

Konzeption für die Erstellung eines Aktionsplans zur Umsetzung der UN Behindertenrechtskonvention in Kreis Pinneberg

1. Sachstand

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, häufig UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) genannt, ist am 3. Mai 2008 in Kraft getreten, nachdem der 20. Mitgliedstaat die Ratifizierungsurkunde hinterlegt hat. In der Europäischen Union erfolgte die Ratifizierung am 23.12.2010.

Die BRK konkretisiert die bestehenden Menschenrechte für die besonderen Herausforderungen von Menschen mit Behinderungen, um deren Chancengleichheit in der Gesellschaft sicher zu stellen. Sie besteht aus 50 Artikeln und beschreibt detailliert die Verpflichtung der Vertragsstaaten hinsichtlich notwendiger Handlungsbedarfe. Sie ist dabei kein Leistungs- oder Ordnungsrecht, aus dem sich konkrete Rechtsansprüche Einzelner herleiten lassen. Aber es besteht die Verpflichtung der Vertragsstaaten (unabhängig von Zentralstaatlichkeit oder föderaler Struktur) und ihrer angegliederten staatlichen Organisationen bestehende Gesetze, Verordnungen, Vorschriften und Verhalten zu prüfen und sofort anzupassen, sofern Menschenrechte und Grundfreiheiten eingeschränkt sind, sowie sukzessive anzupassen, sofern es sich um wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte handelt. Maßstab ist hierbei die Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel.

Im Rahmen der Befassung mit der BRK hat sich das Verständnis von Behinderung bzw. behindert zu sein grundlegend geändert. Es steht nicht mehr das Behindertsein sondern das Behindertwerden im Mittelpunkt der Betrachtung. Es wird deutlich, dass die bisherig exklusiven Handlungen von Nichtbehinderten durch inklusive Handlungen aller abgelöst werden müssen, um Inklusion im Sinne der BRK realisieren zu können. Deutlich wird die BRK bei der Priorisierung von Betrachtungen. Das Herausarbeiten von individuellen Bedarfen und das Planen geeigneter Maßnahmen stehen ausnahmslos immer im Vordergrund. Die Formulierung "verfügbare Mittel" ist kein Finanzierungsvorbehalt und hat deshalb keinen Gleichrang, sondern führt nur in der Folge einer Maßnahmen-Planung zu der Notwendigkeit unter Effizienz Gesichtspunkten kostengünstige Angebote zu suchen und zu nutzen.

In Deutschland ist die Konvention am 26.3.2009 in Kraft getreten. Die Bundesregierung hat 2011 einen Aktionsplan veröffentlicht, der folgendes Ziel verfolgt:

"Mit dem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention stößt die Bundesregierung einen Prozess an, der in den kommenden zehn Jahren nicht nur das Leben von Menschen mit Behinderungen maßgeblich beeinflussen wird, sondern das aller Menschen in Deutschland. Denn die Idee der Inklusion, zentraler Leitgedanke der UN-Behindertenrechtskonvention, wird unsere Alltagskultur verändern. Deutschland will inklusiv werden.*1

Der erste Staatenbericht Deutschlands vor dem Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zeigt noch deutliche Mängel hinsichtlich der Umsetzung der Konvention auf allen regionalen Ebenen und bei allen Themen auf.

Derzeit sind zehn Aktionspläne von Bundesländern auf dem Portal „gemeinsam-einfach-machen.de“, dem offiziellen Portal zur Dokumentation der Fortschritte zur Umsetzung der BRK in

Deutschland, verzeichnet. Schleswig-Holstein plant seinen Aktionsplan im Frühjahr 2016 der Öffentlichkeit vorzustellen und im Frühjahr 2017 zu beschließen.

In den Kreisen und kreisfreien Städten Schleswig-Holsteins gibt es bisher noch keine verabschiedeten Aktionspläne. Nach Aussage des Büros des Landesbehindertenbeauftragten vom 15.6.2015 hat die Stadt Kiel ein Leitbild entwickelt. Die Erarbeitung eines Aktionsplanes haben Henstedt-Ulzburg, Bad Segeberg, Kaltenkirchen und der Kreis Ostholstein begonnen. In Vorbereitung sind die Kreise Steinburg, Plön. Der Kreis Pinneberg hat bisher noch keine Aktivitäten hinsichtlich der Erstellung eines Aktionsplanes in Gang gesetzt.

