



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Analyse

Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechts- konvention auf Landesebene

Entwicklung, Umsetzung und Fortschreibung
aus menschenrechtlicher Perspektive

Frieder Kurbjeweit



Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

Der Autor

Frieder Kurbjewit ist Politikwissenschaftler und seit 2020 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Dort begleitet er die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin und befasst sich darüber hinaus insbesondere mit dem Thema Politische Partizipation. Für die Monitoring-Stelle berät er regelmäßig Bundesländer in Bezug auf ihre Aktionspläne.

Die vorliegende Analyse gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.



Analyse

Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechts- konvention auf Landesebene

Entwicklung, Umsetzung und Fortschreibung
aus menschenrechtlicher Perspektive

Frieder Kurbjewit

Inhalt

| | |
|------------------------|----------|
| Zusammenfassung | 7 |
|------------------------|----------|

| | |
|---------------------|----------|
| 1 Einleitung | 8 |
|---------------------|----------|

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2 Der Landesaktionsplan als Instrument – Entwicklungen in den Bundesländern | 11 |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

| | | |
|------|--------------------------------------------------------------|----|
| 2.1 | Rolle des Bundes und der Kommunen | 11 |
| 2.2 | Schlankere Pläne und konkretere Maßnahmen | 12 |
| 2.3 | Timing und Legislaturperioden | 13 |
| 2.4 | Zeitliche Abfolge von Teilhabebericht und Aktionsplan | 14 |
| 2.5 | Barrierefreiheit bei der Partizipation | 14 |
| 2.6 | Institutionelle Infrastruktur und Ressourcen der Beteiligten | 15 |
| 2.7 | Parlamentarische Begleitung | 17 |
| 2.8 | Digitalisierung | 17 |
| 2.9 | Dynamisierung | 18 |
| 2.10 | Empfehlungen | 18 |

| | | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3 | Der Landesaktionsplan als Prozess – Partizipation von Menschen mit Behinderungen | 19 |
| <hr/> | | |
| 3.1 | Vorbereitung des Verfahrens und des Partizipationsprozesses | 20 |
| 3.2 | Erarbeitung des Aktionsplans | 22 |
| | 3.2.1 Auftakt und erste Ideensammlung | 23 |
| | 3.2.2 Entwicklung der Maßnahmen | 25 |
| | 3.2.3 Reflexion zur Qualität des Ergebnisses | 29 |
| | 3.2.4 Würdigung und Verabschiedung | 29 |
| | 3.2.5 Veröffentlichung und Bereitstellung | 30 |
| 3.3 | Umsetzungsbegleitung | 32 |
| 3.4 | Zwischenbericht und Öffnungsklausel | 33 |
| 3.5 | Empirische Phase | 36 |
| | 3.5.1 Teilhabebericht | 36 |
| | 3.5.2 Evaluation | 38 |
| 3.6 | Nachbereitung und Dynamisierung | 40 |
| 4 | Fazit | 43 |
| <hr/> | | |
| 5 | Literaturverzeichnis | 44 |
| <hr/> | | |

Zusammenfassung

Landesaktionspläne sind ein wesentliches Instrument zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in den deutschen Bundesländern. Es existiert mittlerweile ein breiter Erfahrungsschatz rund um Aktionspläne, von der Konzeption über die Umsetzung bis zur Fortschreibung.

Die vorliegende Analyse untersucht die Prozesse im Zusammenhang mit den Aktionsplänen und verdeutlicht, welche Ansätze sich bewährt haben. Dabei stellt sie insbesondere gute und überzeugende Lösungen zur Erfüllung menschenrechtlicher Mindeststandards hinsichtlich der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen vor.

Anhand von vorhandenem Dokumentationsmaterial und Interviews mit den Behindertenbeauftragten der Länder beziehungsweise deren Geschäftsstellen identifiziert die Analyse aktuelle Trends bei der Arbeit mit Aktionsplänen. Es wird deutlich, dass Partizipation eine zentrale Herausforderung darstellt. Ein Ergebnis dieser Analyse ist allerdings, dass mittlerweile eine Vielzahl geeigneter Ansätze in den Ländern verwirklicht wurden, mithilfe derer es gelingen kann, den Anforderungen der UN-BRK auch in dieser Hinsicht gerecht zu werden. Wenn Länder daran scheitern, Prozesse partizipativ und transparent zu gestalten, dann ist dies in der Regel die Folge mangelnden Ressourceneinsatzes oder fehlender politischer Priorisierung.

1 Einleitung

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Fachausschuss) hatte 2015 in seinen Abschließenden Bemerkungen zur ersten Staatenprüfung Deutschlands empfohlen, dass „die Bundesregierung, alle Landesregierungen und Kommunalverwaltungen übergreifende menschenrechtsbasierte Aktionspläne aufstellen“.¹ Neun Jahre später ist festzustellen, dass sich inzwischen zahlreiche öffentliche Akteure in Deutschland bis hinunter auf die kommunale Ebene Aktionspläne gegeben haben. Im Frühling 2021 hat mit Berlin auch das letzte deutsche Bundesland einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verabschiedet. Einige Bundesländer, die früh begonnen haben, mit dem Instrument Aktionsplan zu arbeiten, befinden sich bereits im zweiten oder dritten Fortschreibungsverfahren. Im Rahmen der zweiten Staatenprüfung im Sommer 2023² schloss der Fachausschuss an seine vorangegangene Empfehlung an, indem er insbesondere den Ländern empfahl, ihre Aktionspläne stärker an den Verpflichtungen durch die UN-BRK auszurichten³ und sich darin besser untereinander abzustimmen⁴.

Der Politikansatz Aktionsplan ist weiterhin ein alternativloses menschenrechtliches Instrument, um die Inhalte der Konvention im Sinne des Disability Mainstreamings, also der Beachtung der Verpflichtungen aus der UN-BRK, in allen Aspekten staatlichen Handelns und in allen Politikbereichen zu verankern.⁵ Kein anderer Ansatz ist derart geeignet, die inhaltlich-programmatischen Vorgaben der UN-BRK umfassend aufzugreifen und unmittelbar in Regierungshandeln zu übersetzen.

Neue Hinweise der Vereinten Nationen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen⁶ und den für die Umsetzung notwendigen Strukturen können in Aktionsplänen zügig und konkret aufgegriffen werden.

UN-Behindertenrechtskonvention

Das „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) wurde am 13. Dezember 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. International ist es am 3. Mai 2008 in Kraft getreten, nachdem es 20 Staaten ratifiziert hatten. Die Bundesrepublik Deutschland hat die UN-BRK am 24. Februar 2009 ratifiziert. Nach den Regularien der Konvention trat sie am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft und ist seitdem geltendes Recht im Rang eines Bundesgesetzes, welches von allen staatlichen Stellen umgesetzt werden muss. Die für Deutschland verbindliche Konvention enthält Prinzipien (zum Beispiel Nichtdiskriminierung, Chancengleichheit, Selbstbestimmung, Inklusion), Verpflichtungen (zum Beispiel Partizipation, Bewusstseinsbildung, Zugänglichkeit) und einzelne Rechte (bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte). Ziel der Konvention ist der volle und gleichberechtigte Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen.

1 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 8 b).

2 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023), Ziff. 7 f), 8 b), f).

3 Der Fachausschuss spricht die Notwendigkeit von langfristigen Strategien und Aktionsplänen immer wieder in seinen Abschließenden Bemerkungen an. Siehe etwa: ebd., Ziff. 62 a).

4 Ebd., Ziff. 8 f).

5 Grundlegende Standards zu menschenrechtlichen Aktionsplänen haben die Vereinten Nationen formuliert: UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2002). Zu Disability Mainstreaming siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2024a).

6 Siehe dazu die im September 2023 verabschiedeten Abschließenden Bemerkungen zur Staatenprüfung Deutschlands, die jüngsten Allgemeinen Bemerkungen zu Arbeit (2022) sowie zu Partizipation (2018) sowie die voraussichtlich 2024 erscheinende Allgemeine Bemerkung zu Artikel 11 (Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen).

UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Fachausschuss) überwacht die weltweite Umsetzung der Konvention. Er besteht aus 18 Expert*innen, die Mehrzahl von ihnen Menschen mit Behinderungen, und trifft sich zwei Mal im Jahr im Genf. Dort berät der Ausschuss jeweils über die Umsetzung der Konvention in ausgewählten Vertragsstaaten, veröffentlicht als Ergebnis dieser Prüfung die „Abschließenden Bemerkungen“, überprüft Individualbeschwerden oder verabschiedet „Allgemeine Bemerkungen“, die sich mit einzelnen Artikeln der UN-BRK auseinandersetzen und diese auslegen. Die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland wurde 2015 und 2023 vom Fachausschuss geprüft.⁷

Allgemeine Bemerkungen zur Auslegung der UN-Menschenrechtsverträge

Die menschenrechtlichen Fachausschüsse der Vereinten Nationen äußern sich regelmäßig zum Verständnis und zur Auslegung der Menschenrechtsverträge. Im englischen Original werden diese Dokumente als General Comments oder auch General Recommendations und im Deutschen als Allgemeine Bemerkungen bezeichnet. Die Fachausschüsse nehmen darin Stellung zur inhaltlichen Bedeutung und Tragweite des Vertrages, für den sie zuständig sind, und liefern eine völkerrechtliche Interpretation einzelner Rechte und Bestimmungen. In diesem Rahmen stellen sie Querbezüge zu anderen Artikeln der jeweiligen Menschenrechtskonvention her, beschreiben die konkreten Verpflichtungen der Vertragsstaaten für die Einhaltung und Umsetzung der Konvention und sprechen konkrete Handlungsempfehlungen aus.

Die Debatte um die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen hat seit der 2018 erschienenen Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen noch einmal an Dynamik gewonnen. Nachdrücklich wird dort auf das Partizipationsgebot der Konvention hingewiesen, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung und Durchführung von politischen Konzepten zur Umsetzung der UN-BRK aktiv einzubinden (Art. 4 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 3 UN-BRK). Zudem hat der Fachausschuss Deutschland schon mehrfach ausdrücklich aufgefordert, dem Partizipationsgebot in Aktionsplänen stärker Rechnung zu tragen.⁸

In ihren Konsultationen mit der behindertenpolitischen Zivilgesellschaft und im Austausch mit den Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen stellt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (Monitoring-Stelle) immer wieder fest, dass es einen großen Bedarf gibt, die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern und das Instrument Aktionsplan dahingehend weiterzuentwickeln. Gleichzeitig existiert bereits eine Vielzahl geeigneter Vorgehensweisen in den Ländern, um diesen Anspruch modern und zeitgemäß zu verwirklichen.

Während sich frühere Handreichungen der Monitoring-Stelle⁹ zu Aktionsplänen in erster Linie mit Konzeption und Inhalten beschäftigten, sollen im Folgenden daher alle für einen Aktionsplan erforderlichen Prozessschritte ausführlich behandelt und Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie sie partizipativ gestaltet werden können. Um Anregungen für diese notwendige Weiterentwicklung zu geben, stellt die Analyse die unterschiedlichen Phasen vor, die ein Plan von der Neufassung bis zur Fortschreibung durchläuft, identifiziert Beispiele guter Praxis aus den Bundesländern¹⁰ und spricht für alle Phasen des Plans Handlungsempfehlungen aus, insbesondere zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen.

⁷ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023).

⁸ Zum Beispiel in Ziffer 53 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7. Sie dazu: UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018).

⁹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2019, 2020b).

¹⁰ Die Monitoring-Stelle hat sich bemüht, besonders prägnante Beispiele auszuwählen, die gut und öffentlich zugänglich dokumentiert wurden.

Für die Analyse wurden die Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen¹¹ zu den Erfahrungen mit Aktionsplänen in ihrem jeweiligen Bundesland befragt. Die Beauftragten sind deshalb geeignete Interviewpartner*innen mit besonderer Expertise, weil sie sowohl mit der behindertenpolitischen Zivilgesellschaft in Kontakt stehen als auch einen guten Überblick über den Stand und die Entwicklung administrativer Verfahren haben. Die Gespräche wurden im Zeitraum von Februar 2022 bis August 2022 mit dem Ziel geführt, bewährte Praxis zu erheben und anderen Bundesländern zugänglich zu machen. Vorläufige Erkenntnisse wurden der Runde der Landesbeauftragten im Frühling 2022 vorgestellt. Um die Analyse nach der deutschen Staatenprüfung zu aktualisieren, fanden weitere Gespräche Ende 2023 und im Frühling 2024 statt. Bei denjenigen Bundesländern, die über eine eigene Monitoring-Stelle, angesiedelt am Deutschen Institut für Menschenrechte, verfügen (aktuell Berlin, Saarland und Nordrhein-Westfalen), wurden statt Interviews die eigenen Erkenntnisse aus der kontinuierlichen Begleitung durch diese Monitoring-Stelle zugrunde gelegt; ebenso im Falle Niedersachsens, dessen drei

bisherige Aktionspläne 2022 unter Beteiligung der Monitoring-Stelle evaluiert wurden und wo diese auch mit der inhaltlichen Begleitung der Workshops zur Fortschreibung beauftragt war.

Zum Inhalt, den menschenrechtlichen Qualitätskriterien und der handlungsorientierten Ausgestaltung von Aktionsplänen hat die Monitoring-Stelle bereits in der 2020 veröffentlichten Analyse „Zukunftspotenzial entfalten. Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ umfangreich informiert.¹² In der vorliegenden Analyse werden diese Aspekte daher nicht erneut aufgegriffen. Darüber hinaus liegen seit April 2024 erste Ergebnisse einer Studie zu Aktionsplänen in den Kommunen des Zentrums für Planung und Entwicklung Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen und der Monitoring-Stelle vor.¹³ Demnach gibt es in 41 Prozent der untersuchten Kommunen systematische Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK. Aufgrund gesetzlicher Regelungen und unterschiedlicher Planungstraditionen gibt es zwischen den Bundesländern allerdings große Unterschiede.

11 Die Amtsbezeichnung unterscheidet sich hier je nach Bundesland. Im Folgenden verwendet die Analyse die Begriffe „Landesbeauftragte*r“ oder kurz „Beauftragte*r“. In zwei Fällen wurden in Vertretung, etwa aufgrund eines kurz zuvor erfolgten Amtsantritts, Mitarbeiter*innen der Beauftragten befragt.

12 Siehe Kapitel 4 in Deutsches Institut für Menschenrechte (2020b), S. 19–53.

13 Bertelmann u.a. (2024); Deutsches Institut für Menschenrechte (2024b).

2 Der Landesaktionsplan als Instrument – Entwicklungen in den Bundesländern

Die Bundesländer setzen ihre Pflicht zur Umsetzung der UN-BRK weiterhin mithilfe von Aktionsplänen um. Ihr Engagement mit Bezug auf dieses Instrument ist ungebrochen. Jedes Bundesland ist in dieser Richtung aktiv. 2021 legten Berlin, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein neue Pläne vor. 2022 folgten Nordrhein-Westfalen und das Saarland. Sachsen, Brandenburg und Hamburg schrieben ihre Pläne 2023 fort. Bremen und Baden-Württemberg stehen 2024 vor der Veröffentlichung ihrer Aktionspläne. Niedersachsen hat seine drei bisher abgeschlossenen Pläne 2022 evaluieren lassen und befindet sich derzeit in der Fortschreibungsphase.¹⁴ In Bayern ist der seit 2019 aufgrund der Coronakrise ausgesetzte Fortschreibungsprozess im Frühling 2023 wieder angelaufen. Der Koalitionsvertrag der rheinland-pfälzischen Regierung sieht für die Mitte der Wahlperiode (2021–2026) eine Neufassung des Aktionsplans vor¹⁵ und auch die hessische Regierungskoalition beabsichtigt in der laufenden Legislatur bis 2028, einen neuen Plan zu erstellen.¹⁶

Die Beschäftigung mit den Aktionsplänen zeigte, dass die einzelnen Länder bei der Arbeit an und mit diesem Instrument vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Im Folgenden wird vorgestellt, welche grundsätzlichen und alle Länder betreffenden

Erkenntnisse sich im Zuge der Recherche ergaben. Im Sinne der vom UN-Fachausschuss empfohlenen besseren Koordination unter den Ländern¹⁷ sollte die hier angelegte vergleichende Perspektive berücksichtigt werden, wenn es darum geht, das Handlungsinstrument Aktionsplan mit menschenrechtlichem Anspruch zu verbessern.

2.1 Rolle des Bundes und der Kommunen

In der frühen Phase der Umsetzung der UN-BRK in Deutschland ist die Bundesregierung vorangegangen¹⁸ und hat mit dem ersten Nationalen Aktionsplan von 2011, dem Bundesteilhabereport 2013 und insbesondere mit dem zweiten Nationalen Aktionsplan 2016 Standards hinsichtlich Form, Inhalt und Prozessen gesetzt, an denen sich die Bundesländer lange Zeit orientiert haben. In den Interviews mit den Landesbeauftragten wurde allerdings deutlich, dass der Bund seine Vorbildfunktion bei Aktionsplänen inzwischen verloren hat. Als Referenzpunkt spielen die Aktivitäten des Bundes aktuell keine Rolle, mit Ausnahme des Verfahrens zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an der Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans 2.0. Dessen Ergebnisse werden von mehreren Landesbehindertenbeauftragten

14 Siehe in Reihenfolge der Nennung: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021a); Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration Sachsen-Anhalt (2021); Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (2021); Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport Mecklenburg-Vorpommern (2021); In Schleswig-Holstein handelt es sich um eine grundlegende Überarbeitung und Fokussierung des Plans. Landesregierung Schleswig-Holstein (2022); Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2022); Transfer / Saarländisches Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2022); ISG Institut für Sozialforschung / Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (2023); Brandenburgisches Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz (2023); Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2024); Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (2023); Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte (2022).

15 SPD Rheinland-Pfalz / Bündnis 90/Die Grünen Rheinland-Pfalz, FDP Rheinland-Pfalz (2021), S. 109.

16 CDU Hessen / SPD Hessen (2023), S. 85.

17 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023), Ziff. 8 f).

18 Schneller war lediglich Rheinland-Pfalz 2010. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz (2010).

jedoch als enttäuschend charakterisiert. Der Transfer von guter Praxis von der Bundes- auf die Länderebene scheint derzeit zum Erliegen gekommen zu sein und die Länder orientieren sich stärker aneinander als am Bund. Die Beauftragten berichteten von unterschiedlichen kleineren Arbeitszusammenhängen zwischen den einzelnen Bundesländern, in denen sie sich gegenseitig beraten. Dabei gehe es vor allem um Detailthemen wie die Ausgestaltung der Teilhabeberichterstattung oder die Digitalisierung der Arbeit mit dem Aktionsplan.

Die Bundesländer fungieren in der Wahrnehmung mehrerer Beauftragter vielerorts als Transmissionsriemen in der Umsetzung der UN-BRK und haben Anteil daran, dass die kommunale Ebene inzwischen verstärkt mit Aktionsplänen arbeitet und sich dabei häufig an der Landesebene orientiert.¹⁹ In den Ländern besteht deshalb ein großes Bedürfnis, Landes- und kommunale Pläne miteinander zu verknüpfen. Viele Landesbehördenbeauftragte brachten der Monitoring-Stelle gegenüber zum Ausdruck, dass der Landesebene allein oft die notwendigen Kompetenzen für tiefgreifende Veränderungen fehlen. Betroffene profitierten vor allem von Maßnahmen, die vor Ort im Alltag ankämen und die lägen eher selten direkt in alleiniger Landesverantwortung. Durch den bloßen Aufruf an andere Akteure, ihren Teil zur Umsetzung beizusteuern, könne dahingehend zu wenig erreicht werden. Vielmehr könnten nachhaltige Veränderungen nur dann gelingen, wenn bereits bei der Erstellung des Aktionsplans darauf geachtet werde, dass Maßnahmen auf unterschiedlichen föderalen Ebenen ineinandergreifen müssen. Das Projekt „UN-BRK in den Kommunen“ der Universität Siegen und der Monitoring-Stelle arbeitete heraus, dass ein hoher Bedarf nach Austausch zu qualitativen Aspekten der Planung (gelingende Partizipation, Orientierung an der UN-BRK und verbindliche Maßnahmenformulierung) besteht.²⁰ Auch bedarf es fortlaufender Impulse, um mehr Kommunen zur Arbeit mit Aktionsplänen zu

motivieren, sodass die UN-BRK im Lebensalltag der Bürger*innen Verbindlichkeit entfaltet.

