

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen über die Bezirksbeiräte in Berlin

Handreichung | September 2022

1 Warum ist politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen wichtig?

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK; Konvention) enthält die staatliche Verpflichtung, eine inklusive, umfassende und transparente Partizipation von Menschen mit Behinderungen umzusetzen und zu fördern (Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 29 UN-BRK). Diese Verpflichtung erstreckt sich über alle politischen Ebenen – von der Bundesebene bis zur kommunalen oder bezirklichen Ebene müssen Strukturen geschaffen werden, die es Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen ermöglichen, sich zu beteiligen. Das gilt für alle Themen, die Menschen mit Behinderungen direkt oder indirekt betreffen. Die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen ist ein Kernanliegen der UN-BRK und muss entsprechend im Handeln der Verwaltung berücksichtigt werden.

Wenn Menschen mit Behinderungen frühzeitig in die Planung und Erarbeitung von Lösungen eingebunden werden, setzt das nicht nur ihr Recht auf politische Partizipation um, es trägt auch dazu bei, dass passgenauere Lösungen gefunden werden, die keine weiteren Barrieren erzeugen. Wenn von vornherein barrierefreie Lösungen angestrebt werden, sind diese kostengünstiger im Vergleich zu Barrieren, die im Nachhinein beseitigt werden müssen. Wird beispielsweise der Zugang zu einem Park gleich mit einer Rampe geplant, ist dies preiswerter, als im Nachhinein eine Treppe durch eine Rampe zu ersetzen.

2 Warum spielen die Bezirksbeiräte eine zentrale Rolle für politische Partizipation?

Das im Oktober 2021 in Kraft getretene, neugefasste Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) hat die Bezirksbeiräte als ein zentrales Instrument zur Umsetzung der politischen Partizipation bestärkt. Das LGBG unterstreicht, dass Menschen mit Behinderungen in ihrer Gesamtheit, beispielsweise mit unterschiedlichen Beeinträchtigungsformen, in den Bezirksbeiräten vertreten sein sollen. Die Aufgaben der Bezirksbeiräte umfassen die Beratung und Unterstützung der Bezirksbeauftragten in allen Fragen, die die Belange von Menschen mit Behinderungen und die die Umsetzung ihrer Rechte auf der Bezirksebene berühren (§ 30 LGBG). Der oder die Bezirksbeauftragte wiederum hat die Aufgabe darauf hinzuwirken, dass die Bezirke ihren Verpflichtungen aus dem LGBG nachkommen (§ 29 LGBG).

Darüber hinaus können sich die Bezirksbeiräte mit Empfehlungen in allen Fragen, die die Belange von Menschen mit Behinderungen und die Umsetzung ihrer Rechte betreffen, an die Bezirksverwaltung und die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) wenden (§ 30 Absatz 1 LGBG). Um eine gute Aufnahme und Bearbeitung dieser Empfehlungen zu ermöglichen, sollten die entsprechenden Strukturen in der Bezirksverwaltung und der BVV geschaffen werden. Für die BVV kann das beispielsweise dadurch geschehen, dass der Bezirksbeirat durch die Geschäftsordnung der BVV einem Ausschuss zugeordnet wird und dort regelmäßig die Gelegenheit zur Berichterstattung hat.

Die Bezirksverwaltungen treffen viele Entscheidungen, die einen erheblichen Einfluss auf das Leben der Bewohner*innen in einem Bezirk haben. Damit in den Bezirksverwaltungen gute Entscheidungen getroffen werden können, müssen die Interessen von unterschiedlichen Gruppen einbezogen werden. Das LGBG verpflichtet die Bezirksverwaltungen, Menschen mit Behinderungen darin zu unterstützen, ihre Vereinigungsfreiheit wahrzunehmen, ihre Kompetenzen zu stärken und in ihren eigenen Angelegenheiten selbständig und selbstbestimmt tätig zu werden. Das schließt auch ihre Interessensvertretung mit ein (§ 21 Absatz 3 in Verbindung mit § 17 Absatz 3 LGBG). Außerdem sollen die Bezirksverwaltungen das freiwillige soziale Engagement zur Stärkung des Zusammenlebens von und mit Menschen mit Behinderungen fördern (§ 21 Absatz 3 in Verbindung mit § 17 Absatz 4 LGBG). Diese Verpflichtungen aus dem LGBG werden auch über die Bezirksbeiräte umgesetzt.

