



Niedersachsen. Klar.

**Niedersächsisches Ministerium für Soziales,
Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung**

Abschlussbericht

Evaluation der Niedersächsischen Aktionspläne Inklusion

Ein gemeinsames Projekt der **Prognos AG** und des
Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR)

Von

Jan-Felix Czichon
Patrick Frankenbach
Andreas Heimer (Gesamtprojektleitung)
(Prognos AG)

Frieder Kurbjeweit,
Peter Litschke
Dr. Leander Palleit
(Deutsches Institut für Menschenrechte)

Berlin, November 2022

Inhalt

Inhalt	1
Tabellenverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	8
1 Hintergrund und Evaluationsauftrag	9
1.1 Die UN-Behindertenrechtskonvention	9
1.2 Evaluation der Niedersächsischen Aktionspläne	10
1.3 Aufbau des Berichts	10
2 Das Evaluationsdesign	11
3 Menschenrechtliche Anforderungen an Aktionspläne	16
4 Konzeption der Aktionspläne Inklusion	21
4.1 Aufbau und Struktur	21
4.1.1 Anforderung aus dem Referenzrahmen	21
4.1.2 Nachvollziehbarkeit, Übersichtlichkeit, inhaltliche Konsistenz	21
4.1.3 Ziel, Funktion, Zielgruppe	21
4.1.4 Politische Unterstützung	22
4.1.5 Entwicklung der Handlungsfelder und Maßnahmen	23
4.1.6 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	25
4.2 Herleitung aus der UN-BRK	26
4.2.1 Anforderungen aus dem Referenzrahmen	26
4.2.2 Herleitung der Maßnahmen aus der UN-BRK	26
4.2.3 Einklang mit der UN-BRK	27
4.2.4 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	28

4.3	Themen und Handlungsfelder	28
4.3.1	Anforderung aus dem Referenzrahmen	28
4.3.2	Abdeckung der Konventionsinhalte	29
4.3.3	Querschnittsthemen	29
4.3.4	Anmerkungen aus der Zivilgesellschaft	31
4.3.5	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	32
4.4	Feststellung von Handlungsbedarfen	34
4.4.1	Anforderung aus dem Referenzrahmen	34
4.4.2	Empirische Feststellung der Handlungsbedarfe	34
4.4.3	Normenprüfung	35
4.4.4	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	36
4.5	Ziele und Zielformulierungen	37
4.5.1	Anforderung aus dem Referenzrahmen	37
4.5.2	Ziele	37
4.5.3	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	37
4.6	Handlungsorientierung	38
4.6.1	Anforderung aus dem Referenzrahmen	38
4.6.2	Darstellung und Formulierung der Maßnahmen	38
4.6.3	Laufzeiten	40
4.6.4	Zuständigkeiten	41
4.6.5	Weitere Beteiligte bei der Umsetzung von Maßnahmen	42
4.6.6	Finanzierung	43
4.6.7	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	45
4.7	Zielgruppen der Maßnahmen und Berücksichtigung von Gruppen in vulnerablen Lebenslagen	46
4.7.1	Anforderung aus dem Referenzrahmen	46
4.7.2	Bezug der Maßnahmen zu Menschen mit Behinderungen	47
4.7.3	Bezug der Maßnahmen zu Teilgruppen von Menschen mit Behinderungen	47
4.7.4	Berücksichtigung von Gruppen in vulnerablen Lebenslagen	51

4.7.5	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	53
5	Strukturen und Prozesse im Kontext der Aktionspläne Inklusion	55
5.1	Steuerung durch die Landesregierung	55
5.1.1	Anforderung aus dem Referenzrahmen	55
5.1.2	Focal Point / Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion	56
5.1.3	Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen und Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen	57
5.1.4	AG Inklusion	59
5.1.5	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	60
5.2	Transparenz	61
5.2.1	Anforderung aus dem Referenzrahmen	61
5.2.2	Auffindbarkeit relevanter Informationen	61
5.2.3	Transparenz der Verfahren	62
5.2.4	Einschätzungen zur Transparenz von prozessbeteiligten Akteuren der Zivilgesellschaft	63
5.2.5	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	63
5.3	Partizipation	64
5.3.1	Anforderung aus dem Referenzrahmen	64
5.3.2	Generelle Einschätzungen zur Partizipation	65
5.3.3	Fachkommission Inklusion und Begleitgremium	66
5.3.4	Inklusionskonferenz	68
5.3.5	Digitale Ideenbox	69
5.3.6	Themensitzungen	69
5.3.7	Partizipation auf Maßnahmenebene	70
5.3.8	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	74
5.4	Zugänglichkeit	75
5.4.1	Anforderung aus dem Referenzrahmen	75
5.4.2	Barrierefreiheit der Partizipationsverfahren	75
5.4.3	Barrierefreiheit der Aktionspläne	76
5.4.4	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	76

5.5	Umsetzungsbegleitung und Fortschreibung	77
5.5.1	Anforderung aus dem Referenzrahmen	77
5.5.2	Maßnahmen-Controlling	77
5.5.3	Wirkungsevaluationen	78
5.5.4	Fortschreibungsrhythmus	79
5.5.5	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	80
6	Umsetzungstand der Aktionspläne Inklusion	82
6.1	Umsetzungsstand der Maßnahmen	82
6.2	Zielerreichung der Maßnahmen	83
6.3	Einfluss der Aktionspläne Inklusion auf die Umsetzung der UN-BRK in Niedersachsen	85
6.4	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung	86
7	Fazit	88
	Literatur	90
	Methodenanhang	96

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht über Phasen und Arbeitspakete sowie eingesetzte Methoden	14
Tabelle 2:	Anforderungen an die Konzeption eines Aktionsplans	19
Tabelle 3:	Anforderungen an Strukturen und Prozesse zur Erstellung und Umsetzung eines Aktionsplans	20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Die vier Evaluationsebenen	12
Abbildung 2:	Die Arbeitspakete im Überblick	13
Abbildung 3:	Überblick über die eingesetzten Methoden	13
Abbildung 4:	Aufbau des Referenzrahmens zur Evaluation der Aktionspläne Inklusion	18
Abbildung 5:	Neue und alte Maßnahmen in den Aktionsplänen	24
Abbildung 6:	Neue Maßnahmen je Handlungsfeld	25
Abbildung 7:	Art der Maßnahmen	39
Abbildung 8:	Laufzeit der Maßnahmen	40
Abbildung 9:	Zuständigkeit für die Maßnahmen	42
Abbildung 10:	Weitere an der Umsetzung der Maßnahme beteiligte Akteure	43
Abbildung 11:	Bereitstellung finanzieller Mittel	44
Abbildung 12:	Beurteilung der finanziellen Mittelausstattung	45
Abbildung 13:	Zielgruppen der Maßnahmen	47
Abbildung 14:	Besondere Berücksichtigung bestimmter Teilgruppen der Menschen mit Behinderungen	48
Abbildung 15:	Maßnahmen mit spezifischen Teilgruppen	50
Abbildung 16:	Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in potenziell vulnerablen Lebenslagen	52
Abbildung 17:	Zentrale Meilensteine und Formate der Partizipation	65
Abbildung 18:	Partizipation bei der konzeptionellen Entwicklung der Maßnahme	71
Abbildung 19:	Partizipation bei der konzeptionellen Entwicklung der Maßnahme, differenziert nach AP1, 2 und 3	72

Abbildung 20:	Partizipation bei der Umsetzung der Maßnahme	73
Abbildung 21:	Wirkungsevaluation der Maßnahmen	79
Abbildung 22:	Umsetzungsstand der Maßnahmen	83
Abbildung 23:	Zielerreichung der abgeschlossenen Maßnahmen	84
Abbildung 24:	Zielerwartung der laufenden Maßnahmen	85
Abbildung 25:	Einfluss der Aktionspläne auf die Ausarbeitung und Verabschiedung der Maßnahmen	86

Abkürzungsverzeichnis

BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
DBSV	Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
LBBR	Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen
LMB	Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
NBGG	Niedersächsisches Behindertengleichstellungsgesetz
NWoFG	Niedersächsisches Wohnraum- und Wohnquartierförderungsgesetz
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention

1 Hintergrund und Evaluationsauftrag

1.1 Die UN-Behindertenrechtskonvention

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte der Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) im Februar 2009 verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland zur Einhaltung der hier kodifizierten Rechte. Diese zielen auf die Verwirklichung einer inklusiven Gesellschaft, also die gleichberechtigte Teilhabe, Selbstbestimmung und Gleichstellung von Menschen mit und ohne Behinderungen in allen Lebensbereichen. Der völkerrechtlich bindende Vertrag schafft keine Sonderrechte, sondern bekräftigt die Gültigkeit der universellen Menschenrechte auch für Menschen mit Behinderungen und konkretisiert sie im Hinblick auf ihre besondere Lebenssituation. Dabei werden Bund, Länder und Kommunen sowie Verwaltungsbehörden oder Gerichte in ihrer jeweiligen Zuständigkeit adressiert, um Bedingungen für eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu schaffen.

Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK

Das Land Niedersachsen nutzt wie auch andere Bundesländer Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK. Die Landesregierung hat einen zweijährigen Rhythmus festgelegt, um ihren *Aktionsplan Inklusion* fortzuschreiben. In diesem Turnus werden alle Maßnahmen der Landesregierung, die die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen verbessern sollen, zusammengetragen. Gegenwärtig liegen in Niedersachsen mit den Ausgaben 2017/2018, 2019/2020 und 2021/2022 drei Aktionspläne Inklusion vor, die Gegenstand der ausgeschriebenen Evaluation sind.

i

Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK

Aktionspläne sind ein wichtiges Instrument, um die UN-BRK in einem koordinierten Prozess kontinuierlich umzusetzen. Die Vereinten Nationen haben bereits in den 1990er Jahren in Hinblick auf eine zielgerichtete und wirksame Gewährleistung und Förderung von Menschenrechten dafür geworben, Instrumente wie menschenrechtliche Aktionspläne zu nutzen. Es handelt sich bei diesem Politikansatz um eine Strategie, die mit konkreten Zielen und entsprechenden Maßnahmen unterlegt ist. Die Umsetzung des Plans ist immer oder zumindest in wesentlichen Teilen einer Überprüfung zugänglich. Wird ein Aktionsplan von staatlichen Akteuren entwickelt und verabschiedet, bringt er eine politische Prioritätensetzung und die Absicht zum Ausdruck, in diesem Politikfeld zielgerichtet zu handeln.

Für den Prozess, in dem ein menschenrechtlicher Aktionsplan vorbereitet, begleitet und gesteuert wird, gelten die menschenrechtlichen Prinzipien wie Partizipation, Nichtdiskriminierung, Transparenz etc.

Details zu den Anforderungen an die Arbeit mit menschenrechtlichen Aktionsplänen werden in Kapitel 3 dieses Berichts aufgeführt.

Quelle: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-von-menschen-mit-behinderungen/aktionsplaene>

1.2 Evaluation der Niedersächsischen Aktionspläne

Unter Bezugnahme auf Artikel 33 UN-BRK und unter Berücksichtigung der Vorgabe der Maßnahme Nr. 1.10 des Aktionsplan Inklusion 2019/2020 hat das Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN) im Namen des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung eine fachlich und juristisch fundierte Bewertung aller drei bisherigen Aktionspläne der Landesregierung Niedersachsen ausgeschrieben.

Die in der Leistungsbeschreibung formulierten Kernpunkte der Evaluation lassen sich in folgenden Fragestellungen zusammenfassen:

- **Anbindung an die UN-BRK:** Sind die in den Handlungsfeldern der Aktionspläne Inklusion aufgeführten Maßnahmen generell geeignet, die Verwirklichung einzelner Rechte der UN-BRK wirksam und nachhaltig zu unterstützen?
- **Effektivität der Steuerungs- und Beteiligungsprozesse:** Entsprechen die vorhandenen Arbeitsstrukturen und -prozesse, das bisherige Controlling-System sowie die gewählten Beteiligungsverfahren von Menschen mit Behinderungen den normativen Vorgaben aus dem menschenrechtlichen Kontext sowie den Erwartungen der beteiligten Akteure an die Erstellung und Umsetzung der Aktionspläne Inklusion?
- **Lernen von guter Praxis:** Welche Impulse können aus Vergleichen mit den Aktionsplänen anderer Bundesländer für die Weiterentwicklung des Vorgehens in Niedersachsen gezogen werden?
- **Maßnahmenfindung:** Wie kann die Auswahl und Entwicklung von geeigneten Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK im Zuge der Erstellung von Aktionsplänen verbessert werden?
- **Partizipation:** Wie lässt sich bei der Erstellung und Umsetzung von Aktionsplänen die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen mit den verfügbaren Ressourcen optimieren?

Die Empfehlungen, die aus den Antworten auf diese erkenntnisleitenden Fragen abgeleitet werden, umfassen sowohl konzeptionelle und inhaltliche als auch strukturelle und prozessuale Aspekte für die Weiterentwicklung der niedersächsischen Aktionspläne. Sie dienen der Optimierung der Arbeit mit den Aktionsplänen nicht von Periode zu Periode, sondern in einem fortlaufenden, dynamischen Prozess.

1.3 Aufbau des Berichts

Die Beantwortung der Forschungsfragen und Ableitung handlungsorientierter Empfehlungen erfolgt auf der Grundlage eines multimethodischen Evaluationsdesigns, das im folgenden Kapitel 2 beschrieben wird. In Kapitel 3 werden die menschenrechtlichen Anforderungen an Aktionspläne erläutert. Sie stellen den Referenzrahmen für die durchgeführte Evaluation dar und verdeutlichen damit die anzulegenden Bewertungsmaßstäbe an die Niedersächsischen Aktionspläne Inklusion, ihren inhaltlichen Aufbau und die Strukturen und Prozesse rund um seine Entstehung und Steuerung. In den folgenden Kapiteln werden die empirischen Befunde dargelegt: In Kapitel 4 zur Konzeption der Aktionspläne, in Kapitel 5 zu Strukturen und Prozessen und in Kapitel 6 zur Umsetzung und Zielerreichung der Maßnahmen. Jedes Kapitel schließt mit dem Vorschlag von Handlungsempfehlungen, die sich aus den Befunden ableiten lassen. Kapitel 7 enthält schließlich die zentralen Handlungsfelder zur Weiterentwicklung der Niedersächsischen Aktionspläne Inklusion in zusammengefasster Form.

2 Das Evaluationsdesign

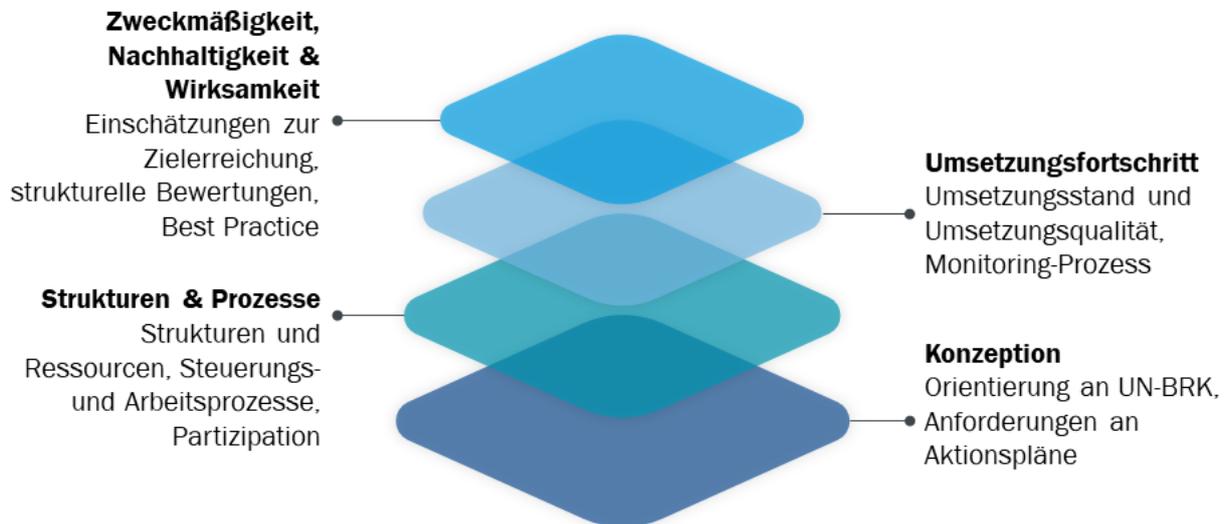
Vorbemerkung

Das oberste Ziel der Evaluation besteht in der Prüfung, wie gut die Niedersächsischen Aktionspläne dazu beitragen, die UN-BRK im Land umzusetzen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen nicht nur die realisierten Maßnahmen in den Blick genommen werden, sondern auch die Voraussetzungen dafür, 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 ihre tatsächliche Beeinflussung der Ergebnisse.