Thüringen sticht in dieser Hinsicht besonders hervor. Der Landesgesetzgeber hat nicht nur die Landesregierung, sondern auch die Landkreise und kreisfreien Städte gesetzlich dazu verpflichtet, Maßnahmenpläne zu erstellen.²¹ Beim Landesbeauftragten wurde ein eigener Fördertopf eingerichtet, aus dem Projekte in kommunalen Aktionsplänen gefördert werden können. Ziel ist es, mithilfe von Aktionsplänen langfristige kommunale Planungsprozesse anzuregen und enger begleiten zu können.²² Vor dem Hintergrund, dass viele Kommunen zum Ausdruck bringen, zu stark auf sich gestellt zu sein, bemüht sich der Landesbeauftragte aktuell um die Einrichtung einer Beratungsstelle, die die Kommunen bei der Erstellung von Aktionsplänen unterstützen soll.

2.2 Schlankere Pläne und konkretere Maßnahmen

In der Gesamtschau wird deutlich, dass die Bundesländer die Bedeutung der Aktionspläne weiterhin anerkennen, das Instrument heute aber eine andere Funktion erfüllt als noch zu Beginn der Umsetzung der UN-BRK. Als die ersten Aktionspläne entstanden, musste das menschenrechtliche Modell von Behinderung zunächst grundsätzlich erklärt und heute geläufige Konzepte wie „Inklusion“ oder „Disability Mainstreaming“ mussten überhaupt erst eingeführt werden. Entsprechend wurden in großen Suchbewegungen innerhalb der Ministerien Pläne mit einer enormen Menge an Maßnahmen entwickelt, die entweder eine große Zahl von ohnehin laufenden Daueraufgaben umfassten oder aber sehr kleinteilig waren, während sie Kernanliegen der UN-BRK auswichen, etwa indem sie keine Maßnahme zum Rückbau segregierender Sondersysteme enthielten.

Die bisher vorliegenden Evaluationen von Landesaktionsplänen heben hervor, dass die Wirksamkeit

¹⁹ Auch spielen landespolitische Rahmenbedingungen eine Rolle für kommunale Aktionspläne (Bertelmann u.a. (2024), S. 107–108).

²⁰ Ebd.

²¹ Siehe Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG) § 6 Absatz 3.

²² Thüringer Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderungen (2024).

eines Aktionsplans unmittelbar mit der Handlungsorientierung von Zielen und Maßnahmen zusammenhängt. **Ziele** sollten kohärent sein, also sinnvoll aneinander anschließen, sodass in der Gesamtschau eine menschenrechtliche Strategie im Sinne einer vollständigen und systematischen Umsetzung der Konvention erkennbar wird. Insbesondere sollten sich Ziele nicht widersprechen. **Maßnahmen** müssen so detailliert formuliert sein, dass ihre Durchführung nachprüfbar ist und der Verwaltung die Anwendung in der Praxis insofern leicht machen, als sie sich im Hinblick auf Zuständigkeiten und Finanzierung in die vorhandenen Strukturen und Abläufe einordnen lassen.²³ **Prozesse** sollten so gestaltet werden, dass der Aktionsplan Partizipation ermöglicht und ein flexibles Instrument darstellt, an und mit dem gut gearbeitet werden kann.

Den Angaben der Landesbehindertenbeauftragten zufolge sind inzwischen bei den federführenden Ministerien Anstrengungen zu erkennen, bei künftigen Aktionsplänen die Anzahl der Maßnahmen zu reduzieren, ihre Qualität jedoch möglichst zu erhöhen.²⁴ Länderübergreifend sollen eher weniger, aber besonders geeignete und sorgfältig formulierte Ziele und Maßnahmen ausgewählt werden, die an den wichtigen Schnittstellen in landespolitischer Verantwortung greifen und als „Türöffner“ auch in andere Ebenen wie Kommunen oder große öffentliche Einrichtungen wie Universitäten hineinwirken können. Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass Aktionspläne nicht ausschließlich als statische Top-down-Anweisung, sondern als dynamische Multiplikatoren fungieren sollten, die weitere Entwicklungen anstoßen. Die Konvention soll also nicht ausschließlich durch die im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen umgesetzt werden, sondern diese Maßnahmen sollen im Sinne eines Spill-over-Effekts zusätzliche, darüber hinausgehende Aktivitäten auslösen, etwa weil sie ein Umdenken der Verantwortlichen anstoßen oder durch eine Maßnahme weitere Veränderungen notwendig werden.

Niedersachsen hat sich an einer entsprechenden Empfehlung aus der Evaluation seiner Aktionspläne²⁵ orientiert und begann im Frühsommer 2023 einen Beteiligungsprozess, in dem zu jedem Handlungsfeld des Aktionsplans nur drei bis fünf, dafür aber konkrete Ziele formuliert werden sollten (zu den Zielformulierungen für die einzelnen Handlungsfelder siehe die Einführung zu Kapitel 3.2.)

2.3 Timing und Legislaturperioden

Der Erfolg eines Aktionsplans hängt stark vom richtigen Timing ab. Mehrere Landesbeauftragte berichteten, dass die Aktionspläne ihrer Bundesländer ihr Potenzial nicht voll entfalten konnten, weil sie erst zum Ende einer Legislaturperiode erarbeitet worden sind. Demnach wurde viel Arbeit in Pläne investiert, bei denen unklar war, ob Folgereregierungen sich daran gebunden sehen oder ob sie andere inklusionspolitische Ziele verfolgen würden. In Rheinland-Pfalz bestanden bei den Fortschreibungsprozessen zum Aktionsplan sowohl 2015 als auch 2020 große Ungewissheiten hinsichtlich der anstehenden Landtagswahlen. Der Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen bedauerte dies 2015 und kritisierte die erneute entsprechende Handhabung 2020.²⁶ In Nordrhein-Westfalen hatte die Zielvorgabe, den Aktionsplan noch bis zum Ende der Legislatur im Frühling 2022 fertigzustellen, Zeitdruck im Partizipationsprozess zur Folge. In Bayern stockt die Entwicklung des Aktionsplans derzeit (Sommer 2024). Die 2023 angetretene Landesregierung droht daher den idealen Zeitpunkt für die Neufassung des Plans zu verpassen. Niedersachsen gestaltet seine Prozesse aktuell so, dass der Aktionsplan die ganze Legislatur bis 2027 abdeckt, sodass fortan ein idealtypischer Fortschreibungsrhythmus möglich ist (zur politischen Begleitung der Veröffentlichung siehe Kapitel 3.2.4).

²³ Siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2020b), Kapitel 4.1 (S. 19–21) und 4.4 (S. 26–30) und Deutsches Institut für Menschenrechte (2019), Kapitel 4 (S. 3–6).

²⁴ Siehe exemplarisch: Brandenburgisches Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2017), S. 72.

²⁵ Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte (2022).

²⁶ Rheinland-Pfälzisches Ministerium für Gesundheit, Arbeit, Soziales und Demografie (2015); Rheinland-Pfälzisches Ministerium für Gesundheit, Arbeit, Soziales und Demografie (2021).

Nach Ansicht der befragten Landesbehindertenbeauftragten ist es wichtig, dass ein Aktionsplan nicht für sich steht, sondern sich in eine breitere inklusionspolitische Strategie einfügt, also erkennbar einen klaren Platz im politischen Programm der Regierung einnimmt. Eine solche Strategie kann am besten zu Beginn einer Legislaturperiode im Koalitionsvertrag konturiert und im Aktionsplan konkretisiert werden. Über einen Aktionsplan zu Beginn der Legislaturperiode kann außerdem der Modus der Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Regierung eingeübt und abgestimmt werden. So aufgebaute Kontakte und Strukturen können im Verwaltungshandeln auch fortlaufend genutzt werden, um die Expertise der Expert*innen in eigener Sache in die Entwicklung politischer Programme oder von Gesetzentwürfen einzubringen.

2.4 Zeitliche Abfolge von Teilhaberbericht und Aktionsplan

Voraussetzung für einen guten Aktionsplan ist, dass die verschiedenen Phasen des Aktionsplanzyklus sinnvoll aufeinander aufbauen. Wichtig dabei ist zum einen, zunächst einen Teilhaberbericht zu erstellen, um die Entwicklung eines Aktionsplans auf eine solide empirische Basis zu stellen. Zum anderen gilt es, einen auslaufenden Plan rechtzeitig vor einer Neufassung zu evaluieren. Sachsen hat beides mit seinem Aktionsplan 2023 idealtypisch getan.²⁷ Auch Nordrhein-Westfalen hat Teilhaberbericht und Aktionsplan nun in dieser Reihenfolge miteinander verknüpft (Zu den Details und Empfehlungen zum Thema siehe Kapitel 3.5.1).

Teilhaberbericht zu den Lebenslagen und der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen

Artikel 31 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, zu erheben und zu veröffentlichen, die den Umsetzungsstand der UN-BRK wiedergeben und es ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung des Übereinkommens zu

entwickeln. Nur mit einer datenbasierten Teilhaberberichterstattung können menschenrechtliche Problemlagen erfasst und darauf aufbauend politische Maßnahmen zur besseren Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen geplant werden. Teilhaberberichte sollten umfassend an der UN-BRK ausgerichtet sein, also insbesondere ihre Umsetzung in allen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderungen darstellen. Die Berichterstattung sollte sich daher nicht auf eigene Verwaltungsdaten beschränken, sondern weitere Datenquellen wie den Mikrozensus und das sozioökonomische Panel (SOEP) einbeziehen. Daher sollte ein Teilhaberbericht im Auftrag des Landes von einem entsprechend qualifizierten externen sozialwissenschaftlichen Dienstleister erstellt werden. Der Erstellungsprozess sollte von einem wissenschaftlichen Beirat unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen begleitet werden. Ein solcher Teilhaberbericht bildet die ideale Grundlage für die Fortschreibung eines Aktionsplans, da menschenrechtliche Problemlagen, die der Bericht identifiziert, im Aktionsplan aufgegriffen und politisch bearbeitet werden können. Ein Teilhaberbericht sollte im Behindertengleichstellungsgesetz des jeweiligen Bundeslandes verankert und seine regelmäßige Erstellung in einem geeigneten Turnus, beispielsweise alle vier Jahre, festgeschrieben werden.

2.5 Barrierefreiheit bei der Partizipation

Immer noch scheinen flächendeckend Verbesserungsbedarfe hinsichtlich der Barrierefreiheit von Partizipation von Menschen mit Behinderungen an der Entwicklung, Umsetzung und Fortschreibung von Landesaktionsplänen zu bestehen. Die befragten Landesbehindertenbeauftragten nannten verschiedene Beispiele für Barrieren in Beteiligungsverfahren. Sie reichen von fehlender Verdolmetschung in Deutsche Gebärdensprache auf Auftaktveranstaltungen über nicht barrierefreie Online-Formulare bis hin zu Aktionsplänen, die lediglich als nicht barrierefreie PDFs veröffentlicht werden.

²⁷ ISG Institut für Sozialforschung / Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (2023), S. 28–31.

Da solche Herausforderungen allerdings nicht spezifisch für die Partizipation an Aktionsplänen, sondern im Verwaltungshandeln immer präsent sind, erfolgt eine tiefergehende Behandlung an dieser Stelle nicht. Eine umfangreiche Darstellung von Anforderungen an barrierefreie Beteiligungsprozesse hat die Monitoring-Stelle 2021 für das Land Berlin veröffentlicht.²⁸ In der Gesamtschau stellen die Landesbehindertenbeauftragten allerdings fest, dass von Seiten der Landesregierungen ein wachsendes Bewusstsein für Barrierefreiheit zu verzeichnen ist.

Mit Blick auf die Länder lässt sich aus Sicht der Monitoring-Stelle konstatieren, dass mittlerweile eine Vielzahl gelungener Partizipationsformate durchgeführt wurden. Die wichtigste Herausforderung besteht nicht mehr darin, neue Wege für die organisatorische Umsetzung barrierefreier und transparenter Partizipationsformate zu finden, sondern darin, entsprechende Beteiligungsverfahren über einen längeren Zeitraum hinweg an diesen Standards entlang auszugestalten.

2.6 Institutionelle Infrastruktur und Ressourcen der Beteiligten

Die Umsetzung der UN-BRK erfordert eine institutionelle Infrastruktur im Sinne von Artikel 33 der Konvention. Die befragten Landesbehindertenbeauftragten stimmten darin überein, dass Ausstattung und Qualifikation der beteiligten Akteure für die Umsetzung der UN-BRK und die erfolgreiche Arbeit am und mit dem Aktionsplan oftmals unzureichend sind.²⁹ Mehrfach wurde berichtet, dass die Anlaufstellen der Länder für die Durchführung der UN-BRK (Focal Points) chronisch überlastet seien oder ihnen keine zusätzlichen Ressourcen für die koordinierende Arbeit am Aktionsplan zur Verfügung stünden. Im Zuge der Coronakrise und des Ukraine-Kriegs wurden außerdem in mehreren Ländern zuständige Mitarbeiter*innen der Focal Points für andere Tätigkeiten abgezogen.

Was die Begleitung des Prozesses durch Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen angeht, wurden ähnliche Probleme geschildert: Auch hier seien teilweise nicht genügend Ressourcen vorhanden, um Aktionspläne so eng zu begleiten, wie es nötig wäre.³⁰ Auch der UN-Fachausschuss empfahl 2023 in seinen Abschließenden Bemerkungen eine bessere Ressourcenausstattung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen.³¹ Der Staat solle demnach „die Kapazitäten von Organisationen von Menschen mit Behinderungen, einschließlich der Organisationen für Kinder mit Behinderungen und Menschen mit intellektuellen und/oder psychosozialen Behinderungen, [...] stärken, damit sie sich aktiv an allen Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens beteiligen [...] können, und ausreichende Finanzierungsmittel bereit[zu]stellen. Der Vertragsstaat sollte zudem sicherstellen, dass die Finanzierung nicht nur projektbezogen ist und ohne übermäßige administrative Hürden zugänglich ist“.

Innerstaatliche Durchführungs- und Überwachungsstrukturen

Maßgeblich für die Umsetzung der UN-BRK ist insbesondere der Artikel 33 „Innerstaatliche Durchführung und Überwachung“. Im Wortlaut der amtlichen deutschen Übersetzung lautet er wie folgt:

„(1) Die Vertragsstaaten bestimmen nach Maßgabe ihrer staatlichen Organisation eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Übereinkommens und prüfen sorgfältig die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus, der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll.

(2) Die Vertragsstaaten unterhalten, stärken, bestimmen oder schaffen nach Maßgabe ihres

28 Siehe dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (2021b).

29 Siehe dazu auch Deutsches Institut für Menschenrechte (2024a), S. 19.

30 Siehe hierzu Kapitel 4.3 „Beteiligungskapazitäten der Zivilgesellschaft“ in Deutsches Institut für Menschenrechte (2021b), S. 34–39.

31 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023), Ziffer 74 a).

Rechts- und Verwaltungssysteme auf einzelstaatlicher Ebene für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Durchführung dieses Übereinkommens eine Struktur, die, je nachdem, was angebracht ist, einen oder mehrere unabhängige Mechanismen einschließt. Bei der Bestimmung oder Schaffung eines solchen Mechanismus berücksichtigen die Vertragsstaaten die Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.

(3) Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil.“

Nach Art. 33 Abs. 1 UN-BRK sind „staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung“ der UN-BRK, sogenannte **Focal Points**, zu schaffen. In Deutschland sind die Focal Points auf Bundes- und Landesebene im jeweiligen Sozialministerium angesiedelt, klassischerweise beim Referat für Behindertenpolitik oder vergleichbaren Referaten.³² Darüber hinaus gibt es in jedem Land Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen. Ein weiteres Mittel, um Inklusionpolitische Themen zu diskutieren, ist eine **Arbeitsgruppe aller Ministerien** zu behinderungsspezifischen Themen. In diesem Rahmen wird auch die Umsetzung des Aktionsplans koordiniert. Deren Name und genauer Auftrag unterscheiden sich von Land zu Land (zum Beispiel interministerielle Arbeitskreise oder ressortübergreifende Arbeitsgruppen).

Drei Bundesländer (Berlin, Nordrhein-Westfalen, Saarland) verfügen außerdem über eine unabhängige **Monitoring-Stelle** gemäß der Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen, wie in Art. 33 Abs. 2 UN-BRK vorgegeben. Diese sind beim Deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelt.³³ Eine Monitoring-Stelle arbeitet wissenschaftlich und unabhängig auf Basis ihres menschenrechtlichen Mandats. In ihrer politikberatenden Funktion pflegt sie eine enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Koordinierungsstellen zur Umsetzung der UN-BRK (Focal Points) sowie anlassbezogen auch mit anderen Stellen der Verwaltung, zuständigen Parlamentsausschüssen und der Zivilgesellschaft. Ihr Ziel ist die Förderung des Verständnisses der völkerrechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der UN-BRK ergeben, bei allen an der Umsetzung der Konvention beteiligten Akteuren.

Das Gebot der Partizipation³⁴ von Menschen mit Behinderungen aus Art. 4 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 3 UN-BRK wird im Rahmen der Entwicklung, Umsetzung und Fortschreibung von Aktionsplänen in der Regel primär über die Beteiligung des **Landesbeirats für Menschen mit Behinderungen**³⁵ umgesetzt. Oft besteht ein Arbeitsgremium von Ministerien und Landesbeirat, das entweder ausschließlich zur Begleitung des Aktionsplans eingerichtet ist oder fortlaufend arbeitet und den Aktionsplan regelmäßig aufruft. Es zeigt sich, dass die Vertretung der Ministerien in den jeweiligen Gremien sehr unterschiedliche Formen annimmt. Sie reicht von einer engen fachlichen Begleitung des Plans unter regelmäßiger Anwesenheit von Staatssekretär*innen bis zum losen Austausch zwischen Vertreter*innen, die als „Postbotin“³⁶ fungieren, um Aktionsplanthemen in das eigene Haus zu vermitteln.³⁷

32 Ausnahme ist Schleswig-Holstein, wo der Focal Point bei der Staatskanzlei angesiedelt ist.

33 Gemäß § 18 des rheinland-pfälzischen Inklusionsgesetzes soll eine Monitoring-Stelle auch in diesem Bundesland beauftragt werden. Zum Redaktionsschluss dieser Veröffentlichung, Stand Juni 2024, steht dies noch aus. Der aktuelle Koalitionsvertrag der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern enthält einen Prüfauftrag die Einrichtung einer Monitoring-Stelle betreffend. SPD Mecklenburg-Vorpommern / Die LINKE Mecklenburg-Vorpommern (2021), S. 61.

34 Siehe dazu den Erklärungskasten zu Beginn von Kapitel 3.

35 Je nach Bundesland auch Landesbehindertenbeirat, Teilhabebeirat, Inklusionsbeirat, Integrationsförderrat o.Ä.

36 So die Formulierung einer Ressortvertreter*in, zitiert in der Evaluation des niedersächsischen Aktionsplans, Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), S. 59.

