



Deutscher  
Behindertenrat

Das Aktionsbündnis

Deutscher Behindertenverbände

# „Nichts über uns ohne uns“ – zur Entwicklung von Partizipationsstandards im nationalen und europäischen Kontext

## A Hintergrund und Zielsetzung

Seit der Ratifikation der [UN-Behindertenrechtskonvention](#) 2009 ist die Partizipation, d.h. die verbindliche Beteiligung behinderter Menschen über die sie vertretenden Verbände, an Vorhaben, die Menschen mit Behinderungen betreffen, eine verpflichtende rechtliche Vorgabe sowie eine berechtigte Erwartung der Betroffenen und ihrer Verbände.

Das Partizipationsgebot ist in Art. 4 Abs. 3 UN-BRK verankert und wird auch in Art. 33 Abs. 3 und Art. 35 Abs. 4 aufgegriffen. Die [Allgemeine Bemerkung Nr. 7](#) des BRK-Ausschusses der Vereinten Nationen formuliert grundsätzliche Überlegungen zur rechtlichen und qualitativen Ausgestaltung von Partizipation.

Zwar ist der Umfang der Beteiligungsprozesse in Deutschland seither deutlich gestiegen, die qualitative Umsetzung in der Praxis zeigte jedoch weiter Defizite und sorgt für große Unzufriedenheit bei den beteiligten Verbänden. Die amtliche Übersetzung der UN-BRK, das „hochrangige Beteiligungsverfahren BTHG“ oder die Umsetzung der EU-Richtlinie für barrierefreie Webseiten sind hierfür gute, weil exemplarische Beispiele.

Vor diesem Hintergrund schlägt der DBR die Entwicklung verbindlicher Partizipationsstandards vor. Wesentliche Partizipationsgrundsätze sollten von der Bundesregierung verbindlich normiert werden, z.B. in der [Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien](#) (GGO) oder in Musterverfahrensordnungen.

Die geforderten Partizipationsstandards sollten sich auf innerstaatliche Gesetzgebungsprozesse sowie andere Beteiligungsformate, aber unbedingt auch auf europäische Gesetzgebung beziehen.

## B Umsetzung im nationalen Kontext

Der DBR ist sich der Herausforderung bewusst, dass man nur schwer Partizipationsstandards entwickeln und detailliert beschreiben kann, die für sämtliche politische Prozesse gleichermaßen passen. Denn sie betreffen so unterschiedliche Kontexte

wie: der Gesetzgebung vorgelagerte Beteiligung, Beteiligung im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen, Beteiligung in projektbegleitenden Gremien, Beiratsmitwirkung etc.

Gleichwohl gilt es, wichtige übergeordnete Partizipationsprinzipien festzulegen. Ihr Ziel muss es vor allem sein, die Qualität der Partizipation zu verbessern.

Aus Sicht des DBR zählen zu den zentralen, übergeordneten Prinzipien der Partizipation:

### 1. Konsequente Partizipation der Behindertenverbände in allen sie betreffenden Themenbereichen

Beteiligung ist nicht nur in Kontexten wichtig, die federführend im BMAS liegen, sondern sie muss auch in anderen Ressorts sichergestellt werden. Hierfür sollten verbindliche Vorgaben in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankert werden.

Der Beteiligungsumfang sollte nicht dem Zufall überlassen bleiben, sondern konsequent auf alle Behinderungsgruppen erstreckt werden. Der DBR kann hierfür eine koordinierende Funktion übernehmen, wenngleich das Recht zu inhaltlichen Beteiligung weiterhin bei den einzelnen DBR-Mitgliedsverbänden verbleibt.

Beteiligung muss endlich auch in Verordnungsgebungsprozessen konsequent etabliert werden. Hierfür sind die rechtlichen Verpflichtungen zu schaffen.

Die Verletzung von normierten Beteiligungsverpflichtungen sollten rechtliche Konsequenzen haben. Zu denken wäre z.B. an ein diesbezügliches Prüfrecht des Bundespräsidenten; ein formelles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten besteht in Gesetzgebungsprozessen schon heute, hieran kann angeknüpft werden.