3 Welche menschenrechtlichen Verpflichtungen gibt es für die Umsetzung von politischer Partizipation?

Damit die Bezirksbeiräte für Menschen mit Behinderungen ihre Aufgaben gut ausüben können, müssen wichtige Merkmale einer wirksamen politischen Partizipation durch die Bezirksverwaltungen berücksichtigt werden (ausführliche Informationen finden sich im Bericht zur politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin, siehe Linkliste am Ende des Textes). Diese sind etwa:

Alle Menschen mit Behinderungen müssen **ohne Diskriminierung** und unabhängig von der Art und Schwere ihrer Beeinträchtigung wirksam und gleichberechtigt in den Bezirksbeiräten beteiligt werden. Menschen mit Behinderungen sollen möglichst divers als Mitglieder im Bezirksbeirat vertreten sein. Das betrifft beispielsweise auch Menschen, die durch eine Sitzungsassistenz unterstützt werden oder die Informationen in Leichter Sprache oder Gebärdensprache benötigen. Menschen mit Behinderungen sollen ermutigt werden, sich zu beteiligen, und müssen die Unterstützung erhalten, die sie brauchen, um sich beispielsweise in der Öffentlichkeit zu äußern.

Damit Menschen mit Behinderungen sich gleichberechtigt beteiligen können, ist die **Barrierefreiheit** der Sitzungen notwendig. Das schließt zum einen die Gebäude und Sitzungsräume und zum anderen alle Informationen und Materialien zur Vorbereitung und Begleitung der Sitzungen ein. Zur Entwicklung von Konzepten und Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit erhalten öffentliche Stellen Unterstützung durch die Landesfachstelle Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen (§ 31 LGBG).

Gute Partizipation sollte von **gegenseitigem Respekt, sinnvollem Dialog** und **aufrichtiger Absicht** geprägt sein. Das heißt auch, dass es eine gemeinsame Übereinkunft zwischen der Bezirksverwaltung und den Beiratsmitgliedern über den Ablauf des Verfahrens oder die Einbindung von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungsformen gibt. Dies wird häufig als **Haltungsfrage** zusammengefasst – wenn Partizipation gewünscht und als Gewinn gesehen wird, dann werden Wege gefunden sie umzusetzen. Diese positive Grundhaltung kann auf Seiten der Bezirksverwaltung beispielsweise durch **bewusstseinsbildende Maßnahmen** unterstützt werden.

Ein weiteres wichtiges Merkmal für gute Partizipation ist **Transparenz** – es muss von Anfang an klar sein, an welcher Art von Prozessen sich Menschen mit Behinderungen beteiligen können und wo der Partizipationsprozess steht. Es sollte nachvollziehbar sein, wer innerhalb der Bezirksverwaltungen für die Entscheidungen in einem Prozess verantwortlich ist. Das bedeutet, dass alle Beteiligten wissen, was mit den Ergebnissen der Beratung geschieht. Wirksame Partizipation schließt insbesondere ein, dass der Meinung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen **gebührendes Gewicht** und **Priorität** verliehen wird. Empfehlungen, die Menschen mit Behinderungen geben, müssen von der Bezirksverwaltung eingehend geprüft werden. Es muss beispielsweise eine **begründete Rückmeldung** dazu erfolgen, welche Empfehlungen berücksichtigt und umgesetzt werden konnten und welche nicht. Die Bezirksverwaltung sollte Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen nachvollziehbar erklären, wie sie zu der betreffenden Entscheidung gekommen ist.

