

Vorlage-Nr. 14/1822

öffentlich

Datum: 20.01.2017
Dienststelle: LVR-Direktorin
Bearbeitung: Herr Woltmann/Frau Henkel

Ausschuss für Inklusion **03.02.2017** **Kenntnis**

Tagesordnungspunkt:

Follow up-Staatenprüfung zur UN-Behindertenrechtskonvention: Weiteres Vorgehen des LVR zur Partizipation in öffentlichen Angelegenheiten nach den Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses im Sinne der Zielrichtung 1 des LVR-Aktionsplans

Beschlussvorschlag:

Das weitere Vorgehen des LVR zur Partizipation in öffentlichen Angelegenheiten nach den Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses im Sinne der Zielrichtung 1 des Aktionsplans innerhalb der Verwaltung wird gemäß Vorlage Nr. 14/1822 zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

Diese Vorlage berührt eine oder mehrere Zielrichtungen des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK. ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Aktionsplanes für Gleichstellung, Familienfreundlichkeit und Gender Mainstreaming. ja

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (lfd. Jahr):

Produktgruppe:	
Erträge: Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan	Aufwendungen: /Wirtschaftsplan
Einzahlungen: Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:	Auszahlungen: /Wirtschaftsplan
Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:	
Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten	

Zusammenfassung:

Ein Versuch in leichter Sprache:¹

Partizipation ist ein schweres Wort.

Es bedeutet mehrere Sachen:
Ein Teil vom Ganzen sein.

Sich beteiligen.

Das heißt: mitsprechen, mitmachen, mitbestimmen.

Im UN-Vertrag über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist das Thema Mitbestimmen sehr wichtig.

Der LVR erledigt viele unterschiedliche Aufgaben für Menschen mit Behinderungen im Rheinland.

Das erklärt der LVR hier:

So wollen wir Menschen mit Behinderungen bei unserer Arbeit beteiligen.

Der UN-Fachausschuss äußert sich im Rahmen der Staatenprüfung Deutschlands besorgt darüber, „dass Menschen mit Behinderungen keine sinnvolle und wirksame Partizipation an Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, garantiert wird.“ Der Ausschuss empfiehlt daher, Rahmenbedingungen zu entwickeln „für die inklusive, umfassende und transparente Partizipation von Organisationen, die Menschen mit Behinderungen repräsentieren.“

Dies gilt auch für den LVR. In der weiteren Verfolgung der **Zielrichtung 1 des LVR-Aktionsplans „Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen im LVR aus-gestalten“** geht es darum, die Verwaltung einerseits weiter für das Thema Beteiligung zu sensibilisieren, andererseits zur Durchführung solcher Beteiligungsprozesse zu befähigen. Grundlagen dafür sollen insbesondere in einem **dezernatsübergreifenden Workshop** auf Arbeitsebene erarbeitet werden.

Für die Verwaltungspraxis des LVR besonders relevante Formen der **Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten** sind **Information, Anhörung und Beratung**.

Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen an ihren **persönlichen** (individuellen bzw. partikularen) Angelegenheiten (z.B. im Rahmen personenzentrierter Hilfeplanung) ist nicht Gegenstand dieser Vorlage.

¹ Definition von Partizipation wurde übernommen von: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/was-ist-partizipation/>

Begründung der Vorlage Nr. 14/1822:

Follow up-Staatenprüfung zur UN-Behindertenrechtskonvention: Weiteres Vorgehen des LVR zur Partizipation in öffentlichen Angelegenheiten nach den Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses im Sinne der Zielrichtung 1 des Aktionsplans

Gemäß Vorlage Nr. 14/567 („Abschließende Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur ersten Staatenprüfung Deutschlands“) informierte die Verwaltung über den Abschluss des völkerrechtlichen Prüfungsverfahrens der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK). Es ist beabsichtigt, schrittweise zu allen Empfehlungen der sog. Abschließenden Bemerkungen innerhalb des LVR zu prüfen, inwiefern sich Handlungsbedarf für den LVR ergibt und mit welchen Lösungsansätzen diesem Handlungsbedarf begegnet werden könnte.