37 Das Saarland hat es sich 2022 in seinem Aktionsplan zur Aufgabe gemacht, die interministerielle Arbeitsgruppe neu aufzusetzen, um die Arbeit in den Ressorts zu stärken. Transfer / Saarländisches Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2022), S. 14.

Behindertengleichstellungsgesetz

In jedem Bundesland gibt es ein als Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) oder ähnlich bezeichnetes Gesetz,³⁸ das wie etwa das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes zum Ziel hat, „die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen“,³⁹ idealerweise aber ausdrücklich auf die Umsetzung der UN-BRK auf Landesebene abstellt⁴⁰. In ihm sind auch die grundsätzlichen inklusionpolitischen Strukturen festgehalten. Ein gehaltvolles BGG verpflichtet die Träger öffentlicher Gewalt zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen und regelt die politische Beteiligung von Menschen mit Behinderungen in der Landes- und Kommunalpolitik im Sinne von Art. 4 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 3 UN-BRK. Auch weitere wichtige Struktur Aspekte, wie die Zusammensetzung und das Mandat des Landesbehindertenbeirates, die Ansiedlung der Landesbehindertenbeauftragten, eine regelmäßige Überprüfung der gesetzlichen und untergesetzlichen Normen des Landes mit Blick auf ihre Vereinbarkeit mit den Verpflichtungen aus der UN-BRK oder die Pflicht zur Erstellung von Aktionsplänen und Teilhabeberichten, sind hier entscheidende Faktoren. Die Monitoring-Stelle hat die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder 2023 anhand neun wichtiger Kriterien verglichen.⁴¹

2.7 Parlamentarische Begleitung

Mehrere der befragten Behindertenbeauftragten hoben hervor, dass eine regelmäßige parlamentarische Befassung einem Aktionsplan Gewicht verleiht. Um die Regierung kontinuierlich zur

Umsetzung der Maßnahmen des Plans aufzufordern, bietet es sich auf parlamentarischer Seite an, den Arbeitsstand in den Ausschüssen der Landtage regelmäßig auf Wiedervorlage zu setzen oder parlamentarische Anfragen zur Umsetzung des Aktionsplans zu stellen. Parlamentarisches Interesse zeigt laut den Beauftragten, dass es eine konkrete Erwartung an die Regierungen gibt, eine menschenrechtsbasierte Inklusionpolitik zur Umsetzung der UN-BRK zu betreiben und auch konkrete Ergebnisse vorzuweisen. Ausgangspunkt dafür war in Thüringen eine Verabschiedung eines Plans nicht nur durch die Regierung, sondern auch durch den Landtag selbst.⁴²

Die Monitoring-Stelle nimmt wahr, dass Aktionspläne zunehmend auch Eingang in Wahlprogramme und Koalitionsverträge finden, die dann beispielsweise eine fortlaufende Umsetzung oder die Fortschreibung des Landesaktionsplans vorsehen.⁴³

2.8 Digitalisierung

Mehrere Landesbehindertenbeauftragte berichteten von Bestrebungen, den Landesaktionsplan zu digitalisieren. Davon versprechen sich die Akteure unter anderem eine transparentere Darstellung der Inhalte, eine erleichterte Partizipation, etwa durch die Möglichkeit, direkt online Nachfragen zu stellen, verbesserte Zugänglichkeit durch bessere Möglichkeiten, mit Leichter Sprache oder Gebärdensprachvideos zu arbeiten, und weniger Aufwand für die Verwaltung, etwa weil es durch eine kontinuierliche Darstellung des Umsetzungsstands nicht mehr notwendig wäre, periodische Zwischenberichte zu erstellen. Konkrete Ansätze gibt es bislang in der Einrichtung digitaler Beteiligungsmöglichkeiten,⁴⁴ einer verbesserten Online-Präsentation des

38 Die genauen Bezeichnungen für diese landesrechtlichen Behindertengleichstellungsgesetze unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland.

39 Siehe § 1 BGG: „Ziel dieses Gesetzes ist es, die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern sowie ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen. Dabei wird ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung getragen.“

40 Stand 2023 war dies der Fall in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen (IGG), Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Deutsches Institut für Menschenrechte (14.07.2023).

41 Ebd.

42 Siehe dazu Thüringer Landtag 6. Wahlperiode (2019)

43 Siehe beispielsweise CDU Hessen / SPD Hessen (2023) und CDU Berlin / SPD Berlin (2023), S. 76.

44 Siehe dazu auch ISG Institut für Sozialforschung / Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (2023), S. 446; Transfer / Saarländisches Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2022), S. 5, 11.

Aktionsplans und seiner Maßnahmen⁴⁵ oder fortlaufend online nachvollziehbarer Umsetzungsstände (siehe dazu die einzelnen Schritte in Kapitel 3).

2.9 Dynamisierung

Einigen der befragten Beauftragten zufolge sind die jeweilige Landesregierung oder sie selbst zudem auf der Suche nach Möglichkeiten, den Aktionsplan zu dynamisieren, also zu einem weniger „starren“ Instrument umzugestalten. Konkrete Schritte dazu haben allerdings bisher nur Schleswig-Holstein und Hamburg unternommen, die eine „kontinuierliche Fortschreibung“⁴⁶ (Schleswig-Holstein) beziehungsweise eine „dynamischere Weiterentwicklung“ mit einer jährlichen bis zweijährlichen Ergänzung von Maßnahmen (Hamburg)⁴⁷ des Aktionsplans anstreben (zu Laufzeit und Dynamisierung siehe Kapitel 3.6).

2.10 Empfehlungen

Der breite Erfahrungsschatz der Bundesländer erlaubt es ihnen, bereits in der grundlegenden Ausrichtung eines Aktionsplans wichtige Marksteine zu setzen. Es zeigt sich, dass Aktionspläne dann Wirkung entfalten können, wenn sie als zentrales Element eines sich fortentwickelnden inklusivpolitischen Programms fungieren.

Mit Blick auf diese Erkenntnisse empfiehlt die Monitoring-Stelle den Bundesländern,

- weiterhin mit Landesaktionsplänen zu arbeiten und diese im Lichte der Ergebnisse der Staatenprüfungen und unter Anwendung der Best-Practice-Beispiele der Bundesländer weiterzuentwickeln;

- Aktionspläne zu Beginn einer Legislaturperiode zu entwickeln und zu verabschieden und dabei den Landesaktionsplan strategisch zu nutzen, um konkrete Zielsetzungen der Landesregierung zu verwirklichen;
- dabei ein besonderes Augenmerk auf SMARTe⁴⁸, empirisch fundierte Ziele zu legen;
- die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder zu evaluieren und durch Gesetzesreformen bestmögliche Ausgangsbedingungen für die wirksame und partizipative Umsetzung der UN-BRK zu schaffen;
- eine Landes-Monitoring-Stelle einzurichten und den Aktionsplans eng durch diese begleiten zu lassen;
- die personelle Ressourcen-Ausstattung der Focal Points zu verbessern;
- die Beteiligungskapazitäten von Organisationen von Menschen mit Behinderungen zu stärken, etwa durch die Schaffung eines Partizipationsfonds;
- die Kommunen zur Erstellung von Aktionsplänen anzuregen und sie dabei zu unterstützen. Als Orientierung sollten die Empfehlungen des Projekts „UN-BRK in den Kommunen“ herangezogen werden, die voraussichtlich ab Frühjahr 2025 vorliegen.

⁴⁵ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2024), S. 118; Landesregierung Schleswig-Holstein (2022).

⁴⁶ Landesregierung Schleswig-Holstein (2022).

⁴⁷ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2024), S. 118.

⁴⁸ Ziele sollten spezifisch, messbar, akzeptabel, realistisch und terminiert sein. Siehe dazu Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte (2022) S. 37 und 38.

3 Der Landesaktionsplan als Prozess – Partizipation von Menschen mit Behinderungen

Im Folgenden werden die idealtypischen Schritte vorgestellt, die bei der Erstellung und Umsetzung eines Landesaktionsplans durchlaufen werden. Da der Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Lichte der UN-BRK für die Verwaltungspraxis eine besondere Bedeutung zukommt, werden zu jeder Phase des Zyklus ausgewählte Best-Practice-Beispiele vorgestellt, die nach Ansicht der Monitoring-Stelle prinzipiell geeignet sind, diese Partizipation und das Instrument Aktionsplan zu fördern. Die inhaltliche Qualität der Aktionspläne wird dabei nicht bewertet. Auch ist keine abschließende Bewertung der Frage möglich, ob die vorgestellten Partizipationsmodelle die intendierte Wirkung in der Praxis auch tatsächlich entfaltet haben. Hier spielen viele Faktoren eine Rolle, die sich von Land zu Land unterscheiden. So hängt die Wirksamkeit aller Partizipationsmodelle davon ab, wie die behindertenpolitische Zivilgesellschaft eines Bundeslandes verfasst ist, ob das jeweilige Behindertengleichstellungsgesetz Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen ein starkes Mandat beispielsweise in Form eines direkten Beratungsmandats in Richtung der Regierung⁴⁹ einräumt oder ob deren Anliegen auf politische Unterstützung in Regierung und Parlament stoßen. Ein gut aufgesetzter Partizipationsprozess allein ist kein Garant für die Wirksamkeit eines Aktionsplans; erforderlich ist beispielsweise auch, dass die Fachministerien engagiert mitarbeiten.

Das Partizipationsgebot der UN-BRK

Die UN-BRK verpflichtet die staatlichen Stellen in Art. 4 Abs. 3 in allen Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, zu deren enger Konsultation und aktiver Einbeziehung über die diese vertretenden Organisationen.⁵⁰ Außerdem müssen Menschen mit Behinderungen gemäß Art. 33 Abs. 3 in die Überwachung der Umsetzung der Konvention einbezogen werden. Der UN-Fachausschuss hat in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 ausführlich zum Gebot der Partizipation und zu den Anforderungen an ihre Ausgestaltung Stellung genommen und misst der „wirksamen und bedeutsamen“, Beteiligung von Menschen mit Behinderungen eine herausragende menschenrechtliche Bedeutung zu. Sie sei „das Herzstück der Konvention“.⁵¹

Eine an den Menschenrechten ausgerichtete Politik erfordert die enge Konsultation, aktive und informierte Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in allen Politik- und Verwaltungsbereichen.⁵² Inklusionpolitische Vorhaben können erst nach einer Konsultation von Menschen mit Behinderungen sachgerecht daraufhin beurteilt werden, welche Auswirkungen sie auf diese haben und inwiefern sie noch angepasst werden müssen, um die damit gesetzten Ziele bestmöglich zu erfüllen.

49 In Abgrenzung zu einem Beratungsmandat, das sich auf die Behindertenbeauftragten beschränkt.

50 Organisationen von Personen mit Behinderungen (OPDs) sind die wichtigsten Ansprechpartner*innen für den jeweiligen Vertragsstaat und nach dem Partizipationsgebot der UN-BRK immer zu beteiligen. Da sich der Organisationsgrad von Menschen mit Behinderungen aber beispielsweise je nach Beeinträchtigung stark unterscheidet oder auf Länderebene gegebenenfalls gar keine OPDs aktiv sind, die eine bestimmte Gruppe vertreten, kann es sinnvoll sein, auch Einzelpersonen mit Behinderungen zu beteiligen. Siehe dazu: UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018).

51 Ebd., Ziff. 1.

52 Vergleiche ebd.

Die wirksame Beteiligung von Menschen mit Behinderungen sollte bestimmte Voraussetzungen erfüllen, die in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 des Fachausschusses ausgeführt werden. Sie sollte beispielsweise rechtzeitig, systematisch und möglichst niedrigschwellig erfolgen. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen einbezogen werden, um die Vielfalt ihrer Bedarfe und Lebenslagen möglichst gut zu repräsentieren. Damit sich Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit Behinderungen ungeachtet der Art ihrer Beeinträchtigung an Entscheidungsprozessen beteiligen können, ist eine beeinträchtigungs- oder altersgerechte Assistenz oder anderweitige Unterstützung bereitzustellen und zu finanzieren.

Beteiligungsverfahren müssen in ihrer Gesamtheit mit allen Zwischenschritten transparent offengelegt werden. Alle relevanten Informationen müssen in geeigneten und barrierefrei zugänglichen Formaten vorliegen und es muss eine frühzeitige und fortlaufende Einbeziehung sichergestellt werden.⁵³ Das beinhaltet, dass Beteiligungsmechanismen sachgerecht und transparent auf allen Verwaltungsebenen bis zur Regierung und durch alle Ressorts hinweg eingerichtet werden.⁵⁴

Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen müssen über die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse in verständlicher Form informiert werden; dies schließt Erwägungen und Entscheidungsbegründungen ein, wobei erläutert werden sollte, inwieweit die Ansichten der beteiligten Selbstvertreter*innen berücksichtigt wurden.⁵⁵

Den Meinungen und Ansichten von Menschen mit Behinderungen und den sie repräsentierenden Organisationen muss gebührendes Gewicht und Priorität eingeräumt werden.⁵⁶ Sie

sollten nicht nur aus rein formalen Gründen oder alibimäßig einbezogen werden.⁵⁷ Die Konsultation sollte in erster Linie über Zusammenschlüsse von Menschen mit Behinderungen erfolgen, in denen überwiegend Menschen mit Behinderungen als Expert*innen in eigener Sache organisiert sind, in denen alle Entscheidungen von Menschen mit Behinderungen getroffen werden und in denen auch die Außenvertretung von Menschen mit Behinderungen erledigt wird.

Der UN-Fachausschuss hat Deutschland in den beiden Staatenprüfungen ermahnt, die Partizipation zu verbessern.⁵⁸ Er zeigte sich 2023 insbesondere besorgt über fehlende systematisierte und institutionalisierte Verfahren der Partizipation und empfahl Deutschland namentlich die Entwicklung institutionalisierter Verfahren und diesbezüglich die Festlegung von Standards etwa hinsichtlich barrierefreier Formate, einer Zeitgestaltung, die wirksame Partizipation möglich macht, sowie eine Stärkung der Kapazitäten der Organisationen von Menschen mit Behinderungen, vor allem durch eine ausreichende und stetige, nicht ausschließlich projektbasierte Förderung ohne hohe bürokratische Hürden.⁵⁹

3.1 Vorbereitung des Verfahrens und des Partizipationsprozesses

Ein typischer Aktionsplanzyklus erstreckt sich von Beginn der Erstellung beziehungsweise der Fortschreibung bis zum Auslaufen des Plans über fünf bis sieben Jahre. Der erste Schritt besteht in der Vorbereitung des Erstellungsprozesses. Bereits vor dem Auftakt werden die Zuständigkeiten für den weiteren Prozess innerhalb der Verwaltung festgelegt und die Ressourcen dafür eingeplant. Auch gilt es, einer bestimmten Stelle wie beispielsweise dem Focal Point die Federführung für

53 Ebd., Ziff. 43.

54 Ebd., Ziff. 49.

55 Ebd., Ziff. 23.

56 Ebd.

57 Ebd., Ziff. 43.

58 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 10.

59 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023), 8 d), e).

den Aktionsplanprozess zuzuweisen und ein fachliches Koordinierungsgremium einzurichten, etwa eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreter*innen aller relevanten Ressorts, der Landesbehindertenbeauftragten und Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen. Daneben sollten frühzeitig Eckpunkte dazu erarbeitet werden, wie ein regelmäßiges Berichtsverfahren zum Aktionsplan sowie eine Evaluation des Aktionsplans aussehen sollen. Um bereits in Auftaktworkshops eine themenspezifische Arbeit zu ermöglichen, kann zu diesem Zeitpunkt eine erste Vorauswahl potenzieller Handlungsfelder erfolgen.

Wie die Studie „Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin“ der Monitoring-Stelle 2021 festgestellt hat, besteht eine Bedingung für das Gelingen von Partizipationsprozessen darin, dass Menschen mit Behinderungen einen Überblick über die Verfahren haben.⁶⁰ Schon in der Vorbereitungsphase des Erstellungsprozesses muss daher sichergestellt werden, dass alle Verfahren im Zusammenhang mit dem Aktionsplan so offen und transparent gestaltet werden wie möglich.

Von Beginn an ist eine frühzeitige Konsultation mit Menschen mit Behinderungen (etwa über den Landesbeirat) und ihren Organisationen zur Frage der Ausgestaltung des anstehenden Prozesses dringend angezeigt.⁶¹ Bei allen Schritten ist es außerdem unbedingt geboten, die Barrierefreiheit der Prozesse sicherzustellen und entsprechende Vorkehrungen mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen abzustimmen.

Beispiele aus den Ländern

Hamburg hat den Beteiligungsprozess des Aktionsplans nach außen vergeben und seit 2021 durch eine gemeinnützige Stiftung durchführen lassen. Einige Vorteile davon liegen auf der Hand: So wird der Focal Point entlastet und kann sich auf die Koordination der inhaltlichen Arbeit der Landesregierung konzentrieren, ohne gleichzeitig den Prozess moderieren zu müssen. Ein gutes, barrierefreies

Partizipationsverfahren erfordert außerdem methodische Kenntnisse, über die die Focal Points nicht ohne Weiteres verfügen.

Zur Vorbereitung des Partizipationsprozesses seines vierten Landesaktionsplans ließ **Niedersachsen** 2023 ein ausführlich in schwerer und Leichter Sprache verschriftlichtes und von der Landesregierung beschlossenes Partizipationskonzept erstellen. Zusätzlich wurde eine illustrierte Grafik angefertigt, die es den Teilnehmer*innen an den Fortschreibungworkshops aus Zivilgesellschaft und Ministerien erleichtern sollte, sich einen Überblick über den anstehenden Prozess zu verschaffen.⁶² Die Grafik wurde jeweils zur Einführung in den fünf Workshops herangezogen, was sich angesichts der teilweise nicht einfach zu überblickenden Abfolge der Verfahrensschritte als sehr hilfreich erwies.

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt allen politischen Akteuren auf Länderebene,

- sich in politischen Konzepten, Strategien, Wahlprogrammen und Koalitionsverträgen zur Umsetzung der UN-BRK in Form eines Aktionsplans zu bekennen. Diese Absichtserklärungen sollten bereits verbindliche Eckpunkte zur partizipativen Erstellung, Umsetzung und Evaluation des Landesaktionsplans enthalten.

Sie empfiehlt den Landesregierungen,

- strategische Verortung und Stellenwert des Aktionsplans im eigenen politischen Handeln festzulegen;
- frühzeitig alle zuständigen Stellen für die Erstellung des Landesaktionsplans in der Verwaltung festzulegen und die dafür notwendigen Ressourcen in allen Ressorts einzuplanen;
- den jeweils vorangegangenen Erstellungsprozess partizipativ auszuwerten und

⁶⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte (2021b), S. 14.

⁶¹ Siehe UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018), Ziff. 47 und Ziff. 94 f), o), u).

⁶² Beides einzusehen unter Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (2023).

- entsprechende Ergebnisse der Evaluation einfließen zu lassen;
- eine externe Vergabe des Beteiligungsprozesses zu prüfen;
- von Beginn an Barrierefreiheit und Transparenz des Partizipationsprozesses sicherzustellen und
- Menschen mit Behinderungen beispielsweise über den Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen und andere bestehende Beteiligungsgremien frühzeitig an der Ausgestaltung des Aktionsplanprozesses zu beteiligen.

