzielen.³¹
- **Nichtdiskriminierung:** Unabhängig von der Art und Schwere ihrer Beeinträchtigung müssen alle Menschen wirksam und vollumfänglich gleichberechtigt mit anderen partizipieren können.³² Der Ausschuss legt großen Wert darauf, dass Menschen mit Behinderungen möglichst divers einbezogen werden, und listet viele unterschiedliche Gruppen auf – wie beispielsweise Frauen, Kinder, Geflüchtete, Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf und Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen –, deren Beteiligung auch durch sie repräsentierende Organisationen sichergestellt werden sollte.³³ Insbesondere Menschen mit Sinnes- und intellektuellen Beeinträchtigungen und Organisationen von Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen sollten ggf. über Sitzungsassistenz in der Ausübung ihres Rechts auf politische Partizipation unterstützt werden.
- **Barrierefreiheit:** Alle Verfahren, Mechanismen, Informationen und Kommunikation, Einrichtungen und Gebäuden müssen barrierefrei zugänglich sein. Wo dies noch nicht erreicht werden kann, sind angemessene Vorkehrungen eine wesentliche Voraussetzung für eine gelingenden Partizipation von Menschen mit Behinderungen.³⁴

²⁷ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 11.

²⁸ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 13.

²⁹ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 42, 47.

³⁰ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 27.

³¹ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 42, 47.

³² UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 16.

³³ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 50.

³⁴ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 77.

- **Transparenz:** Das gesamte Beteiligungsverfahren mit allen Zwischenschritten muss transparent offengelegt werden. Alle relevanten Informationen müssen in geeigneten und barrierefrei zugänglichen Formaten vorliegen und es muss eine frühzeitige und fortlaufende Einbeziehung sichergestellt werden.³⁵ So sollten Staaten auch sachgerechte und transparente Mechanismen auf allen Verwaltungsebenen bis zur Regierung und durch alle Ressorts hinweg einrichten, um die Ansichten von Organisationen von Menschen mit Behinderungen ausdrücklich bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.³⁶
- **Gebührendes Gewicht:** Den Meinungen und Ansichten von Menschen mit Behinderungen und den sie repräsentierenden Organisationen muss gebührendes Gewicht und Priorität eingeräumt werden.³⁷ Sie sollten nicht nur aus rein formalen Gründen oder alibimäßig einbezogen werden.³⁸
- **Begründete Rückmeldung:** Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen müssen über die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse in verständlicher Form informiert werden; dies schließt Erwägungen und Entscheidungsbegründungen ein, wobei erläutert werden sollte, inwieweit die Ansichten der beteiligten Selbstvertreter_innen berücksichtigt wurden.³⁹
- **Staatliche Unterstützung:** Für die Vertragsstaaten ergeben sich aus der UN-BRK auch Förderpflichten hinsichtlich der politischen Partizipation. So ist beispielsweise die finanzielle Unterstützung und der Kapazitätsaufbau bei den Organisationen von Menschen mit Behinderungen ein wichtiger Aspekt.⁴⁰ Dazu zählt auch die Bereitstellung von Schulungen und Trainings zu wichtigen Kompetenzen wie Politikverständnis und Mittelakquise.⁴¹

Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen

Barrierefreiheit ist für politische Partizipation besonders wichtig ist. Solange Beteiligungsprozesse (noch) nicht barrierefrei gestaltet werden können, sodass eine volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe aller gewährleistet ist, kommt den angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall eine besondere Bedeutung zu.⁴²

Angemessene Vorkehrungen sind spezifische personenbezogene Hilfsmaßnahmen, die zur Überwindung von bestehenden Barrieren beitragen können. Für Partizipationsprozesse sollten auf staatlicher Seite Personen bestimmt werden, die sicherstellen, dass niemand ausgeschlossen wird und dass die Anforderungen von Zugänglichkeit erfüllt sind sowie angemessene Vorkehrungen getroffen werden.⁴³

³⁵ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 43.

³⁶ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 49.

³⁷ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 23.

³⁸ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 48.

³⁹ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 23.

⁴⁰ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 58 und 49.

⁴¹ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 60.

⁴² UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 71.

⁴³ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 54.

Diese weitreichenden Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention zur politischen Partizipation bilden im Folgenden den Maßstab, an dem die Erfahrungen mit Beteiligungsformaten im Land Berlin zu bewerten sind.

3 Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin

3.1 Das Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG)

Bei seiner Verabschiedung 1999 war das Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) das erste Gesetz seiner Art in der Bundesrepublik und als solches wegweisend. In seiner Neufassung vom September 2021 hat das Gesetz einen stärkeren menschenrechtlichen Bezug und kommt somit einer Umsetzung der UN-BRK einen entscheidenden Schritt näher. Die Erarbeitung des Gesetzes wurde teilweise partizipativ gestaltet. Im Rahmen der Verbändeanhörung wurden bereits in einem frühen Stadium Stellungnahmen von Organisationen von Menschen mit Behinderungen und anderen behindertenpolitischen Akteuren zum Referentenentwurf des Gesetzes eingereicht. Daran anschließend präsentierte die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales die Ergebnisse der Verbändeanhörung auf einer Sitzung des Landesbehindertenbeirates. Ein Austausch zu den aufgegriffenen bzw. nicht berücksichtigten Änderungsvorschlägen fand ebenfalls statt.

Das neu gefasste LGBG enthält einige Neuerungen für die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Dazu gehört unter anderem die gesetzliche Verankerung und Stärkung bereits bestehender Partizipationsgremien wie beispielsweise die Arbeitsgruppen (AG) Menschen mit Behinderungen in den Senatsverwaltungen, die im Rahmen der Erhebung untersucht wurden.

Darüber hinaus wird hier erstmals eine gesetzliche Grundlage für andere bereits bestehende Stellen geschaffen, die die Partizipation von Menschen mit Behinderungen und die Umsetzung des LGBG befördern sollen. Das trifft beispielsweise auf die Koordinierungsstellen zu, die forthin in allen Senatsverwaltungen verbindlich eingerichtet werden sollen und die dann federführend für die Durchführung und Koordinierung der AGs Menschen mit Behinderungen zuständig sein werden. Hier besteht die Hoffnung, dass durch die klare Benennung dieser Funktion eine größere Verbindlichkeit und Regelmäßigkeit in der Durchführung der AGs gewährleistet werden kann.

Des Weiteren wird durch das neu gefasste LGBG die Einrichtung weiterer Stellen beschlossen, die ein großes Potenzial für die Beförderung der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen haben. Hierunter fällt die in § 33 eingeführte Einrichtung einer Schlichtungsstelle, die bei der Landesbeauftragten anzusiedeln ist. Zu den Aufgaben dieser Schlichtungsstelle gehört die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten über eine mögliche Gesetzesverletzung durch öffentliche Stellen. Sowohl Einzelpersonen als auch Vereine und Verbände können sich an die Schlichtungsstelle wenden. Außerdem sollen auch ein Partizipationsfonds sowie eine Landesfachstelle für Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen eingerichtet werden. Gemäß § 31 LGBG ist es Aufgabe der einzurichtenden Landesfachstelle, bei Fragen im Hinblick auf Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen zentrale

Anlaufstelle für öffentliche Stellen zu sein. Diese Aufgabe erfüllt sie unter anderem, indem sie bei der Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur Herstellung von Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen unterstützt.

In den Verhandlungen um die Neufassung des LGBG haben sich nicht alle Neuerungsansätze, die von den Organisationen von Menschen mit Behinderungen angestrebt wurden, durchsetzen können. Zwar erhält der Landesbeirat weiterhin einen gesetzlichen Beratungsauftrag für den Senat, aber eine von den Organisationen gewünschte Stellungnahmepflicht der öffentlichen Stellen zu den Beschlüssen des Landesbeirats hat keinen Eingang in das Gesetz gefunden. Für den Berliner Landesbeirat wäre eine noch stärkere Aufwertung seines Stellenwerts im Akteursgefüge durch die Neufassung des LGBG wünschenswert gewesen. In anderen Bundesländern gibt es für den Landesbeirat neben der Beratung der Landesregierung auch Anhörungspflichten beispielsweise von Gesetzesentwürfen und Verordnungen. Eine ähnliche Regelung im LGBG hätte sichergestellt, dass der Berliner Landesbeirat noch deutlich stärker als eigenständiges Selbstvertretungsorgan hätte agieren können.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen für diese Studie war nicht abzusehen, ob die Neufassung des LGBG noch in der Legislaturperiode 2016 bis 2021 erfolgen würde. Die empirischen Erkenntnisse beschreiben also den Zustand der Partizipation vor der Neufassung, haben aber starke Implikationen für die Umsetzung des Gesetzes und weisen bereits auf weiterhin bestehende Schwachstellen hin. Im nächsten Abschnitt werden die unterschiedlichen Akteure und Gremien, die es in Berlin im Bereich der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf Landes- und Bezirksebene gibt, näher vorgestellt. Nicht alle, aber der größte Teil der aufgeführten Akteure und Gremien sind im LGBG festgeschrieben.

3.2 Akteure und Gremien in Berlin auf Landes- und Bezirksebene

Zentrale Steuerungsstelle – Focal Point

Die UN-BRK sieht in Artikel 33 die Einrichtung von staatlichen Anlaufstellen (Focal Points) vor, die die Durchführung der Umsetzung der UN-BRK befördern sollen. Der Focal Point spielt eine zentrale Rolle im Gefüge der Akteure und Gremien. Er ist derzeit im Bereich Behindertenpolitik in der Senatsverwaltung Integration, Arbeit und Soziales angesiedelt. Der Focal Point organisiert und leitet die Sitzungen der ressortübergreifenden AG. Darüber hinaus ist er ein zentraler Ansprechpartner für alle staatlichen und nichtstaatlichen Akteure im Bereich der Umsetzung der UN-BRK.

Das neu gefasste LGBG verankert den Focal Point erstmals auch gesetzlich als zentrale Steuerungsstruktur. Hier wird festgelegt, dass er zum einen die Steuerung der Umsetzung der Ziele des LGBG übernimmt und zum anderen zur fachlichen Abstimmung eng mit den Koordinierungsstellen in den Senatsverwaltungen zusammenarbeitet (§ 16 LGBG). Damit entsprechen die Aufgaben des Focal Point weitgehend denen, die ihm auch vor Überarbeitung des LGBG zubemessen waren, er wird jedoch insgesamt in seiner Stellung gestärkt.

Koordinierungsstellen auf Landes- und Bezirksebene

Mittlerweile gibt es in allen Senatsverwaltungen eine Koordinierungs- und Kompetenzstelle⁴⁴ für die Umsetzung der UN-BRK. Diese Stellen sind für die fachliche Abstimmung von Umsetzungsfragen der UN-BRK innerhalb der Senatsverwaltungen und nach außen verantwortlich und dienen dem Focal Point als Anlaufstelle in den Senatsverwaltungen. Darüber hinaus leiten und organisieren sie die Sitzungen der AGs Menschen mit Behinderungen in den jeweiligen Senatsverwaltungen und beziehen diese in relevante Planungs- und Arbeitsprozesse ein. Sie sind außerdem Mitglied in der ressortübergreifenden AG Menschen mit Behinderungen, welche durch die Senatsverwaltung Integration, Arbeit und Soziales koordiniert wird. Diese Arbeitsgruppe tagt bis zu zweimal im Jahr.⁴⁵ In der Vergangenheit wurde hier beispielsweise die Erarbeitung des Berliner Maßnahmenplans zur Umsetzung der UN-BRK begleitet und vorangetrieben.

Die Bestimmung von Koordinierungsstellen ergibt sich ebenfalls aus Artikel 33 UN-BRK. In der neu gefassten LGBG sind auch die Koordinierungsstellen in den Senatsverwaltungen aufgenommen worden. In § 18 LGBG ist festgelegt, dass alle Senatsverwaltungen eine Koordinierungsstelle einrichten sollen, die die Fachbereiche in allen Menschen mit Behinderungen betreffenden Entscheidungsprozessen unterstützen und beraten. Dabei ist den Senatsverwaltungen die personelle Ausgestaltung und organisatorische Anbindung der Stelle freigestellt.

Die Einrichtung von Koordinierungsstellen erstreckt sich gemäß neu gefasstem LGBG § 21 auch auf die Bezirksebene. Sie sollen nun auch auf der bezirklichen Ebene verbindlich von den Bezirksverwaltungen eingerichtet werden. Im Rahmen der Umsetzung des LGBG wird zu klären sein, welche Aufgaben die bezirklichen Koordinierungsstellen übernehmen sollen und wie ihre Einrichtung gewinnbringend in Wert gesetzt wird.

Arbeitsgruppen Menschen mit Behinderungen der Senatsverwaltungen

In allen zehn⁴⁶ Senatsverwaltungen sowie im Bereich Wissenschaft und Forschung, der in der Senatskanzlei angesiedelt ist, wurden eine oder mehrere Arbeitsgruppen (AG) Menschen mit Behinderungen eingerichtet. Gemäß § 19 LGBG sind die AGs zuständig für die Stärkung des Bewusstseins für die Belange von Menschen mit Behinderungen bei Regierung und Verwaltung sowie die Einbeziehung ihrer Interessen in relevante Planungs- und Arbeitsprozesse. Mitglieder der AGs sind Vertreter_innen des Landesbehindertenbeirats, die Landesbehindertenbeauftragte, die Bezirksbeauftragten sowie Vertreter_innen des jeweiligen Ressorts.

Im neu gefassten LGBG ist die verbindliche Einrichtung der AGs zum ersten Mal mit aufgenommen worden. Gemäß § 19 LGBG werden die Senatsverwaltungen

⁴⁴ In der Neufassung des LGBG hat sich der Begriff Koordinierungsstellen gegenüber Koordinierungs- und Kompetenzstellen durchgesetzt.

⁴⁵ Drucksache 18/17742 (2019), S. 1–2.

⁴⁶ Nicht alle Senatsverwaltungen haben vollwertige AGs Menschen mit Behinderungen eingerichtet, die themenübergreifend arbeiten. So gibt es beispielsweise in der Senatsverwaltung Bildung, Jugend und Familie einen Fachbeirat Inklusion, welcher aber nicht die Themenbereiche Jugend- und Familienpolitik abdeckt.

verpflichtet, eine oder mehrere Arbeitsgruppen zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen einzurichten. Der Turnus der AG wird auf mindestens zweimal jährlich festgelegt. Bisher tagten die AGs zwischen 2- bis 5-mal im Jahr.

Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen

Die_der Berliner Landesbeauftragte sowie die zwölf Bezirksbeauftragten sind zentrale Bausteine im Gefüge der Partizipation in Berlin. Die Aufgaben des_der Landesbehindertenbeauftragten ergeben sich aus § 23 des neu gefassten LGBG. Mit der Neufassung des Gesetzes wird die Ausrichtung der Tätigkeit des_der Landesbeauftragten konkretisiert, indem die Aufgabenstellung auf die Umsetzung der UN-BRK im Land Berlin ausgeweitet wird. Der_die Landesbeauftragte übernimmt außerdem die Aufgaben des Koordinierungsmechanismus gemäß Artikel 33 Absatz 1 UN-BRK zur Durchführung von Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen sowie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen. Er oder sie arbeitet mit dem Landesbehindertenbeirat zusammen. Wenn eine Person der Ansicht ist, dass Rechte von Menschen verletzt wurden, kann sie sich an den_die Landesbeauftragte wenden. Wenn der_die Landesbeauftragte Verstöße gegen Rechte von Menschen mit Behinderungen feststellt, kann er_sie diese beanstanden. Darüber hinaus erstellt der_die Landesbeauftragte einen Bericht über die Verstöße und alle weiteren Tätigkeiten, Initiativen und Zielsetzungen.

In der Neufassung des LGBG finden sich einige Veränderungen für den_die Landesbeauftragte_n. In § 22 LGBG wird konkretisiert, dass der Landesbeirat in das Bewerbungs- und Auswahlverfahren bei der Besetzung der Stelle der_des Landesbeauftragten zu beteiligen ist und die Berufung im Einvernehmen erfolgt. Darüber hinaus wird festgelegt, dass der_die Landesbeauftragte unabhängig tätig ist und nur der Dienstaufsicht unterliegt, die aber auf die fachliche Ausgestaltung der Tätigkeit keinen Einfluss nehmen darf.

Die Senatsverwaltungen sind wiederum verpflichtet, den_die Landesbeauftragte bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben rechtzeitig zu beteiligen. Das gilt für alle Fragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen betreffen. Auch sind alle Berliner Behörden sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen verpflichtet, den_die Landesbeauftragte bei der Erfüllung seiner oder ihrer Aufgaben zu unterstützen, etwa indem sie auf Anforderung erforderliche Auskünfte erteilen. Dies gilt insbesondere, wenn die_der Landesbeauftragte nachprüft, ob eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen vorliegt.

Eine wichtige Voraussetzung für die Arbeit von Beauftragten ist ihre Rechtsstellung, die eine unabhängige Tätigkeit gewährleisten sollte. Darüber hinaus ist auch die Ausstattung mit ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen notwendig.⁴⁷

Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen Berlin

§ 26 des neu gefassten LGBG verdeutlicht, dass der Landesbeirat das Vertretungsorgan der behindertenpolitischen Zivilgesellschaft ist. Darüber hinaus wird konkretisiert, dass der Landesbeirat den_die Landesbeauftragte und den Senat in allen Fragen berät, die die Belange von Menschen mit Behinderungen und die

⁴⁷ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Ziff. 62.

Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen berühren. Hierin eingeschlossen ist auch die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen am Monitoring der Umsetzung der UN-BRK.⁴⁸ Damit wird zum ersten Mal die Forderung des Landesbehindertenbeirats nach einem breiteren Beratungsmandat zur Beratung der Landesregierung gesetzlich aufgegriffen. Auch die enge Zusammenarbeit mit behindertenpolitisch sachverständigen Personen, Institutionen und Verbänden wird im neuen Gesetz hervorgehoben (§ 26 LGBG).

Der Landesbehindertenbeirat setzt sich aus 15 stimmberechtigten Mitglieder und neun nicht stimmberechtigten Mitgliedern zusammen. Die Hälfte der Mitglieder sollen Frauen sein (§ 25 LGBG). Die Geschäftsstelle des Landesbeirats ist bei der dem Landesbeauftragten angesiedelt. Die Tätigkeit im Landesbeirat ist ehrenamtlich. Die Amtsperiode beträgt fünf Jahre.

Bezirksbeauftragte für Menschen mit Behinderungen

Die Aufgaben der Bezirksbeauftragten sind im LGBG geregelt. Zu ihren Aufgaben gehört das Erarbeiten von Anregungen und Vorschlägen zu Entwürfen von Anordnungen und Maßnahmen des Bezirks, sofern diese eine Auswirkung auf die Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen haben, sowie die Überwachung, dass bei allen Projekten des Bezirks die Belange von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden. Diese Aufgaben sollen die Bezirksbeauftragten in enger Zusammenarbeit mit den örtlichen Organisationen der Behindertenselbsthilfe⁴⁹ wahrnehmen. Darüber hinaus sind sie auch bei auftretenden Problemen Ansprechpartner_innen für Vereine, Initiativen und Organisationen, die zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen arbeiten, sowie für Einzelpersonen. Die Bezirksbeauftragten werden durch die jeweiligen Bezirksbeiräte in allen Belangen beraten und unterstützt, die die Rechte von Menschen mit Behinderungen und deren Umsetzung auf Bezirksebene berühren. Die Bezirksbeauftragten werden durch die Bezirksverordnetenversammlung auf Vorschlag des Bezirksamtes gewählt.

Die Berufungspraxis für die Bezirksbeauftragten ist in der Neufassung des LGBG neu geregelt. Diese sollen nun durch das Bezirksamt im Einvernehmen mit dem Bezirksbeirat benannt werden. Die Dauer der Amtszeit wird auf fünf Jahre festgelegt, wobei eine erneute Berufung möglich ist. Es wird verdeutlicht, dass die Bezirksbeauftragten ämterübergreifend tätig und fachlich eigenständig tätig sind. Dienstrechtlich sind sie dem der Bezirksbürgermeister_in unterstellt und es wird klargestellt, dass sie ihre Position hauptamtlich ausüben sollen. Des Weiteren wird erstmals festgelegt, dass sie darauf hinwirken sollen, dass die Bezirke ihren Verpflichtungen aus dem LGBG, also der Verpflichtung zur Umsetzung der UN-BRK, nachkommen. Die Bezirksbeauftragten werden in ihrer Koordinierungsfunktion bestärkt. Darüber hinaus wird verdeutlicht, dass sie bei allen Planungen und Projekten der Bezirke Anregungen zur Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen geben und darüber wachen, dass diese Rechte gewahrt werden. Sie

⁴⁸ Siehe hierzu die Gesetzesbegründung, Drucksache 18/3817 (2021a), S. 53.

⁴⁹ Das LGBG verwendet hier den Begriff Selbsthilfe, treffender wäre der Begriff Selbstvertretungsorganisationen.

übernehmen somit auch eine Kontrollfunktion in der Umsetzung der UN-BRK, wie dort in Artikel 33 vorgesehen.

Bezirksbeiräte für Menschen mit Behinderungen

In allen zwölf Berliner Bezirken gibt es einen Beirat für Menschen mit Behinderungen. Er setzt sich aus Selbstvertreter_innen, Vertreter_innen der Wohlfahrtsverbände sowie Mitarbeitenden aus den Bezirksämtern zusammen. Die Bezirksbeauftragten sind häufig die Geschäftsführer_innen der Bezirksbeiräte und unterstützen so die Organisation und den Ablauf der Sitzungen, die von den Vorsitzenden der Beiräte geführt werden. Die Bezirksbeiräte arbeiten eng mit den Bezirksbeauftragten zusammen und geben diesen sowie den Bezirksämtern und den Bezirksverordnetenversammlungen Empfehlungen zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen im Bezirk.