Gliederung

1. Sachverhalt: Was sagt der UN-Fachausschuss?
2. Herausforderungen/Problemanzeigen bezogen auf den LVR
 - 2.1 Das Thema Partizipation im LVR-Aktionsplan
 - 2.2 Bisherige Erfahrungen im LVR
 - 2.3 Weitere Anlässe für Partizipation im LVR
 - 2.4 Geeignete Partizipationsformen in der Verwaltung
3. Weiteres Verfahren

1. Sachverhalt: Was sagt der UN-Fachausschuss?

„Partizipation spielt in menschenrechtlichen Diskussionen schon lange eine wichtige Rolle.“² Vor dem Hintergrund einer langen Tradition der Entmündigung von Menschen mit Behinderungen legt die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) auf diesen Aspekt jedoch ein besonderes Gewicht. Die BRK selbst wurde in einem partizipativen Prozess unter Beteiligung vieler Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen erarbeitet.³

Der UN-Fachausschuss äußert sich in **Ziffer 9 und 10 der Abschließenden Bemerkungen** besorgt darüber, „*dass Menschen mit Behinderungen keine sinnvolle und wirksame Partizipation an Entscheidungen, die ihr Leben betreffen, garantiert wird.*“

Der Ausschuss empfiehlt daher, Rahmenbedingungen zu entwickeln „*für die inklusive, umfassende und transparente **Partizipation von Organisationen**, die Menschen mit Behinderungen repräsentieren.*“⁴

² Hirschberg, Marianne (2010): Partizipation – ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention. Positionspapier Nummer 3 der Monitoring-Stelle zur BRK.

³ Düber, M., Rohrmann, A., Windisch, M., (Hrsg.) (2015): Barrierefreie Partizipation. Entwicklungen. Herausforderungen und Lösungsansätze auf dem Weg zu einer neuen Kultur der Beteiligung, S.62.

⁴ Vgl. dazu auch die Position der Selbstvertretungsorganisationen etwa in Düber, M., Rohrmann, A., Windisch, M., (Hrsg.) (2015): Barrierefreie Partizipation. Entwicklungen. Herausforderungen und Lösungsansätze auf dem Weg zu einer neuen Kultur der Beteiligung, S.68.

2. Herausforderungen/Problemanzeigen bezogen auf den LVR

Mit der Zielrichtung 1 (Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen im LVR ausstellen) hat sich der LVR in seinem Aktionsplan BRK schon seit 2014 zum Ziel gesetzt, Menschen mit Behinderungen und ihre Selbstvertretungsorganisationen immer selbstverständlicher an zentralen, sie betreffenden Entscheidungen innerhalb des LVR zu beteiligen. Partizipation im Sinne von Beteiligung soll ein systematischer Bestandteil der Arbeit des LVR sein. Beteiligung ist dabei **kein Selbstzweck**, sondern **dient der Gleichstellung** von Menschen mit Behinderungen und ist ein zielführendes Mittel, um die Qualität von Arbeitsergebnissen zu verbessern.