3.2 Erarbeitung des Aktionsplans

Die Verfahren zur Erarbeitung beziehungsweise Fortschreibung der Aktionspläne unterscheiden sich stark. Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen müssen in jeder Phase der Erarbeitung eines Aktionsplans vollumfänglich beteiligt werden. Dies schließt die Beteiligung des Landesbehindertenbeirats mit ein. Auch sollten alle Bürger*innen eines Bundeslandes die Möglichkeit haben, über niedrigschwellige und barrierefreie Formate Vorschläge für Maßnahmen einzureichen.

Ziele und Maßnahmen richtig fassen

Ob ein Aktionsplan als strategisches Instrument funktioniert, hängt eng mit der korrekten Abgrenzung von Zielen und Maßnahmen zusammen. Innerhalb eines Handlungsfeldes der UN-BRK, das in der Regel einen oder mehrere Artikel der Konvention aufgreift, etwa „Gesundheit“ oder „Mobilität“, sollten zuerst SMARTe Ziele formuliert werden, die es

1. der Verwaltung erlauben, zielgerichtete Maßnahmen zu entwickeln und nicht lediglich wahllos sämtliche Aktivitäten in Bezug auf Menschen mit Behinderungen in einem Handlungsfeld zusammenzufassen;
2. den Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen erlauben, die Umsetzung des Plans nachzuverfolgen und zu prüfen.

Ein Beispiel für ein solches SMARTes Ziel könnte lauten: „Im Jahr 2027 muss keine Person im Bundesland mehr als eine Stunde Weg für eine barrierefreie gynäkologische Versorgung in Kauf nehmen.“

Dieses Ziel betrifft eine relevante Problemlage innerhalb der Umsetzung der UN-BRK und es lässt sich unterschiedlich hoch skalieren (in diesem Fall durch die Wegezeit). Das Ausmaß des zugrundeliegenden Missstandes lässt sich auf Grundlage von Daten erheben und das Ziel nimmt keine Einzelmaßnahme vorweg, sondern eröffnet eine Vielzahl von Möglichkeiten, wie es erreicht werden kann.

Den einzelnen Zielen werden dann mehrere Maßnahmen zugeordnet, die einen Beitrag zur Umsetzung des jeweiligen Ziels leisten. Diese könnten in diesem konkreten Fall etwa beinhalten:

- eine Erhebung zur Abdeckung des ländlichen Raums mit barrierefreien Praxen durchzuführen;
- Förderprogramme zum Umbau von Praxen und zur Schließung der Versorgungslücken aufzulegen;
- Versorgungslücken durch die Qualifikation von Personal zu schließen;
- landesrechtliche Vorgaben zu überarbeiten respektive eine Bundesratsinitiative für verbesserte Bundesregelungen zu starten;
- Nutzer*innen die Anreise zu erleichtern;
- telefonische Beratungsstrukturen barrierefrei auszubauen und darüber zu informieren.

Die Formulierung von Zielen sollte der Entwicklung von Maßnahmen vorangehen. Menschen mit Behinderungen sollten an beidem beteiligt sein. Zu jedem Zeitpunkt in der Erstellung des Aktionsplans sollte aber klar sein, ob es aktuell um die Erarbeitung von Zielen oder von Maßnahmen geht. Sollten bereits bei der Diskussion der Ziele Maßnahmenvorschläge aufkommen, sollten diese in einem Themenspeicher festgehalten werden.

Aufseiten der Länder kommt immer wieder die Frage auf, was zu tun ist, wenn sich ein Ziel der Sache nach nur schwer SMART formulieren oder eine Maßnahme sich keinem Ziel zuordnen lässt, aber dennoch sinnvoll erscheint.

Die Monitoring-Stelle stellt auf Grundlage ihrer bisherigen Beratungen fest:

- Je SMARTer ein Ziel formuliert ist, desto besser.
- Es ist wichtig, alle Handlungsfelder eines Aktionsplans durch Ziele zu definieren und mit Maßnahmen zu hinterlegen, die die Ziele erreichen können.
- Wenn dies sichergestellt ist, spricht in der Praxis nichts dagegen, einzelne, kleinere Maßnahmen ohne Zielanbindung zu ergänzen.

3.2.1 Auftakt und erste Ideensammlung

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen betont in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 zur Partizipation, dass „Konsultationen im Anfangsstadium aufgenommen werden und in allen Phasen von Entscheidungsprozessen einen Beitrag zum endgültigen Produkt leisten“ sollen.⁶³ Wenngleich „volle und wirksame Partizipation [...] als Prozess und nicht als Einzelereignis verstanden werden“⁶⁴ sollte, sind der Auftakt und die ersten Momente der Ideensammlung besonders geeignet, um den Beteiligten einen niedrigschwelligen Einstieg ins Verfahren zu ermöglichen. Die umfassende Information von Menschen mit Behinderungen über den weiteren Prozess ist eine notwendige Bedingung für erfolgreiche Verfahren und sollte bei der Fortschreibung des Aktionsplans einen hohen Stellenwert einnehmen.⁶⁵

Im Idealfall leitet eine Auftaktveranstaltung 12 bis 18 Monate vor der geplanten Veröffentlichung des Landesaktionsplans den Erstellungsprozess ein.

Im weiteren Verlauf sind unterschiedliche Fachgespräche, Workshops oder Tagungen denkbar, um den Umsetzungsstand der Konvention im Bundesland anhand des Landesteilhaberberichts (siehe Kapitel 2.4 und 3.5.1) und der aktuellen Bedarfe von Menschen mit Behinderung zu ermitteln. Adressat*innen hierbei sind in erster Linie Menschen mit Behinderungen, und zwar sowohl über die sie repräsentierenden Organisationen wie auch als Einzelpersonen. Im Sinne der UN-BRK sollte der Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen besonderes Gewicht beigemessen werden und darauf geachtet werden, dass sogenannte Organisationen „für“ Menschen mit Behinderungen, die gleichzeitig Leistungserbringer sind und damit in Interessenkonflikten stehen können, das Verfahren nicht nutzen, um eigene organisationale Belange einzubringen, die mit der Umsetzung der Rechte der Konvention nicht in Verbindung stehen oder nicht vereinbar sind.⁶⁶ Darüber hinaus haben mehrere Länder aber davon profitiert, soziale Träger und die breite Zivilgesellschaft einzubeziehen, wie beispielsweise Kirchen und Gewerkschaften, Jugend- und Sportverbände sowie Organisationen von Menschen mit Migrationsgeschichte.

Im Sinne einer Partizipation von möglichst vielen Personen sollten in Flächenländern über den Auftakt hinaus weitere regionale Beteiligungsformate eingesetzt werden.⁶⁷ Mehrere von uns befragte Landesbehindertenbeauftragte bestätigten, dass die weiten Wege in Flächenländern und die durch Beeinträchtigungen und mangelnde Barrierefreiheit erschwerte Mobilität von Menschen mit Behinderungen regionale Formate gebieten.

In der Regel arbeiteten die Bundesländer im Rahmen von Auftaktveranstaltungen auf zwei sich ergänzende Weisen: Der Auftakt erfolgte im Plenum durch Reden, Panel-Diskussionen etc. Daran schlossen sich Arbeitsphasen in thematischen Workshops an, beispielsweise zu Zieldefinitionen anhand möglicher Handlungsfelder des Aktionsplans.

⁶³ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018), Ziff. 15.

⁶⁴ Ebd., Ziff. 28.

⁶⁵ Ebd., Ziff. 43 und Ziff. 94 f), o), u).

⁶⁶ Ebd., Ziff. 13.

⁶⁷ Ebd., Ziff. 15.

Es ist empfehlenswert, eine Beteiligung auch unabhängig von terminierten Veranstaltungen über Plattformen zu ermöglichen, die dauerhaft zugänglich sind. Vorstellbar sind beispielsweise eine Online-Plattform, ein Postfach oder eine Hotline, über die Ziel- oder Maßnahmenvorschläge eingereicht werden können. Es bietet sich an, Engagierten eine Option zur Verfügung zu stellen, ihre Kontaktdaten zu hinterlegen. Das ermöglicht Rückfragen an die Einreichenden und später auch eine qualifizierte Rückmeldung dazu, ob und wie ihr Vorschlag aufgenommen wurde.

Mehrere Landesbeauftragte beschreiben Schwierigkeiten, den Aktionsplan außerhalb einer kleinen Gruppe von Menschen, die sich ohnehin schon behindertenpolitisch engagieren, bekannt zu machen. Insbesondere Menschen mit Behinderungen, die aufgrund ihrer Lebenslagen vulnerabel, also besonders von Benachteiligung bedroht sind, sind häufig von der Teilhabe ausgeschlossen. Dies sind häufig Personen, die im Zusammenhang mit ihrer körperlichen, intellektuellen und/oder psychischen Beeinträchtigung und/oder ihrer sozialen Situation erfahrungsgemäß einem besonders hohen Risiko von Fremdbestimmung, Gewalt, intersektionaler oder Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sein können. Dies schließt Menschen mit (schweren) Mehrfachbeeinträchtigungen, Menschen mit Behinderungen in Armut, in Wohnungslosigkeit, mit Betreuungserfahrung, in offenen oder geschlossenen Einrichtungen und geflüchtete Menschen mit Behinderungen ein.⁶⁸

Die Umsetzung der in der UN-BRK verbrieften Rechte dieser Personen spielt bisher kaum eine Rolle in Aktionsplänen. Daher ist es wichtig, proaktiv auf Menschen mit Behinderungen zuzugehen, die bisher in der Praxis in der Regel von der politischen Beteiligung ausgeschlossen sind. Formen aufsuchender Beteiligung in entsprechenden Anlaufstellen und aktive Feldforschung sind geeignet, auch diese Gruppen von Rechteinhaber*innen zu erreichen und neue Impulse für die Landespolitik zu erhalten.

Beispiele aus den Ländern

Bremen hat bei der Fortschreibung seines Aktionsplans seit 2019 erneut auf einen umfangreichen, öffentlichkeitswirksamen Anstoß des Prozesses gesetzt. Nach Aussage des Landesbehindertenbeauftragten wurden durch breite Einladung zu den Auftaktveranstaltungen viele Menschen erreicht, die bisher keinen Bezug zur behindertenpolitischen Gremienarbeit hatten. So waren insbesondere auch Vertreter*innen migrantischer Organisationen präsent und einige, die im Laufe dieses Prozesses mit Behindertenpolitik in Kontakt kamen, sind auch weiterhin behindertenpolitisch aktiv. Der Landesbehindertenbeauftragte berichtete, dass die Qualität der Diskussionen im Fortschreibungsverfahren in den letzten beiden Jahren zwar teilweise darunter litt, dass aufgrund der Corona-Pandemie auf digitale Formate umgestiegen werden musste, sich aber gerade dadurch auch andere Personen als zuvor hätten beteiligen können. Künftig kann er sich eine Kombination aus Präsenz- und digitalen Veranstaltungen vorstellen.

Hamburg hat sich bei der Sammlung von Maßnahmenvorschlägen dafür entschieden, auch aufsuchende Methoden einzusetzen und Menschen mit Behinderungen proaktiv anzusprechen.⁶⁹ Bis Sommer 2022 gab es Besuche in einem Bildungsprojekt, das sich an Erwachsene mit intellektuellen Beeinträchtigungen richtet, in einem Wohnungslosenprojekt und in zwei Projekten für geflüchtete Menschen. Das Büro der Senatskordinatorin⁷⁰ berichtete von positiven Erfahrungen und der Absicht, auch bei künftigen Verfahren Menschen in ihrem Alltag gezielt erreichen zu wollen – zum Beispiel über die Bezirksämter in den Quartieren.

Brandenburg hat bei der Erstellung des zweiten Aktionsplans 2016 insgesamt sechs Regionalforen in unterschiedlichen Landesteilen veranstaltet.⁷¹

68 Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), S. 49 f.

69 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2024), S. 10.

70 Offizielle Amtsbezeichnung der Landesbehindertenbeauftragten.

71 Brandenburgisches Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2017), S. 17.

Sachsen hat bei der Fortschreibung 2021/22 auf dem Beteiligungsportal des Landes eine digitale Bürgerbeteiligung eingerichtet. Dort konnten Einzelpersonen Vorschläge für den Aktionsplan abgeben sowie Vorschläge anderer Nutzer*innen kommentieren und bewerten.⁷² Laut dem Beauftragten gelang es unter anderem durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit und starke mediale Aufmerksamkeit, Menschen zu erreichen, die sich bisher nicht behindertenpolitisch engagiert hatten.

Niedersachsen hat für seinen vierten Aktionsplan, ausgehend von den Ergebnissen der Evaluation 2022, ein neues Fortschreibungsverfahren angewandt. Im Frühling 2023 fanden dazu fünf Workshops statt, in denen auf Grundlage der UN-BRK und empirischer Erkenntnisse über den Umsetzungsstand der Konvention in Niedersachsen drei bis fünf Ziele für jedes Handlungsfeld formuliert wurden. Im Rahmen der Workshops wurde versucht, in jedem Handlungsfeld mindestens ein Ziel mit Bezug auf eine verbesserte Datenerhebung und ein weiteres Ziel zur Überprüfung bestehender Normen zu formulieren.

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt den Bundesländern,

- breit dazu einzuladen, sich am Fortschreibungsprozess zu beteiligen;
- den Auftakt zu nutzen, um Menschen mit Behinderungen umfassend über den anstehenden Prozess zu informieren, zum Beispiel durch eine partizipative und barrierefreie Auftaktveranstaltung;
- zu Beginn der Partizipation einen Fokus darauf zu legen, wie der Umsetzungsstand der UN-BRK im Land ist und diesen anhand des Landesteilhaberberichts oder anderer Datengrundlagen darzustellen sowie ihn mit Menschen mit Behinderungen zu diskutieren;
- klar zwischen der Formulierung von Zielen und der Entwicklung von Maßnahmen zu trennen und Ziele festzulegen, bevor Maßnahmen gesammelt werden;
- einen Methodenmix aus digitalen Formaten und Präsenzelementen sowie anlassbezogenen und dauerhaft offenen Beteiligungsmöglichkeiten zu verwenden;
- im Fall von Präsenzveranstaltungen regionale Formate zu schaffen, die Menschen mit Behinderungen außerhalb der Landeshauptstadt beziehungsweise der urbanen Zentren erreichen;
- aufsuchende Methoden für Gruppen zu finden, die schwerer zu erreichen oder von politischer Teilhabe und aktiver Selbstvertretung bisher ausgeschlossen sind, sowie im Aktionsplan Maßnahmen aufzunehmen, die die Selbstvertretung dieser Gruppen zukünftig strukturell stärken;
- ausgehend von den Auftaktveranstaltungen die Beteiligungsprozesse und deren Ergebnisse sorgfältig zu dokumentieren und der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

3.2.2 Entwicklung der Maßnahmen

An den Auftakt, der die Formulierung von Zielen und die Sammlung erster Maßnahmenvorschläge beinhaltet, schließt sich eine Phase an, in der die gesammelten Ideen, Wünsche und Bedarfe konkretisiert und in handhabbare Formulierungen für konkrete Maßnahmen übersetzt werden.

Die Verantwortung, konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des Aktionsplans zu generieren, liegt in den Händen der Landesregierung. Gleichzeitig müssen auch hierbei Menschen mit Behinderungen beteiligt werden. In der Praxis weichen die offenen Partizipationsverfahren zum Auftakt des Prozesses an diesem Punkt der geschlossenen Arbeit in festen Beteiligungsgremien. Denn ab jetzt wird überlegt, wie bestehende Vorschläge so konkretisiert ausformuliert werden können, dass sie vonseiten der Verwaltung umsetzbar sind. Die

⁷² Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (2022).

Herausforderung besteht darin, nun die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse aufzugreifen und in konkrete Maßnahmen zu übersetzen. Dieser Übersetzungsprozess stellt einen neuralgischen Punkt bei der Partizipation von Menschen mit Behinderungen dar. Insbesondere hier gelingt es oft nicht, die vom UN-Fachausschuss empfohlenen sachgerechten und transparenten Mechanismen einzurichten, um die Ansichten von Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei der Entscheidungsfindung ausdrücklich zu berücksichtigen.⁷³ Grundlage für die fortlaufende Einbeziehung ist, dass alle relevanten Informationen in geeigneten und barrierefrei zugänglichen Formaten vorliegen. Nach dem formalen Abschluss des Beteiligungsprozesses müssen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen über die Ergebnisse in verständlicher Form informiert werden; dies schließt Erwägungen und Entscheidungsbegründungen ein, wobei erläutert werden sollte, inwieweit die Ansichten der beteiligten Selbstvertreter*innen berücksichtigt wurden.⁷⁴

Die Behindertenbeauftragten der Länder berichteten von der großen Übersetzungsleistung, die oftmals nötig sei, um abstrakte Beteiligungsergebnisse in konkrete, handlungsorientierte Maßnahmen zu übertragen. Sie erfordere eine gute Kenntnis von Verwaltungsabläufen und der bisherigen Praxis. Es liegt daher nahe, dass diese Arbeit vor allem in den Ministerien in Zusammenarbeit mit stehenden Gremien, wie dem Landesbeirat und der ihm zugeordneten Arbeitsgruppen, geschieht. Möglich ist, dass die konkreten Maßnahmen in den jeweiligen Handlungsfeldern von den zuständigen Mitarbeiter*innen der jeweiligen Ressorts formuliert werden. Arbeiten Ressorts und Organisationen von Menschen mit Behinderungen bereits regelmäßig eng zusammen, etwa in bestehenden AGs oder Fachbeiräten, ist auch eine gemeinsame Durchführung denkbar, angefangen von der Vorsortierung der Ideen und Vorschläge bis hin zur Formulierung, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen durchgängig und intensiv am Prozess beteiligt werden.

Mehrere Landesbehindertenbeauftragte merkten an, dass Beiträge aus den Ressorts von sehr unterschiedlicher Qualität seien. Oft würden Maßnahmen bereits einfache formelle Anforderungen nicht erfüllen, zum Beispiel weil für die Formulierung verantwortliche Mitarbeitende den Unterschied zwischen Ziel und Maßnahme nicht nachvollzogen hätten oder die Vorlagen zur einheitlichen Erfassung der Maßnahmen nicht richtig anwenden würden. Daran leide schlussendlich auch eine erfolgreiche Umsetzung. Es ist zu empfehlen, Mitarbeiter*innen aller Ressorts zu schulen, um einen allgemeinen Mindeststandard zu etablieren. Als Hilfe zur sachgemäßen Erstellung von Aktionsplänen kann die Handreichung der Monitoring-Stelle dienen.⁷⁵

In Sachsen waren Unter-Arbeitsgruppen der interministeriellen Arbeitsgruppe dafür verantwortlich, Vorschläge und Ideen in konkrete Maßnahmen zu übersetzen. Dem Behindertenbeauftragten zufolge stellt diese Transferleistung die größte Herausforderung dar. Sie beinhalte außerdem ein Risiko für Konflikte: Einerseits soll das Begleitgremium miteinbezogen werden, andererseits bestehe die Gefahr, dass es überlastet wird und Aufgaben wahrnimmt, die eigentlich die Ministerien übernehmen sollten. Eine funktionierende Balance müsse gefunden werden.

Der Landesbeauftragte aus Bremen berichtete, dass die Maßnahmenvorschläge sich leider oft darin erschöpften, festzuhalten, was sowie schon gemacht werde, auch um die Finanzierung von bestehenden Programmen nicht zu gefährden. Neue Vorschläge würden häufig nur im Form von Prüfaufträgen aufgenommen und anschließend nicht realisiert.

In Falle Berlins war es den einzelnen Senatsverwaltungen überlassen, Maßnahmen zu formulieren und abzustimmen. Ob eine Senatsverwaltung dabei die Expertise der Arbeitsgemeinschaft Menschen mit Behinderungen im Haus einfließen ließ oder nicht, macht sich im Aktionsplan in

⁷³ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018), Ziff. 49.

