

„Nichts über uns ohne uns“ – Zur notwendigen Entwicklung von Partizipationsstandards

A Hintergrund und Zielsetzung

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) enthält in Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3 und Art. 35 Abs. 4 das Partizipationsgebot. Danach sind Menschen mit Behinderungen bei allen sie betreffenden politischen Vorhaben über die sie vertretenden Verbände verbindlich zu beteiligen. Die [Allgemeine Bemerkung Nr. 7](#) des UN-BRK-Fachausschusses konkretisiert das Partizipationsgebot in rechtlicher und qualitativer Hinsicht zusätzlich.

In Deutschland ist ein gestiegenes Bewusstsein für das behindertenpolitische Partizipationsgebot zu konstatieren. Der aktuelle [Koalitionsvertrag](#) etwa benennt ausdrücklich das Ziel, „für mehr Teilhabe und politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen an wichtigen Vorhaben auf Bundesebene [zu] sorgen.“ Dies begrüßt der DBR sehr. Auch in der Praxis gibt es bereits viele Beispiele gelungener Partizipation. Doch der DBR konstatiert immer wieder auch mangelhafte Beteiligungsprozesse durch einzelne Bundesministerien.

Das „Mehr an politischer Teilhabe“ aus dem Koalitionsvertrag sollte daher jetzt qualitativ konkretisiert und verbindlich umgesetzt werden. Hierfür sind aus DBR-Sicht verbindliche Partizipationsstandards notwendig. Die Bundesregierung sollte wesentliche Partizipationsgrundsätze einheitlich und verbindlich für alle Ressorts normieren. Umsetzbar wäre dies etwa über eine geänderte [Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien \(GGO\)](#) oder mittels Musterverfahrensordnungen.

B Umsetzung im nationalen Kontext

Der DBR ist sich der Schwierigkeit bewusst, Partizipationsstandards zu entwickeln und detailliert zu beschreiben, die für alle politischen Prozesse gleichermaßen passgenau wirken. Denn betroffen können sehr unterschiedliche Kontexte sein, etwa der Austausch im Vorfeld konkreter Gesetzgebung, die formale Beteiligung im konkreten Gesetzgebungsprozess, die Mitwirkung in Begleitgremien oder auch das Engagement in Beiräten.

Gleichwohl lassen sich zentrale, übergeordnete Partizipationsprinzipien identifizieren, die für sämtliche Beteiligungsprozesse Geltung beanspruchen sollten, um eine qualitativ gute Partizipation zu sichern. Zu diesen zentralen, übergeordneten Prinzipien der Partizipation zählen aus DBR-Sicht:

1. Systematische und strukturell verbindliche Partizipation in sämtlichen „einschlägigen“ Themenfeldern

Die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihren Verbänden ist nicht nur in Kontexten wichtig, die federführend das BMAS verantwortet, sondern muss auch in anderen Bundesressorts sichergestellt werden. Auch Fragen etwa der Gesundheitsversorgung, des Verkehrs oder der Frauenpolitik können Menschen mit Behinderungen wesentlich betreffen. Daher sollte sich die Pflicht, das Partizipationsgebot umzusetzen, auf sämtliche Bundesressorts erstrecken. Verbindliche Vorgaben hierzu sollten in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankert werden.

Der Beteiligungsansatz sollte konsequent behinderungsübergreifend verwirklicht werden, d.h. alle Behinderungsformen berücksichtigen. Das Aktionsbündnis DBR kann insoweit im Interesse der Verbände koordinierende Unterstützung anbieten, wenngleich das Recht zu inhaltlichen Beteiligung weiterhin bei den einzelnen DBR-Mitgliedsverbänden verbleibt.

Beteiligungsvorgaben sollten sich nicht auf Gesetzgebungsprozesse beschränken, sondern sie sollten sich endlich auch konsequent auf Verordnungen erstrecken. Hierfür sind die rechtlichen Verpflichtungen zu schaffen.

Die Verletzung normierter Beteiligungsvorgaben sollten rechtliche Folgewirkungen 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. Angemessene Beteiligungsfristen

Damit die Verbände behinderter Menschen ihre Anliegen tatsächlich auf Augenhöhe einbringen können, werden vorbereitende – barrierefreie – Unterlagen rechtzeitig vorab zur Verfügung gestellt und ausreichende Fristen zur Rückmeldung eingeräumt. Zweiwöchige oder gar noch kürzere Fristen, die in der Praxis bei Stellungnahmen durchaus häufiger vorkommen, dürfen nicht als Standard akzeptiert werden. Ausnahmsweise kürzere Fristen sollten stets begründungspflichtig sein und die Begründung den Verbänden auch übermittelt werden. Der DBR betont, dass ausreichende Beteiligungsfristen eng mit der Frage der Barrierefreiheit verwoben ist, insbesondere mit Blick auf die Einbindung von Menschen mit Lernbeeinträchtigungen in den Verbänden.

Im Bundeskanzleramt sollten überdies die Beteiligungsfristen sämtlicher Bundesressorts für alle Gesetzgebungsverfahren erfasst und Entwicklungen beobachtet werden, um dort politisch längerfristig auf eine angemessene „Fristenkultur“ hinwirken zu können.

3. Barrierefreiheit

Die Beteiligung muss in barrierefreier Form sichergestellt sein. Dabei ist den Bedarfen der unterschiedlichen Gruppen behinderter Menschen Rechnung zu tragen, indem etwa Dokumente konsequent barrierefrei zur Verfügung stehen, Beratungen in barrierefreien Sitzungsräumen bzw. digital barrierefrei stattfinden, auf ausreichend lange Fristen geachtet wird,

Gebärdensprachdolmetscher*innen für Sitzungen bereitstehen oder auch erforderliche „angemessene Vorkehrungen“ im Einzelfall getroffen werden.