2.1 Das Thema Partizipation im LVR-Aktionsplan

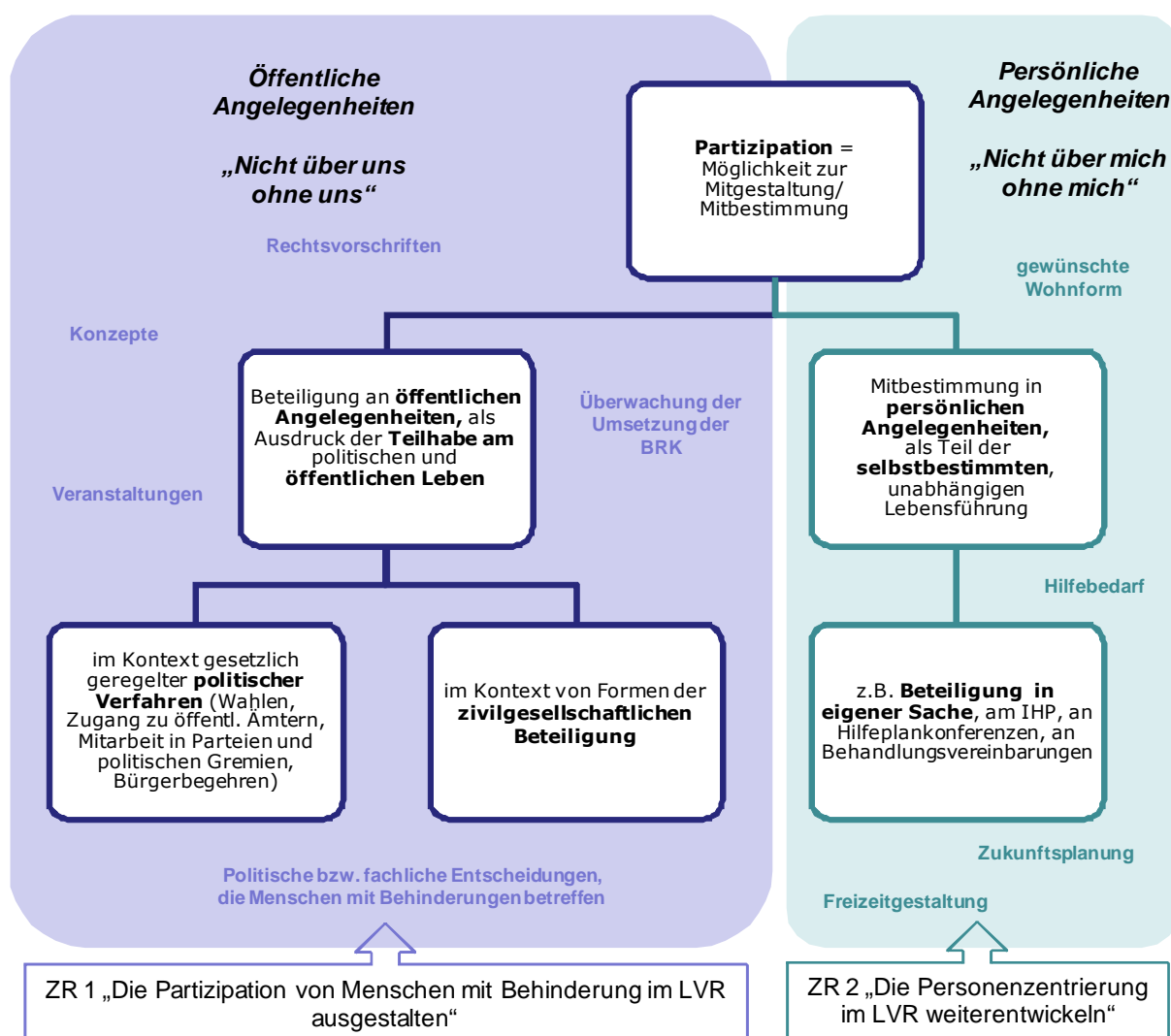
2.1.1 Die zwei Dimensionen von Partizipation

Für die weitere Verfolgung des Themas bietet es sich an, zunächst **zwei Dimensionen von Partizipation** grundsätzlich zu unterscheiden – und zwar abhängig vom Gegenstand und Zweck der Beteiligung (vgl. Abbildung 1):