⁷⁴ Ebd., Ziff. 23.

⁷⁵ Deutsches Institut für Menschenrechte (2019).

deutlichen Qualitätsunterschieden bemerkbar.⁷⁶ Aus Schleswig-Holstein wird von ähnlichen Erfahrungen berichtet.

Der Vertreter der Beauftragten aus Schleswig-Holstein berichtete, dass die Zuarbeit der anderen Ministerien zum Aktionsplan dort aufgrund der Ansiedlung des Focal Points als Anliegen der Staatskanzlei⁷⁷ und nicht nur eines federführenden Ministeriums wahrgenommen wird. Dies korrespondiert mit den Aussagen mehrerer anderer Landesbehindertenbeauftragter, dass die Mitarbeiter*innen des Focal Points teilweise auf Desinteresse und Widerspruch stoßen, wenn sie im Laufe des Verfahrens auf Zuarbeit der anderen Häuser angewiesen sind. Fast alle Beauftragten nannten außerdem die unzureichende Ausstattung des Focal Points im Hinblick auf Personal und Ressourcen als zentrales Hindernis dafür, alle Ministerien bei der Partizipation begleiten zu können.

Mehrfach wurde vonseiten der Beauftragten angemerkt, dass es in den gemeinsamen Arbeitsgremien der Ministerien häufig zu personellen Wechseln bei den fachlich Zuständigen kommt. Die mangelnde personelle Kontinuität wird als Hindernis bezüglich der Arbeitsfähigkeit der Gremien wahrgenommen.

In einer Vielzahl von Fällen kam es bei der Entwicklung konkreter Maßnahmen zu Unterbrechungen im Partizipationsprozess, die zu Unzufriedenheit bei Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen führten. Die Gespräche mit den Beauftragten zeigen eindeutig: Die Ausformulierung der Maßnahmen ist ein neuralgischer Punkt. Die Bereitschaft von Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen, weiter an Prozessen mitzuarbeiten, hängt insbesondere davon ab, wie gut der Prozess rund um die Ausformulierung der Maßnahmen funktioniert hat. Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen nehmen es ins-

besondere als sehr frustrierend wahr, wenn sie darüber im Unklaren gelassen werden, ob und inwiefern ihre Eingaben berücksichtigt wurden.⁷⁸

Als Best Practice kann es hier gelten, eine qualifizierte Rückmeldung nicht nur dazu zu geben, welche Ideen aufgenommen wurden, sondern auch darüber, in welchen Maßnahmen sich entsprechende Beteiligungsergebnisse niedergeschlagen haben.⁷⁹ Ein Beauftragter berichtete allerdings von dem Problem, dass im Fortschreibungsverfahren „der ehrliche Anspruch bestand, aus allen Ideen etwas zu machen“⁸⁰. Viele der eingebrachten Vorschläge seien aber so abstrakt gewesen, dass es nicht möglich gewesen sei, sie am Ende in den Maßnahmen wiederfinden zu können.

Während des letzten Fortschreibungsprozesses in Hamburg kam nach Abschluss der ersten Runden der Beteiligung bei Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen Kritik in Bezug auf den Verlauf des Verfahrens auf. Dies führte ab 2022 zu einem Parallelprozess in Form eines Schattenberichts, der von der Aktion Mensch als Projekt der Evangelischen Hochschule für Soziale Arbeit und Diakonie gefördert wurde.⁸¹ Nach Aussage des Projekts gab es insbesondere nach dem Ausscheiden der mit dem Verfahren beauftragten Stiftung Mängel bei der Verarbeitung der Beteiligungsergebnisse und der weiteren Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen im Verfahren. Dies habe letztlich dazu geführt, dass insbesondere die Eingaben von Menschen mit Behinderungen keine ausreichende Beachtung gefunden hätten. Das Parallelverfahren habe seinerseits eine breite Beschäftigung mit dem Umsetzungsstand der UN-BRK in Hamburg angestoßen.

Beispiele aus den Ländern

In **Schleswig-Holstein** nahmen Mitarbeiter*innen der Verwaltung, die für die Formulierung der Maßnahmen zum zweiten Aktionsplan 2021

76 Siehe beispielhaft die Handlungsfelder „Arbeit und Beschäftigung“ und „Mobilität“ in Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021a).

77 In Schleswig-Holstein ist der Focal Point, anders als in den meisten anderen Bundesländern, nicht beim Sozialministerium, sondern in der Staatskanzlei angesiedelt. Siehe dazu Prognos AG (2019b).

78 Deutsches Institut für Menschenrechte (2021b), S. 45.

79 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018).

80 O-Ton eines Landesbeauftragten im Interview.

81 Esch / Saerberg (2024).

verantwortlich waren, zuvor an Schulungen teil. Diese Vorbereitung führte zu einer einheitlichen, systematischen und übersichtlichen Maßnahmenammlung in Tabellenform mit klaren An- und Zuweisungen von Zuständigkeiten und Aufgaben, die sowohl die Umsetzung wie auch die Evaluation des Aktionsplans erleichtern. Der Vertreter der Beauftragten regte an, die Verbindlichkeit von Fortbildungen zu erhöhen und diese regelmäßig durchzuführen.

Bei der Fortschreibung seines Aktionsplans im Jahr 2017 setzte **Thüringen** ein „Maßnahmenblatt“ genanntes Formular zur Erstellung ein, das sich für die Mitarbeiter*innen der Verwaltung als gut handhabbar und hilfreich erwiesen hat. Verschiedene Bundesländer haben sich seither daran orientiert.

In **Sachsen-Anhalt** kamen unterschiedliche Beteiligungsformate zur Anwendung, um die Maßnahmen für einen zweiten Aktionsplan zu erarbeiten. Der Planentwurf wurde im Landesbeirat zunächst von Vertreter*innen der Ressorts vorgestellt und anschließend gemeinsam diskutiert. Begleitet wurde dies von schriftlichen Stellungnahmen des Beirats und des Landesbehindertenbeauftragten.

Der Beauftragte aus **Sachsen** berichtet, dass Sachsen bei der Erstellung des vorletzten Aktionsplans die Möglichkeit genutzt hat, Ideengeber*innen aus der Zivilgesellschaft bei der Konkretisierung von Maßnahmenvorschlägen für Rückfragen zu kontaktieren.

Hamburg hat die Maßnahmen seines Aktionsplans in Workshops mit der behindertenpolitischen Zivilgesellschaft umfangreich diskutiert. Die Workshops fanden in der zweiten Jahreshälfte 2021 statt und wurden sehr ausführlich dokumentiert.⁸² Besonders hervorzuheben ist die vollständige Dokumentation der Diskussion auch in Leichter Sprache⁸³ sowie die qualifizierte Rückmeldung der Ressorts zu allen 270

aggregierten Maßnahmenvorschlägen aus dem Beteiligungsverfahren.⁸⁴

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt,

- Menschen mit Behinderungen an der Übersetzung von Beteiligungsergebnissen in Ziele und Maßnahmen zu beteiligen, etwa über den Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen und seine Unter-Arbeitsgruppen und Ausschüsse;
- einheitliche Vorgaben zur Formulierung von Zielen und Maßnahmen zu machen, die sicherstellen, dass Ziele SMART und Maßnahmen handlungsorientiert sind. Dazu sollten entsprechende Vorlagen zur Verfügung gestellt werden;
- bereits in der Vorbereitung der Beteiligung für jedes Handlungsfeld zu sondieren, welche Datenlücken geschlossen werden könnten und sollten, sowie einschlägige, zu überprüfende Landesnormen zu identifizieren und entsprechende Ziele und Maßnahmen aufzunehmen;
- die zuständigen Mitarbeiter*innen in der Verwaltung in der Formulierung SMARTer Ziele und konkreter Maßnahmen sowie im Umgang mit Vorlagen, Formblättern etc. zu schulen;
- sicherzustellen, dass die Focal Points beziehungsweise die federführenden Stellen zur Begleitung der anderen Ressorts sowie die zuständigen Stellen in den Ressorts über eine ausreichende Ressourcenausstattung verfügen;
- größtmögliche personelle Kontinuität in den Gremien sicherzustellen und Zuständigkeitswechsel zu vermeiden;
- Menschen mit Behinderungen qualifizierte Rückmeldungen darüber zu geben, wie ihre Vorschläge verarbeitet wurden, und mit dem Landesbeirat abzustimmen, in welcher Form

⁸² hamburg.de (2023).

⁸³ Ebd.

⁸⁴ hamburg.de (2022b).

und wie detailliert die Rückmeldungen erfolgen sollen.

3.2.3 Reflexion zur Qualität des Ergebnisses

Menschen mit Behinderungen sollten sowohl am Erstellungsprozess partizipieren als auch Gelegenheit haben, zum Ergebnis Stellung zu beziehen. Vor seiner Finalisierung und Veröffentlichung sollten entsprechende Gremien die Gelegenheit bekommen, sich eingehend mit dem Aktionsplan auseinanderzusetzen. Dieser Reflexionsprozess dient dazu, zu prüfen, ob die im Aktionsplan formulierten Ziele und Maßnahmen geeignet sind, die UN-BRK im jeweiligen Bundesland umzusetzen, und ob und in welcher Form die Ergebnisse der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen eingeflossen sind. So kann rechtzeitig auf mögliche Leerstellen aufmerksam gemacht werden.

Mehrere der befragten Landesbehindertenbeauftragten gaben an, sich dafür eingesetzt zu haben, dass der Aktionsplan konventionskonform gestaltet werden kann, bemängelten jedoch das Fehlen einer verbindlichen und effektiven Überwachungsstruktur. Hier kann eine Monitoring-Stelle auf Landesebene den Aktionsplan daraufhin bewerten, ob er alle Inhalte der Konvention abdeckt und ob die in ihm enthaltenen Ziele und Maßnahmen geeignet sind, diese umzusetzen. Bisher haben Berlin, Nordrhein-Westfalen und das Saarland eine solche Landes-Monitoring-Stelle gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen eingerichtet.

Beispiele aus den Ländern

Laut dem Landesbeauftragten erwog **Bayern** zum Zeitpunkt des Interviews, die Maßnahmen des Landesaktionsplans bereits vor Inkraftsetzung digital zu veröffentlichen und so insbesondere Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zu einer frühzeitigen Rückmeldung zu geben.

In **Berlin** hat die beim Deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelte Monitoring-Stelle des Landes frühzeitig vor Veröffentlichung des Plans von 2021 Einschätzungen zur menschenrechtlichen Eignung der einzelnen Maßnahmen abgegeben.

Was die transparente Darstellung der Reflexionsergebnisse angeht, ist der dritte Aktionsplan von **Rheinland-Pfalz** aus dem Jahr 2020 beispielhaft. Darin findet sich zu jedem Handlungsfeld eine einleitende Stellungnahme des Landesbeirats.

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt,

- den Entwurf des Aktionsplans nicht nur in seiner Gänze, sondern auch die einzelnen Handlungsfelder bereits im Vorhinein durch Menschen mit Behinderungen prüfen und kommentieren zu lassen;
- das Ergebnis der Diskussion des Plans durch Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen öffentlich zugänglich zu machen;
- eine Landes-Monitoring-Stelle einzurichten und den Aktionsplans eng durch diese begleiten zu lassen.

3.2.4 Würdigung und Verabschiedung

Ein Aktionsplan wird in der Regel durch die Landesregierung final beschlossen. Eine Veröffentlichung durch das Sozialministerium ohne gemeinsamen Beschluss der Regierung ist im Sinne des Disability Mainstreamings nicht ausreichend, da sich alle Häuser in gleichem Maße zur Umsetzung der UN-BRK verpflichtet sehen sollten. Im Idealfall enthält der Landesaktionsplan Unterstützungsbekundungen von Personen, die politische Ämter in dem jeweiligen Bundesland innehaben. Diese Stellungnahmen sollten nicht nur den politischen Willen bekunden, sich für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einzusetzen, sondern auch darstellen, welche Rolle dem Aktionsplan in der Strategie zur Umsetzung der UN-BRK zukommt, und die bisherige eigene Arbeit an und mit vorangegangenen Plänen kritisch bilanzieren.⁸⁵ Vorworte sollten mehr als bisher üblich dazu genutzt werden, eine Selbstverpflichtung der Regierung zum Ausdruck zu bringen und deutliche Signale an die Ministerien zu senden, dass dem sogenannten Disability Mainstreaming, also der Beachtung der Verpflichtungen aus der UN-BRK, in

⁸⁵ Ausführlicher dargestellt in Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), S. 22–23.

allen Aspekten staatlichen Handelns Priorität eingeräumt wird. Ein Vorwort der zuständigen Fachminister*in des federführenden Sozialressorts anstelle der*des Ministerpräsident*in ist daher nicht ausreichend. Empfehlenswert ist zudem, dass ein*e Vertreter*in von Menschen mit Behinderungen, beispielweise der*die Vorsitzende des Landesbeirats, ein Vorwort beisteuert.

Einige Länder haben gute Erfahrungen damit gemacht, dass sich der Landtag intensiv mit dem Plan befasst. Ein Entschließungsantrag des Landtags könnte zu einem hohen Stellenwert des Aktionsplans beitragen. Darüber hinaus wird den Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen die Begleitung der Umsetzung des Aktionsplans erleichtert, wenn der Umsetzungsstand regelmäßig auf der Tagesordnung der parlamentarischen Ausschüsse steht.

Beispiele aus den Ländern

In **Nordrhein-Westfalen** forderte der Landtag die Regierung im Dezember 2021 auf, einen Aktionsplan zu beschließen.⁸⁶ Dem waren mehrfache Befassungen mit dem Landesteilhaberbericht in Ausschusssitzungen vorgegangen.⁸⁷

In **Thüringen** hat der Landtag 2019 den Landesaktionsplan verabschiedet und zusätzlich um einen Entschließungsantrag mit aufforderndem und bestärkendem Charakter ergänzt.⁸⁸

Dem Landesbeauftragten von **Sachsen-Anhalt** zufolge hat die dortige Behandlung des Aktionsplans durch den Landtag⁸⁹ dazu geführt, dass der Plan weiterhin regelmäßig Thema der parlamentarischen Arbeit war und die Abgeordneten die Umsetzung des Aktionsplans „mit einem wachen Auge“ beobachteten.

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt

- den Landesregierungen, Grußworte zur kritischen Selbstreflexion des Prozesses und zur Selbstverpflichtung der Regierung zu einem umfassenden Disability Mainstreaming zu nutzen;
- den Landesregierungen, die regelmäßige Wiedervorlage des Plans in Regierungsgremien wie etwa Staatssekretär*innenrunden sicherzustellen.
- den Landtagen, sich mit dem Aktionsplan zu befassen und/oder mit einem Entschließungsantrag zusätzlich zu unterstützen.

3.2.5 Veröffentlichung und Bereitstellung

Der barrierefreie Zugang zu Informationen ist eine zentrale Bedingung für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen.⁹⁰ Aktionspläne sollten im Sinne von Artikel 21 UN-BRK visuelle, akustische, sprachliche und kulturelle sowie Verständnisbarrieren vermeiden. PDF-Dokumente und Druckerzeugnisse sind im Idealfall digital barrierefrei und in Leichter Sprache sowie als Videos in Gebärdensprache verfügbar.

Während Aktionspläne herkömmlicherweise als PDF-Datei oder in gedruckter Form bereitgestellt wurden, gibt es neuerdings einen Trend zu kreativeren, barrierefreien und leicht zugänglichen Online-Formaten. Fast alle befragten Landesbeauftragten gaben an, dass der Aktionsplan „in Zukunft anders“ gestaltet werden sollte. Online-Plattformen bieten zahlreiche Möglichkeiten, Aktionsplanverfahren für Menschen mit Behinderungen transparent darzustellen und für sie zugänglich zu machen, indem sie beispielsweise den Umsetzungsstand von Maßnahmen erfragen oder Rückmeldungen zu deren Umsetzung geben können.

⁸⁶ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2022), S. 10.

⁸⁷ Ebd., S. 18.

⁸⁸ Thüringer Landtag 6. Wahlperiode (2018, 2019).

⁸⁹ Landtag von Sachsen-Anhalt (2009, 2012).

⁹⁰ Siehe dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (2021b), S. 29–34.

Menschen mit Behinderungen sollten bei der Gestaltung der Medien zur Vermittlung des Plans mit einbezogen werden. Vor Veröffentlichung sollten Tests durchgeführt werden, um zu überprüfen, ob Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen mit den Formaten zurechtkommen.

Nach Ansicht der interviewten Beauftragten hängt der Erfolg digitaler Elemente davon ab, wie zugänglich sie sind und wie gut sie beworben werden. Es empfiehlt sich daher, möglichst viele digitale Angebote und Dokumente, die für die Inklusionspolitischen Angelegenheiten des Landes relevant sind, an einer zentralen Stelle in übersichtlicher Form zu versammeln beziehungsweise so miteinander zu verknüpfen, dass sie leicht aufzufinden und zu nutzen sind. Dazu zählen vor allem die Materialien des Focal Points, der*des Landesbeauftragten, des Landesbeirats sowie – falls vorhanden – der Landes-Monitoring-Stelle.⁹¹

Im Sinne der Transparenz ist es sehr zu begrüßen, dass immer mehr Länder nicht nur den fertigen Aktionsplan präsentieren, sondern auch den Prozess seiner Entstehung gut nachvollziehbar darstellen. Menschen mit Behinderungen sollten leicht in Erfahrung bringen können, welche Gremien sich mit dem Plan oder den einzelnen Handlungsfeldern befassen und befasst haben. Deswegen ist es unbedingt erforderlich, eindeutig zu benennen, welche Stelle für die jeweilige Maßnahme verantwortlich ist. Im Aktionsplan, aber auch auf den zugehörigen Web-Plattformen sollte niedrigschwellig dargestellt werden, welche Verfahren vorgesehen sind, um die Umsetzung zu begleiten und zu überwachen. Darüber hinaus sollte der Plan bereits Angaben zu den nächsten Phasen des Aktionsplanzyklus enthalten, wie etwa zur Form der Evaluation und dem Zeitpunkt der Fortschreibung, und auch Fristen und Kontaktdaten für die Beteiligung aufführen. Da Aktionspläne temporäre, von vornherein auf bestimmte Zeiträume bezogene Umsetzungsregime sind, bedarf

es einer Fortschreibung, deren Prozess schon im Plan selbst skizziert und innerhalb der Laufzeit transparent konkretisiert werden sollte, sobald weitere Schritte absehbar sind.⁹²

Beispiele aus den Ländern

Vorbildlich ist die im Frühjahr 2022 gestartete Online-Plattform⁹³ von **Schleswig-Holstein**, die die Inhalte des Plans und seine Umsetzungsstrukturen gut darstellt. Die Seite zum Aktionsplan ist in Leichter Sprache und Gebärdensprache verfügbar, kann vorgelesen und im Hinblick auf Farbkontrast und Größe angepasst werden. Der Vertreter der Beauftragten hob hervor, dass die Qualität der Plattform der frühzeitigen und kontinuierlichen Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen zu verdanken sei. Auch Hessen hat eine ähnliche Lösung gewählt.⁹⁴

Bremens chronologische Darstellung des Prozesses der Fortschreibung des Aktionsplans⁹⁵ ist gut geeignet, um Interessierten einen Überblick über den Stand des Verfahrens zu geben.