Damit Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen sich in Entscheidungsprozessen beteiligen können, brauchen sie eine ausreichende **staatliche Unterstützung**. Dies kann einerseits durch eine finanzielle Unterstützung erfüllt werden. Andererseits heißt es, dass die Kapazitäten, sich in politische Prozesse einzubringen, aufgebaut und unterstützt werden. Dazu können entsprechende Schulungen angeboten werden. Hier kann eine Förderung beispielsweise über den Partizipationsfonds erfolgen (§ 34 LGBG). Dieser fördert durch die bereitgestellten Mittel eine Stärkung der Teilhabe von Organisationen von Menschen mit Behinderungen an der Gestaltung von öffentlichen Angelegenheiten, also beispielsweise der politischen Partizipation.

4 Wie kann Partizipation auf der Bezirksebene gut gelingen?

Um einen Eindruck von den Erfahrungen mit politischer Partizipation auf der Bezirks- und Landesebene in Berlin zu bekommen, wurden im Rahmen einer Studie der Monitoring-Stelle drei unterschiedliche Gruppen befragt: Menschen mit Behinderungen, Bezirks- und Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen und Mitarbeitende aus den Senatsverwaltungen. Für die Erhebungen wurden sowohl Fragebögen als auch Veranstaltungen genutzt. Daran haben auch einige Menschen aus den Bezirksbeiräten teilgenommen. Die gesammelten Erkenntnisse und Empfehlungen finden sich im Bericht zu politischer Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin.¹ Im Folgenden werden einige Themenbereiche aufgegriffen, die auf der Bezirksebene zu Problemen führen.

Barrierefreiheit

Beiratssitzungen werden nicht immer barrierefrei durchgeführt. Hier ist es notwendig, dass Bezirksverwaltungen sicherstellen, dass Bezirksbeiräte ihre Sitzungen in barrierefreien Räumlichkeiten abhalten können. Das schließt nicht nur die Zugänglichkeit der Räume für Rollstuhlfahrer*innen ein, sondern beispielsweise auch die Ausstattung mit einer Mikrofonanlage für Menschen mit einer Hörbeeinträchtigung. Vielmehr beinhaltet es auch die barrierefreie Bereitstellung von allen Informationen und Unterlagen, die für die Vorbereitung und Durchführung der Beiratssitzung notwendig sind. Das kann bedeuten, dass sie in Leichter Sprache übertragen oder in barrierefreien Formaten für das Lesen mit einem Screenreader zur Verfügung gestellt werden. Für einige Beiratsmitglieder ist die Unterstützung durch eine Assistenz notwendig, damit sie sich gut auf die Sitzungen vorbereiten und während der Sitzung gut mitarbeiten können.

Barrierefreiheit ist für politische Partizipation von zentraler Bedeutung. Solange die Sitzungen des Bezirksbeirats oder Austauschformate mit der BVV (noch) nicht barrierefrei gestaltet werden können, kommt den angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall eine besondere Bedeutung zu. Angemessene

¹ Striek, Judith / Kurbjeweit, Frieder (2021): Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin – Erfahrungen, Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Vorkehrungen sind spezifische personenbezogene Hilfsmaßnahmen, die zur Überwindung von bestehenden Barrieren beitragen können. Für die bezirklichen Partizipationsprozesse sollten in den Bezirksverwaltungen Personen bestimmt werden, die sicherstellen, dass niemand ausgeschlossen wird und dass die Anforderungen von Zugänglichkeit erfüllt sowie angemessene Vorkehrungen getroffen werden. Diese Aufgaben könnten beispielsweise die neu einzurichtenden bezirklichen Koordinierungsstellen übernehmen. Darüber hinaus müssen angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, um sicherzustellen, dass die Beiratssitzungen barrierefrei durchgeführt werden können.