- Partizipation betrifft zum einen die Mitsprache bzw. Mitbestimmung in bzw. an **öffentlichen Angelegenheiten**, die Menschen mit Behinderungen betreffen („als Expertinnen und Experten aus eigener Sache bzw. Erfahrung“/„Nicht über uns ohne uns“), z.B. die Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften oder politischen Konzepten.
- Partizipation betrifft zum anderen die Beteiligung an Entscheidungen, die **persönliche Angelegenheiten**, d.h. das eigene Leben berühren („als Expertinnen und Experten in eigener Sache“/„Nicht über mich ohne mich“). Zu denken ist hier etwa an die personenzentrierte Hilfeplanung. Diese Dimension von Partizipation spiegelt sich insbesondere in **Zielrichtung 2** des Aktionsplans wider und soll durch die Weiterentwicklung der Personenzentrierung des LVR gestärkt werden wider.

Wenn in **Zielrichtung 1 des LVR-Aktionsplans** von Partizipation die Rede ist, bezieht sich dies in erster Linie auf die zuerst genannte Mitbestimmung in bzw. an **öffentlichen Angelegenheiten** (siehe Abbildung 1, links).

Abbildung 1: Dimensionen von Partizipation im Verhältnis zu den Zielrichtungen 1 und 2 des LVR-Aktionsplans



Quelle: Eigene Darstellung LVR-Anlaufstelle BRK.

2.1.2 Menschenrechtliche Verpflichtungen zur Partizipation

Mit dem in Zielrichtung 1 verankerten Anspruch auf Partizipation bzw. Beteiligung kommt der LVR seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der BRK nach: So sollen Menschen mit Behinderungen „gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können“ (Artikel 29, Absatz a BRK)⁵.

Die Vertragsstaaten haben sich überdies dazu verpflichtet, die Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen an den öffentlichen Angelegenheiten aktiv zu begünstigen, etwa durch die Unterstützung bei der Bildung von Selbstvertretungsorganisationen oder die Unterstützung der Mitarbeit in politischen Parteien und Gremien (Artikel 29, Absatz b BRK).

⁵ Das schließt das aktive und das passive Wahlrecht ein.

Neben der gleichberechtigten „Teilhabe“ an öffentlichen Angelegenheiten im Allgemeinen (s.o.) definiert die BRK zudem **besondere Pflichten zur Partizipation**⁶:

- Menschen mit Behinderungen sind nach Artikel 4, Absatz 3 BRK in jedem Fall dann eng zu konsultieren und aktiv einzubeziehen, wenn es um die „Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens“ geht. Gleiches gilt generell für Entscheidungsprozesse „in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen.“
- Nicht zuletzt ist die Verpflichtung zur Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in Artikel 33, Absatz 3 BRK verankert. So sollen Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen als Teil der Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess, wie die Konvention umgesetzt wird, einbezogen werden und hieran in vollem Umfang teilnehmen.

2.2 Bisherige Erfahrungen im LVR

Hinsichtlich der Partizipation an öffentlichen Angelegenheiten wurde durch den Ausschuss für Inklusion mit seinem **Beirat für Inklusion und Menschenrechte** bereits 2015 ein **Verfahren in der politischen Vertretung** institutionalisiert und seitdem erprobt.

Auch innerhalb der **LVR-Verwaltung** finden bereits verschiedene Formen der Beteiligung der Zivilgesellschaft und insbesondere von Menschen mit Behinderungen bzw. ihren Selbstvertretungsorganisationen in öffentlichen Angelegenheiten statt.