Hinsichtlich der Detailliertheit der Informationen ist **Hamburg** aktuell Vorreiter unter den Ländern. Dort sind von der Dokumentation der Auftaktveranstaltung über alle eingereichten Maßnahmenvorschläge bis zu den Protokollen der thematischen Arbeitssitzungen alle bis zu diesem Zeitpunkt im Partizipationsverfahren relevanten Dokumente übersichtlich auf einem Webportal versammelt.⁹⁶

Niedersachsen hat im Sinne einer transparenten Darstellung zum Erstellungsprozess des Plans eine illustrierte Grafik erstellen lassen (siehe Kapitel 3.1). Auch für den weiteren Prozess nach der Veröffentlichung wäre das eine sinnvolle Maßnahme, um allen Beteiligten die einzelnen Schritte in ihrer Abfolge verständlich zu machen.

91 Siehe zur Problematik des Fehlens eines einheitlichen Informationsbereichs Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), S. 61–62.

92 Deutsches Institut für Menschenrechte (2020b), S. 51.

93 Landesregierung Schleswig-Holstein (2022).

94 Hessisches Ministerium für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales (2024).

95 Landesteilhabebeirat der Freien Hansestadt Bremen (2023).

96 hamburg.de (2022a).

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt den Landesregierungen,

- bei der Veröffentlichung des Landesaktionsplans ein Höchstmaß an Zugänglichkeit sicherzustellen. Dies beinhaltet eine Veröffentlichung des Plans in barrierefreien Formaten wie Leichter Sprache und Gebärdensprache;
- den Prozess der Erstellung öffentlich, etwa auf einer Online-Plattform, zu dokumentieren sowie die weiteren Verfahrensschritte rund um den Aktionsplan darzustellen;
- Online-Formate zu nutzen, partizipativ zu entwickeln und so zu gestalten, dass sie die fortlaufende Beteiligung von Menschen mit Behinderungen fördern;
- zusätzlich zum Plan alle relevanten landespolitischen Informationen im Kontext des Aktionsplans über einen zentralen Informationsbereich gesammelt bereitzustellen beziehungsweise von dort umfassend auf andere Stellen zu verweisen.

3.3 Umsetzungsbegleitung

Die Länder müssen auch nach der Erstellung des Plans weiter den Austausch mit Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen suchen. Dies schreibt die UN-BRK in Art. 4 Abs. 3 vor, der die Staaten verpflichtet, Menschen mit Behinderungen bei der Umsetzung politischer Konzepte zu beteiligen. Diese kontinuierliche Konsultation erfolgt im Rahmen der sogenannten Umsetzungsbegleitung, bei der Menschen mit Behinderungen eine überwachende und beratende Funktion einnehmen.

Ein guter Aktionsplan enthält detaillierte Aussagen dazu, wie seine Umsetzung koordiniert und überwacht wird. Aus diesen Angaben geht hervor, welche Aufgaben den Fachministerien unterliegen, sowie welche Mechanismen und Gremien wann, wo und wie mit dem Aktionsplan befasst sind und wie Menschen mit Behinderungen in die begleitende Überwachung eingebunden werden.

Mehrere Beauftragte sprachen an, dass es wichtig ist, das Bewusstsein und die politische Diskussion um den Aktionsplan nicht verebben zu lassen, damit die Regierung kontinuierlich an den Maßnahmen arbeitet. Damit ein Aktionsplan „Türöffner-Projekte“ mit einer begrenzten Laufzeit nicht nur anstößt, sondern auch dazu führt, dass dadurch strukturelle Veränderungen möglichst nachhaltig verankert werden, beispielsweise indem Kommunen die Finanzierung übernehmen, muss dafür Sorge getragen werden, dass Zivilgesellschaft und Verwaltung den Plan so präsent haben, dass sie den Transfer zwischen den Ebenen selbst einfordern und fördern können.

Viele Landesregierungen berichten in regelmäßigen Abständen gegenüber einem Begleitgremium, in dem unter anderem der Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen vertreten ist, zum Umsetzungsstand des Aktionsplans. Sofern kein gesondertes Gremium eingerichtet wurde, legen staatliche Vertreter*innen regelmäßig in Sitzungen des Landesbeirats Rechenschaft über den Umsetzungsstand von Maßnahmen ab. Die verschiedenen Ressorts stellen dort die Entwicklung dar und die Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen haben die Möglichkeit, nachzuzufragen und den Stand zu erörtern.

Den Aktionsplan regelmäßig als Ganzes in Beteiligungsgremien aufzurufen, hat mehreren Landesbehindertenbeauftragten zufolge den Vorteil, dass sich auf diese Weise leichter nachvollziehen lässt, wie die Ressorts im Vergleich jeweils bei der Umsetzung vorankommen. Teilweise finden solche Verfahren auch zeitgleich im Landtag statt. Einen Nachteil im Vergleich zu einer Behandlung gestaffelt nach den einzelnen Handlungsfeldern sehen die Beauftragten darin, dass es in diesem Kontext kaum möglich ist, einzelne Maßnahmen im Detail zu besprechen. Es bleibe oft zu wenig Zeit, um gemeinsam darüber zu beraten, inwiefern die Sachstandsbeschreibungen der Regierung zutreffen. Außerdem fehle meist der Raum, um fachlich zu diskutieren, welche Änderungen der teilweise schon Jahre zuvor geplanten Maßnahmen notwendig seien, um sie wirksamer zu machen.

Beispiele aus den Ländern

Berlin verfolgt den ambitioniertesten Ansatz bei der Umsetzungsbegleitung. Das Land profitiert dabei von den bereits an vielen Stellen in der Verwaltung vorhandenen behindertenpolitischen Beteiligungsgremien, die 2021 durch das novellierte Landesgleichberechtigungsgesetz noch einmal aufgewertet wurden. So gibt es in jeder Senatsverwaltung mindestens eine regelmäßig tagende, aus Vertreter*innen der Verwaltung und dem Landesbeirat zu den Belangen von Menschen mit Behinderungen bestehende Arbeitsgemeinschaft (AG). Auf Initiative des Focal Points soll in diesen AGs ein Verfahren installiert werden, in dem die Senatsverwaltungen halbjährlich oder jährlich anhand eines Ampelsystems über den Stand der Umsetzung des Aktionsplans berichten. Dazu findet vor der AG-Sitzung eine kleinere Runde mit zwei oder drei Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen statt, in der alle Maßnahmen der jeweiligen Verwaltung im Detail besprochen werden. Hierbei können Fragen gestellt werden, die die Senatsverwaltung bis zur regulären AG-Sitzung klärt. In diesem kleinen Rahmen können auch nötige Änderungen an den Maßnahmen vorab diskutiert werden. Außerdem entscheiden die zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen, welche Maßnahmen so diskussionsbedürftig sind, dass sie auch in der großen Runde der Arbeitsgruppe besprochen werden sollten. Weiterhin besteht die Möglichkeit, den Aktionsplan in seiner Gesamtheit im Landesbeirat zu behandeln. Dieses Modell ist nach Einschätzung der Monitoring-Stelle hervorragend geeignet, um die Maßnahmen einerseits im Detail beraten zu können und andererseits die ohnehin chronisch überlasteten Landesbeiräte nicht übermäßig zu beanspruchen.

Thüringen verfügt über ein ähnliches Verfahren. In der Phase der Umsetzung bewertet eine Arbeitsgruppe pro Handlungsfeld unter Beteiligung der Geschäftsstelle des Landesbeauftragten kontinuierlich die Fortschritte und Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Plans. Grundlage ist eine jährlich von der Regierung erstellte Übersicht über den Status aller

Maßnahmen. Laut dem Landesbehindertenbeauftragten hat es sich hierbei als Vorteil erwiesen, dass der Landesbeirat über ein Mandat zur Beratung der Landesregierung verfügt und auf eigene Initiative Verbesserungsvorschläge an die Landesregierung herantragen kann.⁹⁷

Sachsen-Anhalt berichtete von guten Erfahrungen mit einer regelmäßig vom Landesbehindertenbeauftragten und dem Focal Point ausgerichteten Fachtagung. Seit 2020 findet diese Veranstaltung jährlich zu einem Schwerpunktthema statt und behandelt immer auch den Aktionsplan. Dazu wird breit eingeladen, auch mit dem Ziel, viele Selbstvertreter*innen zu erreichen.

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt den Landesregierungen,

- Menschen mit Behinderungen bei der Umsetzung des Landesaktionsplans zu beteiligen;
- Formate zu etablieren, in denen der Umsetzungsstand der Maßnahmen kontinuierlich und bezogen auf einzelne Handlungsfelder beraten wird;
- Anlässe wie Fachtagungen zu schaffen, zu denen der Aktionsplan regelmäßig auch von einer breiteren, fachlichen Öffentlichkeit diskutiert wird;
- Bereitschaft zur Flexibilität zu zeigen, wenn Selbstvertreter*innen anregen, Maßnahmen anzupassen.

3.4 Zwischenbericht und Öffnungsklausel

Dreh- und Angelpunkt der Umsetzungsbegleitung ist die Erstellung und Kommentierung von Zwischenständen sowie die Anpassung und Ergänzung von Maßnahmen. Manche Länder legen jährlich Rechenschaft über den Umsetzungsstand ab, andere beschränken sich auf einen einzigen

⁹⁷ Siehe § 21 Abs. 3 Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.

Bericht, der die gesamte Laufzeit des Aktionsplans umfasst.

Mindestens zur Mitte der Laufzeit sollte es aber einen umfassenden Zwischenbericht mit einer Bestandsaufnahme geben, der für die Öffentlichkeit zugänglich ist. Er sollte sowohl im Begleitgremium zum Aktionsplan unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen wie auch in den Gremien der Landesregierung und den Ausschüssen des Landtags behandelt werden. Die Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht bieten eine geeignete Grundlage, um akute Bedarfsänderungen zu identifizieren, auf mögliche Gesetzesänderungen zu reagieren und im Fall einer Krise zu intervenieren.

Einige Pläne sehen sogenannte Öffnungsklauseln vor, die es erlauben, Maßnahmen während der Laufzeit des Plans zu ergänzen. Im Idealfall ist eine Anpassung des laufenden Aktionsplans jederzeit möglich. Spätestens mit oder kurz nach dem Zwischenbericht sollten Ergänzungen zugelassen werden. In der Praxis haben die Bundesländer bisher kaum von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Ob Maßnahmen im laufenden Plan ergänzt werden können, kann jedoch entscheidend dafür sein, welchen Wert Menschen mit Behinderungen und andere Beteiligte der Umsetzungsbegleitung beimessen. Werden Aktionspläne als starre, unveränderliche Gebilde wahrgenommen, bleiben Verbesserungspotenziale ungenutzt, weil Beteiligte keinen Sinn darin sehen, Kritik zu äußern und Vorschläge einzubringen. Bezüglich einer Öffnung im Sinne einer Erweiterung des Plans erscheint eine Fachtagung (siehe Kapitel 3.3.) sinnvoll. Sie erlaubt es, Maßnahmenvorschläge beispielsweise zu bisher spärlich bearbeiteten Themen zu sammeln und im Rahmen von Workshops zu diskutieren. Eine thematische Fokussierung erleichtert es außerdem, den Plan punktuell zu ergänzen, ohne grundsätzliche Fragen erneut diskutieren zu müssen. Es liegt nahe, die Öffnungsklausel in diesem Zusammenhang dazu zu nutzen, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen insbesondere bei sich neu ergebenden Handlungsbedarfen umzusetzen. Dabei sollten nicht nur akute men-

schenrechtliche Problemlagen bearbeitet werden, wie die Corona-Pandemie und die Herausforderungen internationaler Fluchtbewegungen. Vielmehr muss dabei auch zukünftigen Krisen vorgebeugt werden, beispielsweise durch einen verbesserten Katastrophen- und Hitzeschutz für Menschen mit Behinderungen.

Beispiele aus den Ländern

Im Landesaktionsplan von **Sachsen-Anhalt** sind regelmäßige Statusabfragen mit anschließender Zwischenbilanzierung festgeschrieben. Dabei füllen die Ressorts ein Berichtsblatt zu jeder Einzelmaßnahme aus, in dem sie den Stand der Umsetzung wiedergeben, einschätzen, welchen Beitrag die Maßnahme zur Umsetzung der UN-BRK leistet, und aus fachlicher Sicht Vorschläge für weiterführende Maßnahmen formulieren. Außerdem wird einmal während der Legislatur dem Landtag gegenüber Bericht erstattet.⁹⁸

Im neuen Online-Portal des Landes **Schleswig-Holstein** kann der Umsetzungsstand der Maßnahmen fortlaufend eingesehen werden. Auch können Ideen und Anregungen aus der Zivilgesellschaft geäußert werden. Laut dem Vertreter der Beauftragten ist vorgesehen, das Feedback alle zwei Jahre in neue Maßnahmen einfließen zu lassen. So kann besser auf politische Initiativen der Zivilgesellschaft reagiert werden. Die dazugehörigen genauen Abläufe müssen allerdings erst noch entwickelt und etabliert werden.

Bisher hat nur **Hamburg** von einer Öffnungsklausel Gebrauch gemacht, indem es im ersten Aktionsplan drei Handlungsfelder ergänzt hat. 2015 wurden zunächst die Handlungsfelder „Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport“ und „Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben“ in den Aktionsplan aufgenommen,⁹⁹ 2019 folgte dann das Feld „Persönlichkeits- und Schutzrechte“¹⁰⁰.

⁹⁸ Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration Sachsen-Anhalt (2021), S. 26.

⁹⁹ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2015).

¹⁰⁰ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019).

Exkurs: Covid-19, internationale Fluchtbewegungen und Katastrophenschutz

In krisenhaften Situationen geraten die Belange von Menschen mit Behinderungen aufseiten staatlicher Stellen immer wieder in den Hintergrund. Menschen mit Behinderungen sind darüber hinaus häufig in besonders vulnerablen Lebenslagen, etwa weil segregierende Sonderstrukturen beim Wohnen zu starken Einschränkungen beim individuellen flexiblen Umgang mit der Ausnahmesituation führen. In **Katastrophenschutz**konzepten aber auch bei sich progressiv verschärfenden Problemen wie **Hitze** werden die Rechte und Bedarfe von Menschen mit Behinderungen ebenfalls noch viel zu wenig beachtet.¹⁰¹

Bei den im Frühling 2022 durchgeführten Interviews mit den Behindertenbeauftragten kam zum Vorschein, dass bis zu diesem Zeitpunkt keines der Bundesländer mit seinem Aktionsplan auf die durch die **Corona-Pandemie** neu aufgetretenen Problemlagen reagiert hatte, obwohl mittlerweile viele Aktionspläne über Öffnungsklauseln verfügen. Die Beauftragten von Baden-Württemberg und Brandenburg berichteten, dass der jeweilige Landesbehindertenbeirat intensiv auf Probleme und Bedarfe von Menschen mit Behinderungen während der Pandemie aufmerksam gemacht hatte, ohne dass der Aktionsplan genutzt wurde, um diese (auch langfristig) zu lösen. Auch der Beauftragte aus Bremen wies darauf hin, dass es bis auf einen „Steuerungskreis Corona“ zum SGB IX keine systematische politische Befassung mit der Thematik Menschen mit Behinderungen in der Coronakrise gegeben habe. Die Beteiligungsgremien rund um den Aktionsplan wären hier gut geeignet gewesen, Antworten auf veränderte Ausgangsbedingungen und Problemlagen zu finden.

Eine weitere Leerstelle der meisten Pläne sind die Rechte geflüchteter Menschen mit Behinderungen. Seit Langem sind die strukturellen Probleme bekannt, denen geflüchtete Menschen mit Behinderungen in Deutschland gegenüberstehen.¹⁰² Bund und Länder müssen den menschenrechtlichen Anforderungen an die Identifizierung, Unterbringung und Versorgung von geflüchteten Menschen mit Behinderungen aller Nationalitäten

gerecht werden. Auch wenn auf staatlicher Seite in den letzten Jahren das Bewusstsein dafür gestiegen ist, dass Menschen mit Behinderungen in einer Fluchtsituation besonders gefährdet sind, fehlen noch immer dringend erforderliche Strukturen bei der Aufnahme und Versorgung dieser Personen. Menschen mit Behinderungen werden nicht systematisch als solche identifiziert und daher zumeist nicht bedarfsgerecht untergebracht. Sie erhalten, wenn überhaupt, nur schwer Zugang zu medizinischer Versorgung und Hilfsmitteln. Es fehlt nach wie vor an einer flächendeckenden Umsetzung der menschen- und europarechtlichen Vorgaben zur Identifizierung und bedarfsgerechten Unterbringung von geflüchteten Menschen mit Behinderungen.

Obwohl offensichtlich die Notwendigkeit besteht, die Rahmenbedingungen der Aufnahme und Versorgung von geflüchteten Menschen mit Behinderungen den menschen- und europarechtlichen Anforderungen gemäß zu gestalten, das Thema in den letzten Jahren politisch hoch relevant war und zu großen Teilen auch in den Zuständigkeitsbereich von Ländern und Kommunen fällt, behandeln die Landesaktionspläne diese bisher nicht oder nur am Rande.

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt,

- den Umsetzungsstand des Aktionsplans kontinuierlich transparent darzustellen und zur Mitte der Laufzeit einen Zwischenbericht zu erstellen, der einen Ausblick zur weiteren Umsetzung enthält;
- den Landesaktionsplan mit einer Öffnungsklausel zu versehen;
- den Landesregierungen, die Ministerien und den Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen (beziehungsweise das zuständige Begleitgremium) zur Mitte der Laufzeit des Aktionsplans auf die Möglichkeit der Öffnung des Aktionsplans hinzuweisen und sie aufzufordern, Vorschläge zur Ergänzung des Plans zu machen;

¹⁰¹ Gabel / Schobert (2024).

¹⁰² Deutsches Institut für Menschenrechte (2018).

- Öffnungsklauseln zu nutzen, um veränderte Schwerpunktsetzungen, beispielsweise nach einem Regierungswechsel oder durch unvorhergesehene gesellschaftliche Ereignisse, auch im Aktionsplan abzubilden;
- bezüglich bisher ungenügend bearbeiteter und drängender Themen, wie den Rechten geächteter Menschen mit Behinderungen, Ziele und Maßnahmen und gegebenenfalls neue Handlungsfelder zu ergänzen.

3.5 Empirische Phase

Gegen Ende der Laufzeit eines Aktionsplans stehen mit dem Verfassen des Teilhabeberichts und der Evaluation (gegebenenfalls verbunden mit einem Abschlussbericht) zwei Vorhaben an, die die empirische Erfassung von Daten zum Ziel haben und für die Fortschreibung wichtig sind. Diese Schritte sollten rechtzeitig vor dem Auslaufen des Plans unternommen werden, um sicherzustellen, dass Aktionspläne möglichst nahtlos aneinander anschließen.

3.5.1 Teilhabebericht

Gemäß Artikel 31 UN-BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, geeignete Informationen und nach Art der Beeinträchtigung, Geschlecht und anderen Merkmalen aufgeschlüsselte Daten zu sammeln, um politische Konzepte zur Umsetzung der Konvention zu entwickeln. Diese Informationen müssen in zugänglichen Formaten verbreitet werden, sodass sie auch Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stehen. Hier setzt die Teilhabeberichterstattung in Bund und Ländern an (siehe dazu auch Kapitel 2.4).

Teilhabeberichte sind für die Erstellung und Fortentwicklung von Aktionsplänen elementar. Ein Bericht mit umfangreichen Daten zur Lage von Menschen mit Behinderungen und dem Umsetzungsstand der UN-BRK im jeweiligen Bundesland ist Voraussetzung dafür, dass ausgehend vom Ist-Stand an der Umsetzung der Konvention gearbeitet werden kann.