Um bewerten zu können, ob ein Aktionsplan grundsätzlich dazu geeignet ist, die gesetzten Ziele im Hinblick auf die gleichberechtigte Teilhabe und selbstbestimmte Lebensführung von Menschen mit Behinderungen zu erreichen, bedarf es eines Evaluationsdesigns, das sich auf vier Evaluationsebenen bezieht:

- **Konzeption:** Auf dieser Ebene wird analysiert, ob die Art, wie die Aktionspläne Inklusion konzipiert sind, grundlegenden Qualitätskriterien entspricht. Auch die Frage, wie die Herleitung von Handlungserfordernissen erfolgt, ist Gegenstand dieser Evaluationsebene.
- **Strukturen und Prozesse:** Hier wird untersucht, ob die in der Landesregierung für die Entwicklung und Umsetzung der Aktionspläne Inklusion geschaffenen Strukturen allgemeinen Qualitätskriterien entsprechen und sich aus Sicht der beteiligten Akteure bewähren. Außerdem werden die Prozesse in den Blick genommen, also v. a. die Steuerung, die Koordinierung und die Kooperation mit weiteren Akteuren. Sowohl die Strukturen als auch die Prozesse von Partizipation bilden einen weiteren Schwerpunkt der Analyse.
- **Umsetzungsfortschritt:** Nicht nur der bloße Fortschritt, sondern auch qualitative Entwicklungen sowie die Art der Fortschrittsmessung und die Kommunikation hierüber werden auf dieser Ebene betrachtet. Dabei geht es zusätzlich darum, Erfolgsfaktoren und Hindernisse der Umsetzung zu ermitteln.
- **Zweckmäßigkeit, Nachhaltigkeit und Wirksamkeit:** Schließlich soll ermittelt werden, inwieweit die Aktionspläne zweckmäßig, nachhaltig und wirksam dazu beigetragen haben, dass Fortschritte bei der Gewährleistung von Rechten der Menschen mit Behinderungen aus der UN-BRK erzielt wurden. Der Evaluationsauftrag beinhaltet keine Evaluation von Einzelmaßnahmen und die Evaluation kann sich mit der Frage der Zielerreichung daher nur auf einer übergeordneten Ebene beschäftigen. Hierfür werden strukturelle Bewertungen der umgesetzten Maßnahmen vorgenommen, vor allem aber basieren entsprechende Analysen auf Einschätzungen unterschiedlicher beteiligter Akteure. Zur Illustration der Wirkungsweise und zur Einleitung von Lernprozessen werden gute Praxisbeispiele ermittelt, beschrieben und eingeordnet.

Abbildung 1: Die vier Evaluationsebenen



Quelle: Prognos AG 2022.

Diese vier Evaluationsebenen sind maßgeblich für die hier durchgeführte Evaluation.

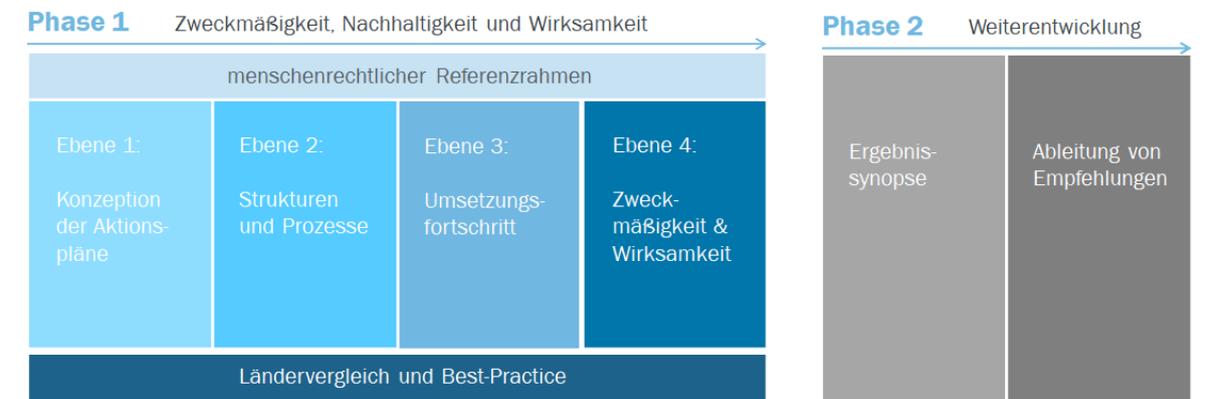
Arbeitsschritte

Für die Bewertung der Aktionspläne Inklusion und des Aktionsplan-Prozesses wurde zu Beginn des Projekts ein Referenzrahmen entwickelt. Dieser enthält Bewertungskriterien, die vornehmlich dem menschenrechtlichen Kontext entnommen sind, ergänzt um fachwissenschaftliche Kriterien (z. B. zur Steuerung und Partizipation), die in ihrer Relevanz begründet und unstrittig sind. Dieser Referenzrahmen sorgt für Transparenz und Nachvollziehbarkeit der im Rahmen der Evaluation vorgenommenen Bewertungen.

Die Evaluation wurde darüber hinaus in zwei Phasen gegliedert. In der ersten Phase wurde eine umfassende Analyse des bisherigen Aktionsplan-Prozesses inklusive der vorliegenden drei Aktionspläne vorgenommen. Parallel erfolgte eine exemplarische Vergleichsanalyse mit den Aktionsplänen anderer Bundesländer. Basierend auf den Ergebnissen werden in Phase 2 alternative Wege der Ausgestaltung von Strukturen, Steuerungs- und Beteiligungsprozessen dargelegt und diskutiert.

Die folgende Abbildung fasst das Vorgehen zusammen:

Abbildung 2: Die Arbeitspakete im Überblick

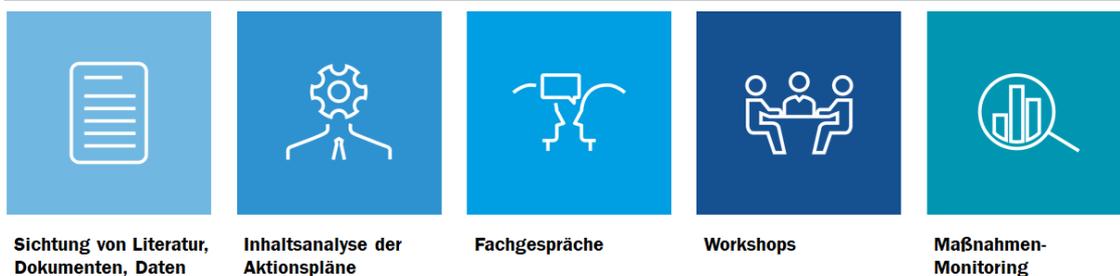


Quelle: Prognos AG 2022.

Methoden

Die Evaluation setzte einen Mix von qualitativen und quantitativen Methoden der empirischen Sozialforschung ein. Dazu zählten die Sichtung der einschlägigen Literatur, Dokumente und Daten, eine qualitative Inhaltsanalyse der Aktionspläne, Fachgespräche und Workshops sowie ein online-basiertes Maßnahmen-Monitoring.