Einige Beispiele:

- Mit Blick auf die Belange der schwerbehinderten Mitarbeiterschaft ist insbesondere die Rolle der Schwerbehindertenvertretungen in den Betrieben und Dienststätten des LVR zu nennen. Diese haben nach § 95 SGB IX die Aufgabe, die Eingliederung schwerbehinderter Menschen zu fördern, deren Interessen zu vertreten und ihnen beratend und helfend zur Seite zu stehen. „Der Arbeitgeber hat die Schwerbehindertenvertretung in allen Angelegenheiten, die einen einzelnen oder die schwerbehinderten Menschen als Gruppe berühren, unverzüglich und umfassend zu unterrichten und vor einer Entscheidung anzuhören.“
- Im LVR-Klinikverbund wird im Zuge der Weiterentwicklung der Psychiatrie seit Jahren ein „Dialog-Ansatz“ verfolgt, d.h. ein systematischer Dialog zwischen Psychiatrie-Erfahrenen, den Angehörigen psychisch kranker Menschen und den professionellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kliniken.
- Das Dezernat Soziales veranstaltet regelmäßige „Werkstatträte-Workshops“.
- Weiterhin gibt es verschiedene Arbeitsgruppen, Arbeitskreise, Beiräte, in denen Arbeitsergebnisse gemeinsam mit Verbändevertreterinnen und -vertretern erarbeitet oder beraten werden (z.B. das sog. Verbändegespräch des Integrationsamtes).

⁶ Das Inklusionsstärkungsgesetz NRW greift diese Anforderungen auch landesgesetzlich auf (vgl. § 9 InklusionsgrundsätzeGesetz).

2.3 Weitere Anlässe für Partizipation im LVR

Ausgehend von diesen Erfahrungen mit der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen in öffentlichen Angelegenheiten geht es nun darum, die Verwaltung weiter für das Thema Beteiligung zu sensibilisieren.

So finden in den laufenden Geschäften der LVR-Verwaltung regelmäßig Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse statt, die die Personengruppe von Menschen mit Behinderungen direkt betreffen und die damit die aktive Einbeziehung ihrer Selbstvertretungsorganisationen als Teil der Zivilgesellschaft im Verhältnis zu sog. Trägern öffentlicher Belange gemäß der BRK sowohl erforderlich als auch inhaltlich gewinnbringend erscheinen lassen.

Zu denken ist etwa an:

- die (Weiter-)Entwicklung von Fachkonzepten, Verfahren und Angeboten, die sich (auch) an Menschen mit Behinderungen richten,
- die Konzeption von Veranstaltungen, die sich speziell an Menschen mit Behinderungen richten oder sich mit Themen von besonderer Relevanz für Menschen mit Behinderungen befassen,
- die Erstellung von Materialien für die Öffentlichkeitsarbeit, die sich (auch) an Menschen mit Behinderungen richten,
- die Planung und Begleitung von wissenschaftlichen Forschungsvorhaben aus dem Bereich der Behindertenpolitik oder
- die Konzeption von Berichten (etwa zum Monitoring der Umsetzung des LVR-Aktionsplans).

Beteiligung kann in allen Phasen stattfinden, während

- der Konzeptionsphase (Planung neuer Aktivitäten)
- der Durchführungsphase (Begleitung und Feinplanung laufender Aktivitäten)
- Auswertungs- und Evaluierungsphase (Rückblick auf beendete Aktivitäten).

Ziel ist es dabei nicht, „Menschen mit Behinderungen“ in allen Verwaltungsschritten vollumfänglich zu beteiligen. Auch nach Einschätzung von Selbsthilfeverbänden würde dies Verwaltung lahm legen und gleichzeitig die Betroffenen überfordern.⁷