### 2. Augenhöhe

Die Verbände behinderter Menschen erhalten die Möglichkeit, ihre Anliegen auf Augenhöhe einzubringen. Damit dies tatsächlich gewährleistet wird, werden vorbereitende Unterlagen rechtzeitig und in barrierefreien Formaten vorab zur Verfügung gestellt und es werden ausreichende Fristen zur Vorbereitung eingeräumt. Zweiwöchige oder gar noch kürzere Fristen, die in der Praxis durchaus häufiger vorkommen, sind nicht länger akzeptabel.

### 3. Barrierefreiheit

Die Beteiligung erfolgt in barrierefreier Form. Den Bedarfen der unterschiedlichen Gruppen behinderter Menschen wird Rechnung getragen, indem z.B. Dokumente konsequent barrierefrei zur Verfügung gestellt werden, für Sitzungen Gebärdensprachdolmetscher\*innen bereitstehen oder andere angemessene Vorkehrungen bei Bedarf zur Verfügung gestellt werden.

Die Pflicht zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen in Beteiligungsprozessen trifft alle „öffentlichen Stellen“ nach BGG, d.h. nicht nur Bundesministerien,

sondern z.B. auch die Bundesagentur für Arbeit u.a. Beauftragt ein Ministerium private Akteure, z.B. Institute mit bestimmten Projekten, die Menschen mit Behinderungen betreffen, so gelten die Pflichten zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen für dortige Beteiligungsformate und Prozesse in gleicher Weise.

#### 4. Transparenz

Transparenz ist ein zentrales Kriterium, damit Beteiligung nicht nur „formal abgehandelt wird“, sondern tatsächlich echte, inhaltliche Beteiligung in qualitativer Form möglich wird.

Transparenz muss sich auf zeitliche Abläufe, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten erstrecken. Das Transparenzprinzip unterstützt insoweit das Verbindlichkeitsprinzip (hierzu sogleich).

Die Pflicht zur Transparenz muss sich – dies ist besonders wichtig – auch auf inhaltliche Entscheidungsprozesse erstrecken. Denn damit wird nachvollziehbar, wie mit den von Behindertenverbänden geltend gemachten Forderungen bzw. Positionen weiter umgegangen wurde, inwiefern sie aufgegriffen und berücksichtigt, aber ggf. auch aus welchen Gründen sie nicht berücksichtigt wurden.

Das Transparenzgebot stellt die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung nicht in Frage (die Behindertenverbände sind nicht der Gesetzgeber), trägt jedoch den berechtigten Belangen der Betroffenen und ihrer Verbände nach echter, inhaltlicher Beteiligung in qualitativer Form Rechnung.

#### 5. Verbindlichkeit und Verlässlichkeit

Prozesse, Strukturen, Verantwortlichkeiten müssen verbindlich geklärt sein und eingehalten werden. Hierfür sind verbindliche Verfahrensvorgaben (Geschäftsordnung, ministerielle Selbstverpflichtungen etc.) notwendig. Darin sind Rollen und Aufgaben ebenso festzulegen wie Befugnisse einzelner Akteur\*innen/Akteursgruppen oder auch Rückmeldemechanismen.

Diesbezügliche Verabredungen sollten vor Beginn eines Prozesses, z.B. innerhalb eines bestimmten Beteiligungsgremiums, feststehen bzw. getroffen werden. Legt ein Beteiligungsgremium Verfahrensvorgaben für sich selbst fest, können diese bei Bedarf bis zum Ende des Prozesses modifiziert werden; wenn von den Verabredungen abgewichen wird, muss dies begründet werden.

Es wäre sehr zu begrüßen, wenn eine Muster-Verfahrensordnung entwickelt würde. Sie kann die Grundlage für später konkret zu entwickelnde Verfahrensordnungen bilden, jedoch bleiben flexible Anpassungsmöglichkeiten. Eine Muster-Verfahrensordnung sollte u.a. Regelungen enthalten zu beteiligten Akteur\*innen, Aufgabenstellungen, Ressourcen, organisatorischer Rahmung und Verantwortlichkeit, Regelungen zu Entscheidungsprozessen und Abstimmungen, Vertraulichkeit bzw. Öffentlichkeit von Prozessen und Ergebnissen, Kontrolle und Nachhalten von Ergebnissen sowie die Pflicht zu Barrierefreiheit und Sicherung angemessener Vorkehrungen.