Abbildung 3: Überblick über die eingesetzten Methoden



Quelle: Prognos AG 2022.

Die einzelnen Methoden werden im Anhang beschrieben. Je nach Untersuchungsebene und Arbeitspaket lag der Fokus auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden, mitunter kamen mehrere davon in Kombination zum Einsatz. Eine Übersicht über die Methoden, die in den jeweiligen Arbeitsschritten eingesetzt wurden, gibt die folgende Tabelle.

Tabelle 1: Übersicht über Phasen und Arbeitspakete sowie eingesetzte Methoden

Phase 1: Zweckmäßigkeit, Nachhaltigkeit und Wirksamkeit der Aktionspläne

Arbeitspakete	Methode / Aufgaben
Referenzrahmen	Ausarbeitung und Operationalisierung eines normativen Referenzrahmens für die Evaluation Sichtung bestehender Literatur (UN-BRK, Staatenprüfung, ...)
Konzeption der Aktionspläne	Aufbau der Aktionspläne (Normative Bewertung, konzeptionelle Klarheit, Feststellung der Handlungsbedarfe, Überprüfbarkeit, ...) Inhaltsanalyse der Aktionspläne
	Ziele und Handlungsfelder der Aktionspläne (Normative Bewertung, Herleitung aus der UN-BRK, Eignung, Wirksamkeit, Nachhaltigkeit, ...) Inhaltsanalyse der Aktionspläne Sichtung der Controlling-Daten
Strukturen und Prozesse	Partizipationsmöglichkeiten (Normative und operative Analyse, Partizipation an Konzeption und Umsetzung, Transparenz, Nichtdiskriminierung, Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess ...) Sichtung bestehender Dokumente Fachgespräche Workshops Maßnahmen-Monitoring
	Strukturen und Steuerungsprozesse (Normative und operative Analyse, Focal Point, Verantwortlichkeiten, Zusammenarbeit der Akteure, Mechanismus zur Qualitäts- und Ergebniskontrolle, Fortentwicklung, ...) Sichtung bestehender Dokumente Fachgespräch Workshops Maßnahmen-Monitoring
	Qualität des Controlling-Prozesses (Normative und operative Analyse, Verantwortlichkeiten, Verbindlichkeit, Transparenz, Fortentwicklung, ...) Sichtung der Controlling-Daten Fachgespräch Workshops
Umsetzungsfortschritt	Analyse der vorhandenen Controlling-Ergebnisse Sichtung der Controlling-Daten
	Ergänzende Erhebung zum Umsetzungsstand (Ziele, Art der Maßnahmen, finanzielle Ressourcen, Partner, Gründe für Verzögerungen, ...) Maßnahmen-Monitoring
Zielerreichung und Wirkung	Wirkung und Zielerreichung aus der Sicht der Maßnahmenverantwortlichen Maßnahmen-Monitoring
	Wirkung und Zielerreichung auf Ebene der Aktionspläne Maßnahmen-Monitoring Workshops
Vergleich	Punktuelle Vergleich mit Aktionsplänen anderer Bundesländer und gute Praxisbeispiele Inhaltsanalyse und Dokumentensichtung zu Aktionsplänen anderer Bundesländer Sichtung bestehender Literatur

Das Evaluationsdesign

Phase 2: Weiterentwicklung der Aktionspläne

Arbeitspakete		Methode / Aufgaben
Ergebnissynopse	Überführung der Befunde in Bewertungsschemata entsprechend dem Referenzrahmen	Analyse und Synopse aller bisherigen Befunde
Ableitung von Empfehlungen	Ableitung von Empfehlungen für zukünftige Aktionspläne in den Dimensionen Struktur, Steuerung, Partizipation, Wirksamkeit (siehe Fragestellungen für Phase 2)	Workshop

3 Menschenrechtliche Anforderungen an Aktionspläne

Die Landesregierung Niedersachsen hat die eigenen Ziele und Maßnahmen mit Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK in einem Landesaktionsplan gebündelt. Das Besondere am Niedersächsischen Modell ist, dass der Aktionsplan alle zwei Jahre fortgeschrieben wird. Der erste *Aktionsplan Inklusion 2017/2018* wurde im Januar 2017 verabschiedet. Es folgten zwei Fortschreibungen, der *Aktionsplan Inklusion 2019/2020* sowie der *Aktionsplan 2021/2022*, wobei sich Letzterer derzeit in der Umsetzung befindet und neben neuen Maßnahmen auch Maßnahmen seiner beiden Vorgänger enthält.¹

Dazu, wie die Umsetzung der UN-BRK konkret ausgestaltet werden sollte, finden sich in der Konvention selbst nur wenige Vorgaben. Aus diesem Grund bedarf es weiterer, klar definierter Kriterien, an denen sich die Evaluation orientieren kann. Eine solche Grundlage stellt der in dieser Evaluation verwendete Referenzrahmen dar. Er formuliert idealtypische Anforderungen an menschenrechtliche Aktionspläne. Der Aufbau des Referenzrahmens und welche Quellen bei der Erarbeitung und Weiterentwicklung genutzt wurden, wird im nächsten Abschnitt erläutert.² In den darauffolgenden Abschnitten dieses Kapitels werden schließlich die im Referenzrahmen enthaltenen Anforderungen an die Konzeption sowie die Strukturen und Prozesse von Aktionsplänen erläutert.

Quellengrundlage und Aufbau des Referenzrahmens

Der Referenzrahmen zur Evaluation der Niedersächsischen Aktionspläne basiert auf einer Recherche ausgewählter Dokumente und Veröffentlichungen, die Anforderungen an den Aufbau und die Struktur von menschenrechtlichen Aktionsplänen enthalten. Er verknüpft dabei verschiedene Perspektiven auf Aktionspläne – z. B. mit menschenrechtlichem, politischem, zivilgesellschaftlichem, oder umsetzungspraktischem Fokus – und fasst deren Kernanforderungen zusammen. Die herangezogenen Quellen lassen sich grob in die folgenden Kategorien einteilen³:

- **Handbücher und Leitlinien internationaler Organisationen** enthalten Vorschläge und Best Practice-Beispiele zur Formulierung von menschenrechtlichen Aktionsplänen im Allgemeinen. Sie beziehen sich nicht ausschließlich auf den Themenkomplex der Menschen mit Behinderungen, sondern sind gleichermaßen für alle Aktionspläne relevant, bei denen es um die Verwirklichung von Menschenrechten auf nationaler Ebene geht. Handbücher, die zur Erstellung des Referenzrahmens genutzt wurden, sind insbesondere das *Handbook on National Human Rights Plans of Action*⁴ des Büros des Hochkommissariats für Menschenrechte der Vereinten

¹ Für eine Übersicht über die drei Aktionspläne siehe https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/soziales_inklusion/soziales/inklusion_von_menschen_mit_behinderungen/aktionsplan_inklusion/

² Der Referenzrahmen ist ein Ergebnis früherer von Prognos umgesetzter Evaluationsprojekte von Aktionsplänen zur UN-BRK und wurde im Rahmen der vorliegenden Studie vom DIMR weiterentwickelt. Diese Vorgehensweise bietet den Vorteil, dass die Ergebnisse der vorliegenden Evaluation mit denen anderer Länder verglichen und ggf. positive Befunde und Best-Practice-Beispiele zu einzelnen Aspekten wechselseitig nutzbar gemacht werden können.

³ Abbildung 4 gibt eine überblicksartige Darstellung über den Aufbau des Referenzrahmens.

⁴ OHCHR 2002.