Die Planung für die Umsetzung eines Konzeptes sozialer Entwicklung und Steuerung für den Kreis Pinneberg (im Folgenden Sozialplanung genannt) ist **nicht** mit der Erstellung eines Aktionsplanes zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention identisch. Die Erstellung der Sozialplanung unterscheidet sich darin, dass die Sozialplanung alle Menschen mit Unterstützungsbedarf und nicht nur Menschen mit Behinderungen betrifft. Zum anderen richtet sich der Blick der Sozialplanung im Schwerpunkt auf die zukünftige (finanzielle) Bedarfsentwicklung und das Verwaltungshandeln. Die Sozialplanung ist die Voraussetzung, um die Bereitstellung entsprechender Infrastruktur (Einrichtungen, Dienste, Veranstaltungen) rational entscheiden zu können und damit die Verwaltung in die Lage zu versetzen, rechtzeitig konkrete Maßnahmen in die Wege zu leiten. Sie ist ein permanenter Steuerungsprozess, in dem nicht ein Produkt das Ziel ist. Die Sozialplanung beim Kreis Pinneberg ist so angelegt, dass sie das Gemeinwesen insgesamt in den Blick nimmt und Sozialräume auch unter inklusiven Gesichtspunkten weiterentwickeln kann. Inklusion wird hierbei nicht im Sinne eines Leistungsanspruches gesteuert, sondern umgesetzt. Der Sozialplanung kommt damit bei der Umsetzung des Aktionsplanes eine hohe Bedeutung zu. In beiden Verfahren werden partizipative Prozesse in Gang gesetzt. Dies darf aber, wie ausgeführt, nicht dazu führen, dass Inhaltsgleichheit unterstellt wird. Sofern es thematische Überschneidungen geben sollte, sind diese im Verlauf, im Rahmen des unter 8. genannten organisatorischen Aufbaus, zu regeln.

2. Ziel

Ziel ist es, einen Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen für die Umsetzung der UN Behindertenrechtskonvention im Kreis Pinneberg im Rahmen eines umfangreichen Beteiligungsprozesses in einem überschaubaren Zeitraum zu erarbeiten, dabei Umsetzungsverantwortliche zu benennen und verbindliche Umsetzungszeitpunkte zu vereinbaren.

3. Herausforderungen

Bei der Aufstellung eines Aktionsplanes gibt es besondere Herausforderungen zu meistern. Neben der Konzentration auf wesentliche Themen aus einer großen Anzahl einzelner Sachthemen wird auch die richtige Detailtiefe eine wesentliche Beschränkung sein, der sich alle unterwerfen müssen, um zu einer umsetzungsfähigen Aktivitäten-Liste zu kommen. Darüber hinaus gilt es, die z.T. gegenläufigen Bedürfnisse einzelner Betroffener zu erkennen und von allen Beteiligten getragenen Lösungen zuzuführen. Die Komplexität besteht darin, dass es neben den einzelnen Sachthemen Querschnittsthemen gibt, die, unterschiedlich ausgeprägt, innerhalb aller Sachthemen vorkommen und zu lösen sind. Dabei müssen die Nachvollziehbarkeit der Lösungen und die Transparenz in das Beteiligungsverfahren einen hohen Stellenwert bekommen. Unabdingbar ist dafür eine ausgeprägte Bedarfs- und Problemfeldanalyse.

4. Themen

Wie beschrieben, sind die Themen in Sachthemen und Querschnittsthemen zu unterscheiden.

a) (mögliche) Sachthemen

- Wohnen (u.a. stationär, ambulant)
- Gesundheit/Vorsorge/Pflege (inkl. Prävention)
- Notfallsituationen/Missbrauchsprävention
- Schule (inkl. außerschulische Bildungsangebote)
- Beruf (besonders der Übergang Schule/Beruf, Weiterbildung)
- Kultur/Sport/Natur/Naheholung
- politische Teilhabe
- Öffentlicher Raum/öffentlich zugängliche Gebäude
- Schutz Persönlichkeitsrechte/Gerichtsbarkeit/Freiheit/Sicherheit
- Tourismus*
- Straftäter/innen*

*(Themenbehandlung kann aufgrund fehlender oder geringer Relevanz für den Kreis Pinneberg entfallen)

