

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Werner, Sigrid Hupach,
Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/4178 –**

Kriterien und Standards für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen und ihren Selbstvertretungsorganisationen

Vorbemerkung der Fragesteller

In Artikel 4 Absatz 3 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), die rechtsverbindlich für die Bundesrepublik Deutschland ist, heißt es:

„Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.“

Die UN-BRK führt in Artikel 33 Absatz 3 – Innerstaatliche Durchführung und Überwachung – weiter aus: „Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil.“

Zu den Berichten der Vertragsstaaten wurde in dieser UN-Konvention in Artikel 35 Absatz 4 vereinbart: ein „Vertragsstaat, der dem Ausschuss einen ersten umfassenden Bericht vorgelegt hat, braucht in seinen Folgeberichten die früher mitgeteilten Angaben nicht zu wiederholen. Die Vertragsstaaten sind gebeten, ihre Berichte an den Ausschuss in einem offenen und transparenten Verfahren zu erstellen und dabei Artikel 4 Absatz 3 gebührend zu berücksichtigen.“

Der Deutsche Behindertenrat (DBR) hat bereits am 22. Februar 2010 gefordert:

„Gemäß dem Prinzip ‚Nichts über uns ohne uns‘ sind die Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände bei behinderungspolitischen Projekten – über den Nationalen Aktionsplan hinaus – umfassend einzubeziehen und zu beteiligen; entsprechende verbindliche Beteiligungsstandards sind zu erarbeiten.“ (www.deutscher-behindertenrat.de/mime/00060491D1274941874.pdf, S. 50/51).

Im Schattenbericht der BRK-Allianz kritisiert diese die mangelhafte Beteiligung der Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durch die Bundesregierung und fordert: „Gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen hat die Bundesregierung verbindliche Beteiligungsstandards für alle Bereiche

des politischen Planens und Handelns zu erarbeiten, um die durchgängige Partizipation sicherzustellen.“ (Allianz der deutschen Nichtregierungsorganisationen zur UN-Behindertenrechtskonvention (2013): Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. www.brk-allianz.de/index.php/parallel-bericht.html, S. 8).

Das NETZWERK ARTIKEL 3 e. V. hat zu diesem Thema am 23. Juni 2014 eine Broschüre veröffentlicht: „Nichts über uns ohne uns! – Von der Alibi-Beteiligung zur Mitentscheidung! Eine Handreichung zur Umsetzung des Gebotes der ‚Partizipation‘ der UN-Behindertenrechtskonvention.“

Darin wird der Begriff der Partizipation der UN-BRK, der oft unzureichend mit Teilhabe oder Mitwirkung übersetzt wird, definiert und gestärkt. Die Partizipation solle als eigenständiger Begriff im politischen Diskurs eingebunden werden und entsprechende Maßnahmen und Standards für Partizipation auf individueller Ebene sowie Organisationsebene partizipativ bestimmt werden.

Die Beteiligungsprozesse bei der Erarbeitung des ersten Nationalen Aktionsplans (NAP) zur Umsetzung der UN-BRK der Bundesregierung und das Verfahren bei der Überarbeitung des NAP sowie bei der Erarbeitung des angekündigten Bundesteilhabegesetzes waren und werden bislang sehr unterschiedlich ausgestaltet. Es gibt keine transparenten und nachvollziehbaren sowie verbindlichen Kriterien und Standards.

Kritikpunkte der beteiligten Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen sind oft die zu geringe Vorbereitungszeit bei zu wenig Personal in den eigenen Organisationen. Auch werden Kernforderungen zwar notiert, aber später in den Gesetzen oder Programmen nicht verpflichtend berücksichtigt.

1. Wie definiert die Bundesregierung den an 17 Stellen des englischen Originaltextes der UN-BRK aufgeführten Begriff der „participation“ (Partizipation), und welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?
2. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, den Begriff der „participation“ im Rahmen deutschsprachiger Debatten zur UN-BRK nicht mit „Teilhabe“, sondern mit „Partizipation“ – wie es laut der Handreichung „Nichts über uns ohne uns! – Von der Alibi-Beteiligung zur Mitentscheidung!“ auch in Österreich vorgesehen ist – zu übersetzen?

