

Vorschlag für ein Symposium mit 3 Beiträgen im Rahmen der 36. Jahrestagung der Inklusionsforscher*innen vom 08. bis 10. Februar 2023

Titel des Symposiums:

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene

Beiträge:

Beitrag 1: Kommunale Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Kontext des politischen Mehrebenensystems (Prof. Dr. Albrecht Rohrman)

Beitrag 2: Planungsansätze auf kommunaler Ebene (Matthias Kempf)

Beitrag 3: Planung unter Federführung von Kommunen (Lena Bertelmann)

Moderation:

Prof. Dr. Albrecht Rohrman

Thema und Kontext des Vorschlages

Die Umsetzung von Menschenrechtsabkommen, insbesondere die Aufforderung zum Ergreifen von geeigneten Maßnahmen, fordert von den Signatarstaaten auf den unterschiedlichen politischen Ebenen ein systematisches planerisches Vorgehen. Die Vereinten Nationen empfehlen dazu die Erarbeitung von ‚action plans‘.

In der ersten Umsetzungsdekade zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) haben zahlreiche Kommunen in Deutschland den Impuls aufgenommen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen im örtlichen Zusammenhang zu stärken. Dabei haben sich viele Kommunen des Politikansatzes ‚Aktionsplan‘ oder eines vergleichbaren Formats bedient. Sie knüpfen damit teilweise an Traditionen einer kommunalen Behindertenpolitik und einer örtlichen Teilhabepflicht an, teilweise hat die UN-BRK für die spezifische Örtlichkeit ganz neue Impulse gesetzt. Wenngleich Aktionspläne sich als Instrument zu einer partizipativen, koordinierten und transparenten Umsetzung der UN-BRK bewährt haben, wurde in den abschließenden Bemerkungen des zuständigen Ausschusses der Vereinten Nationen zum ersten Staatenbericht die uneinheitliche Entwicklung der Aktionspläne kritisiert und eine Empfehlung zur Weiterentwicklung abgegeben. Über die Verbreitung von Ansätzen zur planerischen Umsetzung der UN-BRK und deren Wirksamkeit gibt es allerdings bislang keine systematischen Erkenntnisse aus den Kommunen.

Mit dem Verständnis von Behinderung in der Konvention gewinnt der lokale Raum, in dem zahlreiche Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und Barrieren zu Behinderungen, aber auch zu Ermöglichung von Teilhabe führen, an Bedeutung. Für Menschen mit Beeinträchtigungen sind insbesondere die Lebensbereiche Wohnen, ortsnahe inklusive Bildungsangebote, barrierefreie Mobilität, Arbeitsmöglichkeiten, Teilhabe an Freizeit, Sport und Kulturangeboten von zentraler Wichtigkeit. Kommunen haben auf die Entwicklung wichtiger gesellschaftlicher Bereiche, wie das Wirtschaftssystem, das System der sozialen Sicherung, das Bildungssystem oder das Rechtssystem, nur einen vergleichsweise geringen Einfluss. Dennoch gilt, dass in allen Lebensbereichen Organisationen bestehen (z. B. Betriebe, soziale Dienste, Schulen oder Gerichte), die im Gemeinwesen lokalisiert sind. Die Chancen der Teilhabe werden auch davon bestimmt, dass diese Organisationen lokal so gestaltet und angeordnet werden, dass sie erreichbar und nutzbar sind. Die Gelingensfaktoren liegen dabei zumeist nicht im alleinigen Verantwortungsbereich der Kommunen. Die Kommunen können jedoch im politischen Mehrebenensystem und unter Einbeziehung der lokalen Akteure, insbesondere der Verbände von Menschen mit Behinderungen, eine Federführung übernehmen.

Das Zentrum für Planung und Entwicklung Sozialer Dienste (ZPE) wird in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte und gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit einem mehrstufigen Untersuchungsdesign die Grundlagen und beobachtbare Planungsaktivitäten untersuchen und Empfehlungen für eine menschenrechtskonforme kommunale Planung ableiten. Das Projekt dient der Bestandsaufnahme, inwieweit Kommunen in Deutschland zur Umsetzung der UN-BRK insbesondere mittels Aktionsplänen oder vergleichbaren Ansätzen aktiv geworden sind. Erkannt werden sollen zum einen Ansätze für die Weiterentwicklung von Barrierefreiheit. Des Weiteren ist von Interesse, wie die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen realisiert wurde. Im weiteren Fokus der Untersuchung stehen die Gelingensbedingungen für die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens in partizipativen Planungs- und Arbeitsstrukturen auf kommunaler Ebene in Form einer örtlichen Teilhabeplanung.