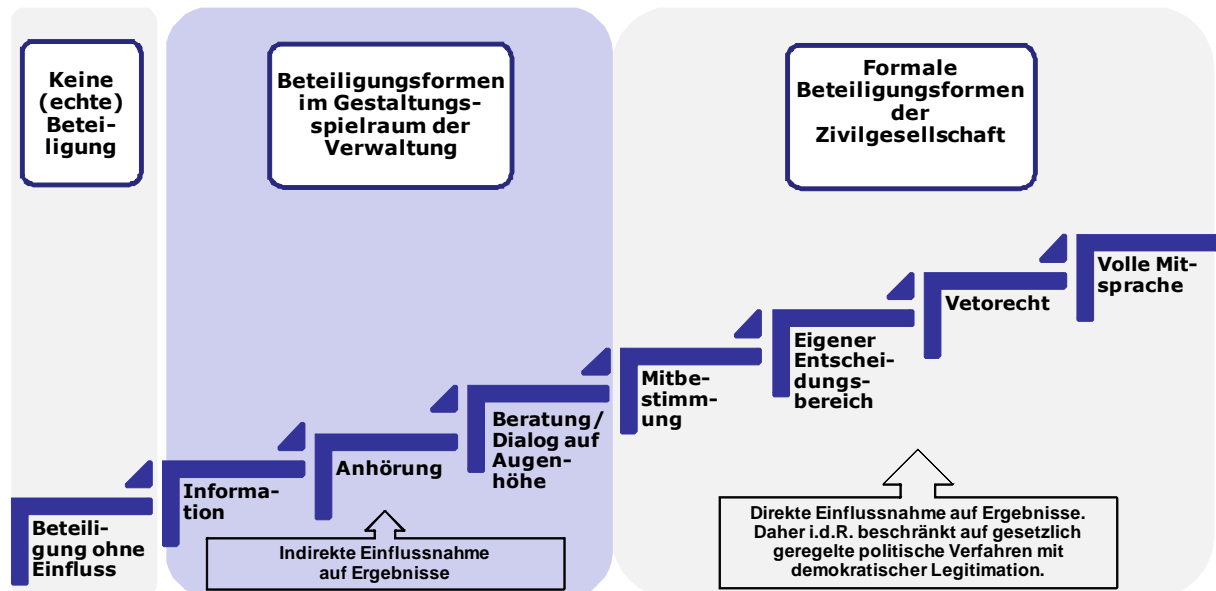
Vielmehr liegt der mit Zielrichtung 1 verbundene systematische Auftrag an den LVR darin, begründete Entscheidungen dazu zu treffen, **ob, wann und wie Beteiligungsformate erfolgreich umgesetzt werden können.**

⁷ ISL (2013): Behindertenselbsthilfe trifft Verwaltung: Dialog beginnen – Partizipation gestalten! Eine Handreichung für Vertretungen von Menschen mit Behinderungen in Brandenburg zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, S.19.

2.4 Geeignete Partizipationsformen in der Verwaltung

Ein guter Orientierungspunkt für geeignete Beteiligungsformate kann das sogenannte „Stufenmodell der Partizipation“ sein, welches im Rahmen des Projektes „Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in den Kommunen stärken!“ der LAG Selbsthilfe NRW verwendet und weiterentwickelt wurde. In einer für den LVR adaptierten Variante lässt sich das Modell wie folgt darstellen:

Abbildung 2: Stufen der Beteiligung



Quelle: Eigene Darstellung LVR-Anlaufstelle BRK. Auf der Basis von: LAG Selbsthilfe NRW (2015): Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in den Kommunen stärken! S.21. Das Modell hier selbst stellt eine Adaption des Modells Stufen der Partizipation nach Arnstein aus dem Jahr 1969 dar.

Noch **keine Partizipation** im Sinne der Zielrichtung 1 findet statt, wenn Beteiligungsformen zur „nachträglichen Legitimierung bereits vorab feststehender Entscheidungen missbraucht werden“⁸ oder Menschen mit Behinderungen zwar gefragt werden, aber ihrer Einschätzung keine tatsächliche Bedeutung beigemessen wird. „Partizipation“ in diesem Sinne wird im LRV unterlassen (Abbildung links).

Formale Beteiligungsformen der direkten Mitbestimmung bis hin zur vollen und gleichberechtigte Mitsprache (Abbildung rechts) liegen außerhalb der Gestaltungsmöglichkeiten der Verwaltung und werden im Rahmen dieser Vorlage nicht weiter behandelt.