Bei der weiteren Betrachtung muss entschieden werden, ob bestimmte Themen zu Beginn noch nicht behandelt oder ob Themencluster gebildet werden sollen. Eine Priorisierung vorab birgt die Gefahr einer Diskussion über Wertigkeit zwischen Vertretern verschiedener Behinderungsarten, eine Clusterung die des Verlierens von Themen aufgrund unterschiedlicher Priorisierung im Verlauf der Diskussionen.

b) (mögliche) Querschnittsthemen

- Angebotssituation/Bedarfslage (u.a. zentrales/dezentrales Angebot)
- Informationszugang/Beratung/Zugänglichkeit (Gebärdensprache, Brailleschrift, leichte Sprache, barrierefreier Zugang Internet)
- Besonders schutzbedürftige Gruppen (Frauen, Migranten, ältere Personen, Festlegung der besonderen Bereiche der Schutzwürdigkeit)
- Mobilität (ÖPNV, Fahrdienste, Fernverkehr, Zugang/Verlässlichkeit/ Erreichbarkeit)
- Öffentlichkeitsarbeit/Bewusstseinsbildung/Mitnehmen Gesamtgesellschaft
- Verwaltungshandeln/Anpassungsungsbedarf
- Steuerungsdaten/Notwendigkeiten der Steuerung der Leistungsanbieter/ Qualitätsmassstäbe/Finanzierung/Projektfinanzierungen durch EU
- Schnittstellensteuerung/Handlungsbedarfe wg. unterschiedlicher Leistungserbringer /Handlungsbedarf Umfeld Behinderte(r) (z.B Familienangehörige)
- Schulung/Information Prozessbeteiligte (Was? Wer? Umfang? Frequenz? Durch wen?)
- Partizipationsregeln/-rechte für Betroffene/selbstbestimmte Lebensführung
- Einzubeziehende sonstige gesellschaftliche Gruppen/Organisationen

Sämtliche Querschnittsthemen sind bei den einzelnen Sachthemen zu betrachten, zu bewerten und mit Maßnahmen, sofern für erforderlich erachtet, zu versehen.

5. Verfahren

Neben der Erarbeitung notwendiger Maßnahmen und der Kontrolle der Umsetzung kommt der Steuerung des Prozesses eine große Bedeutung zu, um mehrere Aspekte zu berücksichtigen:

1. den Beteiligten ausreichend Gehör zu verschaffen
2. den Gesamtprozess in einer angemessenen Zeit zum Abschluss zu bringen
3. die konkrete Nutzbarkeit der Erkenntnisse aus dem Beteiligungsprozess sicher zu stellen
4. die Motivation der Teilnehmer/innen zur regelmäßigen Teilnahme an den Terminen sicher zu stellen
5. die Transparenz des Verfahrens sicher zu stellen

Deshalb wird in dieser Dokumentation der Beschreibung des Verfahrens eine hohe Bedeutung beigemessen und detailliert dargestellt.

Eine Behandlung aller Themen muss sichergestellt werden. Dabei ist vorab zu prüfen, ob zur Sicherung eines Ergebnisses in überschaubarer Zeit eine Priorisierung von Themen vorgenommen werden soll.

Pro Sachthema wird eine Projektgruppe eingerichtet, die alle Querschnittsthemen in den Projektthemensitzungen behandeln müssen. Die Reihenfolge der Behandlung der Querschnittsthemen ist dabei freigestellt. Für jedes Querschnittsthema gibt es ebenfalls eine Projektgruppe. Jede Querschnittsthemengruppe bestimmt eine/n Sprecher/in und jeweils mindestens ein/e Querschnittsthemenbetreuer/in nimmt an den Sachthemenprojektgruppensitzungen teil (mindestens an denen, an den das Querschnittsthema behandelt wird. Eine Teilnahme bei Sitzungen zur Behandlung anderer Querschnittsthemen ist möglich). Die Ergebnissicherung der Querschnittsthemenaspekte erfolgt durch die Querschnittsthementeilnehmer. Pro Sachthema dürfen max. 6 Sitzungen zur Behandlung aller Querschnittsthemen durchgeführt werden. Für die Querschnittsthemen Angebotssituation/Bedarflage hat die Verwaltung vorab sämtliche vorliegenden und zu recherchierenden Daten zur Verfügung zu stellen.