Gemäß Neufassung des LGBG wird die Position der Bezirksbeiräte dadurch gestärkt, dass ihre Rolle als Vertretung der Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene als ein Instrument zur Umsetzung der politischen Partizipation anerkannt wird. Die Aufgaben der Bezirksbeiräte wurden dahingehend ausgeweitet, dass ihre Beratung der Bezirksbeauftragten nun die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen insgesamt umfasst. Das bezieht sich auch auf die Empfehlungen, die Beiräte gegenüber den Bezirksämtern und Bezirksverordnetenversammlungen abgeben können. Darüber hinaus wird verdeutlicht, dass die Bezirksbeiräte in ihrer Zusammensetzung Menschen mit Behinderungen in ihrer Gesamtheit auf Bezirksebene vertreten sollen. Auch die Berufung der Bezirksbeiräte wird durch das neue Gesetz vereinheitlicht.

Berliner Behindertenparlament

Am 5. Mai 2021 fand das erste Berliner Behindertenparlament als digitale Veranstaltung statt. Die erste Sitzung war ursprünglich für 2020 im Abgeordnetenhaus geplant, musste aber aufgrund der Pandemie verschoben werden. Das Berliner Behindertenparlament geht auf eine private Initiative zurück, die insbesondere von engagierten Einzelpersonen vorangetrieben wurde, und hat bisher keinen Eingang in das Berliner Landesrecht gefunden. Vorbild ist das Bremer Behindertenparlament, das seit mehr als 25 Jahren einmal jährlich tagt.

Während der Sitzung des Parlaments wurden die zuvor erarbeiteten thematischen Anträge mit politischen Forderungen verlesen und symbolisch an Vertreter_innen des Berliner Abgeordnetenhauses überreicht. Es gab Anträge zu den Bereichen Arbeit, Bildung, Mobilität, Wohnen, Gesundheit und Partizipation.

Berliner Teilhabebeiräte (Landes- und Bezirksebene)

Zur Begleitung der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes hat Berlin Teilhabebeiräte auf Landes- und Bezirksebene eingerichtet. Dort werden Themen der Eingliederungshilfe beraten und beispielsweise Umsetzungsinstrumente wie eine Ausführungsvorschrift zur Eingliederungshilfe erarbeitet.

Es gibt einen weit gefassten Kreis an Mitgliedern. Zu diesen zählen die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen, der Landesbeauftragte für

Psychiatrie, Vertreter_innen aus den Landesbeiräten für Menschen mit Behinderungen und für psychische Gesundheit, Vertreter_innen von Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen oder Menschen mit Psychiatrie-Erfahrungen oder ihre Angehörigen, Vertreter_innen aus verschiedenen Senatsverwaltungen⁵⁰ sowie die jeweils für die Bereiche Bildung und Soziales zuständigen Staatssekretär_innen und Vertreter_innen von Wohlfahrtspflegeverbänden. Die Berliner Teilhabebeiräte wurden im Rahmen der Erhebung nicht berücksichtigt.

Schwerbehindertenvertretungen in den Senatsverwaltungen

Schwerbehindertenvertretungen gibt es in allen Senatsverwaltungen sowie allen nachgeordneten Dienststellen wie Finanzämtern, Landesämtern, Schulen, Feuerwehr, Justiz sowie Bezirken usw. Aufgabe der Schwerbehindertenvertretung ist die Beratung von Kolleg_innen mit Behinderungen. Die oberste Schwerbehindertenvertretung ist die Hauptschwerbehindertenvertretung, die vom Arbeitgeber (Land Berlin) unterrichtet und angehört werden muss, wenn Entscheidungen getroffen werden, die das Gesamtunternehmen (Land Berlin) oder mehrere Dienststellen betreffen. Die Schwerbehindertenvertretung hat als Fokus die Umsetzung der Rechte von Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Weil sich diese nur in Teilen mit dem Fokus dieser Erhebung decken, blieben sie unberücksichtigt.

3.3 Von der Beteiligung zur Umsetzung – Pfade der Partizipation

Dieser Überblick über die Akteure und Gremien, die in Berlin auf Landes- und Bezirksebene an der Umsetzung des Rechts auf politische Partizipation beteiligt sind, zeigt: Grundsätzlich hat Berlin sowohl auf Landes- als auch auf Bezirksebene gute Strukturen für die politische Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen geschaffen. Durch die Neufassung des LGBG werden bestehende, in der Vergangenheit gewachsene Strukturen gesetzlich verankert, wie beispielsweise die AGs Menschen mit Behinderungen oder die Koordinierungsstellen in den Senatsverwaltungen. Das neu gefasste LGBG erhebt die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zum wichtigen Maßstab bei der Beratung und Bewertung von ergriffenen Maßnahmen und führt die Akteure der Behindertenpolitik im Allgemeinen näher an die umfassende Umsetzung der UN-BRK heran.

Bislang sieht Berlin für Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen zwei verfasste Pfade der Partizipation an Politik und Verwaltungshandeln vor: Sie können einerseits über die Beiräte und die Beauftragten für Menschen mit Behinderungen allgemein Einfluss auf politische Prozesse nehmen, andererseits über die AGs Menschen mit Behinderungen der einzelnen Senatsverwaltungen direkt auf die Verwaltung. Ein dritter Pfad wurde erst mit Neufassung des LGBG geschaffen: die direkte Beratung der Landesregierung durch den Landesbeirat. Im Folgenden werden Probleme der bisherigen Konstellation dargelegt (Pfad 1 und 2), die die zügige Etablierung von festgelegten Abläufen bei der Beratung der Landesregierung notwendig machen.

Pfad 1: Über den Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen sollen Menschen mit Behinderungen direkt über ihre Organisationen an politischen Prozessen beteiligt

⁵⁰ Unter anderem der Senatsverwaltung Integration, Arbeit und Soziales; Senatsverwaltung Bildung, Jugend und Familie; Senatsverwaltung Gesundheit, Pflege und Gleichstellung, siehe Geschäftsordnung des Teilhabebeirats.

werden. In den Bezirksbeiräten sitzen neben den Vertreter_innen von Organisationen auch Einzelpersonen. Die Bezirksbeiräte und der Landesbeirat hatten bisher allerdings kein eigenständiges Mandat zur Beratung des Senats. Alle politischen Aktivitäten der Zivilgesellschaft in diesen Gremien liefen letztlich darauf hinaus, möglichst erfolgreich Einfluss auf die Bezirks- oder Landesbeauftragten zu nehmen, die wiederum durch die jeweilige Regierung eingesetzt sind und diese in behindertenpolitischen Fragen beraten. Die Beauftragten befinden sich dadurch in einer Scharnier-, aber auch Flaschenhals-Position. Es sind zahlreiche Szenarien denkbar, bei denen dies zum Problem wird, etwa bei einer Arbeitsüberlastung der Beauftragten oder ihrer nicht ordnungsgemäßen Einbindung durch andere Stellen in der Verwaltung. Da die Beauftragten das einzige Bindeglied sind zwischen Organisationen von Menschen mit Behinderungen und den Beiräten mit Politik und Verwaltung, kommt es im Falle solcher Engpässe dazu, dass Menschen mit Behinderungen automatisch vom politischen Prozess ausgeschlossen werden.

Pfad 2: Die zweite Möglichkeit der Einflussnahme stellen die AGs Menschen mit Behinderungen in den Senatsverwaltungen dar. In einer ähnlichen Scharnier- und Flaschenhals-Funktion wie die Beauftragten befinden sich hier die jeweils zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden, die das Gremium leiten, sowie diejenigen, die die Wichtigkeit des Gremiums im Haus festlegen. Auch in diesem Fall läuft die gesamte politische Aktivität der Zivilgesellschaft auf eine Engstelle zu. In der Studie wurde offenbar, dass bereits mangelndes Interesse an behindertenpolitischen Themen in einer Senatsverwaltung die effektive Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Politikfeldern verhindern kann. Denn es fehlt ein Mechanismus, der sicherstellt, dass die Beratungen aus den AGs die relevanten Stellen in jedem Fall erreichen. Das heißt, dass beispielsweise nicht sichergestellt ist, dass die Beratungsergebnisse aus den Arbeitsgruppen die Entscheidungsebene, beispielsweise die Abteilungsleitungen in der Verwaltung überhaupt erreichen. Erschwert wird die politische Partizipation auch dadurch, dass in vielen Senatsverwaltungen die Auffassung vorherrscht, die AGs Menschen mit Behinderungen hätten einen eher einen informatorischen Charakter und seien keine Gremien der politischen Beteiligung.⁵¹ Da bisher nicht in allen Arbeitsgruppen Geschäftsordnungen erarbeitet wurden, ist davon auszugehen, dass es teilweise erhebliche Differenzen geben dürfte in den Auffassungen über Sinn und Zweck der Arbeitsgruppen aufseiten der Verwaltungsmitarbeitenden einerseits und den Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen andererseits.

Die dargestellten Scharnierfunktionen sowohl bei der Einflussnahme auf politische Prozesse als auch auf Verwaltungshandeln sind für das Verständnis der Partizipation von Menschen mit Behinderungen zentral, weil es in beiden Fällen leicht geschehen kann, dass Partizipationsprozessen ergebnis- und folgenlos bleiben. Ob Menschen mit Behinderungen mit ihren Anliegen durchdringen, ist also nicht allein eine Frage des politischen Willens, sondern unmittelbar auch davon abhängig, ob Abläufe in allen Verwaltungsebenen ordnungsgemäß eingehalten werden und Barrierefreiheit tatsächlich und in vielen Hinsichten gegeben ist.

⁵¹ Siehe hierzu: Drucksache 18/17245 (2018).

Das neu gefasste LGBG eröffnet nun Menschen mit Behinderungen eine weitere Möglichkeit der politischen Partizipation über den Landesbeirat, der gemäß § 26 das Mandat zur Beratung des Senats erhält und seine Beschlüsse den öffentlichen Stellen zuleiten kann. Diese Neuerung stellt eine zusätzliche Form der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse dar. Damit diese Neuerung für alle Beteiligten gewinnbringend genutzt werden kann, sollte diese Regelung zügig in die Praxis umgesetzt werden. Dafür ist es geboten, dass die jeweiligen öffentlichen Stellen zeitnah Stellung zu den Beschlüssen des Landesbeirats nehmen.

4 Erfahrungen mit Beteiligungsformaten im Land Berlin

Im Zentrum der vorliegenden Studie stehen die Erfahrungen von zivilgesellschaftlichen Akteuren, überwiegend Menschen mit Behinderungen, mit der politischen Partizipation auf der Landes- und Bezirksebene. Die im Folgenden präsentierten Untersuchungsergebnisse der Studie orientieren sich an der Gewichtung der Themen, die sich aus den Erfahrungen, Darstellungen und Auswertungen dieser Gruppe ergibt. Ergänzend aufgenommen werden die Perspektiven der Berliner Beauftragten, die eine Scharnierfunktion zwischen Organisationen von Menschen mit Behinderungen und der Berliner Verwaltung einnehmen, sowie die der Verwaltungsmitarbeitenden. Zu darüberhinausgehenden Einschätzungen der Beauftragten und den Verwaltungsmitarbeitenden findet sich abschließend ein zusammenfassender Überblick (4.6).

4.1 Ein mühsamer Weg: Unzufriedenheit in der Zivilgesellschaft

Eine deutliche Erkenntnis aus der Studie lautet: Menschen mit Behinderungen erleben die Partizipation im Land Berlin als sehr mühsam. Aus den Erhebungen ergibt sich, dass bei den Befragten aus der behindertenpolitischen Zivilgesellschaft ein erhebliches Maß an Frustration über die Umsetzung von politischer Partizipation herrscht. Die Unzufriedenheit mit den Beteiligungsprozessen speist sich dabei aus verschiedensten Quellen, die sich unter dem Stichwort zusammenfassen lassen: die Partizipation ist barrierebelastet. Der Mangel an sichtbaren Erfolgen im eigenen Engagement, die schlechte Ausstattung der eigenen Organisationen und die Wahrnehmung, dass die eigene Expertise und das oft unbezahlte Engagement im Ehrenamt nicht anerkannt werden, prägen die Erhebung. Auch von Überarbeitung und ausdrücklichen Zweifeln an der Sinnhaftigkeit ihres Engagements sprechen viele der Befragten. Gleichzeitig wiesen sie darauf hin, dass es schwierig sei ausreichend qualifizierte Selbstvertreter_innen für die politische Arbeit zu gewinnen.

Die Problemanzeigen der Zivilgesellschaft werden im Folgenden thematisch gebündelt näher untersucht, um daraus Empfehlungen für eine bessere Partizipation abzuleiten. Da sich aus der Erhebung keine Unterschiede zwischen den Problemen auf Landes- oder Bezirksebene ergaben, verzichtet auch die Ergebnisdarstellung weitgehend auf eine Unterscheidung in dieser Hinsicht.

4.2 Barrierefreiheit in der Partizipation

Menschenrechtliche Vorgaben

Für eine umfassende Partizipation von Menschen mit Behinderungen ist der gleichberechtigte Zugang zur physischen Umwelt sowie zu Informations- und Kommunikationstechnologien unerlässlich. Nur wer den Sitzungsraum betreten oder die Software für digitale Sitzungen nutzen kann, wird auch in die Lage versetzt, sich in politische Beteiligungsprozessen einzubringen. Die Erkenntnis, dass eine moderne Verwaltung die Verpflichtungen zur Barrierefreiheit aus der UN-BRK weitreichender umzusetzen hat, als nur rollstuhlgerechte Zugänge bereitzustellen, setzt sich zunehmend auch bei staatlichen Stellen durch. Um die Barrierefreiheit von Partizipationsprozessen sicherzustellen, ist beispielsweise auch an die Bereitstellung von barrierefreien Dokumenten, von Informationen für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen oder eine Verdolmetschung in Gebärdensprache und Leichte Sprache zu denken. Artikel 9 UN-BRK enthält eine umfassende Pflicht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt sowie zu Informations- und Kommunikationstechnologien und Webseiten öffentlicher Stellen haben.⁵² Wenn die barrierefreie Zugänglichkeit beispielsweise von Gebäuden oder Information und Kommunikation noch nicht hergestellt ist, haben Menschen mit Behinderungen ein Recht darauf, dass angemessene Vorkehrungen getroffen werden, die ihnen ermöglichen, dass sie gleichberechtigt mit anderen an den Konsultationsprozessen teilnehmen.

In Hinblick auf die Zugänglichkeit zu Informationen greifen unterschiedliche Artikel der UN-BRK ineinander. Zum einen ist die Umsetzung des Partizipationsgebots betroffen, zum anderen das Recht auf Zugang zu Informationen (Artikel 4 Absatz 3, Artikel 29 und Artikel 21 UN-BRK). Organisationen von Menschen mit Behinderungen müssen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten Zugang zu Informationen in den benötigten Formaten erhalten. Dazu gehört beispielsweise der Einsatz von Gebärdensprache, Leichter Sprache, Brailleschrift sowie unterstützter und alternativer Kommunikation. Alle Materialien, die für eine informierte Meinungsbildung notwendig sind, sollten rechtzeitig verfügbar gemacht werden.⁵³ Wer keinen Zugang zu den Informationen in einem verständlichen Format hat, ist von der Diskussion darüber abgeschnitten und kann sich in der Folge nicht angemessen beteiligen. Wo keine umfassende Barrierefreiheit hergestellt werden kann, müssen im Einzelfall angemessene Vorkehrungen gewährt werden.⁵⁴ Hier spricht sich der UN-Ausschuss beispielsweise für die Bereitstellung von Sitzungsassistenzen für Menschen mit intellektuellen und Sinnesbeeinträchtigungen aus. Für die Kosten, die Vertreter_innen von Organisationen von Menschen mit Behinderungen durch die Teilnahme an Konsultationsprozessen entstehen, sollten entsprechende Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.⁵⁵

⁵² UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 45.

⁵³ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 84.

⁵⁴ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 22.

⁵⁵ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2019), Ziff. 46.

4.2.1 Barrierefreiheit von Gebäuden, Sitzungssälen und digitaler Infrastruktur

Als ein wichtiges Problem für die Mitarbeit in behindertenpolitischen Gremien wird auch die bauliche Barrierefreiheit in Berlin genannt. Nur 8 von 38 Befragten aus der Zivilgesellschaft (21 %) äußern die Einschätzung, dass die Räume, in denen Beteiligungsgremien tagen, barrierefrei zugänglich sind, drei Befragte verneinen dies, während die überwiegende Mehrheit angibt, dies sei teilweise der Fall.⁵⁶ Im Expert_innengespräch mit der Zivilgesellschaft sagte eine Teilnehmerin: „Barrierefreiheit in den vorhandenen Gebäuden, wo jetzt Landesbeirat oder eben dann auch die AGs Menschen mit Behinderung tagen, denke ich, wissen wir alle, hat noch extrem viel Potenzial.“⁵⁷

Bereits der Berliner Teilhabebericht weist diesbezüglich auf bestehende Probleme hin. Er gibt an, dass lediglich 323 von 619 Dienstgebäuden des Landes mit einer Fläche von mehr als 2.000 qm barrierefrei zugänglich seien.⁵⁸ Daraus ergeben sich negative Konsequenzen für die Beteiligungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen, aber auch in vielfacher anderer Hinsicht. Der Handlungs- und Nachholbedarf ist den zuständigen Stellen allgemein bekannt und nicht spezifisch allein für die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen.

4.2.1.1 Ausstattung der Sitzungssäle

Die unzureichende Ausstattung von Sitzungsorten für die Durchführung barrierefreier Sitzungen wird von den zivilgesellschaftlichen Akteuren als allgegenwärtiges Problem benannt. So beschreibt ein Teilnehmer die Schwierigkeiten, die Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen und Menschen mit Hörbeeinträchtigungen dadurch entstehen, dass Mikrofonanlagen oft nicht vorhanden seien oder nicht durchgängig genutzt würden. Bei Nichtnutzung von Mikrofonen könne er den Sitzungen nicht folgen, da das Gesagte für ihn zu leise bleibe und durcheinandergesprochen werde, wodurch er nicht mehr folgen könne.⁵⁹ Auf dieses Ausstattungs- oder Nutzungsproblem wiesen auch Bezirksbeauftragte hin. Zwar sei beispielsweise für Bezirksbeiratssitzungen eine Mikrofonanlage prinzipiell vorhanden, es mangle aber an technischem Personal, um diese fachgerecht einzurichten, sodass diese Aufgabe den Beiratsmitgliedern/Bezirksbeauftragten überlassen bleibe.⁶⁰ Zwei Drittel der an der Befragung beteiligten Bezirksbeauftragten geben an, dass die Bezirksbeiräte nur teilweise barrierefreie Sitzungen durchführen können (6 von 9 Personen).⁶¹ So schildert eine befragte Person etwa, eine umfassende Barrierefreiheit der Sitzungsräume sei nicht gegeben, weil die Sitzungen in wechselnden Räumen stattfänden und die Bezirksbeauftragten bei der Suche nach geeigneten Räumen auf die Kooperation von Trägern oder dem Bezirksamt angewiesen seien. Eine andere Person gab an, die Buchung der Räume selbst zu übernehmen und auf die notwendigen Voraussetzungen zu achten, um sicherzustellen, dass der Beirat barrierefreie Sitzungen durchführen könne.⁶² In Hinblick auf das Vorhandensein von beispielsweise barrierefrei zugänglichen Sitzungsräumen und entsprechenden WCs fällt die Einschätzung der Bezirksbeiräte sehr unterschiedlich aus.⁶³ In einigen

⁵⁶ Fragebogen Zivilgesellschaft (n=45, diese Frage wurden von n=38 Personen beantwortet).

⁵⁷ Expert_innengespräch (n=24).

⁵⁸ Abgeordnetenhaus Berlin (2021b), S. 146–147.

⁵⁹ Zusätzliches Interview 1.

⁶⁰ Fragebogen Bezirksbeauftragte (n=9).

⁶¹ Fragebogen Bezirksbeauftragte.

⁶² Fragebogen Bezirksbeauftragte.

⁶³ Fragebogen Bezirksbeauftragte.

Bezirken scheinen die Bezirksverwaltungen konkrete Hinweise der Bezirksbeauftragten etwa auf die mangelnde Barrierefreiheit von Dienstgebäuden, bezüglich der barrierefreien Kommunikation oder der Haushaltsplanung von Barrierefreiheit nicht zu berücksichtigen.⁶⁴ In anderen Bezirken hingegen greifen die Verwaltungen Hinweise der Beauftragten auf und setzen deren Vorschläge um.

4.2.1.2 Digitale Infrastruktur

Die zivilgesellschaftlichen Mitglieder der Gremien brachten zum Ausdruck, dass die Verwaltung, die in der Regel für die Durchführung von Beteiligungsformaten verantwortlich ist, deutliche Probleme mit der digitalen Ausrichtung dieser Formate hat.⁶⁵ Die mangelnde Ausstattung und Flexibilität der Verwaltung habe vor allem bei der Umstellung von Präsenzterminen auf digitale Formate im Zuge der Coronapandemie die Partizipationsmöglichkeiten stark eingeschränkt. Andere Beteiligte wiederum gaben an, Online-Sitzungen seien problemlos organisiert worden und ihnen besser zugänglich als Präsenztermine.⁶⁶ Zu erklären sind diese widersprüchlichen Einschätzungen offensichtlich durch Diskrepanzen zwischen verschiedenen Senatsverwaltungen und Bezirken sowie zwischen den unterschiedlichen Bedarfen von Menschen mit Behinderungen.