Das Symposium möchte in die Grundlagen der Planung zur Umsetzung der UN-BRK einführen und die Möglichkeiten der planerischen Entwicklung inklusiver Infrastrukturen auf kommunaler Ebene zur Diskussion stellen.

Vorschlag für einen Beitrag im Rahmen der 36. Jahrestagung der Inklusionsforscher*innen vom 08. bis 10. Februar 2023

Zuordnung zum Symposium:

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene

Vortragender

Prof. Dr. Albrecht Rohrmann

Beitrag 1: Kommunale Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Kontext des politischen Mehrebenensystems

Die Aufforderung zur Erstellung von Aktionsplänen geht zurück auf den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus dem Jahre 1966. Das Vorgehen wird in zahlreichen Menschenrechtsdokumenten zur Achtung der Rechte von Menschen mit Behinderungen aufgegriffen, jedoch nie verbindlich vorgegeben. Es ist ebenfalls umstritten, ob es sich um eine Strategie zur Umsetzung der Menschenrechte insgesamt handeln soll oder um Aktionspläne zu einzelnen Handlungsbereichen. So haben sich nationalstaatlich divergente Vorgehensweisen entwickelt. In der Bundesrepublik Deutschland hat nicht nur der Bund, sondern auch alle Bundesländer Aktionspläne mit unterschiedlichen Systematiken und Verbindlichkeiten erarbeitet und teilweise fortgeschrieben. Die Pläne oder auch gesetzlichen Vorgaben wie insbesondere die Gesetze zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen der Bundesländer enthalten unterschiedliche Vorgaben oder Anreize für die Kommunen, selbst Planungsaktivitäten zu entfalten. Auf kommunaler Ebene stellt sich die Entwicklung dementsprechend sehr uneinheitlich dar.

In dem einleitenden Beitrag zum Symposium soll die Bedeutung eines planerischen Vorgehens zur Umsetzung von Menschenrechtsabkommen und speziell der UN-Behindertenrechtskonvention erörtert werden. Dies wird bezogen auf die Möglichkeiten planerischen Handelns im politischen Mehrebenensystem. Dabei wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Kommunen über begrenzte Handlungsmöglichkeiten verfügen, jedoch über ihren unmittelbaren Zuständigkeitsbereich auch eine Federführung für die Entwicklung inklusiver Strukturen im Gemeinwesen übernehmen können.

Vorschlag für einen Beitrag im Rahmen der 36. Jahrestagung der Inklusionsforscher*innen vom 08. bis 10. Februar 2023

Zuordnung zum Symposium:

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene

Vortragender

Matthias Kempf

Beitrag 2: Planungsansätze auf kommunaler Ebene

Dadurch, dass gesetzliche oder andere verbindliche Vorgaben für die Kommunen zur Planung von inklusiven Infrastrukturen weitgehend fehlen, entwickelt sich das Planungshandeln auf kommunaler Ebene sehr unterschiedlich. Kommunen sind bemüht, sich an erfolgreichen eingeschätzten Planungsprozessen in anderen Bereichen (z. B. der Bildungsplanung oder der Jugendhilfeplanung) zu orientieren. Zugleich beobachten sie Planungsprozesse in anderen Gebietskörperschaften. In der Realität stellen sich Planungsprozesse häufig als konfliktuell dar, da Routinen durchbrochen und Machtkonstellationen in Frage gestellt werden. Dies birgt das Risiko, dass Planungshandeln eher zeremoniell auf Inklusion Bezug nimmt und nicht an der Umsetzung der Vorgaben der UN-BRK orientiert ist. Als Herausforderung stellt es sich insbesondere dar, die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der allgemeinen Infrastruktur mit der Entwicklung sozialer Dienste für Menschen mit Beeinträchtigungen zu verknüpfen.

