
BESCHLUSSVORLAGE

(Nr. 0196/2021)

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Behandlung
Kreisausschuss	07.06.2021	öffentlich

Erarbeitung eines Aktionsplans zur UN-Behindertenrechtskonvention (Antrag der SPD-Kreistagsfraktion vom 30.04.2021)

Kosten:

Betrag:

Haushaltsjahr:

Teilhaushalt:

Buchungsstelle:

Haushaltsansatz:

BESCHLUSSVORSCHLAG:

Der Kreisausschuss empfiehlt dem Kreistag, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Verwaltung wird beauftragt, einen lokalen Aktionsplan für den Landkreis Trier-Saarburg zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu erarbeiten. Ziel dieser noch zu erstellenden Planung soll es sein, behinderten Menschen von Anfang an in den von der UN-Behindertenrechtskonvention vorgegebenen grundlegenden Lebensbereichen eine Teilhabe am Leben der Gesellschaft im Sinne des Inklusionsgedankens zu ermöglichen.

1. Das weitere Verfahren zur Erstellung des lokalen Aktionsplans für den Landkreis Trier-Saarburg soll unter enger Einbindung des Ausschusses für Gleichstellung und gesellschaftliche Integration und des Behindertenbeauftragten des Landkreises festgelegt und vom Kreisausschuss beschlossen werden. Hierbei ist auf die angemessene Beteiligung der betroffenen Bevölkerungsgruppen zu achten.
2. Der Kreisausschuss wird ermächtigt, über die für das weitere Verfahren erforderliche außerplanmäßige Mittelbereitstellung für eine externe Begleitung sowie über die notwendige Schaffung einer Personalressource bei der Kreisverwaltung abschließend zu entscheiden.

Sachdarstellung:

Am 13. Dezember 2006 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen das „Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) sowie das dazugehörige Zusatzprotokoll angenommen, was als wichtiger Meilenstein in der Behindertenrechtspolitik gilt. Die Konvention ist am 3. Mai 2008 in Kraft getreten, nachdem 20 Staaten das Übereinkommen ratifiziert hatten. Inzwischen ist die Konvention von 182 Staaten ratifiziert worden (Stand 23. Juli 2020). Zu den Staaten, die als erste unterzeichnet haben, zählt auch Deutschland. Die Unterzeichnung fand am 30. März 2007 statt und mit der Verkündung des Gesetzes zur Ratifikation des „Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ konnte die Behindertenrechtskonvention am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft treten. Damit wurde sie zu einem unmittelbar geltenden Bundesgesetz, das zu beachten und durch Gerichte überprüfbar ist. Bedeutung hat die Konvention aber auch für die Landesebene, denn die Bundesländer haben dem Ratifikationsgesetz im Bundesrat einstimmig zugestimmt und sind daher daran gebunden. Als Teil der Landesverwaltung gilt die Konvention somit auch für die Kommunen.

Die Konvention betrachtet die Behindertenpolitik völkerrechtlich erstmals aus der Menschenrechtsperspektive und löst sich somit vom „Fürsorgegedanken“. Die Vereinten Nationen stellten damals fest: Teilhabe behinderter Menschen ist ein Menschenrecht und kein Akt der Fürsorge oder Gnade. Die Konvention schützt diese Menschen mit Behinderungen und stellt klar, dass sie ein uneingeschränktes und selbstverständliches Recht auf Teilhabe besitzen. Des Weiteren trug die Konvention dazu bei, dass das bis dahin in der öffentlichen Meinung vertretene medizinische Modell von Behinderung endgültig überwunden werden konnte, nach dem eine Behinderung medizinisch als „individuelles Defizit“ betrachtet wird, das Ursache für die mangelnde Teilhabe sei. Dem stellt die UN-BRK das sogenannte soziale Modell von Behinderung entgegen, nach dem eine Behinderung auch durch gesellschaftliche Rahmenbedingungen, physische Barrieren und durch das mangelnde Bewusstsein von Menschen für die Perspektive von Menschen mit Behinderungen bestimmt wird. Diese einvernehmliche Änderung in der Haltung gegenüber behinderten Menschen wurde fachpolitisch sehr begrüßt, auch wenn die Konvention als solche gar keine eigene Definition von Behinderung enthält. Diese soll letztlich den Vertragsstaaten überlassen werden. In Artikel 1 ist lediglich eine Erläuterung zu finden, was in jedem Falle als Behinderung zu verstehen ist: „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“ Es wird also - verkürzt gesagt - letztlich die Frage aufgeworfen, ob ein Mensch „behindert ist“ oder durch sein Umfeld „behindert wird“. Das Leitbild der Behindertenrechtskonvention ist somit „Inklusion“.

Zweck der Konvention ist es, die Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Dabei sollen die folgenden Grundsätze beachtet werden, die in Artikel 3 aufgeführt sind:

- die Achtung der Menschenwürde, der individuellen Autonomie und Unabhängigkeit
- die Nichtdiskriminierung
- die Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft (englisch: inclusion in society)
- die Achtung der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt
- die Chancengleichheit
- die Zugänglichkeit (Barrierefreiheit)
- die Gleichberechtigung von Mann und Frau und
- die Achtung von Kindern mit Behinderungen.