Die Begleitung des Gesamtprozesses soll durch eine externe Beratungsfirma erfolgen. Deren Aufgaben sind vielfältig:

1. Durchführung einer Infoveranstaltung für alle Mitarbeiter/innen der Kreisverwaltung im Rahmen einer Betriebsversammlung
2. Festlegung von Begriffen, die in der Auftaktveranstaltung der Projektarbeit definiert werden sollen/müssen
3. Durchführung einer (ganztägigen) Auftaktveranstaltung für alle am Projekt Beteiligten

Teil A

- Rede Leiter Sozialausschuss
- Rede Landrat
- Rede Behindertenbeauftragter

Teil B

- Vorstellung Verfahren
 - Erarbeitung Begriffsdefinitionen in Arbeitsgruppen
mögliche zu definierende Begriffe
 - Behinderung
 - Behinderter
 - Sozialraum
 - angemessene Vorkehrungen
 - Inklusion
 - ...und weitere notwendige Begriffe
4. Festlegung der Reihenfolge der Behandlung der Querschnittsthemen
 5. Durchführung der Themenworkshops
 6. Ergebnissicherung der Themenworkshops
 7. Durchführung eines Verfahrens zur Feststellung der fünf wichtigsten Handlungsnotwendigkeiten pro Thema
 - a) Konkrete Definition Handlungsbedarf
 - b) Konkrete Festlegung Ziele für jede Handlung
 - c) Festlegung Verantwortliche für Umsetzung der Handlungen
 - (Verantwortliche können nur Mitarbeiter/innen der Verwaltung der ersten und zweiten Führungsebene sein, unabhängig davon, ob sie ein Ergebnis direkt oder nur indirekt beeinflussen können. Darüber hinaus sind die betroffenen Mitarbeiter/innen Multiplikatoren innerhalb der Verwaltung)
 - d) Festlegung eines jeweils realistischen Umsetzungszeitpunktes
 8. Klärung bei welchem Sachthema bestimmt Aspekte behandelt werden sollen, sofern Überschneidungen bestehen
 9. Erstellung Gesamtbericht
 - Verlauf, Aktionsplan, Verfahrensschwierigkeiten, Dokumentation
 - abweichende Meinungen (to do Liste getrennt von Textzusammenfassung)
 10. Erstellung eines Berichtes nach Querschnittsthemen (ggf. als Anhang zum Gesamtbericht)
 11. Durchführung einer (möglicherweise eine zweite für die Verwaltung) Schlussveranstaltung für alle Beteiligte und Interessierte
 12. Regelmäßige Berichterstattung an Auftrags-/Aufsichtsgremium und Projektleitung während der Projektlaufzeit

Für die Akzeptanz der Ergebnisse und dem Engagement für die sich anschließende Umsetzung kommt der Beteiligung aller relevanten betroffenen Gruppen eine hohe Bedeutung zu. Dabei muss eine möglicherweise problematische Arbeitsfähigkeit der Gruppen aufgrund großer Teilnehmerzahl

vermieden werden. Folgender Vorschlag würde den vorgenannten Aspekten ausreichend Bedeutung beimessen und trotzdem noch zu handlungsfähigen Gruppengrößen kommen:

- je Sachthema eine Person aus der Verwaltung
- je Querschnittsthema eine Person aus der Verwaltung
- je Sachthema min. eine Person aus der Summe aller Fraktionen
- je Querschnittsthema min. eine Person aus der Summe aller Fraktionen
- je Sachthema max. vier Personen von Betroffenenorganisationen
- je Querschnittsthema max. vier Personen von Betroffenenorganisationen
- je Sachthema max. drei Vertreter/innen von Leistungserbringern
- je Querschnittsthema max. drei Vertreter/innen von Leistungsträgern
- je Sachthema max. vier interessierte Bürger/innen
- je Sachthema max. zwei betroffene Familienangehörige möglichst ohne Bezug zu Behinderung
- je Sachthema und je Querschnittsthema ggfs. Fachpersonen (z.B. ÖPNV)

Aus diesem Vorschlag würden Gruppengrößen von min. 15 Personen pro Sachthema und min. neun Personen pro Querschnittsthema erwachsen.

Für die Akquisition von interessierten Teilnehmern müssen die jeweils Betroffenen(organisationen) angeschrieben und, sofern dies nicht möglich ist, über zeitungsoffentliche Aufrufe zur Mitarbeit motiviert werden.