Wenn ja, wie will sie dies umsetzen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 1 und 2 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung versteht „Teilhabe“ als übergeordneten Begriff, der sowohl in der deutschen Rechtsordnung als auch im allgemeinen Sprachgebrauch fest verankert ist. „Partizipation“ wird hingegen als Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen verstanden. Eine einheitliche Übersetzung des Begriffs „participation“ in der englischen Originalfassung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) mit „Partizipation“ würde auch den jeweils unterschiedlichen Inhalten der Bestimmungen der Konvention nicht gerecht, in denen der Begriff Verwendung findet. So hat die UN-BRK den Partizipationsgedanken – im Sinne von „Beteiligung“ und „Mitbestimmung“ – in der Präambel Buchstabe o („actively involved in decision-making processes“) sowie in Artikel 4 Absatz 3 („States Parties shall closely consult with and actively involve persons with disabilities“) und Artikel 33 Absatz 3 („shall be involved and participate fully“) verankert. Dies ist z. B. relevant im Zusammenhang mit Partizipation im Sinne der Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen. Hingegen kann es z. B. im Zusammenhang mit Artikel 24 UN-BRK kein Recht auf „Mitbestim-

nung“ in Schulen für behinderte minderjährige Kinder geben, sondern lediglich ein Recht auf Teilhabe im Sinne von Teilnahme.

Nach Kenntnis der Bundesregierung wird aus den genannten Erwägungen in Österreich das Vorhaben mittlerweile nicht mehr verfolgt, den Begriff „participation“ der Originalfassung der UN-BRK einheitlich mit „Partizipation“ zu übersetzen.

3. Kennt die Bundesregierung die Definition von Selbstvertretungsorganisationen (Disabled Persons Organizations – DPOs) des UN-Fachausschusses (vgl. Annex II CRPD/C/11/2), und schließt sie sich dieser Definition an?

Welche Konsequenzen zieht sie für ihr eigenes Handeln aus der Unterscheidung des UN-Fachausschusses zwischen Selbstvertretungsorganisationen behinderter Menschen und sonstigen Organisationen der Zivilgesellschaft?

Die Definition ist der Bundesregierung bekannt. DPOs, also Selbstvertretungsorganisationen behinderter Menschen, zeichnen sich dadurch aus, dass über die Hälfte der Mitglieder Menschen mit Behinderungen sind und dass diese Organisationen ganz überwiegend von Menschen mit Behinderungen geleitet werden.

Mit den deutschen Selbstvertretungsorganisationen steht die Bundesregierung in engem Kontakt. Gegenwärtig ist nur ein kleiner Teil der Menschen mit Behinderungen in DPOs organisiert. Die klassischen Sozialverbände übertreffen hinsichtlich der Mitgliederzahl die Selbstvertretungsorganisationen um ein Vielfaches. Die Selbstvertretungsorganisationen bilden mit den Sozialverbänden, der Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe sowie der unabhängigen Behindertenverbände den Deutschen Behindertenrat, der die Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen bündelt und ein wichtiger Ansprechpartner der Bundesregierung ist.

4. Welche verbindlichen Kriterien und Standards der Partizipation von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen gibt es auf der Ebene der Bundesregierung, für alle Bundesbehörden und -körperschaften, und erachtet die Bundesregierung diese als ausreichend?

Derzeit wird in Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) ein Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange behinderter Menschen in die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Vorhaben der Bundesministerien erarbeitet. An der Erstellung des Entwurfs sind die Focal Points der Bundesministerien zur Umsetzung der UN-BRK und die Schwerbehindertenvertretungen der Bundesministerien beteiligt.

Der Leitfaden soll dazu beitragen, frühzeitig zu erkennen, ob und gegebenenfalls welche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen zu erwarten sind. Auf der Grundlage einer systematischen, von der International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) abgeleiteten Relevanzprüfung definiert der Leitfaden den Ablauf für eine vertiefte Folgenabschätzung in den Bereichen Rechtsetzung, Berichtswesen, Projektarbeit sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Der Leitfaden enthält ferner praktische Hilfen für die Beteiligung der Organisationen, die die Interessen von Menschen mit Behinderungen vertreten, wie zum Beispiel Hinweise zu barrierefreien Veranstaltungs- und Kommunikationsformaten und Kontaktdaten.

5. Wie bewertet die Bundesregierung § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) angesichts der UN-BRK, und welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?

Sollen die entsprechenden Unterlagen in barrierefreien Formaten zur Verfügung gestellt werden sowie die Tagungsorte und die Verfahren barrierefrei ausgestaltet werden?