Auch aufseiten der Verwaltung wird als Problem benannt und selbstkritisch wahrgenommen, dass dem Angebot von Sitzungen in digitalen Formaten erhebliche technische Hürden im Wege stehen.⁶⁷ Befragte Verwaltungsmitarbeitende geben an, dass ihnen die technische Ausstattung für die Umsetzung der Beteiligungsformate fehle. Dies treffe insbesondere auf die mangelnde Ausstattung mit der erforderlichen Hardware (Laptop, Kamera, Mikrofon) und Software (sichere Online-Plattform für Videokonferenzen) zu, aber es mangle auch an Mitteln für die Beschaffung von und den Umgang mit der Technik.⁶⁸ Beim Expert_innengespräch im Dezember 2020 berichteten die Befragten aus der Zivilgesellschaft genauer von den Problemen, die dadurch in den digitalen Sitzungen des Landesbeirates und einer Arbeitsgruppe entstanden:

„Wir wissen, dass es vom Land 750 Videokonferenzräume gibt, aber es hat sich eben in der Senatsverwaltung niemand dafür verantwortlich gefühlt, einen für uns zu organisieren. Oder eben ein anderes, alternatives Format. Und es hat sich auch niemand in der Lage gesehen, dem Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen ein funktionierendes, barrierefreies, digitales Tool zum Austausch zur Verfügung zu stellen.“⁶⁹

Des Weiteren äußern viele Teilnehmende Unverständnis und Enttäuschung darüber, dass die fehlende Ausstattung der Verwaltung zum Ausfall zahlreicher Beteiligungsformate geführt habe. Häufig hätten besonders in der Anfangsphase der Coronapandemie lediglich Telefonkonferenzen stattfinden können. Hörbeeinträchtigten Teilnehmer_innen sei so zusätzlicher Aufwand entstanden, um

⁶⁴ Fragebogen Bezirksbeauftragte.

⁶⁵ Die Erhebungen fanden im Laufe des Jahres 2020 statt. Im Expert_innengespräch, aus dem auch das folgende Zitat stammt, schilderten die Befragten die Lage im Dezember 2020, rund neun Monate nach Einführung der ersten Kontaktbeschränkungen in Deutschland.

⁶⁶ Fragebogen Zivilgesellschaft.

⁶⁷ Fragebogen Verwaltung (n=34).

⁶⁸ Fragebogen Verwaltung.

⁶⁹ Zivilgesellschaftlicher Akteur im Expert_innengespräch.

überhaupt partizipieren zu können.⁷⁰ Sie hätten viele Fragen zur Barrierefreiheit verwendeter Formate klären oder zusätzliche Vorkehrungen treffen müssen, etwa die Organisation einer parallelen Videokonferenz zwischen Beteiligten mit Hörbeeinträchtigung und Dolmetscher_innen.⁷¹

Auch der Senat erkannte ein Problem in der fehlenden Ausstattung der Senatsverwaltungen für Telefon- oder Videokonferenzen. Diese sei ursächlich dafür, dass die Anzahl der Sitzungen der AGs Menschen mit Behinderungen von 31 im Jahr 2019 auf 25 im Jahr 2020 gesunken sei.⁷²

Diskussion der Ideen und Lösungsansätze

Der Ausbau der Barrierefreiheit öffentlicher Gebäude und ihrer Ausstattung ist seit Langem Gegenstand behindertenpolitischer Debatten, auch die menschenrechtliche Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Lösung des Problems ist allgemein bekannt. Mit der zunehmenden Digitalisierung und den entsprechenden technischen Möglichkeiten gehen aktuell weitreichende Veränderungen im Bereich der Organisation und Durchführung von politischer Arbeit einher. Die Coronapandemie hat diese Entwicklung beschleunigt. Für einige Selbstvertreter_innen sind insbesondere digitale oder hybride Veranstaltungsformate ein Schritt in die richtige Richtung, um politische Partizipation zu vereinfachen. Im Fachgespräch fasste es ein Teilnehmender so zusammen, dass es „erst einer Pandemie bedurfte, bis sich in der Verwaltung etwas bewegte und digitale Sitzungen möglich wurden“⁷³; daher sein Appell dafür, dass Türen, die aufgegangen sind, in der Verwaltung auch weiterhin offenbleiben.

Allerdings ist auch in Hinblick auf die digitale Infrastruktur eine detaillierte Prüfung der Barrierefreiheit notwendig, um sicherzustellen, dass tatsächlich alle Beteiligten von den Formaten profitieren. Im Fachgespräch wurde insbesondere darauf hingewiesen, es werde oft nicht berücksichtigt, dass die digitale Infrastruktur für Menschen mit einer Sehbeeinträchtigung nur selten barrierefrei zugänglich sei. Darüber hinaus sei sicherzustellen, dass alle Sitzungsteilnehmenden über die notwendige technische Ausstattung verfügen, um an den Sitzungen gut teilnehmen zu können. Hier hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass insbesondere in der Verwaltung Nachbesserungsbedarf bei der technischen Ausstattung der Arbeitsplätze besteht.

Empfehlungen

Als Voraussetzung für die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf der Berliner Landes- und Bezirksebene sind Maßnahmen notwendig, die die barrierefreie Zugänglichkeit von Gebäuden, der Ausstattung von Sitzungssälen und der verwendeten Software oder digitalen Infrastruktur sicherstellen.

Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt:

der Landesregierung

⁷⁰ Fragebogen Zivilgesellschaft.

⁷¹ Fragebogen Zivilgesellschaft.

⁷² Abgeordnetenhaus Berlin (2021).

⁷³ Teilnehmer_in des Fachgesprächs.

- bei der Planung aller Neubauten sowie beim Umbau der Bestandsbauten alle Anforderungen der Barrierefreiheit umzusetzen;
- die Einrichtung der Fachstelle Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen zum 01. Januar 2022 sicherzustellen, sodass diese als zentrale Anlaufstelle für alle Senatsverwaltungen zur Herstellung der Barrierefreiheit dienen kann, und diese Aufgabe bei der Ausstattung mit Mitteln entsprechend zu berücksichtigen (§ 31 Absatz 1 LGBG).

den Senatsverwaltungen

- Barrieren in Gebäuden und Sitzungsräumen gezielt zu erfassen und die Ergebnisse bei der Planung von Partizipationsgremien zu berücksichtigen. Für Berichte über die Barrierefreiheit von Bestandsbauten sind die Fristen gemäß § 11 Absatz 3 LGBG für Bestandsbauten zu berücksichtigen (für Senatsverwaltungen bis 01. Januar 2024, für die übrigen öffentlichen Stellen bis 01. Januar 2026);
- die barrierefreie Umgestaltung der Bestandsbauten vorzunehmen, um Menschen mit Behinderungen die volle Teilhabe zu ermöglichen (siehe § 11 Absatz 1 LGBG);
- angemessene Vorkehrungen bereitzustellen, mit denen der Zugang zu Gebäuden, Räumen und zur digitalen Infrastruktur in Ermangelung allgemeiner Barrierefreiheit im Einzelfall umgesetzt werden kann (§ 19 LGBG);
- sicherzustellen, dass alle Sitzungsräume, die für Beiratssitzungen genutzt werden, mit einer Mikrofon- und Induktionsanlage ausgestattet sind;
- dafür Sorge zu tragen, dass die Verwaltungsmitarbeitenden technisch so ausgestattet und qualifiziert werden, dass sie barrierefreie Sitzungen in digitalen Formaten durchführen können;
- partizipative Prozesse einzuleiten, um zu klären, in welchen digitalen oder hybriden Formaten in der Zukunft zusammengearbeitet werden sollte.

den Bezirksverwaltungen

- sicherzustellen, dass den Bezirksbeiräten barrierefreie Sitzungssäle zur Verfügung stehen, die die technischen Voraussetzungen zur Erreichung von Barrierefreiheit erfüllen.

4.2.2 Barrierefreiheit von Information und Kommunikation

Ergebnisse der Erhebungen

Nur gut ein Viertel der Befragten (11 von 40) gibt an, dass die relevanten Informationen für alle Beteiligten barrierefrei zugänglich seien.⁷⁴ Knapp drei Viertel sind dagegen der Auffassung, dass dies nicht der Fall sei (29 von 40). Diese Einschätzung wurde von Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen geäußert. Angeführt wird zum einen, dass die Bereitstellung von Materialien nicht gewährleistet sei, die zur sinnvollen Teilnahme an Partizipationsprozessen – beispielsweise zur Vorbereitung von Sitzungen – zugänglich sein müssen.⁷⁵ Zum anderen kommt es auch in den Sitzungen selbst zu erheblichen Schwierigkeiten beim Transfer von Informationen in Vorlagen, Präsentationen und Redebeiträgen.⁷⁶

4.2.2.1 Barrierefreiheit von Dokumenten

Bezüglich der Nutzbarkeit von Dokumenten weist die Erhebung auf eine Bandbreite von Problemen hin. Die Kommentare der Befragten offenbaren, dass bereits grundlegende Standards oft nicht erfüllt werden, etwa die Verwendung barrierefreier PDFs oder das vorzeitige Verschicken von Präsentationen an sehbeeinträchtigte Menschen, um diesen eine angemessene Vorbereitung zu ermöglichen.⁷⁷ Darüber hinaus weisen die Teilnehmenden mit intellektuellen Beeinträchtigungen darauf hin, dass Dokumente oftmals nicht in Leichter Sprache vorliegen.⁷⁸

Die von Menschen mit Behinderungen geschilderten Problemfelder korrespondieren mit den Fortbildungsbedarfen, die Mitarbeitende der Verwaltung bei sich selbst sehen.⁷⁹ Darüber hinaus gab ein Teil der Mitarbeitenden der Verwaltung an, dass es in den jeweiligen Senatsverwaltungen an Informationen darüber mangle, wie Barrierefreiheit in den Sitzungen hergestellt werden kann (11 von 26 Antworten), oder dass sie nicht sicher seien, ob in ihrem Haus entsprechende Informationen zur Verfügung stünden (8 von 26).⁸⁰ Die Frage, ob Informationen in für alle Beteiligten zugänglichen Formaten vorliegen, wurde von einem Teil der Befragten bejaht (12 von 22 gültigen Antworten), ein Teil verneinte dies jedoch oder gab an, es nicht zu wissen (jeweils 5 von 22). Somit wird sowohl aus Sicht der Selbstvertretungen als auch aus Sicht der Verwaltungen – wenn auch im unterschiedlichen Maße – deutlich, dass die Bereitstellung von barrierefreien Informationen nicht in vollem Maße gelingt.

Fortbildungsinteresse unter den Mitarbeitenden der Berliner Verwaltung (in der Reihenfolge der Häufigkeit der Nennung)

- Erstellung von barrierefreien Dokumenten (23 Personen)
- Digitale Barrierefreiheit bspw. Durchführung von Online-Sitzungen (19 Personen)
- Moderation von Beteiligungsprozessen unter Berücksichtigung unterschiedlicher Beeinträchtigungsformen (11 Personen)
- Einfache Sprache im Alltag und in Sitzungen (10 Personen)

⁷⁴ Fragebogen Zivilgesellschaft.

⁷⁵ Fragebogen Zivilgesellschaft.

⁷⁶ Expert_innengespräch; Leitfadengestütztes Interview 1.

⁷⁷ Fragebogen Zivilgesellschaft.

⁷⁸ Leitfadengestützte Interviews 1 und 2.

⁷⁹ Siehe Kasten am Ende des Absatzes.

⁸⁰ Fragebogen Verwaltung.

4.2.2.2 Menschen mit Behinderungen müssen selbst für barrierefreie Informationen sorgen

Die Erhebung zeigt, dass die Erbringung barrierefreier Informationen im Rahmen der Partizipationsprozesse bisher nicht so funktioniert, wie laut UN-BRK gefordert. Wiederholt äußerten Menschen mit Behinderungen Unzufriedenheit darüber, dass ihnen dadurch zusätzlicher Aufwand entstehe.

Bereits in Einladungen zu Veranstaltungen und Gremiensitzungen fehlen Informationen zu Barrierefreiheit und Unterstützungsangeboten, wodurch Nachfragen und Hinweise auf individuelle Bedarfe erforderlich werden. Menschen mit Sehbeeinträchtigungen berichten mehrfach davon, dass sie eigenes Personal zum Ausgleich fehlender Barrierefreiheit einsetzen müssten, etwa um Sitzungsdokumente nachträglich barrierefrei zu machen.⁸¹

Menschen mit Hörbeeinträchtigungen berichten davon, häufig selbst die Verantwortung für die Organisation einer Gebärdensprachdolmetschung zu übernehmen. Eine Person führt aus:

„Für mich mag der räumliche Zugang kein Thema sein, aber ich brauch eben die Kommunikation. Und ich habe im Vorfeld viel aufgeklärt, gesagt, was ich brauche, und ich hatte dann auch die Dolmetscher selbst organisiert. [...] Das ist immer noch eine zusätzliche Aufgabe für uns; nicht nur unsere eigenen Bedürfnisse mitzuteilen, sondern oft auch zwischen Stellen zu vermitteln.“⁸²

Eine andere Person beschreibt Konflikte um die Bereitstellung einer Verdolmetschung:

„Ganz oft ist es so [...], dass Senatsverwaltungen antworten: ‚Es tut mir leid, wir können keine Gebärdensprachdolmetscher zur Verfügung stellen.‘ Also zum Beispiel, wenn Mitglieder des Landesbehindertenbeirats in AGs entsandt werden sollen. Dann heißt es, es könnten keine Gebärdensprachdolmetscher gestellt werden. Wir hatten schon Situationen [...], da haben dann geschlossen alle Behindertenverbände gesagt: ‚Wenn keine Gebärdensprachdolmetscher gestellt werden [...], kommen wir alle nicht.‘ [...] Wir haben bereits eine Gesetzesgrundlage, wir haben auch Verordnungen in Berlin, aber wir haben sie nur auf dem Papier. In der Realität ist es immer wieder schwierig. Auch wenn jemand Taubes so fit ist und dieses Papier mitnimmt und zeigt: ‚Hier steht es doch!‘ ist es permanent ein Kampf.“⁸³

Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen sprechen flächendeckende Probleme bei der Verfügbarkeit von Leichter Sprache an.⁸⁴ Sie weisen insbesondere darauf hin, dass Kenntnisse in Leichter Sprache sowohl in der Verwaltung als auch in der Zivilgesellschaft bisher kaum verbreitet seien, weswegen sie immer wieder anmahnen müssten, dass sich andere verständlich ausdrücken.⁸⁵

⁸¹ Fragebogen Zivilgesellschaft.

⁸² Teilnehmer_in des Expert_innengesprächs.

⁸³ Expert_innengespräch.

⁸⁴ Fragebogen Zivilgesellschaft, Expert_innengespräch.

⁸⁵ Leitfadengestütztes Interview 1.

4.2.2.3 Assistenz und Begleitung in Sitzungen

Insbesondere Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen machen darauf aufmerksam, dass sie eine Assistenz benötigen, um an politischen Gremien teilhaben zu können.⁸⁶ Dies betrifft sowohl die Sitzungen selbst als auch deren Vorbereitung. Ohne Assistenz sei es ihnen nicht möglich, sich so vorzubereiten, dass sie aktiv an Sitzungen teilnehmen könnten. Dabei weisen mehrere Befragte darauf hin, dass das zwar für sie persönlich gut gelöst sei, beispielsweise weil sie hauptamtlich in der Vertretungsarbeit aktiv seien. Ihnen seien aber andere Menschen bekannt, die sich gerne aktiv einbringen würden, dies aber nicht könnten, weil es aufgrund mangelhafter Regelungen zur Assistenz im Ehrenamt verhindert werde.⁸⁷ In der Erhebung zeigte sich, dass Assistenzen dabei regelmäßig die Aufgabe übernehmen, die fehlende Barrierefreiheit von Dokumenten oder Diskussionen für die Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen auszugleichen. So wird beispielsweise schwere Sprache durch die Assistenzen in einfache Sprache übersetzt. Ein Betroffener äußert sich dazu folgendermaßen:

„Wir sind im Bezirksbeirat circa 20 Personen von allen Trägern und die reden auch nicht in Leichter Sprache. [...] Und ich tu mir sehr schwer zu verstehen, was sie jetzt reden wollen, was für ein Thema dran ist oder wo ich mich einbringen kann und meine Meinung sagen kann. Das ist wirklich sehr schwer, deswegen bin ich froh, dass mich bei Behindertenbeiratssitzungen mein Assistent unterstützt und mir ab und zu mal ins Ohr flüstert.“⁸⁸

Zwei Teilnehmende äußern sich auch zu Problemen bezüglich der Zugänglichkeit gewöhnlicher Sitzungsformate für Menschen mit Behinderungen.⁸⁹ Eine Person sprach an, dass lange Sitzungen ohne Pause ihr die Teilnahme erschweren würden: „dann bist du nach einer Stunde ganz müde, bist zwar da mit deinem Körper, aber ich kann dann aber nicht mehr so gut beteiligen“. Eine Person mit psychischen Beeinträchtigungen brachte zum Ausdruck, dass es bei belastenden Themen hilfreich wäre, mit einer emotionalen Begleitung an der Sitzung teilnehmen zu können.

Auch die Mitarbeitenden der Verwaltung erleben die Organisation barrierefreier Beteiligungsformate als äußerst zeitaufwendig und bringen deutlich zum Ausdruck, dass entsprechende Unterstützungsstrukturen fehlen, die auch der Verwaltung viel Arbeit sparen würden. Eine Befragte stellt dar, dass es ihrer Wahrnehmung nach durchaus auch aufseiten der Verwaltung den Wunsch gebe, barrierefrei zu arbeiten, aber die dadurch entstehenden Kosten oft durch die Finanzverwaltung herausgestrichen würden.⁹⁰ Eine Person aus der Verwaltung schildert, sie habe das Gefühl, mit den Anforderungen der Barrierefreiheit alleingelassen zu werden und dass es an Ressourcen dafür mangle. Andere Mitarbeitende der Verwaltung nehmen ein wachsendes Bewusstsein und Lernprozesse wahr. Dabei nimmt eine Person auf den oben bereits beschriebenen Fall des kollektiven Verlassens der Sitzung durch die Zivilgesellschaft Bezug: „Wir hatten da keinen Dolmetscher bekommen und haben das zu spät gemerkt. Da haben wir also die Leistungserbringer befragt, aber nicht die Interessenvertreter_innen. [...] Wir haben die dann noch mal in einer anderen Sitzung

⁸⁶ Leitfadengestütztes Interview 1 und 2.

⁸⁷ Leitfadengestützte Interviews 1 und 2.

⁸⁸ Teilnehmer_in des Fachgesprächs.

⁸⁹ Expert_innengespräch.

⁹⁰ Vorgespräch Verwaltung.

angehört. [...] Wir haben da echt was draus gelernt und geben jetzt auch den Kolleg_innen Hinweise und sagen, ‚sprecht schon partizipativ über die Planung!‘, wir sind da wirklich weitergekommen.“⁹¹

Aufseiten der Bezirksbeauftragten zeigt sich, dass beispielsweise die Bereitstellung einer Verdolmetschung in Gebärdensprache oder in Leichte Sprache Probleme bereitet bzw. nicht umgesetzt wird. Das schließt auch mit ein, dass Beauftragte teilweise Aufgaben übernehmen, die über ihr Mandat hinausgehen – so schildert eine Person, dass sie Assistenzleistungen übernimmt und Beiträge von Gremienmitgliedern mit vorbereitet.⁹²

Diskussion der Ideen und Lösungsansätze

An den vorgestellten Ergebnissen zeigt sich, dass die barrierefreie Zugänglichkeit von Informationen von zentraler Bedeutung für eine wirkungsvolle Partizipation ist. Zugleich machen sie deutlich, dass die Anforderungen aus der UN-BRK bisher in Berlin nur unzureichend umgesetzt werden. Häufig verfügen die Personen, denen die Aufgabe zukommt, für Barrierefreiheit von Informationen zu sorgen, selbst nicht über ausreichende Kenntnisse oder Ressourcen, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden. Es ist dringend notwendig, dass diese Kette aus unzureichender Ressourcenausstattung, Nicht-Bereitstellung und Frustration bzw. zusätzlicher Aufwendungen aufseiten der Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durchbrochen wird.

Insbesondere die Herstellung von Barrierefreiheit bei Dokumenten und Informationen wurde während des Fachgesprächs intensiv diskutiert. Es wurden mehrere Vorschläge besprochen, wie und wo das Thema Barrierefreiheit in den Verwaltungen besser verankert werden kann: Koordinierungsstellen, IT-Stellen in den Senatsverwaltungen, Qualifizierung von Mitarbeitenden oder Rahmenverträge. Die beteiligten Verwaltungsmitarbeitenden favorisierten die Lösung, das Fachwissen und die Zuständigkeit für das Erstellen von barrierefreien Dokumenten, die Übersetzung in Leichte Sprache sowie die Bereitstellung von Gebärdensprachverdolmetschung in der IT-Stelle einer jeden Senatsverwaltung zu bündeln. Von dort könnten auch Verträge an externe Dienstleister vergeben werden. Es ergebe sich aus dem LGBG, dass die Senatsverwaltungen diese Aufgaben zu übernehmen und diese dann auch entsprechend zu finanzieren hätten.

Als weiterer wichtiger Aspekt stellte sich im Fachgespräch die Standardisierung und Zentralisierung von Verfahren oder Themen heraus. Im Moment entwickle etwa jede Senatsverwaltung ihre eigenen Leitfäden und Richtlinien, dabei wäre es oftmals zielführender, wenn diese gebündelt und allen zugänglich gemacht würden. Des Weiteren wurde deutlich, dass ein Bewusstseinswandel erforderlich ist, um einerseits breit für das Thema Barrierefreiheit zu sensibilisieren und andererseits sicherzustellen, dass alle Neuerungen und Konzepte auch unter dem Aspekt Barrierefreiheit geprüft würden. Die Beteiligten führten hier die Vorgaben zur Verwendung eines neuen Schriftbilds (*Berlin Type*) an, bei dem nur einige der zur Verfügung gestellten Designs barrierefrei seien. Zwar gebe es in den Senatsverwaltungen konkrete Standards für viele Dinge, aber Barrierefreiheit sei noch

⁹¹ Vorgespräch Verwaltung.