Menschenrechtsbasierte Teilhabeberichte beschränken sich nicht darauf, im Stil der früher gängigen Behindertenberichte Form und Umfang staatlicher Leistungen für Menschen mit Behinderungen aufzulisten, sondern zeichnen ein umfassendes Bild der Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen und dem Umsetzungsstand der UN-BRK. Sie schließen systematisch Datenlücken und erhellen Dunkelfelder, die bisher nicht oder nur lückenhaft empirisch erfasst sind. Die Erstellung des Teilhabeberichts sollte extern an ein entsprechend qualifiziertes Sozialforschungsinstitut vergeben und von einem wissenschaftlichen Beirat begleitet werden.¹⁰³ So kann sichergestellt werden, dass alle verfügbaren Daten ausgewertet werden und der Bericht die empirische Sachlage zutreffend wiedergibt. Konzeption und Forschung erfolgen unter wirksamer Beteiligung von Menschen mit Behinderungen – etwa durch ein Begleitgremium respektive einen Beirat. Damit ein Teilhabebericht Wirkung entfalten kann, ist es wichtig, dass seine Ergebnisse möglichst breit diskutiert und dem zukünftigen Aktionsplan zugrunde gelegt werden können. Daher muss gewährleistet sein, dass er rechtzeitig fertiggestellt und in barrierefreien Formaten veröffentlicht wird. Die Verpflichtung, einen entsprechenden Bericht zu erstellen, sollte flächendeckend in den Gleichstellungsgesetzen der Länder verankert werden, wie es unter anderem in Thüringen oder Berlin der Fall ist.

Die Teilhabeberichterstattung trägt maßgeblich dazu bei, dass Menschen mit Behinderungen in Partizipationsprozessen informiert Bedarfe feststellen und Themen priorisieren können. Die damit geschaffene Datengrundlage erleichtert die Formulierung SMARTer Ziele und ermöglicht eine kritische Bilanz der Wirksamkeit der Maßnahmen, weil sie es ermöglicht, im Zeitverlauf zu bewerten, inwiefern sich die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen im Land verbessern.

Auch in den Ländern setzen sich dazu zunehmend moderne Teilhabeberichte durch, die das Ziel verfolgen, den Umsetzungsstand der Konvention und die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen, ausgehend von den in der UN-BRK formulierten Rechten, anhand empirischer Daten abzubilden. Die Verpflichtung, einen entsprechenden Bericht zu

¹⁰³ Zu Anforderungen an eine menschenrechtliche Teilhabeberichterstattung siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2021a).

erstellen, sollte flächendeckend Einzug in die Gleichstellungsgesetze der Länder erhalten. Am stärksten dazu verpflichtet haben sich bisher das Land Berlin, das mit dem novellierten Landesgleichberechtigungsgesetz (§ 20) die gesetzliche Verpflichtung eingeführt hat, alle zwei Jahre einen Teilhabebericht zu veröffentlichen,¹⁰⁴ und Thüringen, wo einmal in der Legislatur berichtet werden muss, dies allerdings explizit auf Grundlage der UN-BRK geschehen soll.¹⁰⁵

Vorreiter bei der Veröffentlichung von Landesteilhabeberichten war Sachsen mit seinem ersten Teilhabebericht 2019.¹⁰⁶ Nordrhein-Westfalen folgte 2020.¹⁰⁷ Berlin legte 2021¹⁰⁸ einen zwar nicht idealtypischen¹⁰⁹, doch umfangreichen Bericht vor, ebenso das Saarland 2022.¹¹⁰ Auch andere Länder verfügen über Formate der Berichterstattung, die sich allerdings stark unterscheiden. Diese Berichte sind nicht als Teilhabeberichte zu bezeichnen, weil es ihnen häufig an einer menschenrechtlichen Orientierung fehlt oder weil sie sehr kurz oder nur Teil eines anderen Berichts und damit zu oberflächlich sind. Hierin liegt ein Umsetzungsdefizit von Artikel 31 UN-BRK, das durch einen vollwertigen Teilhabebericht behoben werden sollte. Es zeigt sich, dass eine gute Teilhabeberichterstattung die politische Diskussion zur Lage von Menschen mit Behinderungen anregen und zur Planung von Maßnahmen für die Umsetzung der UNBRK beitragen kann. So etwa 2020/2021 in Nordrhein-Westfalen, wo der Landtag sich in mehreren Ausschüssen mit dem Teilhabebericht auseinandersetzte.¹¹¹

Auch der Thüringer Beauftragte berichtete, dass das dortige „Inklusionsmonitoring“ als thematisch sehr beschränktes, aber jährlich erscheinendes

und repräsentatives Berichtsformat politisch gut rezipiert werde und die Diskussion um den Aktionsplan in Gang halte.

Mehrere Beauftragte wiesen darauf hin, dass viele im Kontext der Fortschreibungsprozesse eingebrachte Maßnahmenvorschläge aus der Zivilgesellschaft zu allgemein formuliert waren, um daraus einen klar zu umreißen Auftrag ableiten zu können. Das führte vielerorts zu Umsetzungsproblemen und Frustrationen, etwa weil Menschen die Maßnahmen, die sie vorgeschlagen hatten, im Plan nicht wiederfanden, selbst wenn ihre Anregungen dem Grunde nach aufgegriffen wurden. Um von vornherein von den konkreten Bedarfen von Menschen mit Behinderungen geleitet diskutieren zu können, liegt es nahe, die Ergebnisse des Teilhabeberichts für die jeweiligen Handlungsfelder aufzubereiten und beispielsweise im Rahmen von Workshops gemeinsam daran zu arbeiten.

Beispiele aus den Ländern

Sachsen hat 2023 einen Teilhabebericht sowie die Evaluation und Fortschreibung seines Aktionsplans in einem gemeinsamen Dokument veröffentlicht.¹¹² Der Aktionsplan stellt nachvollziehbar dar, dass der Teilhabebericht mit Menschen mit Behinderungen diskutiert und bei der Fortschreibung des Aktionsplans herangezogen wurde. Eine noch engere Orientierung am Bericht etwa durch messbare, mithilfe des nächsten Berichts überprüfbare Ziele wäre empfehlenswert gewesen.

Einen ähnlichen Weg ist das **Saarland** gegangen.¹¹³ Zwar wurde kein vollwertiger systematischer Teilhabebericht vorgelegt, aber es wurden vereinzelt empirische Elemente bei der

104 Fachlich gibt es keinen Grund, den Teilhabebericht öfter als alle vier Jahre zu erstellen, insbesondere da die entsprechenden sozialwissenschaftlichen Erhebungen in der Regel ebenfalls in diesem Takt erscheinen. Die Monitoring-Stelle empfiehlt einen Teilhabebericht alle vier Jahre.

105 Siehe dazu § 26 ThürGIG: „Die Landesregierung berichtet dem Landtag einmal in der Legislaturperiode durch das für Sozialrecht zuständige Ministerium über die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Sie bezieht dabei den Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen mit ein.“ Diese Vorgabe wurde bisher allerdings nicht erfüllt.

106 Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (2019).

107 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2020).

108 Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021b).

109 Siehe zur Einordnung des Berliner Teilhabeberichts Deutsches Institut für Menschenrechte (2021a).

110 Transfer / Saarländisches Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2022).

111 Siehe dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (24.03.2021).

112 Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (2022).

113 Transfer / Saarländisches Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2022).

Fortschreibung des Aktionsplans integriert.¹¹⁴ Der Plan geht kapitelweise in einem Dreischritt vor: „So ist es aktuell“, „Durchgeführte Maßnahmen aus dem Landesaktionsplan 2012“ und „Das soll erreicht werden“. Obwohl die jeweiligen Abschnitte des Dokuments in der Gesamtschau noch nicht ausreichend aufeinander bezogen sind, ist diese Art der Strukturierung einleuchtend.

Nordrhein-Westfalen hat die Struktur seines Aktionsplans an die Gliederung des Teilhabeberichts angepasst und angekündigt, den Teilhabebericht („was ist zu tun?“) in Zukunft zur Grundlage des Aktionsplans („was wird gemacht?“) zu machen.¹¹⁵ Der Aktionsplan selbst konkretisiert außerdem bereits die Weiterentwicklung der Teilhabeberichterstattung in Form einer ersten, dem Rest des Plans vorgelagerten Maßnahme.¹¹⁶

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt den Landesregierungen,

- die Datenerhebung zu den Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen und dem Umsetzungsstand der UN-BRK auf Landesebene voranzutreiben und im Behindertengleichstellungsgesetz eine Verpflichtung zur Teilhabeberichterstattung zu verankern;
- die Teilhabeberichterstattung extern an ein entsprechend qualifiziertes Sozialforschungsinstitut zu vergeben und einen wissenschaftlichen Beirat unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen einzurichten, der die Erstellung des Berichts begleitet;
- sicherzustellen, dass der Teilhabebericht menschenrechtlichen Kriterien genügt, indem er nach Art der Beeinträchtigung, Geschlecht und anderen Merkmalen aufgeschlüsselte Daten einbezieht und bestehende Datenlücken in

Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen systematisch schließt;

- den Teilhabebericht in einem partizipativen Verfahren, beispielsweise mit dem Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen (beziehungsweise dem zuständigen Begleitgremium), zu diskutieren;
- die empirischen Erkenntnisse der Teilhabeberichterstattung als Grundlage bei der Formulierung der Ziele im Landesaktionsplan heranzuziehen.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt den Landtagen,

- sich in den fachlich zuständigen Ausschüssen mit den Daten zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen aus dem aktuellen Teilhabebericht zu befassen.

3.5.2 Evaluation

Der Aktionsplan sollte rechtzeitig vor seiner Fortschreibung evaluiert werden. Bei der Evaluation wird geprüft, inwiefern der Aktionsplan seine Funktion als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK im jeweiligen Bundesland auch erfüllt. Dazu müssen nicht nur die realisierten Maßnahmen, sondern auch die Voraussetzungen dafür in den Blick genommen werden, dass die Aktionspläne eine möglichst große und zielgerichtete Wirkung entfalten können. Zu diesen Voraussetzungen zählen geeignete konzeptionelle Grundlagen, Strukturen und Prozesse sowie die Ausgestaltung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen an diesen Prozessen und ihr tatsächlicher Einfluss auf die Ergebnisse.¹¹⁷ Damit sich die Evaluation konsequent an diesen objektiven Anforderungen ausrichtet, ist es mittlerweile gängige Praxis, sie von einem externen Akteur durchführen zu lassen. Mittlerweile liegt eine Vielzahl an Evaluationen von Aktionsplänen vor.

¹¹⁴ Hier ist die geringe Größe des Landes zu beachten, die die repräsentative Desaggregation bundesweit erhobener Daten verhindert.

¹¹⁵ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2022), S. 12.

¹¹⁶ Ebd., S. 13.

¹¹⁷ Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), S. 11.

Die Veröffentlichung und Bereitstellung der Evaluation erfolgen nach allen in Kapitel 2.4 vorgestellten Kriterien.

Beispiele aus den Ländern

Mittlerweile kann es als Standard gelten, dass die Evaluation eines Landesaktionsplans durch externe Akteure erfolgt. Inzwischen liegen Evaluationen der Pläne von Hessen (2013),¹¹⁸ dem Bund (2014),¹¹⁹ Thüringen (2016),¹²⁰ Bayern (2016),¹²¹ Mecklenburg-Vorpommern (2018),¹²² Bremen (2019),¹²³ Baden-Württemberg (2021),¹²⁴ Schleswig-Holstein (2020),¹²⁵ Brandenburg (2022),¹²⁶ Niedersachsen (2022)¹²⁷ und Sachsen (2023)¹²⁸ vor. Hamburg hat im Aktionsplan von 2023 angekündigt, eine externe Evaluation vorzunehmen.¹²⁹ Die Evaluationen unterscheiden sich teils deutlich im Hinblick auf Umfang, Detailliertheit, menschenrechtliche Orientierung und dem Grad der Partizipation der Betroffenen im Evaluationsprozess. Die Evaluation der niedersächsischen Aktionspläne aus dem Jahr 2022 ist aufgrund ihrer menschenrechtlichen Ausrichtung und inhaltlichen Tiefe als Orientierungsmaßstab anzusehen.

In **Bremen** hat der Teilhabebeirat mitentschieden, was konkreter Inhalt der 2019 durchgeführten Evaluation sein sollte. Anschließend fanden Interviews mit Expert*innen und Gruppendiskussionen mit Vertreter*innen des Landesteilhabebeirats statt.¹³⁰ Zum Stand des Evaluationsprozesses wurde regelmäßig im Landesteilhabebeirat berichtet.

In **Brandenburg** gab es 2022 partizipative Prozesse zu Beginn der Evaluation und eine Auswertung durch ein externes Forschungsinstitut.¹³¹ Die stimmberechtigten im Landesbeirat vertretenen Verbände nahmen außerdem 2023 vergleichend und mit Bezug auf die Ergebnisse im neuen Aktionsplan Stellung.¹³²

Niedersachsen führte die Evaluation seines Aktionsplans 2022 extern und unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen in Form von Workshops und Expert*innengesprächen durch. Zahlreichen Empfehlungen für einen verbesserten vierten Aktionsplan, etwa eine verlängerte Laufzeit und ein Partizipationskonzept für die Fortschreibung,¹³³ hat die Landesregierung bei der Fortschreibung 2023 entsprochen.¹³⁴

In **Schleswig-Holstein** resultierten die Rückmeldungen der externen Evaluation in einer kompletten Neustrukturierung des Aktionsplans. Die Evaluation wurde mit Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen, unterschiedlichen Funktionsträger*innen und der Landesbeauftragten in unterschiedlichen Kontexten diskutiert. Fortschritte in der Form lassen sich zum Beispiel an der systematischen Darstellung des Maßnahmenkataloges in Tabellenform oder anhand der Einrichtung einer eigenen Webseite für den Aktionsplan erkennen. Allerdings machte der Vertreter der Behindertenbeauftragten darauf aufmerksam, dass – über die gängigen Foren und übliche Vertretung hinaus – weitere Kontakte

118 Deutsches Institut für Menschenrechte (2013).

119 Prognos AG (2014).

120 Deutsches Institut für Menschenrechte (2016).

121 Prognos AG (2016).

122 Prognos AG (2017).

123 Deutsches Institut für Menschenrechte (2020a).

124 Prognos AG (2019a).

125 Prognos AG (2019b).

126 InterVal (2022b).

127 Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte (2022).

128 ISG Institut für Sozialforschung / Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (2023).

129 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2024), S. 116.

130 Deutsches Institut für Menschenrechte (2020a), S. 5.

131 InterVal (2022a), S. 4–9.

132 Brandenburgisches Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz (2023).

133 Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (2023), S. 88.

134 Ebd.

geschaffen werden müssen, um die breite Zivilgesellschaft zu erreichen und Partizipation zu gewährleisten. Dieser Beobachtung schließen sich viele Länder an.

In **Rheinland-Pfalz** fand keine externe Evaluation des Aktionsplans statt. Es wurde jedoch eine „AG Evaluation“ eingerichtet, die aus Vertreter*innen des Landesbeirats und der Ressorts der Landesregierung sowie dem Landesbehindertenbeauftragten und einer wissenschaftlichen Begleitung bestand.¹³⁵ Sie prüfte den Landesaktionsplan in acht Sitzungen im Hinblick auf die Umsetzung in den einzelnen Handlungsfeldern und die Anforderungen an einen neuen Plan. Laut dem ehemaligen Behindertenbeauftragten ist der Übergang vom alten zum neuen Plan dadurch gut gelungen.

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt den Bundesländern,

- den Landesaktionsplan extern von einem entsprechend qualifizierten Sozialforschungsinstitut evaluieren zu lassen;
- Menschen mit Behinderungen sowohl bei der Auswahl der Schwerpunkte der Evaluation als auch im Rahmen der empirischen Erhebungen zu beteiligen;
- die Ergebnisse der Evaluation bei der Fortschreibung zugrunde zu legen;
- sich bei der Fortschreibung auch an vorangegangenen Evaluationen anderer Landesaktionspläne zu orientieren;
- die Ergebnisse der Evaluation sowohl mit Menschen mit Behinderungen als auch im Landtag zu diskutieren.

3.6 Nachbereitung und Dynamisierung

Bereits vor Ende der Laufzeit eines Aktionsplans sollte die Nachbereitung des Prozesses und die Vorbereitung des nächsten Plans stehen. Der Prozess startet also von Neuem. Mehrere Beauftragte der Länder äußerten das Anliegen, Aktionspläne zu reformieren. Insbesondere das Stichwort „Dynamisierung“ fiel in der Erhebung zu dieser Analyse mehrfach.

Die meisten Pläne haben aktuell eine Laufzeit von fünf Jahren. Ein Fünf-Jahres-Turnus ist naheliegend, weil der Plan so parallel zu den Legislaturperioden fortgeschrieben werden kann. Einige Länder erwägen eine Abkehr vom klassischen Plan-Format in Richtung einer kontinuierlichen Fortschreibung. Einzig **Schleswig-Holstein** und **Hamburg** möchten sich allerdings mittelfristig konkret mit dieser Frage beschäftigen.

Niedersachsen (bis 2022) und **Sachsen-Anhalt** stellen Extrembeispiele hinsichtlich der Laufzeit der Aktionspläne dar. In diesen Bundesländern sind bereits Aspekte einer dynamischen Behandlung des Aktionsplans zu erkennen. Während Niedersachsen seinen Aktionsplan bisher alle zwei Jahre neu fasste und damit de facto permanent fortschrieb, beträgt die Laufzeit des Aktionsplans in Sachsen-Anhalt derzeit zehn Jahre, was ebenfalls eine mehrfache Überarbeitung des Aktionsplans nötig macht.

Für eine lange Laufzeit spricht, dass der Aktionsplan über mehrere Legislaturperioden hinweg wirken kann. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass dadurch die aufschwung- und impulsgebende Funktion des Instruments verloren geht.

In Niedersachsen wurde der Vorteil einer kurzen Laufzeit des Aktionsplans vormals darin gesehen, dass sie mit einer kontinuierlichen Fortschreibung einhergeht, die institutionalisiert ist und damit eine formelle Garantie zur regelmäßigen Reflexion enthält. Die Evaluation kam hier allerdings zum Ergebnis, dass ein längerer Zeitraum besser geeignet gewesen wäre, weil Maßnahmen aufgrund des

¹³⁵ Rheinland-Pfälzisches Ministerium für Gesundheit, Arbeit, Soziales und Demografie (2021), S. 12–16.

geringen Zeithorizonts auch dann kleinteilig angelegt waren, wenn ein längerer Umsetzungszeitraum der Sache nach sinnvoller gewesen wäre. Viele Maßnahmen mussten zudem wiederholt in den Aktionsplan aufgenommen werden, weil der Umsetzungszeitraum zu knapp bemessen und die Budgetierung von Maßnahmen im Aktionsplan kurzfristig schwer sicherzustellen war.¹³⁶

Es fragt sich, ob dynamisierte, fortlaufend durchgeführte Verfahren drei zentrale, mit Aktionsplänen verbundene Herausforderungen lösen könnten:

- Mehrere Beauftragte berichteten davon, dass aufseiten der Verwaltung Ansatzpunkte und Ideen zur Umsetzung der UN-BRK in ihrem Zuständigkeitsbereich fehlten. Um dem entgegenzuwirken, wäre eigentlich eine intensivere Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und eine verstärkte Auseinandersetzung mit dem Umsetzungsstand der UN-BRK im Bundesland angezeigt. Wenn es bereits in Prozessen mit klassischen Auftaktmomenten und hoher politischer Aufmerksamkeit zu diesem Problem kommt, liegt es nahe, dass eine stärker auf sich gestellte Verwaltung umso größere Schwierigkeiten hätte, relevante Problemlagen im Rahmen der Umsetzung der UN-BRK innerhalb ihres Verantwortungsbereichs zu identifizieren. Es kann daher bezweifelt werden, ob eine eng getaktete stetige Fortschreibung das Disability Mainstreaming in allen Ressorts so gut vorantreiben kann wie ein herkömmlicher Prozess.
- Bei der kontinuierlichen Fortschreibung eines Aktionsplans ist zu beachten, dass Menschen mit Behinderungen durchgehend beteiligt werden müssen, bevor neue Maßnahmen in den Aktionsplan aufgenommen werden. Auch bei dynamischen und augenscheinlich niedrigschwelligeren Fortschreibungsverfahren muss daher sichergestellt sein, dass **Partizipation** weiterhin mitgedacht wird. Frühere Studien

haben außerdem festgestellt: Die Partizipation von Betroffenen ist eine politisch und administrativ anspruchsvolle Aufgabe sowohl für die beteiligende als auch für die beteiligte Seite. So müssen Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen mit ihren begrenzten ehrenamtlichen Ressourcen streng haushalten.¹³⁷ Die Monitoring-Stelle beobachtet, dass es bereits eine Herausforderung darstellt, den zu Beteiligenden den Stellenwert des Landesaktionsplans und die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten zu vermitteln. Mit der derzeitigen Ressourcenausstattung dürften Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen kaum in der Lage sein, eine zusätzliche Daueraufgabe zu erfüllen. Auch der UN-Fachausschuss wies auf die Problematik unzureichender Kapazitäten der Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen aufgrund zu geringer Förderung hin.¹³⁸

- Bei einer fortlaufenden Ergänzung des Plans besteht außerdem die Gefahr, dass Pläne wieder stärker den Charakter einer bloßen **Sammlung sämtlicher politischer Maßnahmen**, die mit Menschen mit Behinderungen zusammenhängen, annehmen statt systematisch die Umsetzung der UN-BRK anzugehen.