- Nationen (OHCHR) sowie Empfehlungen des Menschenrechtskommissars des Europarats⁵ (CoE-CommDH).
- Grundlegende Orientierung geben die **menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK** selbst. Die Bundesrepublik Deutschland hat mit der Ratifikation der Konvention ihren Willen zur Einhaltung und Umsetzung der darin enthaltenen Bestimmungen erklärt. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung sind die Verpflichtungen aus der Konvention gleichermaßen auch auf Ebene der Bundesländer relevant.
 - Zudem sollen die **Allgemeinen Bemerkungen** (General Comments) des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen herangezogen werden. Die Allgemeinen Bemerkungen legen einzelne Artikel der UN-BRK aus. Bisher sind acht General Comments veröffentlicht worden. Bis auf die erst kürzlich (September 2022) erschienene Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Arbeit und Beschäftigung sind sie in deutscher Sprache auf der Website des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales abrufbar.⁶
 - Weitere Hinweise lassen sich aus **Berichten und Stellungnahmen im Kontext der Staatenprüfung Deutschlands** gewinnen. Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen überprüft regelmäßig, ob und inwieweit die Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Vertragsstaaten der UN-BRK geachtet und umgesetzt werden. Derzeit läuft zu Deutschland der kombinierte zweite und dritte Berichtszyklus, aus dem der Fragenkatalog des Ausschusses an die Bundesrepublik (*List of Issues prior to reporting*) sowie der Staatenbericht der Bundesrepublik, der die Antwort auf den Fragenkatalog darstellt, herangezogen werden sollen. Relevante Dokumente aus der ersten Staatenprüfung sind u. a. die *Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands*⁷ sowie der *Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*⁸ der Monitoring-Stelle UN-BRK. Ebenfalls relevant ist der Parallel-Bericht der BRK-Allianz, einem zivilgesellschaftlichen Bündnis von rund 80 Selbstvertretungsorganisationen (Disabled Persons Organisations, DPOs) und Nichtregierungsorganisationen (non-governmental organisations, NGOs).⁹
 - **Die Monitoring-Stelle UN-BRK** des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) hat, ausgehend von ihrer Arbeit und ihren Erfahrungen, wichtige **allgemeingültige Anforderungen an Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK** formuliert¹⁰, die sie in verschiedenen, häufig anlassbezogenen Publikationen, etwa zur Neuauflage des Nationalen Aktionsplans oder dem zehnten Jahrestag der UN-BRK zusammenfasst und erläutert.
 - **Bestehende Evaluationsstudien** zu Aktionsplänen zur Umsetzung der UN-BRK erlauben es nicht zuletzt, den Referenzrahmen um handlungspraktische Kriterien zu erweitern. Mit Stand Oktober 2022 liegen bereits Evaluationen zum ersten Nationalen Aktionsplan,¹¹ zu sieben Landesaktionsplänen¹² sowie vereinzelt zu kommunalen Aktionsplänen vor.¹³ Berücksichtigt

⁵ CoE-CommDH 2009.

⁶ Vgl. https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/UN_BRK/Allgemeine_Kommentare/allgemeine_kommentare_node.html. Weitere Informationen zu den Allgemeinen Bemerkungen unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/monitoring-stelle-un-brk/die-un-brk>, „Allgemeine Bemerkungen“ des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Abruf 24.10.2022).

⁷ UN 2015.

⁸ DIMR 2015c.

⁹ BRK-Allianz 2013.

¹⁰ DIMR 2010, 2011, 2015a, 2019a, 2019b, 2020a, 2020b, 2020c, 2021a.

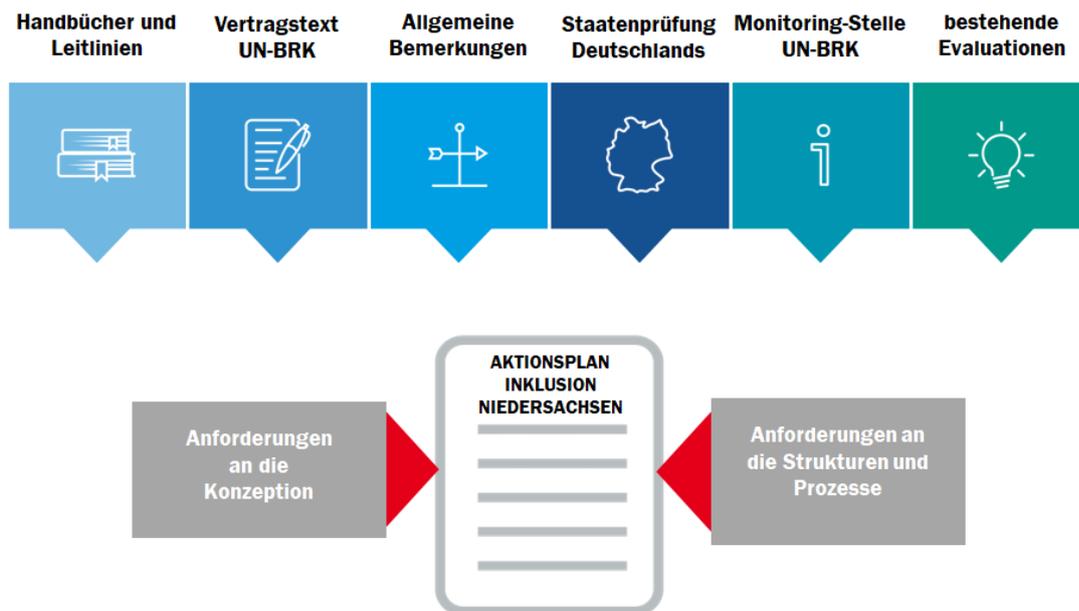
¹¹ Prognos 2014.

¹² DIMR 2013a, 2014, 2016, 2020a; Prognos 2016, 2017; 2019; 2021. Die Evaluation des Brandenburgischen Aktionsplans 2.0. ist abgeschlossen, die Ergebnisse allerdings bisher nicht veröffentlicht.

¹³ z. B. IMEW / Wissensimpuls 2018.

werden sowohl die von Prognos und dem DIMR durchgeführten Evaluationsvorhaben wie auch diejenigen anderer Akteure.

Abbildung 4: Aufbau des Referenzrahmens zur Evaluation der Aktionspläne Inklusion



eigene Darstellung Prognos AG & DIMR 2022

Die den beschriebenen Quellen entnommenen idealtypischen Anforderungen an Aktionspläne beziehen sich auf zwei unterschiedliche Dimensionen: Auf der einen Seite stehen Anforderungen an die Konzeption eines Aktionsplans, also an die fundamentalen Inhalte, wie sie im Plan selbst dargestellt sind. Auf der anderen Seite beziehen sich die Anforderungen auf die Prozesse im Zusammenhang mit der Entstehung, Umsetzung und Fortschreibung des Aktionsplans.

Anforderungen an die Konzeption

Die konzeptionelle Dimension umfasst insgesamt sieben Anforderungen, die ein Aktionsplan im Idealfall erfüllen sollte. Tabelle 2 gibt einen Überblick über alle genannten Anforderungen, benennt die relevanten Teilaspekte und verweist auf die Quellen, aus denen die jeweiligen Argumente entnommen wurden. Zu Beginn der Ausführungen in Kapitel 4 werden die entsprechenden Anforderungen ausformuliert.