6. Kontrolle/Evaluation

Für eine tatsächliche Umsetzung in der erwarteten Qualität ist ein professionelles Controlling erforderlich. Dies könnte durch eine noch festzulegende Gruppe erfolgen, die im Anschluss an das Gesamtprojekt ernannt wird. Durch die Festlegung der Verantwortlichkeit zur Umsetzung einzelner Maßnahmen auf einzelne Führungskräfte der Verwaltung, wäre eine verantwortliche Berichterstattung und Ansprechbarkeit sichergestellt. Eine entsprechende Personengruppe hätte dann möglicherweise beispielhaft folgende Aufgaben (eine exakte Festlegung würde zu gegebener Zeit erfolgen):

- Kontrolle Umsetzung Aktionsplan UN-BRK
- Weiterentwicklung Aktionsplan UN-BRK
- Kontrolle Umsetzung Sozialplanung
- Weiterentwicklung Sozialplanung
- Kontrolle Umsetzung KOSOZ
-

Einer sachgerechten und handlungsfähigen Besetzung käme dabei eine hohe Bedeutung zu. Eine umfangreiche Beteiligung der gewählten politischen Vertreter müsste sichergestellt werden. Die Leitung dieser Gruppe könnte z.B. durch einen ehrenamtlichen Beauftragten des Kreises erfolgen. Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich aber weder die inhaltliche Ausgestaltung noch eine sinnvolle Zusammensetzung vorschlagen, so dass hierzu eine Entscheidung erst am Ende des Prozesses der Erarbeitung eines Aktionsplanes möglich und sinnvoll ist. Zu gegebener Zeit erfolgt dazu eine gesonderte Vorlage.

7. Kosten

Eine erste unverbindliche Abfrage bei Dienstleistern zur Umsetzung der Maßnahmen hat ergeben, dass sich Kosten im Bereich von 35 T€ inkl MWSt p.a. ergeben, die jeweils für zwei aufeinanderfolgende Haushaltsjahre zur Verfügung gestellt werden müssten. Eine separate Ausweisung von Kosten für Kapazitäten der Verwaltung erfolgt nicht, weil die Mitwirkung an der Erstellung des Aktionsplanes Teil des bestehenden Aufgabenspektrums darstellt.

8. Organisatorischer Aufbau/Einbindung

Dem Gesamtprojekt ist eine Projektstruktur zu geben, die der Komplexität gerecht wird und eine notwendige begleitende Kommunikation sicherstellt. Eine mögliche Struktur könnte so aussehen, wie in Anlage 1 dargestellt. Eine endgültige Festlegung der Struktur erfolgt zusammen mit dem noch auszuwählenden Dienstleister.

Für einen reibungslosen Ablauf ist zwingend eine Projektassistenz aus der Verwaltung mit folgenden Aufgaben einzusetzen:

- a) Einrichtung und Pflege einer elektronischen Ordnerstruktur
- b) Organisation der Zusammenstellung der Themen- und Querschnittsthemengruppenteilnehmer/innen
- c) Organisationen und Sicherstellung der Raum- und Versorgungsbedarfe
- d) Erstellung und Versand von Einladungen
- e) Einzelkommunikation mit Beteiligten
- f) Anlauf- und Koordinationsstelle für alle am Prozess Beteiligten (Z.B. Sicherstellung von notwendigen Infrastrukturen für teilnehmende Behinderte)

Der federführende Ausschuss soll der Sozialausschuss sein. Eine Vorstellung der infrage kommenden Berater erfolgt nach einem Auswahlverfahren im federführenden Ausschuss.

9. Fazit

Mit einem überschaubaren Budget könnte innerhalb eines Zeitraumes von 18 bis 24 Monaten ein vollständiger Aktionsplan zur Umsetzung der BRK im Kreis Pinneberg erstellt werden. Wichtig dabei ist, dass dies nur unter Beteiligung der Betroffenen und mit professioneller Prozessbegleitung erfolgen kann. Ein Aktionsplan darf dabei nicht als ein starrer Plan verstanden werden. Sich durch gesellschaftliche Prozesse ändernde Rahmenbedingungen haben auch Auswirkungen auf einen Aktionsplan und bedarf deshalb einer ständigen Aktualisierung.

1 Quelle: UNSER WEG IN EINE INKLUSIVE GESELLSCHAFT
Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention)