⁹² Fragebogen Bezirksbeauftragte.

nicht Teil davon – denn bisher würde etwa noch niemand auf die Idee kommen, etwas zurückzuweisen, weil es nicht barrierefrei sei.

Insbesondere zur besseren Übersichtlichkeit von Partizipationsprozessen für Menschen mit Behinderungen und zur Schonung ihrer zeitlichen Ressourcen besteht ein großer Bedarf, die Organisation von Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall an allen Stellen vergleichbar zu regeln.

Empfehlungen

Wie die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, besteht ein großer Nachbesserungsbedarf bezüglich der Barrierefreiheit von Informationen und Kommunikation.

Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt:

der Landesregierung

- eine zentrale Stelle zu benennen, die die Koordinierung für das Erstellen von barrierefreien Dokumenten, deren Übersetzung in Leichte Sprache sowie die Bereitstellung von Gebärdensprachverdolmetschung übernimmt. Diese sollte unter anderem durch den Abschluss von Rahmenverträgen (ähnlich den Rahmenverträge zur Materialbestellung) für die Verdolmetschung in Deutsche Gebärdensprache und Leichte Sprache, sowie die Übersetzung in Leichte Sprache dazu beitragen, dass der Vergabeprozess deutlich vereinfacht wird;
- durch eine verbindliche Vorgabe sicherzustellen, dass bei allen zur Verfügung gestellten Informationen Barrierefreiheit hergestellt wird und, dass ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen, um diese Aufgabe im Einklang mit § 15 LGBG zu erfüllen.

den Senatsverwaltungen

- die Kompetenzstelle Barrierefreie Informations- und Kommunikationstechnik als primäre Ansprechpartnerin für barrierefreie Zugänglichkeit für öffentliche Stellen mit einer ausreichenden Mittelausstattung für den Aufgabenzuwachs zu versehen (gemäß § 7 Absatz 1 und 2 Barrierefreie-IKT-Gesetz Berlin sowie § 31 Absatz 3 LGBG);
- die Koordinierungsstellen in den Senatsverwaltungen zu verpflichten, Partizipationsprozesse barrierefrei zu gestalten, und dies auch als zentralen Punkt in die Beschreibung der Aufgaben mit aufzunehmen;
- verbindlich festzulegen, dass alle Sitzungen der AGs Menschen mit Behinderungen barrierefrei durchgeführt werden. Auch die Korrespondenz zu allen Gremien und Partizipationsprozessen sollte in barrierefreien Formaten verschickt werden und Einladungen einen Hinweis auf angemessene Vorkehrungen beinhalten;
- sicherzustellen, dass die Geschäftsordnungen der AGs Menschen mit Behinderungen eine einheitliche Klausel zur barrierefreien Gestaltung von Partizipationsprozessen enthalten;

- sicherzustellen, dass die Gewährung von angemessenen Vorkehrungen in den Aufgabenbeschreibungen der Koordinierungsstellen aufgenommen wird und mit den entsprechenden finanziellen und personellen Mitteln hinterlegt wird;
- den Fortbildungsbedarf der Mitarbeitenden zur Herstellung von Barrierefreiheit zu erheben und diesen dann zeitnah zu erfüllen.

dem Abgeordnetenhaus

- die Verfügbarkeit barrierefreier Dokumente in der Berliner Landespolitik über Auflagenbeschlüsse weiter voranzutreiben.

4.3 Beteiligungskapazitäten der Zivilgesellschaft

Menschenrechtliche Vorgaben

Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen kann nur gelingen, wenn diese auch über ausreichende Kapazitäten in finanzieller, aber auch zeitlicher Hinsicht verfügen. Ob die Zivilgesellschaft die benötigten Kapazitäten aufbringen kann, ist einerseits davon abhängig, wie barrierefrei und zeitaufwendig Prozessabläufe gestaltet sind, andererseits davon, ob zivilgesellschaftliche Akteure über ausreichende personelle, administrative und finanzielle Ressourcen verfügen. Insbesondere die zu setzenden Fristen müssen sich an den Organisationen von Menschen mit Behinderungen orientieren, deren Arbeit häufig von ehrenamtlich Tätigen abhängt.⁹³ Um Organisationen von Menschen mit Behinderungen zu stärken, müssen diese über eine unabhängige Finanzierung (einschließlich einer Beratung zum Zugang zur Finanzierung als auch zur Diversifizierung von Unterstützungsquellen) ebenso wie über die Entwicklung von Kompetenzen, Wissen und Fähigkeiten (im Sinne eines Capacity-Buildings) verfügen.⁹⁴ In Bezug auf die finanzielle Ausstattung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen sollte eine nachhaltige institutionelle Grundfinanzierung anstelle einer rein projektbasierten Finanzierung gewährleistet sein.⁹⁵

Ergebnisse der Erhebungen

Neben der Frustration der Beteiligten über den Verlauf von Beteiligungsprozessen kommt in den Antworten der Fragebogenerhebung auch wiederholt zum Ausdruck, dass Ehrenamtliche stark mit ihren Ressourcen haushalten müssen und im Rahmen ihres Engagements in Überlastungs- und Überforderungssituationen geraten. Dies betrifft sowohl die meist zu geringe Anzahl qualifizierter Selbstvertreter_innen als auch die mangelnde Vereinbarkeit von Ehrenamt, Beruf und Privatleben oder die teilweise mangelnden Fachqualifikationen der Beteiligten. Es wird deutlich, dass die Beteiligten davon ausgehen, selbst mehr beitragen zu können, wenn die Beteiligungsprozesse anders organisiert wären. Eine teilnehmende Person beschreibt die Situation eindrücklich: „Es besteht eine hohe Motivation und Einsatzbereitschaft sowie fachliches Wissen, aber die dem ehrenamtlichen Gremium übertragenen Aufgaben werden auch immer umfangreicher, sodass das Arbeitspensum mit den vorhandenen Ressourcen nur schwer abgedeckt werden kann.“⁹⁶ Eine andere Person beschreibt:

⁹³ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 47.

⁹⁴ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 60.

⁹⁵ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 61d.

⁹⁶ Fragebogen Zivilgesellschaft.

„Wir müssen mit unseren Ressourcen haushalten und Aufgaben gewichten; wir können uns nicht an allen Dingen beteiligen, sondern müssen sie nach der Wichtigkeit der Fragestellungen für unsere Arbeit gewichten. Denn viele unserer Mitglieder sind bereit, unsere Arbeit ehrenamtlich zu unterstützen, aber auch diese Menschen haben in der Regel durch Berufstätigkeit oder familiäre Aufgaben begrenzte zeitliche Kapazitäten.“⁹⁷

Von 36 Befragten antworteten 27, dass es ihnen nicht möglich sei, an allen angebotenen Beteiligungsmöglichkeiten teilzunehmen.⁹⁸ Zugleich ist deutlich wahrzunehmen, dass Beteiligte der Ansicht sind, durch die aktuellen Strukturen unverhältnismäßig belastet zu werden. Eine Stärkung der zivilgesellschaftlichen Kapazitäten wird also auch von den Befragten als notwendig empfunden. Es treten dabei drei Stränge von Vorschlägen zutage: eine finanzielle Entschädigung für Gremienarbeit, eine bessere, projektunabhängige Ausstattung von Selbstvertretungsstrukturen sowie Angebote zur Qualifizierung und Beratung der Zivilgesellschaft.⁹⁹

4.3.1 Vereinbarkeit von Ehrenamt, Beruf und Privatleben

77 % der Befragten (33 von 43) geben an, ehrenamtlich tätig zu sein.¹⁰⁰ Die Mitglieder der AGs bei den Senatsverwaltungen, die vom Landesbeirat entsandt werden und ihre Position ehrenamtlich ausüben, erfüllen mehrere Mandate. Sie sind zugleich Mitglied der jeweiligen AG, Mitglied im Landesbeirat und Mitglied im jeweiligen Verband oder Verein. Hinzu kommt, wie im vorhergehenden Kapitel dargelegt, dass vielen Beteiligten ein zusätzlicher Zeitaufwand durch die Herstellung von Barrierefreiheit für die Teilnahme an Sitzungen und den Zugang zu notwendigen Informationen entsteht. Die Ehrenamtlichen bringen immer wieder zur Sprache, dass begrenzte zeitliche Ressourcen ein großes Beteiligungshindernis darstellen. Auf die offen gestellte Frage, warum sie an ihnen angebotenen Beteiligungsprozessen nicht teilgenommen hätten, verweisen 18 von 26 Befragten explizit auf fehlende Zeitressourcen.¹⁰¹ Ein Beispiel: „Behinderung ist nur eins meiner Lebensthemen, ansonsten bin ich viel damit beschäftigt, meinen Lebensunterhalt zu organisieren, und da sind die Kraftreserven irgendwann begrenzt.“¹⁰² Auch andere Beteiligte nannten die eigene Berufstätigkeit und damit zusammenhängende Terminkollisionen als Problem: „Ich mache diese Aufgabe ehrenamtlich und bekomme leider 0,00 Euro für circa 5 bis 8 Stunden pro Woche. Eine qualitative Beteiligung an einem Gesetzesvorhaben würde den Aufwand um einmalig circa 20 Stunden erhöhen. Das ist nicht auch noch leistbar.“¹⁰³

Die Landesbeauftragte weist darauf hin, dass sich dieses Problem durch die Coronapandemie noch verschärft habe. Es habe sich unter diesen Bedingungen erwiesen, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen gar nicht oder teilweise erst nach Kritik mitbedacht worden seien. Ein weiteres Problem ergebe sich zum Beispiel bei Terminfindungen, denn die Terminwünsche von ehrenamtlichen

⁹⁷ Fragebogen Zivilgesellschaft.

⁹⁸ Fragebogen Zivilgesellschaft.

⁹⁹ Fragebogen Zivilgesellschaft; Fachgespräch.

¹⁰⁰ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁰¹ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁰² Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁰³ Fragebogen Zivilgesellschaft.

Selbstvertreter_innen, die einer beruflichen Tätigkeit nachgehen, seien oft unvereinbar mit denen von Verwaltungsmitarbeitenden mit Betreuungsverpflichtungen.¹⁰⁴

4.3.2 Unterstützung der Ehrenamtlichen

Von den 32 Antworten auf die Frage, ob die eigene Organisation in ausreichendem Maße mit Mitteln ausgestattet sei, gaben 9 eine Antwort mit einer eher positiven Tendenz. 15 Befragte verneinten dies und 5 Befragte gaben eine Antwort mit eher negativer Tendenz,¹⁰⁵ etwa mit Verweis auf einen Bedarf an verbesserter Ausstattung mit hauptamtlichen Ressourcen. Ein Zuwachs an hauptamtlichen Beschäftigten wird insgesamt als Bedingung für gelingende Partizipation gesehen – aus unterschiedlichsten Gründen.

So wird hauptamtliches Personal etwa häufig eingebunden, um Probleme der mangelnden Barrierefreiheit zu beheben. Eine befragte Person mit einer Sehbeeinträchtigung beschreibt das an seinem Fall: „Seheingeschränkte haben schon so einen anstrengenden Alltag, und wenn dann noch die fehlende Inklusion beseitigt werden soll, kommen die Engagierten schnell an ihre Grenzen und bräuchten Unterstützung durch sehende Assistenz.“¹⁰⁶ Tatsächlich übernimmt hauptamtliches Personal regelmäßig Aufgaben, die durch fehlende Assistenz im Partizipationsprozess entstehen. Das hat zur Folge, dass den Hauptamtlichen weniger Zeit für ihre eigentlichen Aufgaben bleibt.

Ein_e Teilnehmer_in beschrieb in diesem Zusammenhang auch die akuten Probleme, die sich für Ehrenamtliche aus der Überlastung Hauptamtlicher ergeben. Weil Hauptamtliche stark dadurch zeitlich beansprucht werden, dass sie für Barrierefreiheit sorgen, stehen sie für die inhaltliche Zuarbeit nicht mehr in erforderlichem Maße zur Verfügung: „Der kann ja auch nicht überall sein und muss dann entscheiden, wo es am meisten brennt – wenn man dann an einer Stelle Schwierigkeiten hat, den anderen Beteiligten die Barrierefreiheit zu erklären, kann es schnell sein, dass ein Projekt hinten herunterfällt.“¹⁰⁷

Andere Beteiligte stellen in den Vordergrund, dass es Ehrenamtlichen oft nicht möglich ist, knapp gesetzte Fristen parallel zu ihrem Alltag zu koordinieren und einzuhalten. Eine befragte Person, die sich für Barrierefreiheit im öffentlichen Raum einsetzt, beschrieb, dass es ihr zwar möglich sei, Probleme aufzuzeigen, aber nicht genug Zeit bleibe, auch Lösungsvorschläge dafür zu erarbeiten: „Manchmal ist die Arbeit für Ehrenamtler nicht zu schaffen, und wenn dann der Konflikt zwischen Finanzen und Barrierefreiheit aufkommt, sind die Behindertengruppen manchmal außen vor wegen Überforderung oder zu wenig Zeit, konkrete effiziente Lösungskonzepte zu erarbeiten [...]“.¹⁰⁸ Es besteht also ein Problem darin, dass es Ehrenamtlichen an Zeit mangelt, einmal eingebrachte Kritik und Ideen auch weiter zu begleiten.

¹⁰⁴ Fragebogen Landesbeauftragte.

¹⁰⁵ Fragebogen Zivilgesellschaft. Drei Befragte gaben an, dies nicht zu wissen.

¹⁰⁶ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁰⁷ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁰⁸ Fragebogen Zivilgesellschaft.

Mehrere Teilnehmende merken an, dass es ihnen oft an Ansprechpersonen fehle, die ihnen rechtliche Fragen zum eigenen Engagement oder zu Sachthemen beantworten könnten.¹⁰⁹ Aus Sicht der Beteiligten sollte eine Beratungsstruktur geschaffen werden, die beispielsweise über den Stand von Verfahren Auskunft gibt oder aufzeigt, wie die Verpflichtung zu politischer Partizipation durchgesetzt werden kann, wenn diese von Verwaltung oder Politik nicht beachtet wird.

Aus der Befragung der Bezirksbeauftragten ergibt sich, dass auch sie die Notwendigkeit der professionellen Unterstützung im Hauptamt für die Partizipation im Ehrenamt erkennen, weil sonst Gefahr bestehe, dass die ehrenamtlichen Vertreter_innen nicht alle Aufgaben bearbeiten könnten. In der Praxis zeigt sich, dass die Verwaltung dann auf erfolgte Beteiligungsverfahren verweisen könne, auch wenn tatsächliche Beteiligung aufgrund der beschränkten ehrenamtlichen Ressourcen nicht erfolgen konnte.¹¹⁰

4.3.3 Qualifizierung der Ehrenamtlichen

Auf die offen gestellte Frage, welche Förderung sich Beteiligte aus den zivilgesellschaftlichen Organisationen wünschen, sind die häufigsten Nennungen Fort- und Weiterbildungen (10 von 29), ergänzt um den Wunsch, dass diese vonseiten der Verwaltung zu finanzieren seien.¹¹¹ Bedarf wird überwiegend in der Schulung über die Funktionsweise von politischen und Verwaltungsprozessen gesehen, damit die Selbstvertretungsarbeit professioneller gestaltet werden kann. Viele der Befragten nehmen etwa die verwendete Fachsprache als verwirrend und ausschließend wahr. Konkrete Vorschläge beinhalten hier beispielsweise eine verbesserte Einarbeitung neuer Mitglieder im Landesbeirat. Bei den Themen Barrierefreiheit oder der UN-BRK sehen die Teilnehmenden bei sich hingegen keinen Fortbildungsbedarf,¹¹² sondern betrachten sich als Expert_innen. Es besteht allerdings ein Problem darin, die eigene Expertise zum Thema in den politischen Prozess einzubringen.

Immer wieder geben Beteiligte an, dass sich Menschen mit Behinderungen untereinander besser organisieren und für ihre Vertretungsarbeit qualifizieren müssten, um die geforderten und schon vorhandenen Partizipationsmöglichkeiten auszufüllen. Eine teilnehmende Person wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es ihrer Einschätzung nach auch ein Personalproblem gebe: „Um unsere Beteiligungsansprüche durchzusetzen, brauchen wir doch noch ungefähr 200 oder 500 qualifizierte Interessenvertreter_innen auf der Bezirksebene oder auf der Landesebene mehr, als wir bisher haben.“¹¹³ Sie fährt fort, dass entsprechend qualifizierter Nachwuchs nur aus starken Strukturen heraus entstehen könne, die als „Schulen des Empowerments“ fungieren müssten, in denen Menschen mit Behinderungen „das politische Rüstzeug“ erlernten, das es brauche, um sich selbstbewusst in politischen Kontexten zu bewegen.

Die Bezirksbeauftragten sehen unterschiedliche Möglichkeiten für die bessere Unterstützung von Mitgliedern in den Beiräten. Sie wünschen sich beispielsweise häufigere Sitzungen des Bezirksbeirats sowie die Unterstützung der Beiratsmitglieder

¹⁰⁹ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹¹⁰ Fragebogen Bezirksbeauftragte.

¹¹¹ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹¹² Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹¹³ Expert_innengespräch.

durch Fort- und Weiterbildungen, Kompensation bei Verdienstaufschlägen, ein Budget für unter anderem Rechtberatungen sowie eine bessere technische Ausstattung. Darüber hinaus schlägt ein_e Bezirksbeauftragte_r vor, eine Professionalisierung der Geschäftsstelle des betreffenden Bezirksbeirats könne dazu führen, die Arbeit des Beirats deutlich zu intensivieren.¹¹⁴

Diskussion der Ideen und Lösungsvorschläge

Die vorangegangene Darstellung verdeutlicht, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen in Berlin einen erheblichen Bedarf an Unterstützung, Qualifizierung und Erhöhung der eigenen Kapazitäten sehen, um in angemessener Form partizipieren zu können. Es besteht die Gefahr, dass man sich zwar anfangs an Partizipationsprozessen beteiligt, das Engagement dann aber nicht mehr weiterverfolgen kann. Oder dass keine ausreichenden Kapazitäten bestehen, um sich in zufriedenstellender Tiefe in die Prozesse einzubringen. Wenn von Verwaltungsseite keine ausreichende Barrierefreiheit hergestellt oder diese über angemessene Vorkehrungen nicht erreicht wird, bauen sich zusätzliche Hürden für Menschen mit Behinderungen auf. Das führt dazu, dass die in Berlin bereits bestehenden Strukturen und Gremien nicht ihre volle Wirksamkeit entfalten können. Durch die Stärkung von Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen könnten bestehende Strukturen besser in Wert gesetzt und zufriedenstellendere Ergebnisse im Sinne einer gelebten Beteiligungskultur erzielt werden.

Die Verpflichtung, ausreichende finanzielle, administrative und personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um eine wirksame Partizipation zu ermöglichen, sind bisher in Berlin nicht hinreichend erfüllt. Es fehlen finanzielle Ressourcen und mehr Hauptamtliche, um beispielsweise die Förderung von Nachwuchskräften oder die Einarbeitung von neuen Mitgliedern im Landesbehindertenbeirat zu gewährleisten.

Das neu gefasste LGBG greift einige Punkte in diesem Zusammenhang auf. Im Fachgespräch wurde deutlich, dass noch Klärungsbedarf bei Ansiedlung und Ausgestaltung des vorgesehenen Partizipationsfonds besteht. Die Erfahrung mit dem Partizipationsfonds des Bundes zeigt außerdem, dass es wichtig ist, keine zusätzlichen Hürden durch enge Richtlinien und komplizierte Antragstellungsverfahren aufzubauen. So kann gewährleistet werden, dass auch kleinere Organisationen von Menschen mit Behinderungen den Fonds ab Einrichtung in Anspruch nehmen können.

Im Fachgespräch traf die Idee auf großen Zuspruch, Fortbildungsangebote zu den für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen relevanten Strukturen in Berlin und zu Funktionsweise und Abläufen in der Verwaltung zu schaffen. Diskutiert wurden Möglichkeiten, Angehörige der Zivilgesellschaft und der Verwaltung ggf. auch durch spezielle Angebote der Verwaltungsakademie und der Landeszentrale für Politische Bildung gemeinsam zu qualifizieren. Die Tätigkeiten in den Gremien kann das Erlernen theoretischer Grundlagen und Abläufe nicht ersetzen, häufig bleibt dafür auch in den Gremien keine Zeit.

¹¹⁴ Fragebogen Bezirksbeauftragte.

Weiterhin ist der gesamte Kontext der Regelung und Bewilligungspraxis von Assistenzen für ehrenamtliches Engagement der Selbstvertreter_innen problembehaftet. Nachbesserungen sind für eine gelingende Partizipation unbedingt erforderlich.

Empfehlungen

Der Aufbau der Kapazitäten der Organisationen von Menschen mit Behinderungen als zentrale Voraussetzung für eine wirksame politische Partizipation kann durch verschiedene Instrumente sichergestellt werden.

Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt:

der Landesregierung

- die Einführung von Sitzungsgeldern für die ehrenamtlich tätigen Vertreter_innen von Menschen mit Behinderungen in Partizipationsprozessen wie den AGs Menschen mit Behinderungen;
- die zügige Auflage eines Partizipationsfonds gemäß § 34 LGBG, der Maßnahmen zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten fördert;
- Möglichkeiten der rechtlichen Beratung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen zu Fragen der politischen Partizipation bereitzustellen;
- Weiterbildungsmöglichkeiten über den Aufbau und die Arbeitsweise der Senatsverwaltungen für Menschen mit Behinderungen, ihre Organisationen sowie sie unterstützende Personen zu schaffen, hier auch ein Angebot in Leichter Sprache zu schaffen;
- Fortbildungsmöglichkeiten zur Gestaltung von politischen Partizipationsprozessen für Mitarbeitende der Senatsverwaltungen zu schaffen;
- die bisherige Bewilligungspraxis zu prüfen und sicherzustellen, dass Assistenz für ehrenamtliches Engagement bereitgestellt wird.

den Bezirksverwaltungen

- die Einrichtung von Geschäftsstellen für die Bezirksbeiräte und eine Angleichung der Strukturen, die ein gutes Arbeiten der Bezirksbeiräte ermöglichen.

4.4 Funktionsweise der Beteiligungsgremien

Menschenrechtliche Vorgaben

Organisationen von Menschen mit Behinderungen sollten in sinnvoller Art und Weise, rechtzeitig, systematisch und offen konsultiert und einbezogen werden.¹¹⁵ Es sollten formelle Konsultationsverfahren eingerichtet werden, in denen Fragen der Planung, der Sitzungsdurchführung und alle weiteren Fragen besprochen und geregelt werden. Hier sollten auch angemessene Zeitrahmen und die frühzeitige Einbindung von Organisationen von Menschen mit Behinderung sowie die frühzeitige und rechtzeitige Verbreitung von einschlägigen Informationen gegeben sein.¹¹⁶ Damit die politische

¹¹⁵ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 22.

¹¹⁶ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 54.

Partizipation von Menschen mit Behinderungen gelingen kann, sind Staaten dazu verpflichtet, transparente Mechanismen und Verfahren einzurichten, um die Ansichten von Organisationen von Menschen mit Behinderungen ausdrücklich bei der Begründung von staatlichen Entscheidungen zu berücksichtigen.¹¹⁷ Für eine funktionierende Partizipation ist wichtig, dass Menschen mit Behinderungen von den staatlichen Stellen, die für Entscheidungsprozesse verantwortlich sind, über die Ergebnisse der Prozesse informiert werden. Dazu zählt auch, dass ausgeführt wird, welche Erwägungen und Begründungen zu den Entscheidungen geführt haben und inwieweit die Ansichten von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt wurden.¹¹⁸ Die Funktionsfähigkeit der gewählten Partizipationsprozesse sollte unter Beteiligung der Organisationen von Menschen mit Behinderungen regelmäßig evaluiert werden.¹¹⁹

Ergebnisse der Erhebungen

Im Fokus der Studie stehen die Partizipation über den Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen, die Bezirksbeiräte für Menschen mit Behinderungen und die AGs Menschen mit Behinderungen bei den Berliner Senatsverwaltungen. Die Befragung zeigt, dass die entsprechenden Gremien aus Sicht der Beteiligten ihren Aufgaben noch nicht ausreichend gerecht werden.¹²⁰ Bezüglich aller drei Gremien gab die große Mehrheit der Befragten an, dass die vorliegenden Strukturen nicht geeignet seien, ihren Auftrag zu erfüllen. Bezogen auf den Landesbeirat beantworteten drei Viertel die Frage negativ (27 von 36). Mit Blick auf die Bezirksbeiräte verneinten zwei Drittel diese Frage (22 von 34). In Bezug auf die AGs gab nur eine Person an, dass die vorliegenden Strukturen geeignet seien. Die überwiegende Mehrheit der Befragten übersprang diese Frage (31 fehlende Antworten). Diese Angaben korrespondieren mit der schwach ausgeprägten Zufriedenheit der Befragten mit der Art und Weise, wie die Gremien arbeiten. Diese liegt bei den Bezirksbeiräten bei 42 %, beim Landesbeirat bei 14 %, und bei den AGs bei 9 %.¹²¹ In den Kommentaren finden sich sehr diverse Begründungen für die vergleichsweise schlechten Werte, die das ganze Spektrum der Probleme in der politischen Partizipation aufgreifen. Dies betrifft die Arbeitsweise des Landesbeirats genauso wie die der AGs und Bezirksbeiräte. Die Befragten äußerten hier vielfältige Gründe dafür, dass diese ihrem Auftrag mit den vorhandenen Strukturen nicht gerecht werden.

In Bezug auf die Erfahrungen in der AG einer Senatsverwaltung äußerte ein_e befragte_r Bezirksbeauftragte_r die Gründe für die Unzufriedenheit: „Es handelt sich um Informationsveranstaltungen. Wirksame Partizipation ist hier gar nicht vorgesehen.“¹²² Eine_r der Befragten unterstreicht aber, dass er_sie die AGs für ein wichtiges Instrument hält, da die Senatsverwaltungen anders als die Bezirksebene viel weniger direkten Kontakt zu den Bürger_innen hätten. Daher kommt es in der AG zu Diskussionen und Auseinandersetzungen, die notwendig seien, damit sich Veränderungen ergeben können. Insbesondere das „Ringeln um Barrierefreiheit ist sehr anstrengend und muss noch viel intensiver in die Verwaltung hineinwirken“, so der_die Befragte. Bei den Verbesserungsvorschlägen findet sich der Wunsch nach

¹¹⁷ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 49.

¹¹⁸ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 23.

¹¹⁹ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 47.

¹²⁰ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹²¹ Fragebogen Zivilgesellschaft. Dies entspricht mit Blick auf die Bezirksbeiräte 8 von 19 Antworten, auf den Landesbeirat 5 von 35 sowie auf die AGs 1 von 11 Antworten.

¹²² Fragebogen Bezirksbeauftragte.

mehr Dialog auf Augenhöhe, das wirksame Einbeziehen, bevor Entscheidungen getroffen werden, sowie ein Appell an eine professionellere Prozessgestaltung mit einem Vorsitz, der die Rahmenbedingungen zuverlässig vorgibt und auch Fristen für das Erledigen von Aufträgen innerhalb der eigenen Fachverwaltung setzen kann.¹²³

Die Berliner Landesbeauftragte merkt an, dass die AGs Menschen mit Behinderungen in den Senatsverwaltungen mit den bestehenden Strukturen nur teilweise ihren Aufgaben gerecht werden können. Insbesondere sei hier die Beteiligung der Leitungsebenen der Senatsverwaltungen in den AGs als wichtiges Merkmal des Stellenwerts nicht zu unterschätzen. Aus ihrer Sicht sollten die AGs von einem Staatssekretär oder einer Staatssekretärin geleitet werden.¹²⁴

4.4.1 Umsetzung von Ergebnissen der Beteiligung

Viele Befragte gaben an, dass die Partizipation keinen Einfluss auf Politik und Verwaltungshandeln hätte. Es ist eine große Unzufriedenheit darüber zu erkennen, dass der Transfer und die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen nicht funktionieren. Eine Befragte fasst zusammen: „Alles, was an Input von uns kommt zu Benachteiligungen, angemessenen Vorkehrungen, Diskriminierungen in Gesetzen wird ignoriert oder wieder gestrichen in Bezirken und den Verwaltungsebenen der Senatsverwaltungen.“¹²⁵ Sowohl der Landesbeirat als auch die AGs werden durchweg als nicht einflussreich genug wahrgenommen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen beteiligt werden.

Alle befragten Gruppen sehen große Probleme darin, dass dem Themenfeld Menschen mit Behinderungen politisch kaum Priorität eingeräumt wird. Sie halten die schwache Priorisierung für einen maßgeblichen Grund, warum politische Entwicklungen auf dem Feld so langsam vorankommen. Eine Befragte aus der Zivilgesellschaft sagte diesbezüglich: „Die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen landen eben nicht auf der Entscheidungsebene. Sie kommen gar nicht bis da oben hin, zum Staatssekretär oder zum Senator, Senatorin. Und das ist sozusagen der eigentliche Dreh- und Angelpunkt. Das versandet irgendwo.“¹²⁶

Auch für Mitarbeitende der Verwaltung stellt die mangelnde Wahrnehmung des Themas Behindertenpolitik in den eigenen Behörden ein großes Problem dar. Sie seien nicht in der Lage, ihre Themen auch innerhalb der Verwaltung anzubringen und durchzusetzen. Ein_e Verwaltungsmitarbeiter_in beschreibt die vergangenen Jahre rückblickend als in dieser Hinsicht besonders problematisch, weil die Verwaltung seit 2015 zuerst durch die politischen Antworten auf die internationalen Fluchtbewegungen und nun durch die Coronapandemie unter permanenter Überlastung stehe und diese Themen viel Aufmerksamkeit im Bereich des Sozialen auf sich gezogen hätten.¹²⁷

4.4.2 Rechtliche Verankerung des Landesbeirats

Die Befragten betonen, dass der Beirat für eine bessere Partizipation mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden müsse: Die schwache rechtliche Verankerung führe immer wieder dazu, dass der Landesbeirat in wichtigen Themen übergangen

¹²³ Fragebogen Bezirksbeauftragte.

¹²⁴ Fragebogen Beauftragte.

¹²⁵ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹²⁶ Expert_innengespräch.

¹²⁷ Vorgespräch Verwaltung.

werde.¹²⁸ Einen Teil des Problems sehen die Befragten darin, dass der Landesbeirat bisher der Landesbehindertenbeauftragten nachgeordnet ist und diese lediglich berät. Es ist deutlich wahrzunehmen, dass diese Position den Befragten nicht ausreicht. Teilweise wird auch Kritik an der aktuellen praktischen Umsetzung dieser Regelung geäußert. Eine befragte Person schrieb dazu: „Mir fällt auf, dass ich kaum Gelegenheit habe, die Landesbeauftragte tatsächlich zu beraten, obwohl ich zu manchen Themen einen dringenden, dringenden Wunsch habe.“¹²⁹

Die Befragten aus der Verwaltung teilen die Einschätzung, dass das LGBG dem Landesbeirat bisher kein starkes Mandat erteile.¹³⁰ Die Verärgerung darüber wird in der Verwaltung durchaus wahrgenommen, wie ein_e Mitarbeiter_in schilderte: „Es geht oft um die Frage von Beteiligungs- oder Mitbestimmungsrechten. In der Regel handelt es sich ‚lediglich‘ um Beteiligungsrechte von Menschen mit Behinderungen, was mitunter als demotivierend seitens der Menschen mit Behinderungen angesehen wird.“¹³¹

Die Landesbeauftragte sieht die Notwendigkeit, dass für den Landesbeirat eine rechtlich verbindliche Anhörungspflicht von Gesetzesentwürfen, Verordnungen etc. eingerichtet wird.¹³²

4.4.3 Überlastung des Landesbeirats

Die Befragten, sofern sie sich dazu äußerten, hatten durchweg den Eindruck, dass der Landesbeirat überlastet sei. Der Landesbeirat tagt im Zweimonatstakt. Ein Mitglied beschreibt: „Mein Eindruck seit vielen, vielen Jahren, ist tatsächlich die Sitzungsstruktur, und dass wir in den zweimonatigen Sitzungen einfach viel zu viele hochbrennende Themen haben. [...] es brennt eigentlich an allen Ecken und Enden, sei es der Rundfunkbeirat, sei es Thema Kinder und Jugendliche. Das bricht unter der Last der Erwachsenenthemen völlig weg, obwohl da eigentlich die Zukunft des Landesbeirates liegt.“¹³³

4.4.4 Ausstattung und Geschäftsstelle des Landesbeirats

Viele Befragte bringen zum Ausdruck, dass der Landesbehindertenbeirat nicht ausreichend mit Ressourcen ausgestattet sei, um seinem Mandat gerecht werden zu können. Ein_e Befragt_e schrieb zum Landesbeirat: „Keine Ressourcen, nicht mal Verpflegung für drei Stunden Sitzungen, keine Sitzungsgelder für Stellvertretungen, keine unabhängige Geschäftsstelle und Personal.“¹³⁴

Insbesondere die Geschäftsstelle des Landesbehindertenbeirats ist immer wieder Thema. So wird bemängelt, dass diese unterbesetzt sei und den gestiegenen Beteiligungsmöglichkeiten nicht mehr gerecht werde. Außerdem leide die Unabhängigkeit des Landesbeirats darunter, dass die Geschäftsstelle der Landesbeauftragten unterstellt ist und nicht dem Beirat selbst.¹³⁵ Die Befragten

¹²⁸ Expert_innengespräch.

¹²⁹ Expert_innengespräch.

¹³⁰ Fragebogen Verwaltung

¹³¹ Fragebogen Verwaltung.

¹³² Fragebogen Landesbeauftragte. Diese Einschätzung bezieht sich auf Erfahrungen mit dem Landesbeirat nach dem alten LGBG.

¹³³ Expert_innengespräch.

¹³⁴ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹³⁵ Fragebogen Zivilgesellschaft; Expert_innengespräch.

nehmen den Landesbeirat überwiegend als ein Selbstvertretungsgremium von Menschen mit Behinderungen wahr, welches aus diesem Grund auch über die personelle Besetzung der Geschäftsstelle selbst entscheiden sollte.¹³⁶ Dass der Landesbeirat das Personal nicht selbst auswählt und auch keine Weisungsbefugnis hat, wurde immer wieder als Schwächung seines Mandats thematisiert.

4.4.5 Professionalisierung des Landesbeirats

Aus der Perspektive der Zivilgesellschaft – darauf weisen die Befragung und das Expert_innengespräch deutlich hin – ist der Landesbeirat im Hinblick auf sein Mandat nicht ausreichend professionalisiert. Zusätzlich zu der Frage von Ausstattung und Ressourcen nennen hier viele Befragte die fehlende Außenwirkung des Landesbeirats als großes Problem. Ein Befragter sagte: „Nur wer gesehen wird, hat etwas zu sagen. Ich glaube, dass unsere Gremien, also sowohl der Landesbeirat, aber eben auch die Bezirksbeiräte noch nicht ausreichend öffentlichkeitswirksam aktiv sind. [...] und dazu gehört heutzutage die Arbeit mit den sozialen Medien genauso wie eine ordentliche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.“¹³⁷

Neben den großen Themen der fehlenden Außenwahrnehmung und Ausstattung äußerten Befragte immer wieder einzelne Punkte, die darauf schließen lassen, dass in einer veränderten Arbeitsweise des Landesbeirats noch große Potenziale für eine effektivere Arbeit liegen. Mehrere wiesen darauf hin, dass eine stärkere Spezialisierung der Mitglieder auf bestimmte Themenbereiche die Arbeit verbessern könne.¹³⁸

4.4.6 Repräsentativität in der Zusammensetzung der Gremien

Es gibt ein deutliches Bewusstsein dafür, dass der Landesbeirat in seiner Zusammensetzung nicht ausreichend repräsentativ ist. „Vertreter_innen von Menschen mit Lernschwierigkeiten, mit geistiger Behinderung sind da eigentlich kaum oder nicht dabei bisher und der ganze Rahmen stimmt nicht.“¹³⁹

Die Wahrnehmungen des Landesbeirats in Bezug auf den Stellenwert der Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen gehen auseinander. Während einige Befragte vom Landesbeirat als höchstem Selbstvertretungsgremium Berlin sprachen, thematisierten andere Teilnehmer_innen die bisherige Berufungspraxis und Zusammensetzung als problematisch: „Warum haben wir im Landesbeirat eben bisher für die Menschen mit Lernschwierigkeiten und kognitiven Einschränkungen die professionellen Interessenvertreter_innen aus den Vereinen und noch keinen Selbstvertreter, also ich denke, das ist so der Weg in die Zukunft, den wir vielleicht für Inklusion in Berlin unbedingt auch anstreben sollten.“¹⁴⁰

Einige Äußerungen weisen auch auf eine Unzufriedenheit mit der Besetzungspraxis behindertenpolitischer Gremien allgemein hin. „Die Verteilung der Gremien ist so: Wer drinnen ist, bleibt auch ‚lebenslang‘, ohne demokratische Verfahren.“¹⁴¹

¹³⁶ Expert_innengespräch.

¹³⁷ Expert_innengespräch.

¹³⁸ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹³⁹ Expert_innengespräch.

¹⁴⁰ Expert_innengespräch.

¹⁴¹ Fragebogen Zivilgesellschaft.

Ein_e Bezirksbeauftragte_r merkt an, dass man auch die Vielfalt der Fähigkeiten und Kenntnisse von Menschen mit Behinderungen bei der Besetzung in Gremien wie auch in den AGs Menschen mit Behinderungen im Blick haben müsse. So sei eine persönliche Betroffenheit eine Richtungsweisung, garantiere jedoch nicht immer auch die Fähigkeit, Menschen mit Behinderungen in ihrer Gesamtheit stellvertretend zu repräsentieren. Er_sie fügt an: „Ich habe viele Expert_innen in eigener Sache getroffen, die darüber hinaus wahre Vertretungen für viele Menschen mit Behinderungen waren. Auf der Seite der Verwaltung jedoch genauso. Es gilt, in den Bezirken Menschen mit Behinderungen zu finden, die sich der Aufgabenstellung gewachsen fühlen. Eine Aufwandsentschädigung muss selbstverständlich werden.“¹⁴²

Diskussion der Ideen und Lösungsansätze

Die Erhebungen zeigen strukturelle Hürden auf, die dazu führen, dass bestehende Partizipationsgremien nicht ihr volles Potenzial erreichen können. Im Fachgespräch wurde insbesondere die Stellung des Berliner Landesbehindertenbeirats ausführlich diskutiert.

Da für die Berliner Verwaltung der gesetzliche Rahmen die wichtigste Orientierungshilfe bilde, sei es aus Sicht der Zivilgesellschaft besonders wichtig, dass ein direkter Beratungsauftrag sowie eine Anhörungspflicht des Landesbehindertenbeirats in das LGBG aufgenommen würde, um ihn in seiner Rolle als wichtigstes Selbstvertretungsgremium zu stärken. Es wurde darauf hingewiesen, dass ein gestärkter Landesbehindertenbeirat eine gute Ergänzung zu den bestehenden Strukturen sei. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn in bestimmten Prozessen der Verwaltung und der Landesbehindertenbeauftragten die Hände gebunden seien, etwa weil diese Prozesse nur verwaltungsöffentlich seien, aber noch nicht nach außen öffentlich gemacht würden. Wenn es einen Beratungsauftrag des Landesbehindertenbeirat für die Landesregierung gäbe, könnte dieser in solchen Prozessen frühzeitig tätig werden und stärker auftreten, als das bisher der Fall ist, um eine gezielte Beteiligung von Menschen mit Behinderungen zu erwirken.

Während der Verhandlungen um die Neufassung des LGBG kam die Forderung nach Stärkung oder Aufwertung des Landesbehindertenbeirats immer wieder zur Sprache. In der Beratung des Gesetzesentwurfs im Berliner Abgeordnetenhaus einigte sich die Regierungskoalitionen darauf, dass der Berliner Landesbeirat nun auch einen Beratungsauftrag für den Berliner Senat erhält.

Die Studie zeigt, dass auch die AGs Menschen mit Behinderungen ihr Potenzial noch nicht ausschöpfen. Ein im Fachgespräch diskutierter Verbesserungsvorschlag betrifft die Benennung von AG-Sprecher_innen, die in der Zeit zwischen den Tagungsterminen der AGs den Informationsfluss zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft sicherstellen könnten und ggf. auch für andere Fragen der Verwaltung als primäre Ansprechpartner_innen zur Verfügung stehen würden. Diese Sprecher_innen könnten in enger Absprache mit der Geschäftsstelle des Landesbeirats an der Priorisierung von Beteiligungsthemen und -prozessen mitwirken

¹⁴² Fragebogen Beauftragte.

und so zu einem besseren Informationsfluss und einer höheren Qualität der Beteiligungsverfahren beitragen.

Ein weiteres Thema im Fachgespräch waren die Rückmeldungen an Menschen mit Behinderungen in Partizipationsprozessen. Ein_e Teilnehmer_in äußerte, dass er_sie eine Notwendigkeit dafür sähe, dass belastbare Strukturen und verbindliche Regeln bezüglich der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen geschaffen würden. Insbesondere wenn es um die Rückmeldung zu vorgebrachten Lösungsvorschlägen oder Einwänden gehe, handhabten die AGs diese sehr unterschiedlich. Es sei nicht ausreichend, einfach nur zu sagen, dass man Dinge übernommen oder gestrichen habe, vielmehr sei eine qualifizierte Rückmeldung notwendig. Nur so könne man in einen besseren Dialog kommen, um gemeinsam nach alternativen Lösungen zu suchen.

Als weiteres Thema wurde aufgegriffen, dass die Kommunikationswege innerhalb der Senatsverwaltungen oft nicht gefestigt seien und unklar sei, wer in Prozesse eingebunden werden sollte. So sei nicht sichergestellt, dass die Beratungsergebnisse aus den AGs auch die Entscheidungsebene innerhalb der Senatsverwaltungen erreiche. Ebenso gebe es teilweise keine ausreichende Kommunikation und Rückmeldung an die Koordinierungsstellen innerhalb der Senatsverwaltungen. Kommunikationsstrukturen müssten sich nach Ansicht eines Mitarbeitenden der Verwaltung erst etablieren. Sie könnten beispielsweise auch durch eine verstärkte Netzwerkarbeit der Koordinierungsstellen gefestigt und eingeübt werden. Um die Rolle der AGs in den jeweiligen Senatsverwaltungen zu stärken, sei das Knüpfen von Netzwerken innerhalb der Verwaltung zwischen den Verwaltungsmitarbeitenden zum Thema Behindertenpolitik besonders wichtig. Um zu überblicken, welche Prozesse in den Senatsverwaltungen angestoßen werden, sei es notwendig, in möglichst vielen Bereichen und Abteilungen Ansprechpartner_innen zu identifizieren, mit denen man sich austauschen und vernetzen könne. Sehr häufig, so der Eindruck, wüssten die unterschiedlichen Stellen nichts voneinander.