Tabelle 2: Anforderungen an die Konzeption eines Aktionsplans

Anforderung	Teilaspekte	Quellen
Konzeptionelle Klarheit	<ul style="list-style-type: none"> ■ übersichtliche und leicht nachvollziehbare Darstellung ■ konzeptionelle Ordnung sowie inhaltliche und logische Konsistenz ■ Definition von Funktion, Ziel und Zielgruppe des Aktionsplans ■ Vorwort oder Grußwort spiegelt politische Unterstützung wider 	DIMR 2020a, 2020b, 2020c; OHCHR 2002; Prognos 2014, 2016, 2017, 2019, 2021; UN 2015
Herleitung aus der UN-BRK	<ul style="list-style-type: none"> ■ konkrete Herleitung der Ziele des Aktionsplans aus den in der UN-BRK dargestellten Menschenrechten ■ Zuordnung der Einzelmaßnahmen zu den Artikeln der UN-BRK ■ Aktionsplan steht im Einklang mit der UN-BRK und berücksichtigt die Abschließenden Bemerkungen und Allgemeinen Bemerkungen des UN-Fachausschusses 	DIMR 2010, 2011, 2015a, 2015c, 2020b; IMEW 2018; Prognos 2014, 2019, UN 2015, 2016a, 2016b, 2017, 2018a, 2018b, 2022
Umfassender Ansatz	<ul style="list-style-type: none"> ■ Thematisierung aller in der Konvention enthaltenen Lebensbereiche bzw. menschenrechtliche Begründung von Ausnahmen ■ Wechselbezüglichkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte ■ Berücksichtigung der Querschnittsthemen 	CoE-CommDH 2009; DIMR 2010, 2011, 2015b, 2019a, 2020a, 2020b; OHCHR 2002; UN 2014b, 2016a, 2018b
Feststellung von Handlungsbedarfen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Durchführung einer Bestandsaufnahme und menschenrechtliche Problematisierung des Ist-Zustands ■ Berücksichtigung empirischer Befunde zur Teilhabesituation ■ Ggf. Aufnahme von Maßnahmen zur Datenerhebung ■ Darstellung der Normenprüfung 	CoE-CommDH 2009; DIMR 2010, 2011, 2015a, 2020a, 2020b, 2020c; OHCHR 2002
Überprüfbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ spezifische Zielbeschreibung ■ Angabe von Indikatoren zur Erfolgsmessung ■ SMART formulierte Ziele 	CoE-CommDH 2009; DIMR 2010, 2011, 2015a, 2015c, 2020b, 2020c; IMEW 2018; OHCHR 2002; UN 2015
Handlungsorientierung	<ul style="list-style-type: none"> ■ konkret formulierte Maßnahmen als Ergänzung zu bereits bestehenden Aktivitäten ■ Darstellung der Neuartigkeit der Maßnahmen ■ Zeitrahmen und klar formulierte Zuständigkeiten ■ Klärung und Absicherung von Budgetfragen ■ Berichtspflichten und -zeiträume 	CoE-CommDH 2009; DIMR 2011, 2015a, 2020b; IMEW 2018; OHCHR 2002; Prognos 2021; UN 2015
Gruppen in vulnerablen Lebenslagen	<ul style="list-style-type: none"> ■ erhöhte Aufmerksamkeit für Gruppen in vulnerablen Lebenslagen, da diese besonders häufig intersektionaler oder Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sind 	DIMR 2015a, 2015c, 2019b, 2020b; OHCHR 2002; UN 2014a

Quelle: Prognos AG / DIMR

Anforderungen an Strukturen und Prozesse

Sechs weitere Anforderungen, richten sich an die Strukturen und Prozesse im Zusammenhang mit der Entstehung und Umsetzung eines Aktionsplans. Tabelle 3 gibt wiederum eine Zusammenfassung und Übersicht über die Quellen, aus denen die zentralen Argumente entnommen wurden. Zu Beginn des Kapitels 5 werden die einschlägigen Anforderungen ausformuliert.

Tabelle 3: Anforderungen an Strukturen und Prozesse zur Erstellung und Umsetzung eines Aktionsplans

Anforderung	Teilaspekte	Quellen
Gesamtverantwortlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Betrachtung des Aktionsplans als gesamtstaatliches Vorhaben, Gesamtverantwortlichkeit bei der Landesregierung ■ Umfassende staatliche Steuerung des Prozesses über eine staatliche Anlaufstelle (Focal Point) ■ Einrichtung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus ■ angemessene Aufteilung von Maßnahmen zwischen den einzelnen Ministerien ■ einheitliche Rollenbeschreibung für die Koordination innerhalb der Ministerien 	CommDH 2009; DIMR 2011, 2020a, 2020b; IMEW 2018; OHCHR 2002; Prognos 2019
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> ■ freier Zugang zum Aktionsplan ■ aktive Verbreitung und Öffentlichkeitsarbeit ■ Dokumentation des Umsetzungsstands für die Öffentlichkeit ■ Transparenz des Entstehungs-, Überwachungs- und Fortschreibungsprozesses ■ Darlegung des erfolgten Partizipationsprozesses ■ Qualifizierte Rückmeldung zu den Beiträgen aus der Zivilgesellschaft 	CommDH 2011; DIMR 2010, 2015a, 2015c, 2020a, 2020b; OHCHR 2002; Prognos 2017; UN 2015
Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> ■ angemessene Formate zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und der Zivilgesellschaft ■ konkretes und verbindliches Partizipationskonzept ■ Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in jeder Phase des Aktionsplans ■ gemeinsame Verständigung über Prioritätensetzung ■ Befähigung der Teilnehmenden zur Partizipation ■ Berücksichtigung des Rechts auf Nichtdiskriminierung 	CommDH 2009; DIMR 2010, 2011, 2015a, 2015c, 2019a, 2019b, 2020b; Prognos 2019; OHCHR 2002; UN 2015, 2018a, 2018b
Zugänglichkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Barrierefreiheit des Partizipationsverfahrens (Informationen, Dokumente, Sitzungen, persönliche Assistenz) ■ Berücksichtigung „angemessener Vorkehrungen“ ■ Barrierefreiheit des Aktionsplans 	DIMR 2015b, 2020a, 2020b; UN 2014b, 2018b
Umsetzungsbegleitung	<ul style="list-style-type: none"> ■ effektives Maßnahmen-Monitoring ■ Schaffung eines institutionellen Rahmens ■ unabhängige Gesamtevaluation ■ Wirkungsevaluation ■ Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Umsetzungs- und Überwachungsprozess 	CommDH 2009; DIMR 2020a, 2020c; OHCHR 2002
Fortentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Festlegung des Fortschreibungs- und Überarbeitungsprozesses ■ Anlage eines Verfahrens, um neue Maßnahmen aufnehmen zu können (Öffnungsklausel) ■ Weiterentwicklung der bestehenden Beteiligungsstrategien und -formate ■ Weiterentwicklung der Publikations- und Bereitstellungsformate ■ Berücksichtigung von Daten und Statistiken 	CommDH 2009; DIMR 2010, 2011, 2020c; IMEW 2018; OHCHR 2002; Prognos 2019

Quelle: Prognos AG / DIMR

4 Konzeption der Aktionspläne Inklusion

In diesem Kapitel werden die Inhalte der Aktionspläne Inklusion in Niedersachsen betrachtet. Dies geschieht zum einen vor dem Hintergrund der in Kapitel 3 erläuterten idealtypischen konzeptionellen Anforderungen an Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK. Zum anderen werden die Einschätzungen aus Fachgesprächen und Workshops, Beispiele aus Aktionsplänen anderer Bundesländer sowie weitere Befunde des Maßnahmen-Monitorings hinzugezogen.

4.1 Aufbau und Struktur

4.1.1 Anforderung aus dem Referenzrahmen

Die konzeptionelle Klarheit stellt eine Grundvoraussetzung zur Erfüllung aller weiteren Anforderungen dar und besagt, dass der strukturelle Aufbau eines Aktionsplans für seine Leser*innen möglichst nachvollziehbar sein sollte. Dazu gehören neben einer geeigneten Gestaltung des Layouts die inhaltliche und logische Konsistenz sowie die Übersichtlichkeit in der Darstellung. Wichtig sind auch die konzeptionelle Ordnung und eine stringente Gliederung, die die Navigation im Dokument erleichtern. Aus dem Aktionsplan sollte klar hervorgehen, welche Funktion er innerhalb der teilhabepolitischen Gesamtstrategie einnimmt, welche Ziele mit ihm erreicht werden sollen und an welche Zielgruppe(n) er sich richtet. Durch Grußworte hochrangiger Politiker*innen (zum Beispiel Ministerpräsident*innen, Landesbehindertenbeauftragte, Sozialminister*innen) sollte deutlich werden, dass der Aktionsplan politische Unterstützung erfährt.