## 6. Bereitstellung von Ressourcen

Die Verbände behinderter Menschen müssen auch in die Lage versetzt werden, ihre Beteiligungsrechte angemessen und wirksam wahrnehmen zu können. Hier wird die Ressourcenfrage angesprochen.

Dies ist zum einen die Möglichkeit, vor Ort präsent zu sein und die Beteiligung vor Ort tatsächlich wahrnehmen zu können. Die Erstattung von Fahrt- und Reisekosten sollte regelhafter Standard werden. Das gilt in besonderer Weise für kleinere Behindertenverbände.

Die Ressourcenfrage bezieht sich zudem auf die Entwicklung von Fachlichkeit. Nur wenn Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen die Möglichkeit haben, Fachlichkeit zu entwickeln, können sie Beteiligungsprozesse tatsächlich „auf Augenhöhe“ mitbestreiten und mit fachlicher Kompetenz inhaltliche Verbesserungen zugunsten behinderter Menschen erreichen.

Ressourcen braucht es zudem auch, um die Koordination und Abstimmung der zuweilen heterogenen Interessen der unterschiedlichen Gruppen behinderter Menschen zu leisten.

Mit dem Partizipationsfonds wurde ein positiver und beispielgebender Weg beschritten, notwendige Ressourcen für Beteiligungsprozesse zur Verfügung zu stellen. Denn der Fonds ermöglicht es, Fachwissen aufzubauen, Organisationsstrukturen zu entwickeln und auch Barrierefreiheit und Assistenzkosten zu finanzieren. Jedoch sollte der Zugang zu diesen finanziellen Ressourcen weniger bürokratisch und aufwändig sein. Zudem könnte die finanzielle Ausstattung des Fonds noch erhöht werden. Vergleichbare Fonds sollten auch auf Länder- und kommunaler Ebene etabliert werden.

Nicht zuletzt betrifft die Ressourcenfrage auch die Möglichkeit, auf vorhandene Strukturen (Verwaltungsapparat) zugreifen bzw. eigene Geschäftsstellen etablieren zu können, um z.B. die Beiratsarbeit organisatorisch sicherzustellen.

## C Umsetzung auf europäischer Ebene

Bislang stellt § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien keine verbindlichen Anforderungen an die Partizipation von Verbänden und die Partizipation wird auf europäischer Ebene auch noch nicht konsequent sichergestellt; dies gilt für die europäische Gesetzgebung, aber z.B. auch für das Auflegen bzw. die Ausgestaltung europäischer Fonds. Es besteht die Notwendigkeit zu klären, wie Behindertenverbände in europäischen Politikprozessen eingebunden werden können. Hierzu sind ebenfalls formale Partizipationsstandards zu entwickeln. Zu klären ist, wann Partizipationsmöglichkeiten gegeben werden, über welche Stellen sie geschaffen werden und welche Fristen gesetzt werden.

## 1. Konzeptualisierung

Partizipation wird insoweit als zweiteiliges Modell verstanden. Analog zu den als vorbildhaft geltenden Vorgaben der [Aarhus-Konvention](#) zu Umweltfragen wird Partizipation als Zugang zu Information sowie als Beteiligung an Entscheidungsverfahren konzeptualisiert. Die Beteiligung kann sowohl schriftlich im Rahmen von Konsultationen als auch mündlich im Rahmen von Anhörungen stattfinden.

## 2. Zielsetzung

Ziel muss zum einen sein, die verpflichtenden rechtlichen Vorgaben der UN-BRK zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen umzusetzen und zum anderen eine Möglichkeit zu schaffen, die Akzeptanz von Menschen mit Behinderungen für die geschlossenen Vereinbarungen zu erhöhen.