Bezüglich der Rolle der AGs für Menschen mit Behinderungen in den Senatsverwaltungen wurden im Fachgespräch Zweifel geäußert, ob es möglich und einfach umsetzbar sei, diese in die feststehenden Beteiligungsprozesse bei Rechtsverordnungen und Gesetzen mit einzubeziehen.

Insbesondere der Stellenwert der Behindertenpolitik im Gefüge der Querschnittsthemen wurde im Fachgespräch aufgegriffen. Mit einer Personalausstattung von etwas über drei Stellen¹⁴³ sei der Bereich allgemeine Behindertenpolitik als Querschnittsaufgabe bei der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung wesentlich schlechter ausgestattet als andere Querschnittsthemen wie etwa Gleichstellung der Geschlechter oder Migration. Aus diesem Grund sei insbesondere die verbindliche Einrichtung von Koordinierungsstellen in allen Senatsverwaltungen ein wichtiger Schritt in Richtung einer Verstetigung des Themas in allen Politikbereichen im Sinne eines Disability Mainstreaming. Dafür sei allerdings eine ausreichende personelle Ausstattung sicherzustellen.

¹⁴³ Im Referat III B SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe, Eingliederungshilfe, Schwerbehindertenrecht), Politik für Menschen mit Behinderungen, Senatsverwaltung Integration, Arbeit und Soziales.

Die Untersuchung hat damit einige Schwachstellen in der Funktionsweise von Beteiligungsgremien offenbart, die ein Nachsteuern in der Struktur der Gremien oder eine Verbesserung der Ressourcenausstattung erfordern. In letzter Konsequenz lassen sich aber viele Probleme auf die schwache Priorisierung des Politikfelds zurückführen, welche zu einer starken Frustration bei den beteiligten Akteuren führt. Es ist notwendig, der Behindertenpolitik den menschenrechtlich gebotenen Stellenwert einzuräumen.

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt:

der Landesregierung

- die personelle und finanzielle Ausstattung des Landesbeirats entsprechend den zu leistenden Aufgaben zu erhöhen;
- den Landesbeirat als Vertretungsorgan der Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen zu achten und ihn für die Beratung der Landesregierung heranzuziehen gemäß § 26 Absatz 1 LGBG;
- sicherzustellen, dass die öffentlichen Stellen innerhalb einer angemessenen Frist Stellung zu den Beschlüssen des Landesbeirats nehmen;
- die Geschäftsstelle des Landesbeirats direkt an den Landesbeirat anzugliedern;
- die Einrichtung einer AG Menschen mit Behinderungen in der Senatskanzlei, um der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen einen zentralen politischen Stellenwert zu geben;
- die personelle und technische Ausstattung der Koordinierungsstellen in den Senatsverwaltungen so zu gestalten, dass die Aufgaben zufriedenstellend bearbeitet werden können.

den Senatsverwaltungen

- in die Aufgabenbeschreibung der Koordinierungsstellen die Vernetzung der Verwaltung über alle Bereiche und Ebenen hinweg zum Themenbereich Umsetzung der UN-BRK mit aufzunehmen;
- mit den Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsgruppen einen Dialog über die Einrichtung von AG Sprecher_innen der AGs Menschen mit Behinderungen anzustreben.

4.5 Beteiligungskultur

Menschenrechtliche Vorgaben

Für eine gelingende Partizipation sollte die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen auf Transparenz, gegenseitigem Respekt, sinnvollem Dialog und der aufrichtigen Absicht basieren, eine gemeinsame Übereinkunft über das Partizipationsverfahren herbeizuführen.¹⁴⁴ Den Ansichten von Menschen mit Behinderungen sollte gebührendes Gewicht verliehen und sie müssen über die Ergebnisse der Beteiligungsprozesses informiert werden.¹⁴⁵ Die Themenbereiche, in

¹⁴⁴ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 47.

¹⁴⁵ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 48.

die Menschen mit Behinderungen sowie ihre Organisationen eingebunden werden sollten, umfassen die gesamte Bandbreite und alle Ebenen von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und anderen Maßnahmen, welche einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen haben können. Unter dem Aspekt des Mainstreamings von Inklusion sind die Vertragsstaaten dazu angehalten, den Themenkreis eher weit zu fassen. So kann gewährleistet werden, dass das Wissen und die Erfahrungen von Menschen mit Behinderungen in neue Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und andere Maßnahmen einfließen. Das sollte auch nicht behindertenpolitische Gesetze und den Staatshaushalt miteinschließen.¹⁴⁶

Ergebnisse der Erhebungen

Beteiligungskultur beschreibt, inwieweit die Beteiligten auf Augenhöhe angehört werden und inwiefern sich die Politik mit den Eingaben im weiteren Prozess inhaltlich auseinandersetzt. Beteiligungskultur hängt eng damit zusammen, wie sehr die Zivilgesellschaft den Eindruck hat, ihre Arbeit werde ausreichend wertgeschätzt.

Das folgende Kapitel ist geprägt von einer tiefgreifenden Enttäuschung eines großen Teils der Befragten bezüglich der Berücksichtigung und damit auch Wertschätzung ihrer Arbeit und ihrer Expertise im Allgemeinen. 30 von 35 Befragten waren der Ansicht, dass Meinungen und Ansichten von Menschen mit Behinderungen von den zuständigen Verwaltungen / von Regierungsseite nicht das gebührende Gewicht beigemessen wird.¹⁴⁷

Die Äußerungen der Teilnehmer_innen in diesem Bereich lassen sich grob in vier Kategorien zusammenfassen: Umfang und Zeitpunkt von Beteiligung, die Organisation der Partizipationsprozesse, das Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie die persönliche Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung.

4.5.1 Zeitpunkt und Tiefe von Beteiligung

Die Befragten weisen darauf hin, dass Partizipation oft nicht umfassend genug und oft auch nicht kontinuierlich geschehe. Sie nennen viele Beispiele, bei denen keine ausreichend umfängliche Beteiligung stattgefunden habe.¹⁴⁸ Eine große Unzufriedenheit unter Selbstvertreter_innen ist zu erkennen, wenn sie bei zentralen behindertenpolitischen Entscheidungsprozesse besonderer Tragweite ausgeschlossen werden. Sie beklagten beispielsweise immer wieder, keinen Einblick in die im Prozess der Abstimmung erarbeiteten Entwürfe des LGBG gehabt zu haben.¹⁴⁹ So fand auch in der kritischen Phase der Organisation von Corona-Schutzimpfungen bei der Senatsverwaltung Gesundheit, Pflege und Gleichstellung keine AG Menschen mit Behinderungen statt.

Äußerungen mehrerer Teilnehmenden legen darüber hinaus nahe, dass die Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf enge Grenzen stößt, wenn sie sich in Politikbereiche einbringen wollen, die traditionell nicht dem Themenfeld Menschen mit Behinderungen zugeordnet werden. Eine Person wies darauf hin, dass

¹⁴⁶ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), Ziff. 18.

¹⁴⁷ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁴⁸ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁴⁹ Expert_innengespräch.

„auch die Orte und die Kommunikation zu 100 % nicht barrierefrei“ seien, wenn Partizipationsprozesse nicht „unmittelbar mit Behinderung zu tun haben“.¹⁵⁰

Es fällt auf, dass Momente der Nichtbeachtung nicht gehäuft am Anfang oder am Schluss von Partizipationsprozessen auftreten, sondern Teilnehmende verschiedenste Zeitpunkte nennen, an denen Menschen mit Behinderung nicht ausreichend konsultiert wurden. Partizipationsprozesse, die gut begannen, gingen also nicht notwendigerweise auch gut zu Ende. Gleichzeitig bemängelten viele Befragte, dass die Qualität der Partizipation darunter leide, regelmäßig zu spät konsultiert zu werden. Diesbezüglich sagte ein_e Befragte_r: „Man hat dann eben nur mit der Landesbeauftragten geredet und uns dann eingeladen, ‚na ja und ihr könnt das Konzept dann mal testen‘, so. Das ist in der inhaltlichen Partizipationsqualität entscheidend zu wenig und so was passiert uns in jeder dieser AGs Menschen mit Behinderungen.“¹⁵¹

In der Erhebung zieht sich die Wahrnehmung durch, dass die Partizipation zu oberflächlich und nicht kontinuierlich genug geschehe und der UN-BRK in der Praxis nicht gerecht werde. Ein_e Teilnehmernde_r fasste das so zusammen: „Immer nur dabei sein! Nichts entspricht einer wirklichen Beteiligung, wie sie die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 7 vorsehen! Es ist immer der Katzentisch, mit Einladung sowie Fragen stellen dürfen und kurze Antwort erhalten! Und immer erst, wenn etwas schon fertig ist!“¹⁵²

4.5.2 Stellenwert der Partizipation

Immer wieder finden sich in der Befragung direkte Verweise auf die UN-BRK. Oft in Verbindung zu einem wahrgenommenen Mangel an Bewusstsein für den Stellenwert der Partizipation von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Verwaltung. Auch wurde mehrfach geschildert, dass die Verwaltung sich bei der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen auf ein vermeintliches juristisches Mindestmaß zurückziehe, dieses aber selbst und nicht in Übereinstimmung mit der UN-BRK festlege. Diesbezüglich sagte ein_e Teilnehmer_in: „Es wird sozusagen auf die eigene Rechtsabteilung verwiesen. Es handelt sich also um eine eigene Interpretation der Partizipation.“¹⁵³

In der Studie berichtete eine Person von einem Gespräch mit einem Mitglied des Senats. „Es ging um UN-BRK und politische Partizipation und das Erste, was gesagt wurde, war: ‚Sie wissen schon, für die UN-BRK können Sie sich hier nicht wirklich was kaufen, das ist nur eine Empfehlung zur Partizipation‘.“ Das war einer dieser vielen niederschmetternden Momente, wo man mal wieder geneigt war, einen Punkt zu machen und macht dann trotzdem weiter.“¹⁵⁴

Als aktuelles Beispiel zum Zeitpunkt des Gesprächs im Winter 2020 wurde immer wieder die Praxis des Ausfallenlassens von Sitzungen während der Coronakrise angeführt. „Die Senatsverwaltungen haben Corona in großen Teilen zum Anlass genommen, sämtliche Formen der Partizipation, sprich diese Senatsgremien, erst mal

¹⁵⁰ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁵¹ Expert_innengespräch.

¹⁵² Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁵³ Expert_innengespräch.

¹⁵⁴ Expert_innengespräch.

schön ausfallen zu lassen und erst mal präventiv auch abzusagen. Das ist wieder dieses Wertschätzungsding.“¹⁵⁵

Aus der Erhebung unter den Verwaltungsmitarbeitenden geht hervor, dass dem größten Teil der Befragten keine Vorgaben dazu bekannt sind, an welchen Entscheidungsprozessen und zu welchem Zeitpunkt Menschen mit Behinderungen zu beteiligen sind (19 von 28 Befragten im Verwaltungsfragebogen mit Mehrfachnennung). Bei der Planung von Vorhaben im eigenen Arbeitsbereich, die für Menschen mit Behinderungen relevant sind, werden andere Kolleg_innen, die sich gut mit dem Thema Behinderung auskennen, regelmäßig einbezogen (15 von 25 Personen im Verwaltungsfragebogen, Mehrfachnennung möglich). An zweiter Stelle wurde die AG Menschen mit Behinderungen genannt (14 Personen), an dritter Stelle die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen (12 Personen), an vierter Stelle Organisationen von Menschen mit Behinderungen, mit denen sie in direktem Kontakt stehen (11 Personen) und an letzter Stelle der Landesbehindertenbeirat (5 Personen).

Knapp ein Viertel der Verwaltungsmitarbeitenden gaben in der Befragung außerdem an, dass die eigene Abteilung keine ausreichenden Kenntnisse über die Vorgaben der UN-BRK habe (8 von 33).¹⁵⁶ Die Folgefrage danach, ob auch die Kenntnisse vorhanden seien, um diese umzusetzen, beantwortete rund ein Drittel negativ (10 von 33). Die qualitativen Einschätzungen gehen hier weit auseinander. Während ein_e Mitarbeiter_in antwortete: „Ich glaube, dass die wenigsten die BRK kennen“¹⁵⁷, antwortete eine andere Person im Gespräch, dass zumindest allen zunehmend klar werde, dass die Rechte der UN-BRK verpflichtend seien und es wichtig sei, die Betroffenen zu befragen.¹⁵⁸ Eine weitere befragte Person äußerte, dass die Konvention den meisten zu abstrakt sei, um einen direkten Bezug zur eigenen Arbeit ausmachen zu können. Sofern es keinen direkten Gesetzesbezug gebe, werde in der Verwaltung selten „über den Tellerrand“ geschaut. Weitergehend stellte sie_er fest: „Die Kolleg_innen wissen das eigentlich schon, aber die Bedeutung ist vielen nicht klar. Also was das praktisch für ihre Arbeit bedeutet.“¹⁵⁹ Zugleich wurde mehrfach geäußert, dass die Umsetzung der UN-BRK weniger am mangelnden Bewusstsein, als vielmehr an mangelnden Ressourcen scheitere. Ein_e Teilnehmer_in schrieb: „Kenntnisse sind das eine, es müssen aber auch die Rahmenbedingungen (z. B. Finanzen, Personal) vorhanden sein.“¹⁶⁰ Interessanterweise gab eine befragte Person an, dass die Hausleitung die Partizipation von Menschen mit Behinderungen zwar als wichtig erachte, die befragte Person selbst aber im Haus keine Unterstützung gehabt habe, sich zu orientieren. Man müsse sich alles selbst erarbeiten, zusammensuchen, ‚herausfischen‘.¹⁶¹ Dies deutet darauf hin, dass ein Ausbau der Partizipation, selbst dort, wo er angestrebt wird, am fehlenden Know-how und der mangelnden Vernetzung der zuständigen Stellen scheitern kann.

¹⁵⁵ Expert_innengespräch.

¹⁵⁶ Fragebogen Verwaltung.

¹⁵⁷ Fragebogen Verwaltung.

¹⁵⁸ Vorgespräch Verwaltung.

¹⁵⁹ Vorgespräch Verwaltung.

¹⁶⁰ Fragebogen Verwaltung.

¹⁶¹ Vorgespräch Verwaltung.

Ein_e Verwaltungsmitarbeiter_in beschreibt darüber hinaus, dass in der Verwaltung eine der wichtigsten Fragen immer die Kapazitäten seien und dass es häufig problematisch sei, wenn neue Aufgaben in der Verwaltung übernommen werden sollen. Das funktioniere nur dann gut, wenn damit auch ein klarer Arbeitsauftrag und ausreichende Ressourcen verbunden seien. Dann gebe es auch keinen Haltungswiderstand, wenn allerdings beides nicht gegeben sei, dann sei es eher schwierig mit der Umsetzung.¹⁶²

4.5.3 Vorbehalte gegenüber Menschen mit Behinderungen und Zweifel an ihrer Fachlichkeit

Mehrere befragte Menschen mit Behinderungen bringen zum Ausdruck, sie sähen aufseiten der Senatsverwaltungen Vorbehalte, mit Menschen mit Behinderungen zusammenzuarbeiten. Ein Befragter mit Sehbeeinträchtigung sagte dazu: „Man wird von anderen teilweise als kognitiv eingeschränkt wahrgenommen als Blinder. Es wird uns schnell gesagt: ‚Das können Sie ja nicht richtig entscheiden, wenn Sie es nicht sehen.‘“¹⁶³

Deutlich häufiger wird aber eine implizite Geringschätzung der Selbstvertreter_innen angesprochen. Vielfach brachten Befragte aus der Zivilgesellschaft zum Ausdruck, dass sowohl ihrer inhaltlichen Expertise als auch der Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen nicht der nötige Stellenwert zugemessen werde.¹⁶⁴ Eine Vertreter_in der Zivilgesellschaft sagte diesbezüglich: „Es ist so, dass man schlicht und ergreifend unsere Expertise und Fachlichkeit nicht anerkennt. Das ist mein Erleben an vielen, vielen Stellen.“¹⁶⁵ Eine andere Person ergänzte: „Diese These von [...] mangelnder Wertschätzung auch unserer Expertise kann ich jetzt nach vier, fünf Jahren in diesen Landesgremien [...] nur unterstützen.“

Auch bezüglich der Anerkennung der Fachlichkeit tritt deutlich hervor, dass die befragten Verwaltungsmitarbeitenden über die Probleme der Beteiligten prinzipiell gut informiert sind. Ein Verwaltungsmitarbeiter sprach direkt an, dass Beteiligte nachvollziehbarerweise unzufrieden damit seien, wie ihr Input nachgefragt und verarbeitet werde. „Es ist ja alles nicht verbindlich. Darüber gibt es auch Unmut. Und der entsteht auch, weil die Beratung ehrenamtlich ist, es aber eigentlich eine Fachberatung ist, die man sich da abholt. Die müsste eigentlich ja professionalisiert werden.“¹⁶⁶

4.5.4 Persönliche Zusammenarbeit

Wird die Gesamtheit der Äußerungen betrachtet, ergibt sich ein sehr differenziertes Bild. Es wird deutlich, dass die Befragten aus der Zivilgesellschaft Verwaltung und Zivilgesellschaft als zwei Blöcke wahrnehmen, von denen der der Verwaltung mächtiger ist und in seiner Gesamtheit den durch das Partizipationsgebot an ihn gestellten Ansprüchen nicht gerecht wird. Die Zivilgesellschaft beklagt eine mangelnde Wertschätzung ihrer Expertise durch die Vertreter_innen der Verwaltung.

¹⁶² Vorgespräch Verwaltung.

¹⁶³ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁶⁴ Expert_innengespräch und Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁶⁵ Expert_innengespräch.

¹⁶⁶ Vorgespräch Verwaltung.

Sie kritisiert, dass in der Verwaltung kein ausreichendes Bewusstsein für die Konvention oder den Stellenwert der Selbstvertretung vorhanden sei.

Blickt man auf die persönliche Zusammenarbeit, sind die Ergebnisse jedoch weitaus positiver: Die Hälfte der Befragten gibt an, dass Prozesse von gegenseitigem Respekt und Wertschätzung geprägt seien.¹⁶⁷ Ein weiteres Viertel gibt an, gemischte Erfahrungen gemacht zu haben. Nur ein Viertel nimmt die Zusammenarbeit als negativ wahr. Je stärker die Ebene der persönlichen Zusammenarbeit in den Blick genommen wird, desto diverser und positiver wird der Eindruck. Es finden sich zwar einzelne Beispiele, in denen am direkten Gegenüber der Verwaltung Kritik geübt wird: „Man wird wie ein rohes Ei behandelt. Es gibt kaum Alltagskommunikation über die Sachthemen hinaus. Immer hilfsbereit und freundlich, aber bei klaren Forderungen genervt. Es wird vermittelt, dass man doch schon alles tut, oder Forderungen [werden] zu individuellen Wünschen herabgewertet.“¹⁶⁸

Die meisten Einschätzungen enthalten aber positive oder zumindest ambivalente Elemente: „Die Arbeitsgruppe Menschen mit Behinderungen, in der ich Mitglied bin, ist eine der letzten AGs, die überhaupt entstanden sind, nach vielen, vielen Jahren harter Arbeit. [...] Aber mit dem Projektleiter in der Senatsverwaltung ist da ein sehr engagierter Mensch irgendwann auf den Posten gekommen, der relativ frühzeitig auch das Gespräch gesucht hat, als man sich erstmals begegnet ist. Das ist jetzt die frischeste Arbeitsgruppe. Der neue Hauptverantwortliche sagt auch an vielen Stellen, dass er die hohe Fachlichkeit von uns sehr, sehr schätzt und ihn das selber ganz stark unterstützt, in seinem eigenen Haus Dinge zu platzieren.“¹⁶⁹

Spiegelbildlich dazu, dass die meisten befragten Verwaltungsmitarbeitenden ein sehr klares Bild von den Problemen für die Vertreter_innen von Menschen mit Behinderung haben, ergab sich, dass in der Zivilgesellschaft auch ein Bewusstsein für die eingeschränkten Möglichkeiten einzelner Verwaltungsmitarbeiter_innen besteht. Es wird wahrgenommen, dass viele Mitarbeitende der Verwaltung sich Mühe geben, aber selbst nicht viel ändern können, weil Entscheidungen bereits an anderer Stelle getroffen wurden. Eine Teilnehmende beschreibt: „Im Großen und Ganzen sind die Sitzungen auf Augenhöhe – bei wichtigen Entscheidungen oder bei Entscheidungen über einen eventuellen finanziellen Mehraufwand scheinen die Entscheidungen schon gefallen und man fühlt sich übergangen.“¹⁷⁰

Auch dazu finden sich anschlussfähige Aussagen der Verwaltungsmitarbeitenden: „Ich habe den Eindruck, es soll der Eindruck eines Treffens auf Augenhöhe vermittelt werden, aber klar ist ja trotzdem, dass die Verwaltung letztendlich entscheidet und die Vereine zwar politischen Druck machen können, aber sonst nicht viel Spielraum haben; deswegen wirkt das für mich nicht so ehrlich.“¹⁷¹ Ein anderer gibt an, dass Sitzungen „aufgrund des teilweise nachvollziehbaren Frusts bei den Verbändevertreter_innen eher konfrontativ“ abliefen.¹⁷²

¹⁶⁷ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁶⁸ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁶⁹ Expert_innengespräch.

¹⁷⁰ Fragebogen Zivilgesellschaft.