Anhand der Heuristik eines Planungszirkels können die Vorgehensweisen näherungsweise vergleichbar gemacht werden. Es werden auf diese Weise Unterschiede hinsichtlich der Zielsetzung des Planungsprozesses, der Einbeziehung von unterschiedlichen Akteuren und der Bearbeitung von Themen deutlich. Zugleich werden Machtkonstellationen erkennbar, die Planungsprozesse befördern oder blockieren. Planungsprozesse, so zeigt sich, werden von normativen, jedoch deutungs-offenen Grundlagen, rechtlichen Vorgaben und kommunalspezifischen Entwicklungspfaden bestimmt, die zu unterschiedlichen Konzeptionen eines inklusiven Gemeinwesens führen.

Auf der Grundlage von empirischen Untersuchungen zu Planungsbeschlüssen, zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen und zu konkreten Planungsprozessen werden in diesem Beitrag Gestaltungselemente zur planerischen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zur Diskussion gestellt.

Vorschlag für einen Beitrag im Rahmen der 36. Jahrestagung der Inklusionsforscher*innen vom 08. bis 10. Februar 2023

Zuordnung zum Symposium:

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene

Vortragende

Lena Bertelmann

Beitrag 3: Planung unter Federführung von Kommunen

Die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens kann als komplexes und anspruchsvolles Vorhaben gelten. Die zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention notwendigen Maßnahmen werden in unterschiedlichen Ressorts (z.B. Bauen, Verkehr, Bildung oder Soziales) bearbeitet. Vor dem Hintergrund, dass das Feld der Behindertenpolitik auf kommunaler Ebene zumeist wenig ausdifferenziert ist, gehen damit erhebliche Herausforderungen einher.

Die Kommunen müssen daher entscheiden, wie sie ihre Planungsverantwortung wahrnehmen und wo sie das für die Gestaltung des Planungsprozesses verantwortliche Personal ansiedeln. Für erfolgreiche Planungsprozesse bedarf es einer politischen Mandatierung und der Ausstattung mit personellen und sächlichen Ressourcen. Die in der Verwaltung hauptverantwortlichen Mitarbeiter*innen können für die vielfältigen Moderations-, Koordinations- und Vermittlungsaufgaben als Schlüsselfiguren angesehen werden. Auf der Grundlage einer Befragung von und Interviews mit Hauptverantwortlichen für die Planung kann festgestellt werden, dass die Planungsverantwortlichkeit zumeist im Sozialressort angesiedelt wird und mit sehr unterschiedlichen Stellenanteilen Mitarbeiter*innen zugewiesen wird, die sich neu in das Feld der Behindertenpolitik und der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention einarbeiten müssen. Es fällt den Mitarbeiter*innen häufig schwer die Rückendeckung der Verwaltungsspitze zu mobilisieren, um auch in andere Ressorts hineinwirken zu können. Es gelingt ihnen in sehr unterschiedlicher Weise, mit den lokalen Organisationen von Menschen mit Behinderungen Kontakt aufzunehmen und den Planungsprozess partizipativ zu gestalten.

Mit dem Beitrag sollen die fachlichen Anforderungen an Mitarbeiter*innen in der Verwaltung und die Ausgestaltung von partizipativen Planungsstrukturen im Feld der kommunalen planerischen Umsetzung der UN-BRK zur Diskussion gestellt werden.

Thesen zum Symposium

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene (im Rahmen der 36. Tagung der Inklusionsforscher*innen 2023 in Zürich)

Einführung

Die Thesen stehen im Zusammenhang eines Projektes zur Untersuchung von kommunalen Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK in der Bundesrepublik Deutschland (unbrk-kommunal.de). Unter systematischen Planungsaktivitäten verstehen wir im Rahmen des Projektes Aktivitäten, die

- auf der Grundlage eines Beschlusses eines kommunalen Gremiums bzw. einer Beauftragung durch eine kommunale Stelle
- mit Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK
- unter Federführung der Kommunen
- ausgestattet mit Ressourcen
- mit einer Planungsstruktur

stattfinden bzw. stattgefunden haben und

- auf ein Planwerk und/oder die Verankerung der Umsetzung der UN-BRK in bestehenden Planungsprozessen (z.B. Stadtentwicklungsplanung, Schulentwicklungsplanung oder Jugendhilfeplanung) zielen.