§ 42 Absatz 6 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verpflichtet die Bundesministerien bereits dazu, Gesetzentwürfe im Sinne der Barrierefreien-Informationstechnik-Verordnung barrierefrei zu gestalten. Insbesondere sind Nicht-Text-Inhalte (u. a. Bilder, Tabellen, Symbole) mit Begleittexten zu versehen. In der Praxis steht den Bundesministerien zur Erarbeitung und Bearbeitung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen die Software eNorm zur Verfügung, die eine barrierefreie Gestaltung der Entwürfe gewährleistet. Insbesondere weisen die mit eNorm erstellten Gesetz- und Verordnungsentwürfe eine stringente innere Textstruktur auf, so dass eine einfache Wiedergabe mittels Vorlese-Software möglich ist. Darüber hinaus sind die Bundesministerien bei der Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden bestrebt, Sitzungen in barrierefreien Räumen anzubereiten und erforderliche Unterstützung (z. B. durch Bereitstellung von Gebärdensprachdolmetschern) sicherzustellen. Hierbei sind im jeweiligen Einzelfall die besonderen Anforderungen zu klären.

6. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass Verbände aller drei Säulen des DBR in Partizipationsprozesse nach § 47 GGO einbezogen werden?

Die GGO sieht vor, dass das federführende Bundesministerium das BMAS bereits bei Vorarbeiten und der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen einbezieht, wenn Belange behinderter Menschen berührt sind (§ 45 Absatz 1 Satz 1 und 2 i. V. m. Anlage 6 Nummer 7b). Die Beteiligung von Verbänden gemäß § 47 Absatz 3 GGO obliegt dem federführenden Bundesministerium. Das BMAS kann darüber hinaus im Rahmen seiner Beteiligung darauf hinweisen, dass die jeweils fachlich relevanten Verbände nach § 47 Absatz 3 GGO einbezogen werden. In diesem Arbeitszusammenhang wird der Deutschen Behindertenrat (DBR) von der Bundesregierung als Beratungsgremium gern in Anspruch genommen, weil er die Expertise sowohl der großen Sozialverbände, der Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe sowie der unabhängige Behindertenverbände bündelt.

Nach § 15 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) hat die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen die Aufgabe, darauf hinzuwirken, dass die Verantwortung des Bundes, für gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen, in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erfüllt wird. Innerhalb der Bundesregierung nimmt die Beauftragte Einfluss auf politische Entscheidungen und begleitet aktiv die Gesetzgebung. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe beteiligen die Bundesministerien die Beauftragte bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben, soweit sie Fragen der Integration von behinderten Menschen behandeln oder berühren.

Partizipation setzt personelle und finanzielle Ressourcen voraus, die bei Selbstvertretungsorganisationen im Gegensatz zu den Sozialverbänden mangels Mitgliederstärke häufig nicht verfügbar sind. Um gezielt Selbstvertretungspotenziale aufzubauen, prüft die Bundesregierung derzeit im Zusammenhang mit der Novellierung des BGG, ob eine finanzielle Förderung der Partizipation, insbesondere der Selbstvertretungsorganisationen, gesetzlich verankert werden kann.

7. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Forderung nach verbindlichen Kriterien und Vorgaben für die Partizipation sowie zur Weiterentwicklung dieser hin zur Mitentscheidung von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen, wie es beispielsweise vom NETZWERK ARTIKEL 3 e. V. in seiner Handreichung „Nichts über uns ohne uns! – Von der Alibi-Beteiligung zur Mitentscheidung!“ aufgeführt wurde?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 4 und 6 verwiesen.

8. Welche Position nimmt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang gegenüber dem Vorschlag für eine Partizipationsverordnung ein?

Indem den Bundesministerien ein Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange behinderter Menschen an die Hand gegeben wird, sollen zunächst Erfahrungen mit Partizipationsprozessen gesammelt werden, die dann Eingang in die Weiterentwicklung der Geschäftsordnung finden sollen.

9. Wie bewertet die Bundesregierung insbesondere § 47 Absatz 3 GGO, wonach es dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums obliegt, über Zeitpunkt, Umfang und Auswahl zu entscheiden?

Wären hier nicht transparente und nachvollziehbare Kriterien und Vorgaben zeitgemäß und angebracht?

Wenn nein, warum nicht?

Die GGO schafft die Regeln und Instrumentarien für die Zusammenarbeit und Organisation der Bundesministerien. Sie steckt die Handlungsrahmen ab, innerhalb derer die einzelnen Ministerien entsprechend eigener Anforderungen bestimmen und Verfahren ausgestalten können. Daher sind die Vorgaben der GGO allgemein gehalten und weitgehend auf Verfahrens- und Organisationsfragen beschränkt. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 4 und 6 verwiesen.

10. Erachtet die Bundesregierung die Ressourcen (z. B. finanzielle und personelle), die vielen Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stehen, als ausreichend, um ihr Menschenrecht auf Partizipation gemäß der UN-BRK vollständig und umfassend ausüben zu können, und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus ihrer Auffassung?

Es wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