Die Pflicht zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen in Beteiligungsprozessen sollte nicht nur Bundesministerien, sondern auch den Bundestag erfassen. Zudem sollten auch andere Träger der öffentlichen Gewalt, etwa die Bundesagentur für Arbeit u.a., in ihren Beteiligungsformaten Barrierefreiheit gewährleisten. Beauftragt ein Ministerium private Akteure, z. B. Institute, mit bestimmten Projekten, die Menschen mit Behinderungen betreffen, so sollten die Pflichten zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen für dortige Beteiligungsformate und Prozesse gleichermaßen gelten.

4. Transparenz

Transparenz ist ein zentrales Kriterium, damit Beteiligung nicht nur „formal abgehandelt“, sondern tatsächlich echte, qualitative Beteiligung möglich wird. Hierzu braucht es Transparenz hinsichtlich zeitlicher Abläufe, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Dies unterstützt auch das Verbindlichkeitsprinzip (hierzu sogleich).

Das Transparenzgebot sollte sich auch auf inhaltliche Entscheidungsprozesse erstrecken. So wird nachvollziehbarer, wie die von Behindertenverbänden geltend gemachten Forderungen bzw. Positionen eingebunden wurden, inwiefern sie aufgegriffen und berücksichtigt oder auch inwiefern sie nicht berücksichtigt wurden.

Der DBR betont: Das Transparenzgebot stellt die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung nicht in Frage, denn die Behindertenverbände sind nicht der Gesetzgeber. Es trägt jedoch den berechtigten Belangen der Menschen mit Behinderungen 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.) hilfreich, in denen Rollen und Aufgaben ebenso festzulegen sind wie Befugnisse einzelner Akteur*innen/Akteursgruppen oder Rückmeldemechanismen.

Verfahrensvorgaben sollten vor Beginn eines Prozesses feststehen bzw. im entsprechenden Gremium verabredet werden. Spätere Modifikationen sind möglich, wenn die Akteure dies gemeinsam für notwendig erachten. Wird von Verabredungen abgewichen, sollte dies begründet werden.

Die DBR-Verbände würden es sehr begrüßen, wenn eine Muster-Verfahrensordnung entwickelt würde, um Standards für Gremienbeteiligungen zu setzen. Eine Muster-Verfahrensordnung kann Hilfestellung geben, um etwa zu klären, welche Akteur*innen zu beteiligen sind, welche Aufgabenstellungen zu bewältigen ist und auch wie Ressourcen, organisatorische Rahmung und Verantwortlichkeiten verteilt sind. Eine Muster-Verfahrensordnung sollte auch Regelungen zu Entscheidungsprozessen und Abstimmungen, zur Vertraulichkeit bzw.

Öffentlichkeit von Prozessen und Ergebnissen, zur Kontrolle und zum Nachhalten von Ergebnissen sowie zur Pflicht zu Barrierefreiheit und Sicherung angemessener Vorkehrungen treffen.

6. Bereitstellung von Ressourcen

Die Verbände behinderter Menschen müssen auch in die Lage versetzt werden, ihre Beteiligungsrechte angemessen und wirksam wahrnehmen zu können. Insoweit ist die Ressourcenfrage eng mit dem Partizipationsgrundsatz verbunden.

Ressourcen braucht es, um digital oder vor Ort in Beteiligungsformaten präsent zu sein. Die Erstattung von Fahrt- und Reisekosten sollte insoweit regelhafter Standard werden; das gilt in besonderer Weise für kleinere Behindertenverbände.

Die Ressourcenfrage bezieht sich auch auf die Entwicklung von Fachlichkeit. Nur wenn Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Verbände die Möglichkeit haben, Fachlichkeit zu entwickeln, können sie Beteiligungsprozesse tatsächlich „auf Augenhöhe“ mitbestreiten und fachlich kompetent Einfluss nehmen.

Ressourcen braucht es zudem, um die Koordination und Abstimmung der zuweilen heterogenen Interessen der Verbände behinderter Menschen untereinander zu befördern. Hier kann das Aktionsbündnis DBR Unterstützung anbieten, wenngleich die politische Interessenvertretung nach wie vor den Behindertenverbänden selbst obliegt.

Der Partizipationsfonds nach § 19 BGG ist ein positiver und beispielgebender Weg, um notwendige Ressourcen für Beteiligungsprozesse bereitzustellen. Der Fonds ermöglicht es etwa, Fachwissen aufzubauen, Organisationsstrukturen zu entwickeln und Barrierefreiheit zu finanzieren. Jedoch sollte der Zugang zu den Fondsgeldern weniger bürokratisch und aufwändig sowie dessen Ausstattung dauerhaft bedarfsgerecht sein. 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. eine Geschäftsstellen nutzen zu können, um z.B. die Beiratsarbeit organisatorisch sicherzustellen.

C Umsetzung auf europäischer Ebene

Bislang stellt § 47 GGO 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 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, der gemeinsam einen Bericht mit Änderungsvorschlägen erarbeitet. 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 Kommission, Parlament und 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 jeweils zuständigen Bundesministeriums 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. Bestehen Uneinigkeiten zwischen dem federführenden und einem anderen beteiligten Bundesministerium, die den Geltungsbereich der UN-BRK berühren, muss eine mündliche Anhörung der Behindertenverbände mit angemessener Einladungsfrist stattfinden. Bevor der Bundesrat seine Stellungnahme an den Bund richtet, sind schriftliche Stellungnahmen der Verbände einzuholen. 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 20. April 2022