Kommunale Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Kontext des politischen Mehrebenensystems (Albrecht Rohrmann)

1. Die UN-BRK ist wie alle Menschenrechtsabkommen ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag zum Schutz von Menschenrechten, der durch den Ratifizierungsprozess national gültig wird. Die Konvention verpflichtet zu Verfahren und Maßnahmen, über die gegenüber der UN in Staatenberichten Rechenschaft abzulegen ist.

2. Die Vorgaben der Konvention bleiben notwendig abstrakt und müssen vor dem Hintergrund der jeweiligen Ausgangsbedingungen konkretisiert werden. Zu den innerstaatlichen Maßnahmen der Umsetzung zählen die Sammlung und Auswertung geeigneter Informationen für die Ausarbeitung politischer Konzepte zur Umsetzung der Konvention (Art. 31), die Schaffung von Anlaufstellen („Focal Points“), die Schaffung eines Koordinationsmechanismus zur Umsetzung und das Monitoring. Für alle Verfahren und Maßnahmen gilt, dass Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen einbezogen werden.

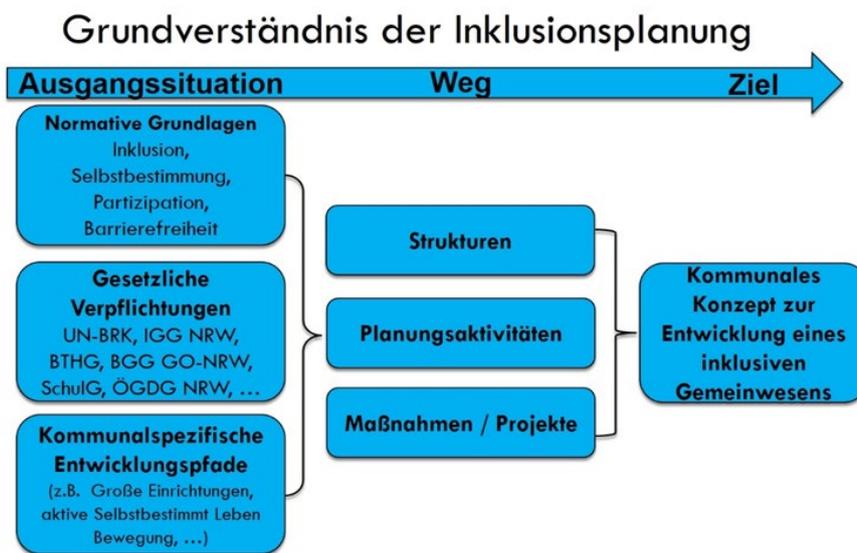
3. Insbesondere die Vorgabe zur Entwicklung geeigneter Maßnahmen („appropriate measures“) erfordert ein systematisches planerisches Vorgehen. Die UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt dazu die Erarbeitung von Aktionsplänen. In der Bundesrepublik Deutschland liegen diese auf Bundesebene und in den Ländern vor. Nur selten verpflichten oder unterstützen die Länder die Kommunen zur Erstellung von Aktionsplänen und verweisen eher auf deren Selbstverwaltung.

4. Die Bedeutung der Kommunen für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ist unbestritten. Neben dem selbst zu verantwortenden Bereich (z.B. barrierefreie Verwaltung) haben die Kommunen jedoch

in zentralen Bereichen (z.B. Soziale Dienste, Wohnen, Bildung oder Arbeit) nur wenig verbindliche Umsetzungsmöglichkeiten. Sie können nur auf ‚weiche‘ Steuerungsmöglichkeiten, wie eine Federführung in Planungsprozessen, zurückgreifen.