Bei der Verwirklichung der Rechte aus der Konvention sind die Staaten nach Artikel 4 verpflichtet, unter Ausschöpfung der „verfügbaren Mittel“ Maßnahmen zu treffen, „um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen“. Das bedeutet, dass die Staaten einen Plan erstellen müssen, in welchem Zeitraum die Rechte verwirklicht und wie die verfügbaren Mittel dafür eingesetzt werden sollen. Es ist damit erkennbar, dass aus Sicht eines Staates drei Pflichten übernommen werden, wenn er der Konvention beiträgt. Der Staat hat die Pflicht zur Achtung der Rechte („duty to respect“), zur Schutzgewährleistung („duty to protect“) und er hat Einrichtungen und Mittel für die Umsetzung der Rechte bereitzustellen („duty to fulfil“).

Die Bundesregierung hat zur Umsetzung der UN-BRK bereits im Jahr 2011 einen Nationalen Aktionsplan (NAP) initiiert, um die behindertenpolitischen Maßnahmen der Bundesministerien und deren Kooperationspartner zu bündeln. Der erste Nationale Aktionsplan wurde 2016 zum NAP 2.0 weiterentwickelt. Dieser Nationale Aktionsplan soll ergänzt werden durch weitere Aktionspläne insbesondere der Länder und Kommunen. Die Bundesregierung wirbt darüber hinaus für die Erstellung eigener Aktionspläne durch Leistungserbringer, Leistungsträger, Verbände, Unternehmen, Stiftungen, Vereine und weitere Akteure der Zivilgesellschaft. Gute Beispiele über die bislang erstellten Aktionspläne aus Bundesebene findet sich unter <https://www.gemeinsam-einfach-machen.de>

2010 hat Rheinland-Pfalz als erstes Bundesland einen Aktionsplan zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen veröffentlicht und mit dem Landesaktionsplan 2020 aktuell fortgeschrieben. Vorausgegangen war die Beteiligung aller Ressorts der Landesregierung und die kontinuierliche Einbeziehung des Landesteilhabeberrats. Zudem hat das Land die Kommunen ermuntert, kommunale Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu erstellen. Bei Freizeit, Sport und Kultur in den Vereinen, bei den touristischen Angeboten, der Teilhabe an Bildung, Wirtschaft und Arbeit in den Betrieben, Kindertagesstätten und Schulen sollen diese helfen, konkrete und bezogen auf die jeweilige Kommune spezifische Ziele und Maßnahmen zu beschreiben, um Barrieren abzubauen und gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen. Gerade im ländlichen Raum seien barrierefreie Mobilität und barrierefreie Einkaufsmöglichkeiten von besonders großer Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit von Gemeinden. Im Rahmen des Projektes „Unsere Kommune für Alle - altersgerecht, barrierefrei und inklusiv“ wurden daher die fünf Verbandsgemeinden Altenahr, Herxheim, Lingenfeld, Schweich und Weilerbach bei der Moderation der Beteiligungsworkshops und der Erarbeitung der Aktionspläne unterstützt.

Die Verbandsgemeinde Schweich hat als eine der Modellkommunen des Landes einen kommunalen Aktionsplan erstellt, an dem sich auch die Ortsgemeinden Bekond, Föhren, Kenn und Schweich beteiligt hatten und der unter https://inklusion.rlp.de/fileadmin/msagd/Inklusion/Inklusion_Dokumente/Aktionsplan_der_VG_Sweich.pdf abrufbar ist.

Mit dem Antrag vom 30. April 2021 beantragt die SPD-Kreistagsfraktion, auch für den Landkreis Trier-Saarburg einen Lokalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu erarbeiten. Solche Aktionspläne wurden auch von anderen Landkreisen in den letzten Jahren erstellt und verabschiedet:

- Landkreis Bad Kreuznach
- Landkreis Cochem-Zell
- Eifelkreis Bitburg-Prüm
- Landkreis Kusel
- Landkreis Mainz-Bingen
- Landkreis Mayen-Koblenz gemeinsam mit Stadt Koblenz
- Landkreis Rhein-Hunsrück-Kreis

Ferner wurden nach einer Übersicht des Landesbehindertenbeauftragten Lokale Aktionspläne von folgenden Kommunen erstellt:

- Stadt Bad Kreuznach
- Stadt Bingen
- Stadt Ingelheim
- Stadt Koblenz gemeinsam mit Landkreis Mayen-Koblenz
- Stadt Trier
- Stadt Worms
- Verbandsgemeinde Altenahr
- Verbandsgemeinde Gau-Algesheim
- Verbandsgemeinde Herxheim
- Verbandsgemeinde Kastellaun
- Verbandsgemeinde Lingenfeld
- Verbandsgemeinde Nieder-Olm
- Verbandsgemeinde Otterbach-Otterberg
- Verbandsgemeinde Schweich
- Verbandsgemeinde Sprendlingen-Gensingen
- Verbandsgemeinde Weilerbach
- Ortsgemeinde Bobenheim-Roxheim
- Ortsgemeinde Bubenheim