¹⁷¹ Fragebogen Verwaltung.

¹⁷² Fragebogen Verwaltung.

Ideen und Lösungsansätze aus dem Fachgespräch

Aus der Perspektive der Zivilgesellschaft ist besonders wichtig, dass es sich bei Partizipation nicht nur um ein Umsetzungsproblem, sondern auch um eine Frage der inneren Einstellung handelt. Es komme aber vor allem darauf an, dass die politischen Entscheidungsträger_innen die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Entscheidungsprozessen auch wirklich akzeptierten. Die entsprechende Denkweise müsse in den Verwaltungen auf allen Ebenen verinnerlicht werden. Das entsprechende Bewusstsein für und Verständnis der Verpflichtungen, die sich aus der UN-BRK ergeben, ist insbesondere auf allen Ebenen in der Landes- und den Bezirksverwaltungen notwendig, um einer tatsächlich inklusiven Gesellschaft einen Schritt näher zu kommen. Die Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen müssen den Forderungen nach mehr politischer Partizipation der Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen angepasst werden.

Die Studie zeigt aber, dass auch die für die Zivilgesellschaft unbefriedigende Beteiligungskultur nicht nur unter dem Stichwort Bewusstseinsbildung für die UN-BRK adressiert werden kann, sondern stark von Sachzwängen und festgelegten Abläufen in der Verwaltung gezeichnet ist. Die diskutierten Lösungsansätze und Empfehlungen fokussieren daher auf die Veränderungen in Strukturen und Abläufen, die die Einleitung von Teilnahmeverfahren vorantreiben, eine Begegnung auf Augenhöhe erleichtern und die inhaltliche Auseinandersetzung mit Beteiligungsergebnissen im weiteren Prozess verbessern.

Im Fachgespräch gab es ein starkes Plädoyer aus der Verwaltung für eine gemeinsame Gestaltung der Partizipationsprozesse von Anfang an. Diese könne vonseiten der Verwaltung, aber auch von Menschen mit Behinderungen initiiert werden. Sobald wahrgenommen werde, dass es unbearbeitete Themen oder Problemstellungen gebe, oder es unklar sei, wie Prozesse strukturiert werden sollen, könnten die einzelnen Schritte eines Verfahrens gemeinsam festgelegt werden. Es handele sich oft um langwierige Prozesse, in die eine Vielzahl von Akteuren und Gremien einzubinden seien, wie beispielsweise Senatsverwaltungen, Rat der Bürgermeister_innen etc. Besonders wichtig zu klären sei auch, wie die Einbindung der Menschen mit Behinderungen aussehen solle – geht es eher um eine Weitergabe von Informationen oder ist eine Stellungnahme einzureichen?

Eine Problematik, die sich im Rahmen der Erhebung gezeigt hat, ist die Sorge der Verwaltungsmitarbeitenden, dass Partizipation mit zusätzlicher Arbeit gleichzusetzen ist. Das kann dazu führen, dass Teilnahmeprozesse vermieden oder auf ein Minimum reduziert werden. Hier könnte eine Befassung mit dem tatsächlichen Mehrwert, den die Partizipation von Menschen mit Behinderungen für die Effizienz der Prozesse und die Nachhaltigkeit der Ergebnisse bringt, Abhilfe schaffen. Entscheidungen, die an den betroffenen Menschen vorbeigetroffen werden, erfüllen selten deren Bedürfnisse und müssen nachgebessert werden. Durch die gesetzliche Verankerung der Koordinierungsstellen in jeder Senatsverwaltung schafft das LGBG ein Fundament, um politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen wirkungsvoll in den Senatsverwaltungen voranzutreiben, weil sie das Potenzial hat, die Verbindlichkeit von Partizipationsprozessen zu erhöhen und die Wissensbasis in diesem Bereich auf ein höheres Niveau zu heben. Entscheidend ist hierbei die Ausstattung mit ausreichenden Mitteln für die anstehenden Aufgaben, um keine

zusätzlichen Widerstände in der Verwaltung zu erzeugen, sowie die Qualifizierung der Verantwortlichen, sodass diese auch in die eigenen Verwaltungen hineinwirken können.

Verwaltungsmitarbeitende sprachen Unsicherheiten bezüglich der Frage an, wie viele Informationen man nach außen geben könne. Zudem wolle man die Beteiligten nicht mit zu vielen Informationen zu einzelnen Verfahrensschritten überlasten. Darüber hinaus wurde von einem Mitarbeitenden auf die typische Dynamik von Entscheidungsprozessen in der Verwaltung hingewiesen – „erst passiert lange Zeit nichts und dann soll plötzlich alles ganz schnell gehen und man muss sofort Stellung nehmen, das macht die Einbindung der Beteiligten oft schwierig“. Eine sensible, gut vernetzte und gut ausgestattete Koordinierungsstelle könnte diese Problematik abfedern, indem sie zumindest Informationen über anstehende Verfahren und Entscheidungen frühzeitig streut und Partizipationsprozesse vorbereitet, damit diese gar nicht erst unter Zeitdruck geraten und Menschen mit Behinderungen, wie menschenrechtlich geboten, eingebunden werden können.

Auch über die Aufgaben der AGs Menschen mit Behinderungen in den Senatsverwaltungen wurde im Fachgespräch diskutiert. Hier wurde beispielweise von einer Beteiligten angeregt, dass gemeinsame Leitlinien für die Arbeitsweisen erarbeitet werden könnten. Ein_e Mitarbeiter_in der Verwaltung merkte an, dass unter Umständen die Festschreibung von Partizipation in den Geschäftsordnungen der AGs nicht ausreichend sei. Es sei vielmehr notwendig, die Beteiligungsstrukturen der Zivilgesellschaft fester in den Verwaltungsabläufen zu verankern und zu formalisieren, denn nur so sei gewährleistet, dass sie auch umgesetzt würden. Es gebe in der Verwaltung eine Vielzahl von formalisierten Prozessen, von denen jeder wisse, wie sie ablaufen, und sofort sagen könne, wer wann einzubinden sei, beispielsweise bei der Einbindung der Schwerbehindertenvertretung im Haus. Und eine ähnliche Formalisierung sei auch für die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen notwendig. Als ein möglicher Ansatz für diese Formalisierung von Partizipationsprozessen wurden die Ausführungsvorschriften zum LGBG gesehen.

Darüber hinaus wurde in Bezug auf die AGs auch darauf verwiesen, dass ein entscheidender Faktor sei, dass die Entscheidungsebenen in den Senatsverwaltungen in die AGs eingebunden werden. Über die Leitung der AGs durch eine Abteilungsleitung oder die Staatssekretärssebene könne sichergestellt werden, dass die Beratungen aus den AGs in die weitere Arbeit der Senatsverwaltungen mit einfließen können und die zu treffenden Entscheidungen beeinflussen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Rahmenbedingungen für die Umsetzung in der Partizipation in der Verwaltung an vielen Stellen nicht gut sind. Wie im vorhergehenden Abschnitt dargestellt, gibt es häufig zu wenige Informationen und Ressourcen, die es den Verwaltungsmitarbeitenden möglich machen, gute Entscheidungen zu treffen, wann und wie Partizipation für alle gewinnbringend umgesetzt werden kann.

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt:

der Landesregierung

- Beteiligungsstrukturen so zu verankern, dass sie als formalisierte Prozesse für alle Beteiligten verbindlich sind;
- die zügige Einrichtung der Schlichtungsstelle bei der Landesbeauftragten (siehe § 33 LGBG), die zur Lösung von Konflikten zwischen Verwaltung und Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen auch in Partizipationsprozessen beitragen kann;
- die Erstellung einheitlicher Leitfäden zu guten Partizipationsverfahren und -strukturen voranzutreiben, beispielsweise durch einen partizipativen Prozess, in dem die bereits bestehenden Leitlinien aus den einzelnen Senatsverwaltungen zusammengeführt und allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden.

den Senatsverwaltungen

- ihrem Auftrag zur Umsetzung der politischen Partizipation nachzukommen, indem sie den Meinungen und Ansichten von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen gebührendes Gewicht und Priorität einräumen;
- sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen zum frühestmöglichen Zeitpunkt in die gesamte Breite der Gesetzes-, Verwaltungs- und andere Maßnahmen eingebunden werden, die einen direkten oder indirekten Einfluss auf Menschen mit Behinderungen haben;
- die Arbeit der AGs aufzuwerten, indem die regelmäßige Teilnahme der Hausleitungen, also beispielsweise der Staatssekretär_innen, sichergestellt wird;
- geeignete Instrumente und Mechanismen zu entwickeln, die Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen begründete Rückmeldungen geben, wie Entscheidungen zustande gekommen sind und inwieweit ihre Beiträge berücksichtigt wurden;
- die Mitarbeitenden für die Fachlichkeit und Expertise von Menschen mit Behinderungen und die Vorgaben der UN-BRK diesbezüglich zu sensibilisieren und fortzubilden.

4.6 Erfahrungen aufseiten der Verwaltungen und der Berliner Beauftragten

Die Studie folgt in ihren Inhalten den Problemanzeigen, die sich aus den Befragungen der Zivilgesellschaft ergaben. Im Laufe der Studie stellte sich heraus, dass weitere Probleme bestehen, die einen Einfluss auf das Gelingen von Partizipation haben, aus der Perspektive der Zivilgesellschaft jedoch nicht zu erkennen sind. Dieses Kapitel greift gezielt die Themen auf, die sich in der Befragung der Berliner Verwaltung und der Berliner Beauftragten als besonders wichtig herauskristallisiert haben. Viele der Befunde aus diesen beiden Erhebungen sind bereits in die vorhergehenden Kapitel eingeflossen, wo sich das inhaltlich angeboten hat. Alle anderen Themen, die sich inhaltlich nicht in die vorhergehende Struktur einfügen ließen, werden im Folgenden dargestellt.

Für die Berliner Verwaltung ist insbesondere das Thema der Etablierung der Behindertenpolitik als Querschnittsaufgabe und die Zusammenarbeit von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen relevant. Für die Berliner Beauftragten auf Landes- und Bezirksebene sind Fragen der personellen Ausstattung, der Zusammenarbeit mit den Beiräten, der Zusammenarbeit mit den Verwaltungen, der Ansiedlung der Koordinierungsstellen in den Bezirken und der Unabhängigkeit in der Amtsausführung von Bedeutung.

4.6.1 Verwaltung

Behindertenpolitik als Querschnittsaufgabe

Eines der zentralen Themen, das immer wieder in den Gesprächen und Erhebungen unter Mitarbeitenden aus der Berliner Verwaltung auftaucht, ist der niedrige Stellenwert der Behindertenpolitik in Berlin. Die Behindertenpolitik wird lediglich als Unterpunkt in einem Referat in der Abteilung Soziales in der Senatsverwaltung Integration, Arbeit und Soziales aufgegriffen. Seit Jahren wird die personelle Besetzung für das Thema als unzureichend empfunden. Das Thema allgemeine Behindertenpolitik als Querschnittsaufgabe habe immer wieder damit zu kämpfen, dass andere Themen – insbesondere auch Querschnittsthemen – mehr Raum und auch mehr finanzielle Ressourcen einnehmen. Auch wenn es darum geht, dass im Landeshaushalt Einsparungen notwendig sind, fühlen sich die Verwaltungsmitarbeitenden, die zum Thema Menschen mit Behinderungen arbeiten, besonders betroffen. Einer der befragten Verwaltungsmitarbeitenden beschreibt es so, dass in anderen Themenbereichen eine wesentlich lautere Lobby wahrzunehmen sei, als das bei den Rechten von Menschen mit Behinderungen der Fall ist. Diese würden eher unter dem Radar laufen oder fänden nur verkürzt Eingang. Wenn beispielsweise in Kooperationen mit anderen Institutionen die Vorgaben der UN-BRK nicht als verbindlich aufgenommen würden, gebe es dagegen kaum Proteste. In anderen Bereichen würde in solchen Situationen hingegen starker Widerstand aufgebaut.¹⁷³

Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen und die Senatsverwaltungen

Bei der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Verwaltungshandeln spielt ein weiteres Thema eine wichtige Rolle: Häufig werden die bestehenden Beteiligungsverfahren nicht eingehalten. So wird die Beteiligung der Landesbehindertenbeauftragten bei relevanten Verfahren oft nicht umgesetzt. Aus Sicht eines Verwaltungsmitarbeitenden sei dies unterschiedlichen Problemen geschuldet, beispielsweise der Fülle an Themen, die bearbeitet werden müssten, aber insbesondere auch die häufig sehr engen Zeitvorgaben.

Mit der Einrichtung der Koordinierungsstellen durch das neue LGBG seien große Hoffnungen verbunden. So hofft ein_e Verwaltungsmitarbeiter_in, dass durch die Erhöhung des Stellenwerts der Koordinierungsstellen der gesetzliche Auftrag besser erfüllt werden könne. Man könne etwas erreichen, wenn die Stellen wirklich in jedem

¹⁷³ Fragebogen Verwaltung.

Haus verankert würden und die Zuständigkeiten geklärt seien und so könne auch eine personelle Ausstattung im Haushaltsplan hinterlegt werden.¹⁷⁴

Eine wichtige Aufgabe der Koordinierungsstellen sei der Aufbau von Netzwerken innerhalb der jeweiligen Senatsverwaltungen. Wie ein Verwaltungsmitarbeiter im Fachgespräch dargestellt hat,

„tragen diese Netzwerke dazu bei, dass das Thema Behindertenpolitik verstetigt wird und an Relevanz gewinnt. Das Netzwerk ist wichtig, weil eine einzelne Stelle es nicht leisten kann zu überblicken, welche Prozesse in der jeweiligen Senatsverwaltung angestoßen werden, daher ist es notwendig, in möglichst vielen Bereichen und Abteilungen Ansprechpartner_innen zu identifizieren. Es ist wichtig, sich bewusst zu machen, wer eigentlich an den Themen dranhängt und wer informiert werden sollte – es wird oft gar nicht erkannt, wer eingebunden werden sollte. Sehr häufig wissen die unterschiedlichen Stellen nichts voneinander, erst durch ein gutes Netzwerk kann erreicht werden, dass sich Prozesse einspielen, die dafür sorgen, dass die relevanten Akteure in die Prozesse miteingebunden werden.“¹⁷⁵

Ein_e Verwaltungsmitarbeiter_in führt aus,

„dass häufig auch für Verwaltungsmitarbeitende selbst die Prozesse nicht einfach zu durchschauen sind, insbesondere bei der Frage, wer wann wo zu beteiligen ist. Das alleine ist schon eine große Herausforderung. Dann noch zu identifizieren, wann die Interessenvertreter_innen mit einbezogen werden müssen, ist keine leichte Aufgabe.“¹⁷⁶

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt:

der Landesregierung

- dem Thema Behindertenpolitik in der Landesregierung das Gewicht zu verleihen, das für die Umsetzungen der Verpflichtungen aus der UN-BRK angemessen ist, und eine thematische Aufwertung durch eine personell und finanziell angemessene Ausstattung zu begleiten;
- die personelle und technische Ausstattung der Koordinierungsstellen in den Senatsverwaltungen so zu gestalten, dass die Aufgaben zufriedenstellend bearbeitet werden können;
- die Personalausstattung in der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Soziales für das Thema Behindertenpolitik zu erhöhen, um sicherzustellen, dass die Aufgaben des Focal Points aus § 16 LGBG, darunter ein erhöhter Koordinierungsbedarf, umgesetzt werden.

den Senatsverwaltungen

¹⁷⁴ Fragebogen Verwaltung.

¹⁷⁵ Expert_innengespräch.

¹⁷⁶ Expert_innengespräch.

- in die Aufgabenbeschreibung der Koordinierungsstellen die Vernetzung über alle Bereiche und Ebenen hinweg mit aufzunehmen;
- einheitliche Strukturen für die Koordinierungsstellen in den Senatsverwaltungen zu schaffen, die dem Aufgabenspektrum aus dem LGBG gerecht werden, und insbesondere auch die Themenbereiche Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen mit aufzunehmen;
- untereinander abgestimmte Leitfäden zu entwickeln, die verdeutlichen, dass es ein klares Bekenntnis zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen gibt, und die aufzeigen, in welche Entscheidungsprozesse und zu welchen Zeitpunkten Menschen mit Behinderungen einzubinden sind.

4.6.2 Berliner Beauftragte für Menschen mit Behinderungen

Die Beauftragten für Menschen mit Behinderungen auf der Berliner Bezirks- und Landesebene übernehmen laut Mandat eine Scharnierfunktion zwischen der Verwaltung und den Menschen mit Behinderungen und/oder ihren Organisationen. Dies geschieht zum einen über die Zusammenarbeit mit den Bezirksbeiräten und dem Landesbeirat und zum anderen als direkte Ansprechpartner_innen für Einzelpersonen, Vereine und Organisationen von Menschen mit Behinderungen. Ihnen kommt somit eine wichtige Rolle in der Umsetzung der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu.

Personelle Ausstattung

Auf die Frage, ob die Büros der Berliner Bezirksbeauftragten personell so ausgestattet sind, dass diese ihren Aufgaben gut nachkommen können, äußerte der größte Teil der Befragten eine negative Einschätzung (5 Personen von 9). Nur eine_r der Beauftragte_n war der Ansicht, dass die zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten ausreichen. Besonders problematisch seien in diesem Zusammenhang etwa sehr knappe Stellungnahmefristen, ein hohes Arbeitsaufkommen sowie eine daraus resultierende starke Notwendigkeit der Priorisierung.

Für die Berliner Landesbeauftragte stellt sich die Situation ähnlich dar. Sie bemerkt insbesondere, dass es seit 2006 einen permanenten Aufgabenzuwachs gebe, dem sie und ihre Mitarbeitenden trotz guter Organisation und eines effektiven und effizienten Ressourceneinsatzes nicht gerecht werden könnten.¹⁷⁷

Zusammenarbeit mit den Beiräten auf Bezirks- und Landesebene

Bei den Berliner Beauftragten ergibt sich ein gemischtes Bild, was die Einbindung der Bezirksbeiräte in die eigene Arbeit angeht. Ein Teil der Beauftragten gab an, dass diese nur teils/teils erfolge (4 von 9 Personen), ein weiterer Teil, dass diese eher gut bis sehr gut funktioniere (4 von 9 Personen).¹⁷⁸ Aus den Kommentaren zur Frage ist abzulesen, dass die Beauftragten die Beiräte nicht so einbinden könnten wie erwünscht, weil die Pausen zwischen den Sitzungen (alle zwei Monate) zu groß seien.

Anders sieht die Einschätzung auf Landesebene aus, bei der nach Auffassung der Landesbeauftragten die Einbindung des Landesbeirats eher gut funktioniere. Allerdings sei es schwierig, Termine zu koordinieren, insbesondere wenn die

¹⁷⁷ Fragebogen Landesbeauftragte.

¹⁷⁸ Fragebogen Bezirksbeauftragte.

ehrenamtlich Tätigen berufstätig seien. Aus ihrer Sicht seien mehr personelle und zeitliche Ressourcen bei allen Beteiligten notwendig.¹⁷⁹

Zusammenarbeit mit den Bezirksverwaltungen und der Landesverwaltung

Auf die Frage wie die Zusammenarbeit mit den Bezirksverwaltungen funktioniert, insbesondere, ob die Einbindung so ist, dass die Bezirksbeauftragten Vorschläge und Anregungen einbringen können, antwortet der größte Teil der Befragten, dass dies teils/teils der Fall sei (6 von 9 Personen). Drei Personen geben an, dass sie gut eingebunden seien. Aus den Kommentaren zur Frage lässt sich als grundlegendes Problem erkennen, dass einerseits nicht alle Vorschläge für Maßnahmen der Bezirksverwaltung die Bezirksbeauftragten erreichen, andererseits diese auch Bedenken äußern, zeitlich und fachlich in der Lage zu sein, alle Vorgänge zu bearbeiten. Ein Kommentar aus der Befragung der Bezirksbeauftragten illustriert die Problematik sehr gut:

„Derzeit verbringe ich 90 % meiner Arbeit mit Begutachtung und Stellungnahmen von/über Bauvorhaben. Da funktioniert die Einbeziehung und ich sehe in diesem Bereich die Spitze des Eisberges. Alle anderen Ämter beziehen mich selten ein. Dazu hätte ich dann auch keine Zeit mehr. Würden alle Ämter mich einbeziehen – in jede Maßnahme, die mit der Lebenswelt von Menschen mit Behinderungen zu tun hat, so wäre ich sofort dramatisch überfordert. Der Auftrag ist mithin unlösbar.“¹⁸⁰

Ob die Bezirksbeauftragten aufseiten der Bezirksverwaltung kompetente Ansprechpartner_innen finden, ist von Bezirk zu Bezirk sehr unterschiedlich. Der größte Teil der Beauftragten verneint die Frage, ob es Ansprechpartner_innen gebe, die auf bezirklicher Ebene für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zuständig seien (5 von 9 Personen). Die Frage, ob die Ansprechpartner_innen in den Bezirksverwaltungen ausreichend zur UN-BRK qualifiziert sind, wird von den befragten Bezirksbeauftragten überwiegend verneint (5 von 7 Personen). Als besonders positives Beispiel wird die Umsetzung in Spandau hervorgehoben, hier wurden gezielt Multiplikator_innen in allen Ämtern fortgebildet, die in ihren jeweiligen Fachbereichen an die Rechte von Menschen mit Behinderungen erinnern, wenn Maßnahmen und Vorhaben geplant werden. Des Weiteren weisen sie darauf hin, zu welchem Zeitpunkt die Einbeziehung des_der Bezirksbeauftragten sinnvoll ist.