Planungsansätze auf kommunaler Ebene (Matthias Kempf)

5. Der Impuls der UN-BRK zur Umsetzung auf allen staatlichen Ebenen (Art. 4 Abs. 5) ist von vielen, vor allem größeren Kommunen aufgegriffen worden. Allerdings zeigt sich bei der Planungsgestaltung eine große Vielfalt, was auf die spezifischen Bedingungen vor Ort, die Komplexität des Gegenstands, aber auch Machtstrukturen zurück zu führen ist. Auch bei der Ausrichtung der Planung zeigt sich ein breites Spektrum, bei dem ein eher zeremonieller Umgang systematischen Planungsaktivitäten gegenübergestellt werden kann.



6. Planungsaktivitäten können daraufhin untersucht werden, in wie weit sie auf die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens abzielen. Der Begriff des inklusiven Gemeinwesens steht für einen planerischen Ansatz, mit dem Bedingungen im örtlichen Gemeinwesen geschaffen werden, die es (behinderten) Menschen ermöglichen, ihr Leben selbstbestimmt in den üblichen gesellschaftlichen Institutionen des Lebenslaufs zu gestalten.

7. Mit dieser Zielperspektive wird der Fokus pragmatisch auf die aktuell vorhandenen Barrieren und Herausforderungen gelegt, aber auch eine Perspektive verfolgt, die als strategiefähiges Ziel fungiert. In verschiedenen Planungszyklen kann reflektiert werden, welche Strukturen (auch höherer Ebenen) Teilhabe ermöglichen oder auch begrenzen.

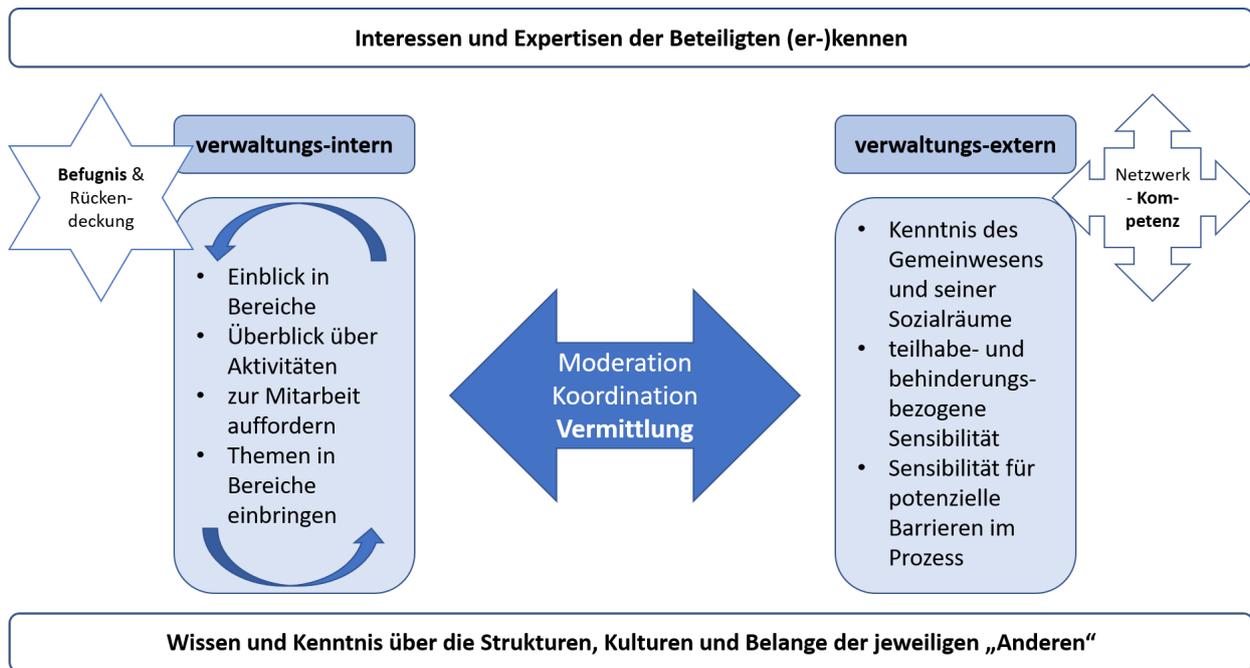
Planung unter Federführung von Kommunen (Lena Bertelmann)

8. Die Planung eines inklusiven Gemeinwesens kann als komplexes und anspruchsvolles Vorhaben gelten, das im besten Falle in Kooperation der verschiedenen relevanten lokalen Akteure unter der Federführung der Kommune geschieht. Verwaltungs-intern werden für die Umsetzung der UN-BRK notwendige Maßnahmen in unterschiedlichen Ressorts bearbeitet, die zusammengedacht werden müssen. Verwaltungs-extern bedarf es der Gewinnung von und der Abstimmung mit einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen; nicht zuletzt Menschen mit Behinderung und ihre Organisationen.