Wenn die Partizipation durch handlungsfeldspezifische Begleitgremien – wie es sie beispielsweise in Berlin in Form der AGs Menschen mit Behinderungen in den Senatsverwaltungen gibt – sichergestellt werden kann, wäre auch ein Mischsystem denkbar: Der Plan selbst hätte dann zwar eine längere Laufzeit; daneben könnte jedoch in regelmäßigen Abständen – zum Beispiel einmal im Jahr – ein Handlungsfeld grundlegend überarbeitet werden. Das könnte mithilfe einer Öffnungsklausel etwa in Anschluss an fachspezifische Tagungen wie in Sachsen-Anhalt oder auf Grundlage jährlicher, thematisch wechselnder Schwerpunktberichte zum Umsetzungsstand der Konvention in einem bestimmten Handlungsfeld geschehen.

¹³⁶ Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), S. 79–80. Bei kurzen Perioden kann es eher dazu kommen, dass Maßnahmenpläne nicht so verabschiedet werden können, dass es zur Planung und Verabschiedung des Haushalts passt.

¹³⁷ Siehe dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (2021b), S. 34–39.

¹³⁸ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2023), 8 e) Siehe außerdem Deutsches Institut für Menschenrechte (2021b).

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt den Landesregierungen,

- ihre Aktionspläne mit jeder Fortschreibung weiterzuentwickeln;
- auch bei Fortschreibungen jeweils Auftaktmomente vorzusehen;
- die Fortschreibung so zu takten, dass sich der Aktionsplan im Rahmen der laufenden Legislaturperiode bearbeiten lässt;
- sicherzustellen, dass keine Formate gewählt werden, die zu einem Rückgang an Partizipationsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen führen.
- Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei gestiegenem Aufwand in der partizipativen Begleitung auch mit größeren Ressourcen zu unterstützen.

4 Fazit

Die UN-Behindertenrechtskonvention ist gemäß Artikel 4 Absatz 3 für alle föderalen Ebenen verpflichtend. Den sechzehn Bundesländern kommt eine große Verantwortung dabei zu, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen. Sie haben auch eine wichtige Vorbildfunktion für die Kommunen.

In diesem Zusammenhang ist sehr zu begrüßen, dass Landesaktionspläne sich als zielgerichtetes Instrument zur Umsetzung der UN-BRK derzeit flächendeckend durchgesetzt haben. Sie machen die menschenrechtlichen Verpflichtungen handhabbar, indem sie sie in klare Ziele für die Landesebene übersetzen und ressortübergreifend Maßnahmen zu ihrer Umsetzung zusammenführen.

Aktionspläne sind damit eine wichtige Grundlage für ein menschenrechtliches Disability Mainstreaming. Sie sorgen dafür, dass die Rechte und Belange von Menschen mit Behinderungen in allen Politik- und Verwaltungsbereichen mitgedacht und beachtet werden. Aktionspläne befördern eine menschenrechtliche Politik damit nicht nur in den Bereichen, die klassischerweise im Fokus der Politik für Menschen mit Behinderungen stehen, sondern zielen vielmehr darauf ab, die Inklusion und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen zu einem politischen Querschnittsthema zu machen.

Aktionspläne sind als Prozess und als Daueraufgabe zu begreifen – sie werden ausgehend vom empirischen Sachstand im Lande entwickelt, umgesetzt und schließlich unter Beachtung der gemachten Erfahrungen fortgeschrieben. Wir haben in der vorliegenden Analyse untersucht, wie das Instrument Aktionspläne möglichst gut genutzt werden kann und welche Faktoren wichtig sind, um erfolgreich damit zu arbeiten. Besonders wichtig: In allen Phasen sind Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen einzubeziehen. Das gibt die UN-BRK mit ihrem Partizipationsgebot unmissverständlich vor. Denn nur wenn mit Menschen mit Behinderungen gemeinsam geplant wird, sind die Maßnahmen passgenau an deren Bedarfen und der Umsetzung ihrer Rechte ausgerichtet.

In den Ländern gibt es viele gute Ansätze und Ideen rund um die Entwicklung, Umsetzung und Fortschreibung von Aktionsplänen. Diese guten Praxisbeispiele zeigen, wie das Instrument Aktionsplan in den letzten Jahren gereift ist und wie viel Potenzial weiterhin in sorgfältig vorbereiteten und zielstrebig durchgeführten Fortschreibungs- und Begleitverfahren liegt. Auch jetzt schon lernen die Länder voneinander und stehen im Austausch. Wir möchten mit dieser Analyse den Erfahrungsaustausch mit Blick auf menschenrechtliche Gütekriterien unterstützen. Wir hoffen auf eine breite Rezeption und Diskussion der aufgezeigten Ansätze.

5 Literaturverzeichnis

Bertelmann, Lena u.a. (2024): Die Verbreitung systematischer Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen. Erster Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen“. Siegen: Universität Siegen

Brandenburgisches Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2017): Behindertenpolitisches Maßnahmenpaket der Landesregierung 2.0 2017

Brandenburgisches Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz (2023): Maßnahmen der Landesregierung für mehr Inklusion und Barrierefreiheit. Das behindertenpolitische Maßnahmenpaket 3.0 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Brandenburg 2023–2027. Potsdam

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2015): Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Konvention) in Hamburg. Sachstand und Weiterentwicklung des Landesaktionsplans. Mitteilung des Senats 2015

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Bericht des Senats zum Stand der Umsetzung und der Weiterentwicklung des Landesaktionsplans. Mitteilung des Senats 2019

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2024): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention) – Bericht des Senats zum Stand der Umsetzung und zur Weiterentwicklung des Landesaktionsplans 2023.

Drucksache 22/14005. Hamburg. https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/86052/uebereinkommen_der_vereinten_nationen_ueber_die_rechte_von_menschen_mit_behinderungen_un_behindertenrechtskonvention_bericht_des_senats_zum_stand_de.pdf (abgerufen am 02.04.2024)

CDU Berlin / SPD Berlin (2023): Koalitionsvertrag 2023–2026: Das Beste für Berlin 2023

CDU Hessen / SPD Hessen (2023): Eine für alle. Hessenvertrag der demokratisch-christlich-sozialen Koalition 2024–2029. Wiesbaden. https://www.spd-hessen.de/wp-content/uploads/sites/269/2023/12/Koalitionsvertrag_2024-2029.pdf (abgerufen am 13.03.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2013): Evaluationsbericht der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Hessischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Kurzdarstellung mit Empfehlungen. Berlin 2013

Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): Ergebnisse der Evaluierung des Thüringer Maßnahmenplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin 2016

Deutsches Institut für Menschenrechte (2018): Geflüchtete Menschen mit Behinderungen. Handlungsnotwendigkeiten für eine bedarfsgerechte Aufnahme in Deutschland. Position. Berlin

Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Menschenrechtliche Aktions- und Maßnahmenpläne. Handreichung für Anwender_innen aus Verwaltung und Zivilgesellschaft. Berlin

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2020a): Ergebnisse der Evaluierung des Bremer Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Evaluationsbericht). Berlin

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2020b): Zukunftspotenzial entfalten. Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Unter Mitarbeit von Valentin Aichele u.a. Berlin

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2021a): Berliner Teilhabebericht. Empfehlungen für eine an der UN-Behindertenrechtskonvention ausgerichtete datenbasierte Berichterstattung. Unter Mitarbeit von Britta Schlegel und Frieder Kurbjeweit. Berlin

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2021b): Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin. Erfahrungen, Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Berlin

Deutsches Institut für Menschenrechte

(24.03.2021): Teilhabebericht NRW erneut im Landtag diskutiert – Aus Daten müssen nun Taten folgen. Meldung. Berlin 2021

Deutsches Institut für Menschenrechte

(14.07.2023): Meldung. Behindertengleichstellungsgesetze: Bund-Länder-Vergleich zeigt Rechtsschutzlücken. Unter Mitarbeit von Catharina Hübner. Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/behindertengleichstellungsgesetze-bund-laender-vergleich-zeigt-rechtsschutzluecken> (abgerufen am 20.10.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2024a): Disability Mainstreaming in der saarländischen Verwaltung. Voraussetzungen, Bestandsaufnahme und Empfehlungen. Handreichung. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Handreichung/Handreichung_Disability_Mainstreaming_in_der_saarlaendischen_Verwaltung.pdf

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2024b): „UN-BRK kommunal“. Zur Wirkung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen. Rechtsgutachten. Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/un-brk-kommunal> (abgerufen am 24.04.2024)

Esch, Fritjof / Saerberg, Siegfried (2024): Kritik, Fantasie und Umsetzung. Von Zukunftswerkstätten zum Schattenbericht Hamburg. In: Teilhabe 63 (1), S. 24–30

Gabel, Friedrich / Schobert, Maira (2024):

Langfassung zum Abschlussbericht der Bestandsaufnahme zum Katastrophenmanagement und der Inklusion von Menschen mit Behinderungen (Projekt KIM). https://uni-tuebingen.de/forschung/zentren-und-institute/internationales-zentrum-fuer-ethik-in-den-wissenschaften/forschung/gesellschaft-kultur-und-technischer-wandel/aktuelle-projekte/kim/?mc_cid=214ae14d91&mc_eid=e000f9327e&cHash=e8040424b2f8a35ae87cd068c265c19b (abgerufen am 25.07.2024)

hamburg.de (2022a): Mit uns! Inklusion gestalten. Weiterentwicklung des Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention 2022. <https://www.hamburg.de/mit-uns/14928962/inklusion-gestalten/> (abgerufen 11.08.2023)

hamburg.de (2022b): Mit uns! Inklusion gestalten. Weiterentwicklung des Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention – Bewertungstabelle mit allen Details 2022. <https://www.hamburg.de/contentblob/16975996/a2ed12c3a352175c2f8387332cfd7151/data/bewertungstabelle-lang.xlsx> (abgerufen 11.08.2023)

hamburg.de (2023): Protokolle sowie Vorschläge aus dem Beteiligungsverfahren – Mit uns! Inklusion gestalten. <https://www.hamburg.de/mit-uns/massnahmenvorschlaege/> (abgerufen am 11.08.2023)

Hessisches Ministerium für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales (2024): Der Hessische Aktionsplan. <https://www.brk.hessen.de/umsetzung-in-hessen/hessischer-aktionsplan/> (abgerufen am 18.07.2024)

InterVal (2022a): Abschlussbericht der Evaluation sowie Begleitung des Weiterentwicklungs- und Partizipationsprozesses des Behindertenpolitischen Maßnahmenpaketes der Landesregierung 2.0. Berlin

InterVal (2022b): Evaluation sowie Begleitung des Weiterentwicklungs- und Partizipationsprozesses des Behindertenpolitischen Maßnahmenpaketes der Landesregierung 2.0. Berlin

ISG Institut für Sozialforschung / Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (2023): Siebter Bericht zur Lage der Menschen mit Behinderungen im Freistaat Sachsen und Fortschreibung des Aktionsplans der Sächsischen Staatsregierung zur Umsetzung der UN-BRK. Unter Mitarbeit von Dr. Dietrich Engels und Lena Heitzenröder 2023

Landesregierung Schleswig-Holstein (2022): Fokus LandesAktionsPlan 2022. <https://fokus-lap-2022.de/startseite/> (abgerufen am 10.08.2023)

Landesteilhabebeirat der Freien Hansestadt Bremen (2023): Fortschreibung des Landesaktionsplans. Bremen. <https://www.teilhabebeirat.bremen.de/fortschreibung-12589> (abgerufen am 26.09.2023)

Landtag von Sachsen-Anhalt (2009): Beschluss des Landtages von Sachsen-Anhalt – Aktionsprogramm „Barrierefreies Sachsen-Anhalt“. Drucksache 5/68/2309 B 2009

Landtag von Sachsen-Anhalt (2012): Beratung Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zum Landtagsbeschluss erheben. Stenografischer Bericht der 20. Sitzung, Plenarprotokoll 6/20, 24.02.2012. Magdeburg. <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/plenum/wp6/020stzg.pdf> (abgerufen am 11.08.2023)

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2020): Teilhabebericht Nordrhein-Westfalen. Bericht zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Düsseldorf

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): Aktionsplan NRW inklusiv 2022. Beiträge der Landesregierung zur Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen 2022

Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration Sachsen-Anhalt (2021): „einfach-machen. Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“ 2.0. Landesaktionsplan Sachsen-Anhalt zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Magdeburg

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz (2010): Aktionsplan Rheinland-Pfalz 2010. Aktionsplan der Landesregierung Rheinland-Pfalz: Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Mainz

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport Mecklenburg-Vorpommern (2021): Auf dem Weg zu einer inklusiven Gesellschaft. Maßnahmeplan der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (2021): Aktionsplan Inklusion 2021/2022 für ein barrierefreies Niedersachsen – Schritte zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Hannover

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (2023): Teil sein – Ich mache mit beim Aktionsplan Inklusion! 2023

Prognos AG (2014): Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Prognos

Prognos AG (2016): Evaluation des Bayerischen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Endbericht). Berlin, Düsseldorf

Prognos AG (2017): Evaluation des Maßnahmenplans der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Endbericht). Düsseldorf: Prognos

Prognos AG (2019a): Evaluation des Aktionsplans der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Baden-Württemberg (Abschlussbericht). Düsseldorf: Prognos

Prognos AG (2019b): Evaluation des Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Schleswig-Holstein (Abschlussbericht). Düsseldorf: Prognos

Prognos AG / DIMR (2022): Abschlussbericht Evaluation der Niedersächsischen Aktionspläne Inklusion. Unter Mitarbeit von Jan-Felix Czichon u.a. 2022

Rheinland-Pfälzisches Ministerium für Gesundheit, Arbeit, Soziales und Demografie (2015): Landesaktionsplan Rheinland-Pfalz 2015

Rheinland-Pfälzisches Ministerium für Gesundheit, Arbeit, Soziales und Demografie (2021): Landesaktionsplan Rheinland-Pfalz zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Mainz

Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (2022): Inklusion in Sachsen weiter stärken - Aktionsplan Umsetzung UN-BRK und Bericht zur Lage der Menschen mit Behinderungen. Bürgerbeteiligung über Beteiligungsportal 2022

Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (2019): Sechster Bericht zur Lage der Menschen mit Behinderungen im Freistaat Sachsen. Dresden

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021a): Berlin inklusiv – Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention 2021

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021b): Teilhabebericht 2019. Berlin

SPD Mecklenburg-Vorpommern / Die LINKE Mecklenburg-Vorpommern (2021): Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und DIE LINKE. Mecklenburg-Vorpommern für die 8. Legislaturperiode 2021-2026. Schwerin. <https://spd-mvp.de/uploads/spdLandesverbandMecklenburgVorpommern/Downloads/Koalitionsvertrag-SPD-DIE-LINKE-MV-2021-2026.pdf> (abgerufen am 20.03.2024)

SPD Rheinland-Pfalz / Bündnis 90/Die Grünen Rheinland-Pfalz, FDP Rheinland-Pfalz (2021): Zukunftsvertrag Rheinland- 2021 bis 2026 2021

Thüringer Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderungen (2024): Thüringer Barrierefreiheitsförderprogramm – ThüBaFF. <https://www.tlmb-thueringen.de/themen/foerderprogramm-fuer-barrierefreiheit/> (abgerufen am 26.04.2024)

Thüringer Landtag 6.Wahlperiode (2018): Weitere Umsetzung einer zeitgemäßen, an der Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen orientierten Inklusions- und Teilhabepolitik. Antrag der Landesregierung auf Beschlussfassung durch den Landtag. Erfurt. https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/dokument/68302/weitere_umsetzung_einer_zeitgemaessen_an_der_lebenswirklichkeit_von_menschen_mit_behinderungen_orientierten_inklusions_und_teilhabepolitik_beschluss_d.pdf (abgerufen am 11.08.2023)

Thüringer Landtag 6.Wahlperiode (2019): Entschließung zu dem Antrag der Landesregierung - Drucksache 6/6119 - Neufassung -und zu dem Beschluss des Landtags in Drucksache 6/4879 Weitere Umsetzung einer zeitgemäßen, an der Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen orientierten Inklusions- und Teilhabepolitik. Antrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN. https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/dokument/70560/weitere_umsetzung_einer_zeitgemaessen_an_der_lebenswirklichkeit_von_menschen_mit_behinderungen_orientierten_inklusions_und_teilhabepolitik_ergaenzun.pdf (abgerufen am 11.08.2023)

Transfer / Saarländisches Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

(2022): Saarland inklusiv - Unser Land für alle. 2. Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und 6. Landesplan zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen 2022

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

(2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (2018) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens. Nichtamtliche Übersetzung der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte https://www.gemeinsameinfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr7.pdf?__blob=publicationFile&v=2

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

(2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands. Nichtamtliche Übersetzung der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands.pdf (abgerufen am 25.07.2024)

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities

(2023): Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany. UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/2-3. Genf

UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

(2002): Handbook on National Human Rights Plans of Action. New York und Genf

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

ANALYSE | September 2024

ISBN 978-3-949459-46-7 (PDF)

ISBN 978-3-949459-53-5 (Print)

ZITIERVORSCHLAG

Kurbjeweit, Frieder (2024): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf Landesebene. Entwicklung, Umsetzung und Fortschreibung aus menschenrechtlicher Perspektive. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

TITELFOTO

© cmkkommunikation.de

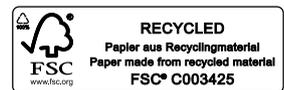
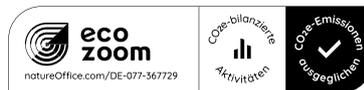
SATZ

www.avitamin.de

DRUCK

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG

Gedruckt auf 100 % Altpapier



- ressourcenschonend und umweltfreundlich hergestellt
- emissionsarm gedruckt
- überwiegend aus Altpapier **AR1**

Dieses Druckerzeugnis ist mit dem Blauen Engel ausgezeichnet.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de