4.1.2 Nachvollziehbarkeit, Übersichtlichkeit, inhaltliche Konsistenz

Der Aufbau des Plans ist nachvollziehbar und eine gute Übersichtlichkeit ist prinzipiell gegeben. Während das Layout des ersten Plans das digitale Lesen erschwert, indem jeweils zwei Druckseiten eine Seite der PDF-Datei ergeben, stellen der zweite und vor allem der dritte Plan Fortschritte hinsichtlich der Übersichtlichkeit des Designs, der Darstellung der Tabellen, der verwendeten Schriftgrößen, kontrastreicher Gestaltung etc. dar. Die Aktionspläne sind in sich logisch aufgebaut und inhaltlich konsistent. Ein nächster Schritt könnte eine zusätzliche Aufbereitung des Plans in einem barrierefreien Webportal sein. Schleswig-Holstein hat dazu 2021 eine Kampagnenseite aufgesetzt, die den Plan und seine Bestandteile zugänglich auch in Leichter Sprache und Gebärdensprache präsentiert.¹⁴



Best Practice

4.1.3 Ziel, Funktion, Zielgruppe

Alle drei Pläne enthalten ein allgemeines Vorwort, das den jeweiligen Plan einleitend beschreibt und kontextualisiert. Die Vorworte stellen den Entstehungsprozess insbesondere hinsichtlich der

¹⁴ Landesregierung Schleswig-Holstein (2021).

Partizipation von Menschen mit Behinderungen kurz dar und geben Auskunft zum Verhältnis des neuen Plans zum jeweils vorherigen. Sie beantworten außerdem grundsätzliche Fragen zu den Zuständigkeiten innerhalb der Landesregierung und den Partizipationsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen in der Umsetzungsbegleitung. Insbesondere beim dritten Plan (S. 9-12) ist das übersichtlich gelungen. In der Gesamtschau wäre eine noch detailliertere Darstellung der Partizipationsmöglichkeiten in der Erstellung sowie im weiteren Prozess hilfreich.

Spätestens im dritten Plan hätte transparenter dargestellt werden können, warum viele Maßnahmen aus den ersten beiden Plänen weiterhin enthalten sind. Aktionspläne sollten als Impulsgeber genutzt werden und möglichst wenige Maßnahmen enthalten, die ohnehin fortlaufend unternommen werden und/oder zu denen das Land gesetzlich verpflichtet ist. Der dritte Plan macht deutlich, dass 84 neue Maßnahmen 48 alten Maßnahmen gegenüberstehen und welche Maßnahmen regulär fortlaufende Dauermaßnahmen sind. Es bleibt allerdings unklar, warum Maßnahmen nicht wie geplant im Rahmen der Zwei-Jahres-Laufzeit umgesetzt worden sind. Für die Lesenden ist kaum überschaubar, inwiefern es Schwierigkeiten dabei gibt, die Maßnahmen umzusetzen oder neue Maßnahmen zu generieren. Eine Auseinandersetzung mit den jeweiligen Abschlussbilanzen des vorausgegangenen Plans in den einleitenden Teilen beziehungsweise den Handlungsfeldern könnte sinnvoll sein, um die Pläne stärker strategisch zu nutzen.

Die ersten beiden Aktionspläne enthielten daneben außerdem Vorworte aller Niedersächsischen Ministerien, sowie der Staatskanzlei, die überwiegend den Charakter von Tätigkeitsberichten haben, allerdings in der inhaltlichen Ausgestaltung stark variierten. Während eine Auseinandersetzung mit dem Sachstand prinzipiell positiv zu bewerten ist, wäre eine tiefere Auseinandersetzung mit dem Umsetzungsstand der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der Kapitel der Handlungsfelder sinnvoller und die Inhalte somit nachvollziehbarer gewesen, als dem Zuschnitt der Ministerien zu folgen. In den Vorworten finden sich außerdem teilweise zusätzliche Hintergrundinformationen zu Maßnahmen, die für ein besseres Verständnis und die Präzision in der tabellarischen Auflistung hilfreich gewesen wären. Als Beispiel kann S. 12 im zweiten Aktionsplan genannt werden. Die konkrete Maßnahme, nämlich die Einrichtung barrierefreier Angelplätze und Lehrgänge, ergibt sich hier nur aus dem Vorwort, während die Darstellung im Handlungsfeld lückenhaft ist (siehe dazu auch Kapitel 4.6.2.). Der Verzicht auf die Vorworte aller Ministerien trägt allgemein zu einer verbesserten Übersichtlichkeit und konsistenten Gliederung des dritten Aktionsplans bei.

4.1.4 Politische Unterstützung

Alle drei Aktionspläne werden durch Vor- und Grußworte des Ministerpräsidenten, der Ministerin für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, sowie der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen (LMB) eingeleitet. Dabei ist positiv hervorzuheben, dass alle Vor- und Grußworte menschenrechtlich gehalten sind. An verschiedener Stelle finden sich außerdem Bekenntnisse zur politischen Beteiligung von Menschen mit Behinderungen in den sie berührenden Angelegenheiten. Auf bestehende Probleme in der Umsetzung von Maßnahmen beziehungsweise der Überführung von Maßnahmen der Aktionspläne in reguläres Verwaltungshandeln gehen die Grußworte allerdings nicht ein. Bei der Fortschreibung wäre ein politisches Signal, wie die in 4.1.3. aufgeworfene Frage von wiederholt nicht abgeschlossenen Maßnahmen gelöst werden soll, sinnvoll gewesen. Vorworte sollten stärker zur Selbstverpflichtung der Regierung genutzt werden und deutliche Signale in die Ministerien senden, dass Disability Mainstreaming, also die Beachtung der

Verpflichtungen aus der UN-BRK in allen Aspekten staatlichen Handelns Priorität eingeräumt werden sollte. Das beinhaltet die kritische Selbsteinschätzung der eigenen Arbeit. Zwischen den Handlungsfeldern sind deutliche Unterschiede offensichtlich. Bei „Wohnen“ und „Familie“ wurden nach dem ersten Plan nur noch spärlich Maßnahmen ergänzt. Dass das für die Politik für Menschen mit Behinderungen zentrale Handlungsfeld „Arbeit“ im dritten Plan nur zwei neue Maßnahmen enthält, ist ebenfalls auffällig. Politische Vorworte könnten oder sollten genutzt werden, um Strategien für den Umgang mit solchen Tendenzen aufzuzeigen.

Grundsätzlich ist positiv zu bewerten, wenn Vorworte strategische Entscheidungen, wie die Priorisierung der Belange von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen im dritten Aktionsplan, darlegen. Gleichzeitig werden einleitend aufgeworfene Themen allerdings teilweise nicht passgenau mit Maßnahmen hinterlegt. So weist das Vorwort des Ministerpräsidenten zum dritten Aktionsplan Inklusion zwar einerseits auf die jüngst erfolgreich umgesetzte Aufhebung der Wahlrechtsausschlüsse für Personen in gesetzlicher Betreuung sowie in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachte Personen hin. Andererseits enthält der Aktionsplan aber keine sachlogisch daran anknüpfenden Maßnahmen dazu, wie die Landtagswahl 2022 barrierefrei gestaltet werden kann, um die Teilnahmemöglichkeiten für diese Personengruppe auch in der Praxis zu gewährleisten.