9. Die in der Verwaltung als Hauptverantwortliche bestimmten Mitarbeiter*innen können als Schlüsselfiguren eines kontinuierlichen und beteiligungsorientierten Planungsprozesses angesehen werden. In dieser Rolle nehmen sie eine zentrale Position und vermittelnde Funktion innerhalb der Verwaltung sowie zwi-

schen den verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Akteuren ein. Die Kommunen müssen entscheiden, wen sie als Hauptverantwortliche*in bestimmen, wo sie die Hauptverantwortung innerhalb der Verwaltung ansiedeln und mit welchen Ressourcen sie die Hauptverantwortung ausstatten.

10. Soll die hauptverantwortliche Person zwischen den Interessen und Expertisen vermitteln können, die von den verschiedenen Beteiligten in den Prozess eingebracht werden, benötigt sie selbst bestimmte Kompetenzen und Befugnisse:



Das Forschungsprojekt soll durch die Recherche zu durchgeführten und laufenden Planungsprozessen, durch die Analyse von Planwerken, die Befragung von involvierten Akteuren und Gruppendiskussionen mit Vertreter*innen aus der Selbstorganisation Bedingungen für die Initiierung, Durchführung und Verstetigung von Planungsprozessen zur Umsetzung in Kommunen identifizieren. Aufbauend auf den Forschungsergebnissen soll dazu eine Transferstrategie erarbeitet werden.

Grundlegende Literatur

Aichele, Valentin (2003): Nationale Menschenrechtsinstitutionen. Ein Beitrag zur nationalen Implementierung von Menschenrechten. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Wien: Lang.

Bertelmann, Lena (2022): Aktivitäten und Planungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention unter kommunaler Federführung – Hauptverantwortliche in der Kommunalverwaltung als Zentrum des partizipativen Geschehens. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 102 (10), S. 486–493.

Chalabi, Azadeh (2018): National Human Rights Action Planning. Oxford: Oxford University Press.

High Commissioner for Human Rights (Hg.) (2002): Handbook on National Human Rights Plans of Action. New York, Geneva. Online verfügbar unter <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>, zuletzt geprüft am 01.03.2022.

Kempf, Matthias (2022): Entwicklung des kommunalen Teilhabeplanungsansatzes am Zentrum für Planung und Entwicklung Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen. In: Lena Bertelmann, Matthias Kempf, Martin F. Reichstein, Albrecht Rohrmann und Lars Wissenbach (Hg.): Planung und Entwicklung von Sozialen Diensten für Menschen mit Behinderungen. Siegen: universi - Universitätsverlag Siegen, S. 161–184.

Kempf, Matthias; Rohrmann, Albrecht (2022): Die Bedeutung der Kommunen für die Teilhabeforschung. In: Gudrun Wansing, Markus Schäfers und Swantje Köbsell (Hg.): Teilhabeforschung – Konturen eines neuen Forschungsfeldes. Wiesbaden: Springer VS, S. 421–435.

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2019): Menschenrechtliche Aktions- und Maßnahmenpläne. Handreichung für Anwender_innen aus Verwaltung und Zivilgesellschaft. Hg. v. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. Online verfügbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/MSt_UN-BRK_2019_Handreichung_Aktionsplaene.pdf, zuletzt geprüft am 22.12.2022

Palleit, Leander (2010): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Hg. v. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin (Positionen - Monitoring Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention). Online verfügbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/positionen_nr_2_aktionsplaene_zur_umsetzung_der_un_behindertenrechtskonvention_01.pdf, zuletzt geprüft am 07.03.2021.

Rohrmann, Albrecht (2022): Inklusion und kommunale Planung. In: Oliver Koenig (Hg.): Inklusion und Transformation in Organisationen. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, S. 246–258.