Für die Verwaltungspraxis des LVR besonders relevante Formen der Beteiligung sind **Information, Anhörung und Beratung**.⁹

Diese Beteiligungsformen (Abbildung Mitte) entsprechen einem pragmatischen und alltagstauglichen Verständnis von enger Konsultation und aktiver Einbeziehung in der Verwaltung, wie sie in Artikel 4, Absatz 3 BRK gefordert werden.

⁸ Bundeszentrale für politische Bildung (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung, S. 12.

⁹ Im ursprünglichen Stufenmodell der LAG Selbsthilfe werden diese Formen als Vorstufen der politischen Partizipation gefasst.

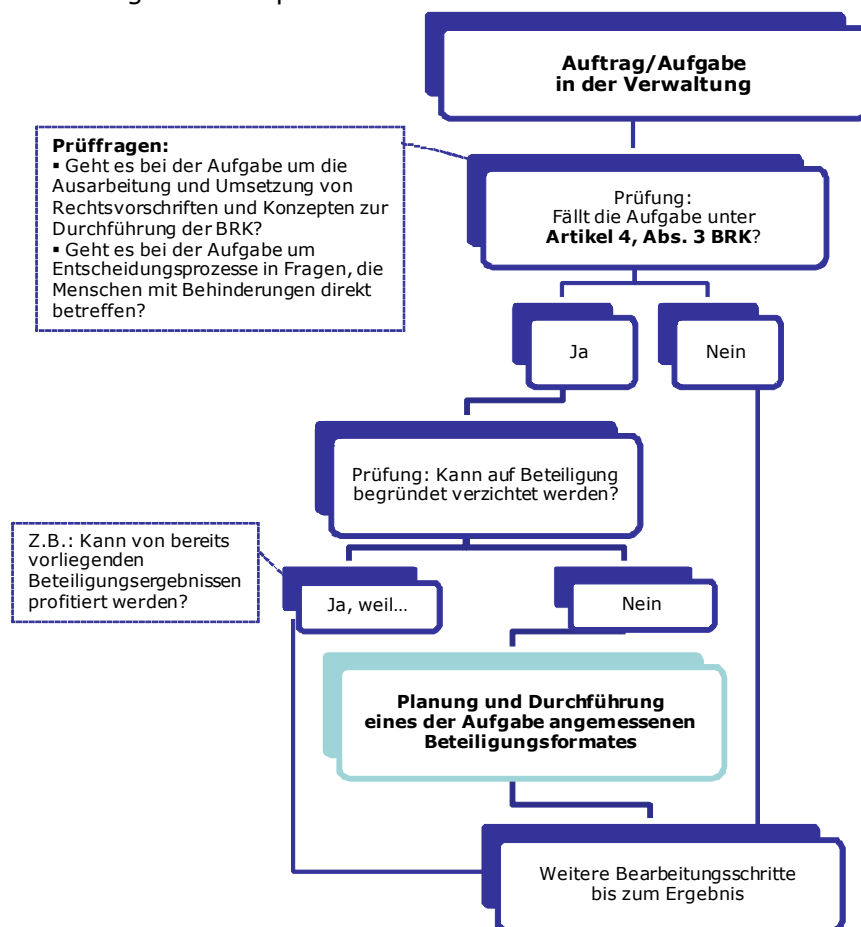
Die drei Beteiligungsformate unterscheiden sich dabei insbesondere darin, wie offen die zur Beteiligung eingeladenen Menschen mit Behinderungen einbezogen werden:

- Mit einer **Information** wird ihnen die Möglichkeit eingeräumt, eine Rückmeldung zu geben, ohne diese jedoch gezielt abzufragen („Kenntnisnahme“). Die Information dient auch und insbesondere der Herstellung von Transparenz.
- Bei einer **Anhörung** werden Menschen mit Behinderungen gezielt nach ihren Einschätzungen zu bestimmten Themenstellungen befragt. Sie können zu einem Sachstand oder Arbeitsergebnis Stellung nehmen.
- Eine **Beratung** zeichnet sich idealtypisch dadurch aus, dass die beteiligten Menschen mit Behinderungen und weitere Akteure auf Augenhöhe miteinander in einen offenen Diskussionsprozess eintreten.