Die Landesbeauftragte merkt an, „das Bewusstsein, dass Behindertenpolitik nicht in Sozialpolitik aufgeht, sondern ein integraler Bestandteil aller Aufgabenfelder ist, sehr unterschiedlich ausgeprägt“ sei.¹⁸¹ Es gebe beispielsweise kein für alle Verwaltungsressorts verbindliches Konzept zur Beteiligung des Landesbehindertenbeirats, das eine Matrix der Partizipation verschiedener Beteiligungsebenen und Prozessphasen umfasse. Auch erfolge die Einbindung der Landesbehindertenbeauftragten oft nicht frühzeitig. Dafür sieht sie drei Gründe: Erstens fehle das Bewusstsein dafür, dass es kaum Vorhaben gebe, die sich nicht direkt oder indirekt auf Menschen mit Behinderungen auswirkten. Zweitens seien die verschiedenen Vorgehensweisen zur Einbindung der Landesbehindertenbeauftragten

¹⁷⁹ Fragebogen Landesbeauftragte.

¹⁸⁰ Fragebogen Bezirksbeauftragte.

¹⁸¹ Fragebogen Bezirksbeauftragte und Fragebogen Landesbeauftragte.

nicht ausreichend bekannt, ebenso wenig, dass es nicht mit einer Einbindung in die Mitzeichnung getan sei. Und drittens stehe die hohe Arbeitsdichte und die enge Fristsetzung in vielen Ressorts oftmals der Einbindung der Landesbehindertenbeauftragten im Wege.¹⁸² Die Landesbehindertenbeauftragte regte in der Befragung an, die in der Neuregelung des LGBG empfohlene frühzeitige Beteiligung der Landesbehindertenbeauftragten verbindlich zu operationalisieren, damit diese Regelung nicht ins Leere laufe.¹⁸³

Koordinierungsstellen auf der Bezirksebene

Gemäß § 21 LGBG sind die Koordinierungsstellen auf Bezirksebene verbindlich einzurichtende Stellen, ihre Ausgestaltung und ihre Aufgaben allerdings noch näher zu definieren. Hier ist für die Koordinierungsstellen eine möglichst einheitliche Regelung ihrer Aufgaben und Kompetenzen sowie eine personelle und Mittelausstattung anzustreben, die das Potenzial voll ausschöpft. Darüber hinaus wird die Entscheidung über die Ansiedlung der bezirklichen Koordinierungsstellen eine erhebliche Auswirkung auf die Umsetzung der Arbeitsziele haben. Die Hälfte der Beauftragten gibt an, dass die Koordinierungsstellen direkt beim Bezirksbürgermeister angesiedelt werden sollten (4 von 8 Personen). Eine möglichst zentrale Ansiedlung beispielsweise bei der/dem Bezirksbürgermeister_in sei sehr zu begrüßen, um das Thema Umsetzung der UN-BRK als Querschnittsthema zu etablieren.

Unabhängigkeit der Beauftragten

Ein besonders wichtiger Punkt für die Rolle der Beauftragte für Menschen mit Behinderungen ist, dass sie in ihrer Rechtsstellung unabhängig sein müssen.¹⁸⁴ In der Neuregelung des LGBG wurde die Amtsperiode der Bezirksbeauftragten auf fünf Jahre befristet (§ 28 LGBG). Einige der befragten Beauftragten halten die Befristung des Amtes für problematisch: Die Mehrheit bewertet die Regelung als nicht gut oder gar nicht gut (7 von 9 Personen), 2 von 9 Befragten als nur teilweise gut. Eine befragte Person weist darauf hin, dass man sich an den Gleichstellungs- und Integrationsbeauftragten, orientieren sollte, deren Stellen ebenfalls nicht befristet seien.¹⁸⁵ Eine andere Person betrachtet eine Befristung als mögliche Gefährdung der Unabhängigkeit der Bezirksbeauftragten, räumt aber ein, dass Personen, die den Aufgaben nicht gerecht würden, auch nicht auf Dauer Bezirksbeauftragte bleiben sollten. Vor dem Hintergrund des hohen persönlichen Einsatzes der Berliner Beauftragten betrachtet sie die Befristung jedoch überwiegend als Gefahr.¹⁸⁶ Darüber hinaus merken einige Bezirksbeauftragte an, die Dauer von fünf Jahren sei zu kurz bemessen, denn das Arbeitsgebiet sei sehr umfangreich und erfordere das Knüpfen von Netzwerken sowie die Aneignung von Wissen und Erfahrungen, was in der Kürze der Zeit nicht umsetzbar sei.¹⁸⁷ Darüber hinaus äußerte ein_e Beauftragte_r Bedenken, dass es Aufgabe der Bezirksbeauftragten sei, über die Aufgaben derjenigen zu wachen, die sie berufen. Die Abberufung der Beauftragten sei nicht geregelt und der Bezirksbeirat würde nicht über deren Abberufung mitentscheiden.

¹⁸² Fragebogen Landesbeauftragte.

¹⁸³ Fragebogen Landesbeauftragte.

¹⁸⁴ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), Ziff. 62.

¹⁸⁵ Fragebogen Bezirksbeauftragte.

¹⁸⁶ Fragebogen Bezirksbeauftragte.

¹⁸⁷ Fragebogen Bezirksbeauftragte.

Fordernde Beauftragte könnten so leicht – auch vorzeitig – ersetzt werden oder gewünschte Beauftragte eingesetzt werden.¹⁸⁸

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt:

der Landesregierung

- die personelle und finanzielle Ausstattung der Landesbeauftragten so anzupassen, dass diese ihren vielfältigen Aufgaben gerecht wird;
- zügig ein Verfahren einzuleiten, in dem die Aufgaben der Koordinierungsstellen in den Senatsverwaltungen im Einvernehmen mit dem Landesbeirat und der Landesbeauftragten geklärt werden können.

den Bezirksbürgermeister_innen

- die personelle und finanzielle Ausstattung der Bezirksbeauftragten so anzupassen, dass diese ihren vielfältigen Aufgaben gerecht werden;
- zügig ein Verfahren einzuleiten, in dem die Aufgaben der bezirklichen Koordinierungsstellen im Einvernehmen mit den Bezirksbürgermeister_innen, den Bezirksbeiräten und den Bezirksbeauftragten geklärt werden können;
- Koordinierungsstellen auf Bezirksebene einzurichten (gemäß § 21 Absatz 1 LGBG), diese bei den Bezirksbürgermeister_innen anzusiedeln und mit einer den Aufgaben angemessenen personellen und finanziellen Ausstattung zu versehen.

5 Zusammenfassende Bewertung und Ausblick

Um die bestehenden Anforderungen an die politische Partizipation, die sich aus Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 29 UN-BRK ergeben, umzusetzen, besteht sowohl auf Landes- als auch auf Bezirksebene in Berlin noch weitreichender Handlungsbedarf.

Partizipation von Menschen mit Behinderungen ist ein Kernanliegen der UN-BRK und muss als solches mit hoher Priorität vorangetrieben werden. Hier müssen die Berliner Landesregierung und die Bezirksverwaltungen ihren Gestaltungsauftrag aus der UN-BRK annehmen und eine wirksame und vollumfängliche Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf allen Ebenen fördern. Um dieses Ziel zu erreichen, sind viele unterschiedliche Maßnahmen notwendig – einige davon sind in den Empfehlungen im vorangegangenen Kapitel aufgezeigt worden.

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass für ein Gelingen der Partizipation verschiedene Rahmenbedingungen notwendig sind:

Erstens bedarf es starker Organisationen von Menschen mit Behinderungen, die in der Lage sind, sich politisch einzubringen. Dazu müssen ihnen ausreichende Kapazitäten zur Verfügung stehen. Insbesondere in diesem Bereich gibt es noch Handlungsbedarf vonseiten der Berliner Landesregierung. Ein wichtiger Baustein ist

¹⁸⁸ Fragebogen Bezirksbeauftragte.

die finanzielle Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements, ein anderer Fortbildungsmöglichkeiten, die dazu beitragen, dass die vorhandenen Kapazitäten bestmöglich zum Einsatz gebracht werden können, indem etwa Wissen und Rüstzeug zum Politikbetrieb erworben werden. Der im neu gefassten LGBG enthaltene Partizipationsfonds sollte die Selbstvertretung unterstützen, ihr Engagement weiter voranzutreiben und zu professionalisieren. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn es eine beherzte Zusage ausreichender finanzieller Mittel gibt, damit der Fonds seine Aufgaben erfüllen kann.

Die Landes- und Bezirksbeiräte sind wichtige Beteiligungsgremien für Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen, da in ihnen unterschiedliche zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten sind und als Beratungsorgane die Beauftragten unterstützen sollen. Dies war bisher vor allem dann der Fall, wenn es ihnen durch ihr Engagement gelingt, ihre Anliegen erfolgreich an die Beauftragten oder direkt an die Verwaltungen heranzutragen. Die Stärkung der Rolle des Landesbeirats durch das neu gefasste LGBG ist daher zu begrüßen und es ist unbedingt darauf zu achten, dass der hinzugekommene Beratungsauftrag in Richtung Senat verbindlich umgesetzt wird. Zudem sollten die öffentlichen Stellen, etwa die Senatsverwaltungen, zu den ihnen durch den Landesbeirat zugeleiteten Beschlüssen innerhalb einer angemessenen Frist Stellung nehmen. Für die Bezirksbeiräte ergibt sich ebenfalls ein Gewinn aus dem LGBG, denn die Einrichtung der bezirklichen Koordinierungsstellen kann dazu beitragen, dass die behindertenpolitischen Themen stärker zusammengeführt und kompetente Ansprechpartner_innen mit einem guten Netzwerk in die Bezirksverwaltung aufgebaut werden. Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Bezirksbeiräten und bezirklichen Koordinierungsstellen sollte bei der Einrichtung der Koordinierungsstellen geklärt werden.

Zweitens ist es für gelingende Partizipation wichtig, dass es starke, wirkungsvoll arbeitende Gremien und Akteure innerhalb der Verwaltungsstrukturen gibt, in und mit denen Beteiligungsprozesse stattfinden. In Berlin sind bereits viele Stellen vorhanden, die das Gelingen politischer Partizipation sicherstellen können – dies betrifft den Focal Point, die Koordinierungsstellen in den Senatsverwaltungen und die AGs Menschen mit Behinderungen. Diese sind nun rechtsverbindlich in das neu gefasste LGBG aufgenommen worden, sodass ihre Stellung gestärkt wurde. Zusätzlich sieht das Gesetz die verpflichtende Einrichtung von Koordinierungsstellen auch in den Bezirksverwaltungen vor. Es gilt nun, zügig die personellen und finanziellen Ressourcen der benannten Stellen gemäß dem jeweils im LGBG festgelegten Aufgabenumfang anzupassen.

Es sind jedoch nicht nur mehr Ressourcen erforderlich, sondern auch ein eindeutiges Bekenntnis auf Verwaltungsseite und insbesondere der jeweiligen Senator_innen dazu, das Partizipationsgebot der UN-BRK in der fachlichen Arbeit umzusetzen. Dazu gilt es von Regierungsseite klarzustellen, dass politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen nicht nur gewünscht ist, sondern in der Verwaltungspraxis gelebt werden muss. Menschen mit Behinderungen muss auf Augenhöhe begegnet werden und der Gewinn, der ihre Beteiligung für die Qualität von Verwaltungsentscheidungen beinhaltet, muss anerkannt werden. Die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in politische Beteiligungsprozesse stellt keine zusätzliche Belastung

dar, sondern macht Entscheidungen zielgerichteter, effizienter und verhindert überdies das Entstehen weiterer Barrieren.

Für eine wirkungsvolle Arbeit der Gremien und Akteure bedarf es eines klaren und einheitlichen Konzepts, wie gute Partizipation zu gestalten ist. Ein Ziel sollte sein, einheitliche Strukturen für die Koordinierungsstellen zu schaffen, die dem Aufgabenspektrum aus dem LGBG gerecht werden. Zu diesem Zweck gilt es, einen gezielten Dialog über die Kompetenzen und Aufgabenbereiche sowie die Ausstattung der Koordinierungsstellen anzustoßen. Die Koordinierungsstellen müssen den notwendigen Rückhalt in den jeweiligen Senats- und Bezirksverwaltungen haben. Dazu gehört die politische Unterstützung durch die Teilnahme hochrangiger Entscheidungsträger an den Sitzungen der AGs ebenso wie die Sicherstellung, dass die Koordinierungsstellen fachlich so vorbereitet werden, dass sie ihre Aufgabe einschließlich der Herstellung von Barrierefreiheit in den Sitzungen zufriedenstellend übernehmen können. Die Erkenntnisse, die in der Einrichtung von Koordinierungsstellen in den Senatsverwaltungen gesammelt werden, können auch für die Einrichtung der Stellen auf Bezirksebene in Wert gesetzt werden. Durch die Einrichtung der bezirklichen Koordinierungsstellen kommt eine wichtige Größe im bezirklichen Gefüge der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen hinzu. Diese sollten so eingerichtet werden, dass alle beteiligten Akteure bestmöglich von deren Funktion profitieren können.

Strukturelle Voraussetzung für gelingende Partizipationsprozesse auf Verwaltungsseite ist insbesondere die Herstellung von umfassender Barrierefreiheit. Die fehlende Barrierefreiheit von Beteiligungsformaten hat einen erheblichen Anteil daran, dass politische Partizipation in Berlin bisher nicht gelebt werden kann. Wo Menschen mit Behinderungen aufgrund fehlender barrierefreier Formate von Informationen ausgeschlossen sind, müssen sie einen erheblichen Teil ihrer Ressourcen dafür aufbringen, dies auszugleichen, und gewährleisten insofern die Grundvoraussetzungen für gelingende Partizipation selbst. Die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen findet bisher nicht zufriedenstellend statt. Die gemäß Neufassung des LGBG vorgesehene Fachstelle für Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen ist eine wichtige Anlaufstelle, die zur Lösung dieser bekannten Probleme beitragen kann. Eine zügige Ausstattung mit angemessenen Mitteln sowie die baldige Aufnahme der Arbeit der Fachstelle sollte sicherstellen, dass ihr Potenzial voll in Wert gesetzt werden kann und sie dazu beiträgt, dass Partizipationsverfahren in Berlin zukünftig barrierefrei durchgeführt werden.

Drittens haben die Berliner Behindertenbeauftragten auf Landes- und Bezirksebene eine wichtige Stellung im Geflecht der Akteure. In ihrer Koordinierungsfunktion zwischen den Verwaltungen und den nichtstaatlichen Akteuren sind sie eine wichtige Instanz für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Sie können dieser Aufgabe aber nur gerecht werden, wenn sie personell so ausgestattet sind, dass sie die vielfältigen Anforderungen an ihr Amt bewältigen können und ihre unabhängige Stellung gewahrt bleibt. Die oder der Landesbehindertenbeauftragte muss den Vorgaben aus dem LGBG entsprechend durch die Senatsverwaltungen bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen Vorhaben beteiligt und frühzeitig eingebunden werden. Es ist dringend notwendig, dass sichergestellt wird, dass diese Regelung zukünftig zufriedenstellend in die Praxis umgesetzt wird. Die

Bezirksbeauftragten sollten insbesondere auch in die Umsetzung der bezirklichen Koordinierungsstellen mit eingebunden werden, um sicherzustellen, dass hier ein gewinnbringendes Wirkgefüge entsteht.

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen, dass nicht alle Bereiche der Berliner Verwaltung sich eindeutig zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen bekennen. Sie zeigen aber auch, mit welchen Hürden die unterschiedlichen Akteure immer wieder zu kämpfen haben, bei der Umsetzung von Partizipation. Im Wahljahr 2021 bietet sich für die sich neu konstituierende Landesregierung die Möglichkeit, grundlegende politische Weichenstellungen vorzunehmen und sich neu zu positionieren. Angesichts dieser Gegebenheiten ist es dringend geboten, die Umsetzung der UN-BRK in allen Ressorts und auf allen Ebenen – sowie die Verwirklichung des Partizipationsgebots zu einem Schwerpunkt der nächsten Legislaturperiode zu machen. Der Austausch zu guter Partizipation in Berlin sollte auf Basis der vorliegenden Studienergebnisse weitergeführt werden. Politik, Verwaltung, Organisationen von Menschen mit Behinderungen und Beauftragte sollten gemeinsam daran arbeiten, dass Partizipationsprozesse gewinnbringender gestaltet werden können. Laufende Beteiligungsverfahren können evaluiert und gemeinsam kann an Eckpunkten zur Bewertung guter Partizipation gearbeitet werden.

Im Kern muss erkannt werden, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Themenbereichen umzusetzen sind, etwa auch in der Verkehrsplanung und der Bildungspolitik, und im Rahmen aller Gesetzesinitiativen mitgedacht werden müssen. Ein menschenrechtsbasiertes Politikverständnis zeugt davon, dass Politik von vornherein und in allen Bereichen inklusiv gedacht wird und somit als ein Hebel in der Umsetzung der UN-BRK verstanden werden kann.

6 Literatur

Abgeordnetenhaus Berlin (2021): Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18/26734 vom 18. Februar 2021 über AG der Menschen mit Behinderungen beim Senat. Drucksache 18/26 734. <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/SchrAnfr/s18-26734.pdf>

Abgeordnetenhaus Berlin (2021a): Vorlage zur Beschlussfassung: Gesetz zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin. Drucksache 18/3817

Abgeordnetenhaus Berlin (2021b): Vorlage zur Kenntnisnahme: Bericht über die Lebenslagen und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen 2019 - (Berliner Teilhabebericht 2019) - Berichtszeitraum vom 2013 bis 2018. Drucksache 18/3956. <https://pardok.parlament-berlin.de/portala/vorgang/V-348345>

Abgeordnetenhaus Berlin (2019): Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Lars Düsterhöft (SPD) vom 31. Januar 2019 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 01. Februar 2019) zum Thema: Ressortübergreifende Arbeitsgruppe „Menschen mit Behinderungen“ und Antwort vom 08. Februar 2019 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 12.Feb.2019), Drucksache 18/17742

Abgeordnetenhaus Berlin (2018): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Stefanie Fuchs (LINKE) vom 07. Dezember 2018 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 10.Dezember 2018) zum Thema: Arbeitsgruppen „Menschen mit Behinderung“ bei den Senatsverwaltungen und Antwort vom 20. Dezember 2018 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 28. Dez. 2018), Drucksache 18/17245

Arnstein, Sherry R. (1996): A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Planning Association, 35 (4)

Broderick, Andrea (2018): Article 4: General Obligations, S. 106-136, in: Bantekas, Ilias / Stein, Michael Ashley / Anastasiou, Dimitris (2018): The UN Convention on the Rights of the Persons with Disabilities. A Commentary, Oxford University Press: Oxford

Cera, Rachelle (2017): Article 29, S. 526-539, in: Della Fina, Valentina / Cera, Rachele / Palmisano, Guisepppe (editors) (2017): The United Nations Convention on the Rights of the Persons with Disabilities. A Commentary, Springer: Cham

Du Plessis, Ilze Grobelaar / Njau, Jehoshaphat (2018): Article 29: Participation in Political and Public Life, S. 834-862, in: Bantekas, Ilias / Stein, Michael Ashley / Anastasiou, Dimitris (2018): The UN Convention on the Rights of the Persons with Disabilities. A Commentary, Oxford University Press: Oxford

Eschkotte, Daniela / Schlatholt, Annette (2015): Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf kommunaler Ebene. Erste Ergebnisse einer NRW-weiten Studie. In: Miriam Düber/Albrecht Rohrmann/Marcus Windisch (Hrsg.): Barrierefreie Partizipation. Entwicklungen, Herausforderungen und Lösungsansätze auf dem Weg zu einer neuen Kultur der Beteiligung. Beltz Juventa: Weinheim und Basel

Frommholz, Götz / Eichhorn, Jan (2015): Politische Partizipation – der Stand der Forschung, S. 124-135, in: Düber, Miriam / Rohrmann, Albrecht / Windisch, Marcus (Hrsg.) (2015): Barrierefreie Partizipation, Beltz Juventa: Weinheim und Basel

Grüber, Katrin / Ackermann, Stefanie / Spörke, Michael (2011): Disability Mainstreaming in Berlin – Das Thema Behinderung geht alle an. IMEW: Berlin

Kaase, Max (1995): Politische Beteiligung/Politische Partizipation. In: Andersen U./ Woyke W. (Hg.) Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

Lüttringhaus, Maria (2000): Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen Katernberg und der Dresdner Äußeren Neustadt. Stiftung Mitarbeit: Bonn

Rohr, Jascha / Ehlert, Hanna / Möller, Benjamin / Hörster, Sonja / Hoppe, Marie (2017): Impulse zur Bürgerbeteiligung vor allem unter Inklusionsaspekten—empirische Befragungen, dialogische Auswertungen, Synthese praxistauglicher Empfehlungen zu Beteiligungsprozessen. In Auftrag Umweltbundesamt: Dessau-Roßlau

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2012): Handbuch zur Partizipation. 2. Auflage. Berlin

Spörke, Michael (2008): Behindertenpolitik im aktivierenden Staat. kassel university press: Kassel

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (2018) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens, UN Doc. CRPD/C/GC/7, in der deutschen Übersetzung abzurufen unter:
https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Allgemeine_Kommentare/allgemeine_kommentare_node.html

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, in der deutschen Übersetzung abrufbar unter:
<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/crpd-abschliessende-bemerkungen-ueber-den-ersten-staatenbericht-deutschlands>

Impressum

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

Bericht | Dezember 2021

ZITIERVORSCHLAG

Deutsches Institut für Menschenrechte (2021):
Politische Partizipation von Menschen mit
Behinderungen in Berlin. Erfahrungen, Herausfor-
derungen und Handlungsempfehlungen. Berlin

LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de