Rückmeldungen und Beteiligungsverfahren

In den Bezirksbeiräten ist eine hohe Expertise in Bezug auf das Leben mit einer Beeinträchtigung vorhanden und es werden viele wichtige Empfehlungen und Hinweise für die Maßnahmen und Planungen der Bezirksverwaltung erarbeitet. Allerdings ist oft nicht sichergestellt, dass diese Hinweise auch Eingang in die Arbeit der Bezirksverwaltungen finden. Hier ist es notwendig, dass sich Bezirksbeiräte, Bezirksverwaltungen und auch die Bezirksverordnetenversammlung darüber austauschen, wie eine gewinnbringende Partizipation umgesetzt werden kann. Dazu müssen in den Bezirksverwaltungen und Bezirksverordnetenversammlungen Rückmeldungsstrukturen und transparente Beteiligungsverfahren geschaffen werden, damit die von den Beiräten vorgebrachten Verbesserungsvorschläge nicht ins Leere laufen.

Unterstützung der Beiratsmitglieder

Eine angemessene Ausstattung der Geschäftsstellen der Bezirksbeiräte kann einen wichtigen Beitrag zur erfolgreichen Arbeit der Beiräte leisten. Dazu müssen eine ausreichende personelle Ausstattung sowie angemessene Sachmittel zur Verfügung stehen. Außerdem profitieren Beiratsmitglieder beispielsweise durch Fort- und Weiterbildungen, Kompensation bei Verdienstaufschlägen und ein Budget für Rechtsberatungen sowie eine bessere technische Ausstattung. Diese Mittel sollten durch die Bezirksverwaltungen in der Haushaltsplanung im Bezirk entsprechend berücksichtigt werden. Der Bezirksbeirat kann Partizipationsangebote nur dann erfüllen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen werden. Hier könnte eine Empfehlung durch den Bezirksbeirat an das Bezirksamt, beispielsweise für eine angemessene Unterstützung der Beiratsmitglieder, das Anliegen bekräftigen.

Nadelöhr Bezirksbeauftragte

In Berlin können Menschen mit Behinderungen auf der Bezirksebene über die Beiräte und die Beauftragten für Menschen mit Behinderungen Einfluss auf politische Prozesse nehmen. Das heißt, dass ein großer Teil des Engagements des Bezirksbeirats darauf hinausläuft, möglichst erfolgreich Einfluss auf den oder die Bezirksbeauftragte zu nehmen. Die Beauftragten befinden sich dadurch in einer Scharnier-, aber auch Flaschenhals-Position. Das kann problematisch sein, etwa wenn die Arbeitskapazitäten der Beauftragten nicht ausreichen, um gute Partizipation sicherzustellen, oder wenn sie selbst nicht ordnungsgemäß durch die Bezirksverwaltung eingebunden werden. Da die Beauftragten hier das wichtigste Bindeglied zwischen den Beiräten und der Bezirksverwaltung sind, kann es passieren, dass diese Engpässe zu einem Ausschluss der Menschen mit Behinderungen von politischen Entscheidungsprozessen führen. Daher ist eine angemessene Ausstattung der Bezirksbeauftragten mit personellen und finanziellen Mitteln notwendig. Darüber hinaus können unter Umständen die Koordinierungsstellen, die auf der Bezirksebene eingerichtet werden sollen, unterstützende Strukturen schaffen. Weitere Informationen dazu finden sich unter Punkt 5.

Stellenwert der Behindertenpolitik als Querschnittsthema

Ein wichtiger Ansatz, den auch die Bezirksbeiräte verfolgen, ist die Rechte von Menschen mit Behinderungen stärker in die Mitte der Gesellschaft und der Politik zu holen. Es ist nicht ausreichend, wenn manche Maßnahmen speziell für Menschen mit Behinderungen umgesetzt werden, während alle

anderen Maßnahmen weiterhin neue Barrieren schaffen. Vielmehr ist es notwendig, dass die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen als ein Querschnittsthema in allen Bereichen der Bezirksverwaltung verstanden wird. Das kann beispielsweise dadurch unterstützt werden, dass in den Bezirksverwaltungen das Bewusstsein für die Verpflichtungen aus der UN-BRK erhöht wird. Einen wichtigen Beitrag dazu können auch die neu einzurichtenden bezirklichen Koordinierungsstellen aus dem Landesgleichberechtigungsgesetz leisten. Sie können die Fachbereiche der Bezirksverwaltungen bei der Umsetzung einer guten und wirksamen Partizipation unterstützen. Das kann befördert werden durch eine angemessene personelle Ausstattung in den Bezirksverwaltungen. Die Bezirksbeiräte können unter Umständen das Anliegen einer angemessenen Ausstattung durch eine entsprechende Empfehlung an das Bezirksamt vorantreiben.