Durch Information, Anhörung und Beratung werden Menschen mit Behinderungen indirekte Formen der Einflussnahme auf öffentliche Angelegenheiten ermöglicht, auf dem Wege von Argumentation und Überzeugung. Die letzte **Verantwortung verbleibt aber bei der Verwaltung**.

Ein solches Vorgehen ließe sich wie folgt darstellen:

Abbildung 3: Ablaufprozess



Quelle: Eigene Darstellung LVR-Anlaufstelle BRK.

Einer positiven „Kultur der Beteiligung“ grundsätzlich zuträglich ist neben der beschriebenen anlassbezogenen Partizipation auch die **Institutionalisierung von Begegnung und Meinungsaustausch „auf Augenhöhe“**, z.B. durch regelmäßig wiederkehrende Kontakt- oder Verbändegespräche mit relevanten zivilgesellschaftlichen Akteuren, wie sie etwa aus Dezernat 5 und 7 bekannt sind. Auch der geplante „LVR-Dialog Inklusion und Menschenrechte“ (vgl. Vorlage Nr. 14/1378/1) im Rahmen des Berichtswesens zum LVR-Aktionsplan zur Umsetzung der BRK könnte zukünftig ein geeignetes Forum sein.

3. Weiteres Verfahren

Bei der weiteren Verfolgung der Zielrichtung 1 geht es primär um zwei Ziele: 1. Um die Sensibilisierung für das Thema Partizipation in der Verwaltung und 2. um die Befähigung zu erfolgreichen Beteiligungsprozessen (s.o.).

Die inhaltliche **Gesamtkoordination** der Aktivitäten zu Zielrichtung 1 übernimmt die LVR-Anlaufstelle BRK (Stabsstelle Inklusion und Menschenrechte). Die konkrete Ausgestaltung und Durchführung der Aktivitäten erfolgt im Sinne des Mainstreaming-Ansatzes in den sachlich federführenden Dezernaten.

Geplant sind die folgenden Maßnahmen:

- a) In einem **dezernatsübergreifenden Workshop** mit interessierten Akteuren auf Arbeitsebene der Verwaltung erfolgt ein Austausch darüber, welche Erfahrungen schon mit Beteiligungsformaten gemacht wurden und wie die Planung und Umsetzung erfolgreicher Beteiligungsschleifen unterstützt werden kann. Denkbare Instrumente wären z.B. ein „Methodenkoffer Partizipation“, die Sammlung und Aufbereitung von Good-Practice-Beispielen oder die Erarbeitung von Qualitätsstandards.
- b) Im Rahmen des Projektes zur Erarbeitung des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK wurde eine regelmäßige Einbindung der Gesamtschwerbehindertenvertretung bereits erprobt. In einem **Gespräch zwischen Gesamtschwerbehindertenvertretung und LVR-Anlaufstelle BRK** soll ausgelotet werden, welche Rolle die Gesamtschwerbehindertenvertretung – über ihren eigentlich gesetzlichen Auftrag für die schwerbehinderte Mitarbeiterschaft hinaus – im Rahmen der weiteren Ausgestaltung der zivilgesellschaftlichen Beteiligung im LVR spielen will und kann.
- c) Um innerhalb des Verbandes weiter für das Thema zu sensibilisieren und zu werben, wird Partizipation bzw. Beteiligung im Sinne der Zielrichtung 1 als grundsätzliches Gebot der BRK in den Aktivitäten zur Verfolgung der Zielrichtung 9 des LVR-Aktionsplans BRK **„Menschenrechtsbildung im LVR systematisch betreiben“** explizit aufgegriffen.