Diese kommunalen Aktionspläne beziehen sich in der Regel auf die verschiedenen Lebensbereiche, in denen behinderte Menschen ihren Alltag gestalten müssen. Neben einer Darstellung des status quo werden ausgehend von der UN-Behindertenrechtskonvention unter Einbeziehung der Betroffenen, der Leistungserbringer und der Leistungsträger Ziele definiert, mit denen die Rechte der behinderten Menschen gestärkt werden können. Aus diesen Zielen sollen dann konkrete Maßnahmen für den Landkreis abgeleitet werden. Heruntergebrochen auf den Landkreis Trier-Saarburg könnten nach erster Einschätzung der Verwaltung beispielsweise folgende Lebensbereiche mit einbezogen werden:

- Lebensbereich Wohnen (z.B. Maßnahmen zur Förderung selbständigen Wohnens)
- Lebensbereich Arbeitswelt (z.B. Maßnahmen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt, Kreisverwaltung als Arbeitgeber)
- Lebensbereich Mobilität (z.B. Abbau von physischen Barrieren)
- Lebensbereich Bildung (z.B. Inklusionsgedanken in Schulen verankern, Bildungsangebote der KVHS barrierefrei ausgestalten)
- Lebensbereich Freizeit und Sport (z.B. besseren Zugang zu Kinder- und Jugendfreizeiten ermöglichen)
- Lebensbereich „Partizipation“ (z.B. Behindertenbeirat)
- Lebensbereich „Kommunikation“ (Verwaltungshandeln in einfacher Sprache, Kommunikation der Kreisverwaltung barrierefrei ausgestalten)

Diese beispielhafte Aufzählung soll deutlich machen, dass es viele Maßnahmen auf Landkreisebene gibt, die umgesetzt werden könnten, um das konkrete Lebensumfeld behinderter Menschen zu verbessern. Gleichsam wird deutlich, dass solche Maßnahmen, welche auch immer es am Ende sein werden, teilweise ohne viel Aufwand umgesetzt werden können, teilweise aber auch nicht ohne Investitionen vorstättgehen werden. Es ist aber zu beachten, dass diese Maßnahmen nicht nur den behinderten Menschen zugutekämen, sondern auch finanzielle Entlastung für den Landkreis im Bereich der Eingliederungshilfe bedeuten können, beispielsweise bei Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt oder der Förderung selbständigen Wohnens. Auch muss bedacht werden, dass der Abbau von Barrieren natürlich allen Menschen zugutekäme.

Die Verwaltung schlägt vor, die Erarbeitung eines lokalen Aktionsplans für den Landkreis Trier-Saarburg zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

anzugehen und unterstützt insofern den vorliegenden Antrag der SPD-Fraktion. Den Kreisgremien sollte bei der Beschlussfassung jedoch klar sein, dass es mit der Erstellung eines solchen Lokalen Aktionsplans nicht sein Bewenden haben kann. Ein in einem breit angelegten und unter Beteiligung Vieler erstellter Plan darf nämlich nicht anschließend in der „Schublade“ verschwinden. Vielmehr sind die Ziele und Maßnahmen, die beschlossen werden, im Sinne eines dauerhaften Prozesses nachzuhalten, der Umsetzungsstand zu beobachten und über Folgerungen zu beraten. Es muss von daher dem Kreistag, wenn er die Verwaltung mit der Erstellung eines solchen Lokalen Aktionsplans beauftragt, klar sein, dass die Verwaltung dies ohne eine entsprechende weitere Personalressource nicht leisten können.

Die meisten der genannten weiteren Kommunen haben zudem den Erstellungsprozess von einem externen Büro begleiten lassen. Hierauf bezog sich auch die o.g. Landesförderung im Projekt „Unsere Kommune für Alle - altersgerecht, barrierefrei und inklusiv“. Bis zur Sitzung des Kreisausschusses soll mit dem Land geklärt werden, ob es auch für den Landkreis eine Förderung für die Erstellung des Plans geben kann.

Es sind somit, selbst wenn der Kreistag sich dazu entschließt, einen Lokalen Aktionsplan erstellen zu wollen, noch einige Rahmenbedingungen zu klären. Aus diesem Grund wird der hiesige Beschlussvorschlag unterstützt, nach einer Grundsatzberatung im Kreistag zunächst verwaltungsintern die Querschnittsaufgabe unter den betroffenen Abteilungen zu definieren, den zuständigen Fachausschuss für Gleichstellung und gesellschaftliche Integration und den Behindertenbeauftragten des Landkreises eng einzubinden und dann die abschließende Entscheidung einschließlich der Entscheidung über das Verfahren, die Personalisierung und die externe Begleitung vom Kreisausschuss treffen zu lassen.

Von daher empfiehlt die Verwaltung, dem Beschlussvorschlag zuzustimmen.

Anlagen: Antrag der SPD-Fraktion
UN-Behindertenrechtskonvention