5 Welche Bedeutung haben bezirkliche Koordinierungsstellen für die politische Partizipation?

Im neugefassten LGBG ist die Einrichtung von Koordinierungsstellen auf der Bezirksebene vorgesehen (§ 21 in Verbindung mit § 18 LGBG). Diese können einen entscheidenden Beitrag zur Umsetzung guter politischer Partizipation leisten. Das LGBG sieht drei Hauptaufgaben für die Koordinierungsstellen auf der Bezirksebene vor:

- Sie beraten und unterstützen die Fachbereiche in allen Entscheidungsprozessen, die Menschen mit Behinderungen betreffen und führen fachliche Abstimmungen herbei.
- Sie organisieren und leiten die Arbeitsgruppe Menschen mit Behinderungen und beziehen diese in relevante Planungs- und Arbeitsprozesse ein.
- Sie veröffentlichen Sitzungsergebnisse der Arbeitsgruppe und berichten über die Aktivitäten zur Erreichung der Ziele des LGBG.

Die Koordinierungsstellen unterstützen die Berliner Bezirksverwaltungen dabei, die Rechte von Menschen mit Behinderungen besser umzusetzen. Damit die Koordinierungsstellen alle Aufgaben zufriedenstellend erfüllen können, ist eine gute Einbindung in das bestehende Gefüge aus Bezirksbeiräten, Bezirksbeauftragten und Bezirksverwaltungen notwendig. Eine möglichst zentrale Ansiedlung beispielsweise als Stabsstelle bei dem*der Bezirksbürgermeister*in ist für die Koordinierungsstellen sinnvoll und unterstützt die Umsetzung der Ziele der UN-BRK als ein Querschnittsthema im Bezirk. Den Prozess der Einrichtung der Koordinierungsstellen auf der Bezirksebene können die Bezirksbeiräte durch Empfehlungen an die Bezirksverwaltung und auch die BVV in ihrem Bezirk voranbringen.

Eine Aufgabe der bezirklichen Koordinierungsstellen ist die Organisation einer „Arbeitsgruppe Menschen mit Behinderungen“. Zu den Mitgliedern dieser Arbeitsgruppen sollten die oder der Bezirksbürgermeister*in, der oder die Bezirksbeauftragte, Mitarbeitende aus unterschiedlichen Fachbereichen der Bezirksverwaltungen und Vertreter*innen der Bezirksbeiräte gehören (siehe dazu auch die Handreichung zu Koordinierungsstellen im nächsten Abschnitt). Für die Bezirksbeiräte bietet sich damit die Möglichkeit, über die „Arbeitsgruppen Menschen mit Behinderungen“ auf der Bezirksebene direkter mit der Bezirksverwaltung zusammenzuarbeiten. Dadurch kann ein frühzeitiger Austausch über die Planungen der Bezirksverwaltungen unterstützt werden, so dass die Vertreter*innen der Bezirksbeiräte hier schon früh eingebunden sind. So werden die Bezirksverwaltungen dabei unterstützt, Entscheidungen zu treffen, die die Rechte von Menschen mit Behinderungen besser umsetzen.

6 Weiterführende Informationen

- Ausführlichere Informationen zur politischen Partizipation in Berlin:
„Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin“
- Der Bericht in Leichter Sprache: „Mit-Reden in Berlin“
- Weitere Informationen zu den Koordinierungsstellen auf der Bezirksebene:
Handreichung „Bezirkliche Koordinierungsstellen in Berlin“