## 3. Betrachtung des europäischen Politikprozesses

In stark vereinfachter Form läuft der Rechtssetzungsprozess auf europäischer Ebene nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren folgendermaßen ab:

Die [Europäische Kommission](#) schlägt eine Idee vor, die zur Stellungnahme für Bürger\*innen und Organisationen freigegeben wird. Die Ständige Vertretung informiert die Bundesregierung in Form von Frühwarnberichten regelmäßig über neue Initiativen der Kommission. Auf Basis der Rückmeldungen entwickelt die Kommission einen Legislativvorschlag, der ebenfalls für Konsultationen geöffnet wird. Die Kommission übermittelt den Vorschlag dann mit allen eingegangenen Stellungnahmen an Parlament und Rat.

Das [Europäische Parlament](#) bestimmt einen zuständigen Ausschuss. Dieser erarbeitet gemeinsam einen Bericht mit Änderungsvorschlägen. Dieser wird vom Parlamentsplenum vorläufig angenommen und dient als Grundlage für den informellen Trilog oder für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.

Der [Rat der Europäischen Union](#) informiert die Mitgliedsstaaten über den Eingang der Initiative und entwickelt in Rückgriff auf die Ständige Vertretung eine erste Position. Gemäß der Ratsformation wird das federführende Ministerium bestimmt, bei Konflikten entscheidet die Runde der Europa-Abteilungsleiter unter Leitung des AA und des BMWi. Der Bundesrat kann eine Stellungnahme an die Bundesregierung richten. Das federführende Ministerium erarbeitet Schritt für Schritt eine Position in Absprache mit anderen Ministerien und bei einzelnen Themen auch mit dem Bundesbehindertenbeauftragten. Bei Konflikten vermittelt die Runde der Europa-Abteilungsleiter. Die Mitgliedsstaaten koordinieren eine gemeinsame Position im Rat. Diese dient als Grundlage für den informellen Trilog oder für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.

Zum Abschluss des informellen Trilogs zwischen der Kommission dem Parlament und dem Rat oder des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beschließen Parlament und Rat das Verhandlungsergebnis.

#### 4. Skizzierung möglicher Partizipationszeitpunkte und -standards

Im Folgenden werden Partizipationszeitpunkte und -standards für die deutsche Europa-Koordinierung skizziert. Die Entscheidung, ob eine Kommissionsinitiative den Geltungsbereich der UN-BRK berührt und somit die beschriebenen Mechanismen greifen, obliegt dem Referat Sozialpolitik der Ständigen Vertretung in Absprache mit dem Bundesbehindertenbeauftragten. Adressaten sind jeweils die vertretenden Organisationen. Gegebenenfalls kann der Informationsfluss über den Bundesbehindertenbeauftragten laufen.

- [1] Frühwarnbericht der Ständigen Vertretung
  - a. Partizipationsform: Bereitstellung von Informationen
  - b. Was: Informationen über Initiativen der Kommission
  - c. Wer: Referat Sozialpolitik der Ständigen Vertretung
  - d. Wann: Bei gleichzeitiger Information der Bundesregierung
- [2] Bestimmung des federführenden Ministeriums
  - a. Partizipationsform: Bereitstellung von Informationen
  - b. Was: Information über federführendes Fachreferat
  - c. Wer: Leiter der Runde der Europa-Abteilungsleiter
  - d. Wann: Bei Beschlussfassung
- [3] Positionierung des Federführenden Ministeriums
  - a. Partizipationsform: Beteiligung am Entscheidungsverfahren
  - b. Was: Schriftliche oder Mündliche Anhörung zu Gesetzesvorschlag
  - c. Wer: Federführendes Referat
  - d. Wann: Sechs Wochen Frist ab Eingang
- [4] Abgestimmte Position der Bundesregierung
  - a. Bedingung: Leiter der Runde der Europa-Abteilungsleiter oder federführendes Ministerium oder Bundesbehindertenbeauftragter stellen Streitpunkte zu Fragen im Geltungsbereich der UN-BRK zwischen mindestens zwei beteiligten Ministerien fest
  - b. Partizipationsform: Beteiligung am Entscheidungsverfahren
  - c. Was: Mündliche Anhörung zu Gesetzesvorschlag
  - d. Wer: Ministerien mit Beteiligung am Abstimmungsverfahren
  - e. Wann: Mindestens drei Wochen Frist vor Beschlussfassung
- [5] Stellungnahme des Bundesrates
  - a. Partizipationsform: Beteiligung am Entscheidungsverfahren
  - b. Was: Schriftliche Anhörung zu Gesetzesvorschlag
  - c. Wer: Bundesratspräsidentschaft gemeinsam mit dem Ausschuss für Fragen der Europäischen Union oder der Europakammer
  - d. Wann: Mindestens drei Wochen Frist vor Beschlussfassung
- [6] Positionsübermittlung an Rat
  - a. Partizipationsform: Bereitstellung von Informationen
  - b. Was: Informationen über übernommenes und verworfenes Input
  - c. Wer: Federführendes Referat
  - d. Wann: Bei Übermittlung an Rat

Darüber hinaus wäre bei der Aushandlung des Verhandlungsmandats des Rates sowie im Laufe des informellen Trilogs eine Bereitstellung von Informationen über den Zwischenstand der Verhandlungen in regelmäßigen Abständen wünschenswert. Dies hängt jedoch von der Bereitschaft des Rates der Europäischen Union zur Transparenz seiner Arbeit ab.

## 5. Qualität der Partizipation

Die detaillierte Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren wird an dieser Stelle bewusst (noch) offengelassen. Zur Sicherstellung der Qualität der Beteiligungsverfahren sollten die oben bereits für nationale Kontexte entwickelten Partizipationsstandards jedoch grundsätzlich gleichermaßen gelten. In diesem Zusammenhang wird nochmals betont: Beteiligungsverfahren, gerade im europäischen Kontext, sind frühzeitig zu beginnen und müssen einen direkten Beitrag zum Endergebnis leisten. Fristen sind angemessen und realistisch zu setzen. Alle notwendigen Informationen, Schnittstellen und Veranstaltungsräume sind barrierefrei zu gestalten. Angemessene Vorkehrungen zur Teilnahme an Beteiligungsverfahren sind zu treffen, unter anderem in der barrierefreien Gestaltung aller notwendigen Informationen, Schnittstellen und Veranstaltungsräume. Der Einbezug von beigesteuerten Positionen zum Endergebnis ist transparent zu kommunizieren.

## 6. Anschauliches Beispiel für Beteiligung im europäischen Kontext

Eine Fachreferentin der Europäischen Kommission beginnt die Reform der EU-Verordnung über die Fahrgastrechte im Schiffsverkehr. Die Ständige Vertretung ist über diese Arbeit im Anfangsstadium informiert und nimmt die Initiative in ihre Frühwarnberichte auf. Das Sozialreferat der Ständigen Vertretung oder der Behindertenbeauftragte erkennt die Relevanz für die Umsetzung der UN-BRK und initiiert den Partizipationsprozess. Sobald die Bundesregierung von der Ständigen Vertretung informiert wird, erfahren auch die Verbände von der Initiative. Sobald ein Fachreferat des zuständigen Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz bestimmt ist, werden die Verbände über ihre Ansprechpartnerin informiert. Frühzeitig im Entstehungsprozess der deutschen Position organisiert das Fachreferat eine Anhörung, die schriftlich oder mündlich stattfinden kann. Wenn Uneinigkeiten zwischen dem federführenden Ministerium und dem Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur bestehen, die den Geltungsbereich der UN-BRK berühren, muss eine mündliche Anhörung der Verbände mit angemessener Einladungsfrist stattfinden. Wenn der Bundesrat eine Stellungnahme an den Bund richtet, findet eine schriftliche Stellungnahme statt. Sobald die Bundesregierung ihre Position an den Rat übermittelt, informiert die Fachreferentin die Verbände transparent darüber, welche Beiträge angenommen und welche zurückgewiesen wurden.

Berlin, den 6.11.2018