Der politische Stellenwert eines Aktionsplans kann zusätzlich gehoben werden, wenn dieser nicht nur von der Regierung, sondern auch vom Landtag verabschiedet wird. In Thüringen beispielsweise hat der Landtag 2019 den Landesaktionsplan verabschiedet und zusätzlich um einen Entschließungsantrag ergänzt.¹⁵



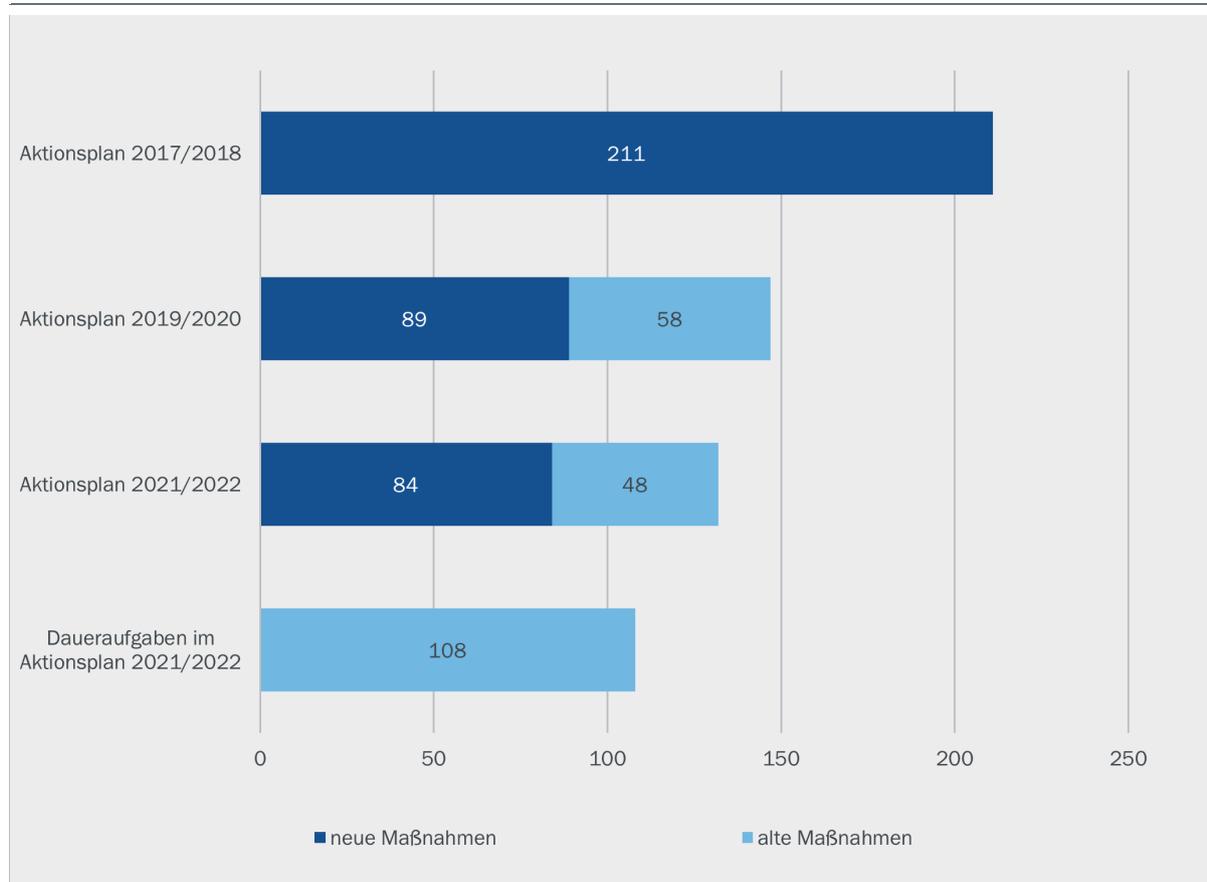
Best Practice

4.1.5 Entwicklung der Handlungsfelder und Maßnahmen

Abbildung 5 zeigt für jeden der drei Aktionspläne Inklusion in Niedersachsen die Zahl aller neu entwickelten Maßnahmen sowie aller alten Maßnahmen, die aus den vorherigen Aktionsplänen übernommen wurden. Für den ersten Aktionsplan 2017/2018 wurden insgesamt 211 Maßnahmen formuliert. In den beiden darauffolgenden Aktionsplänen waren es weniger Maßnahmen (2019/2020 insgesamt 147 und 2021/2022 insgesamt 132), wobei jeweils rund 60 Prozent der Maßnahmen neu erarbeitet wurden. Der Aktionsplan Inklusion 2021/2022 enthält zudem als Anlage eine Auflistung von 108 Maßnahmen aus den beiden vorherigen Aktionsplänen, die bereits umgesetzt und als Daueraufgabe fortgeführt werden.

¹⁵ Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie 2019. S.18 f.

Abbildung 5: Neue und alte Maßnahmen in den Aktionsplänen
Anzahl aller Maßnahmen

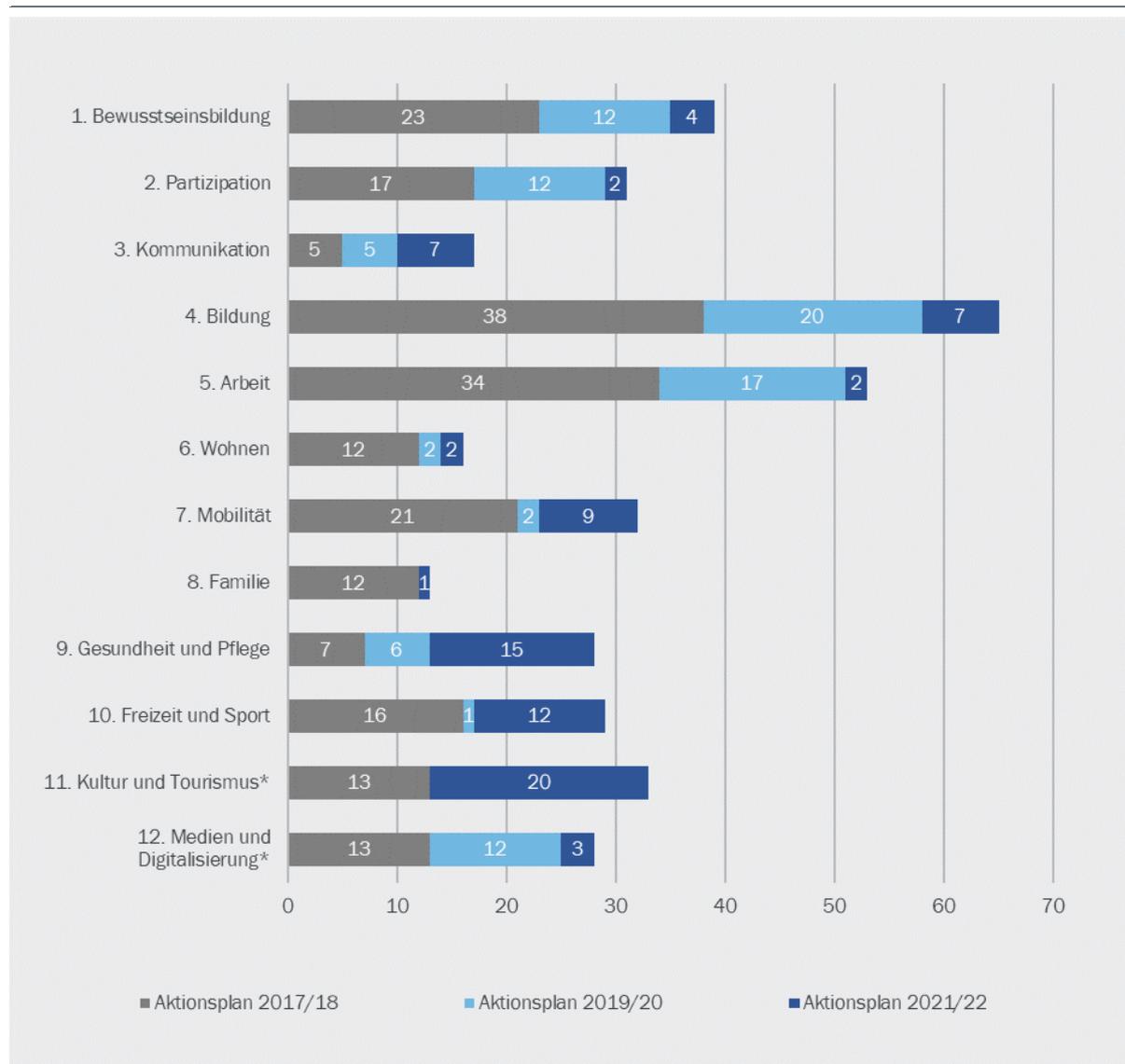


Quellen: Aktionsplan Inklusion 2017/2018 (n=211); 2019/2020 (n=147); 2021/2022 (n=240)

Die Maßnahmen der Aktionspläne Inklusion sind insgesamt 12 Handlungsfeldern zugeordnet.¹⁶ Mit Blick auf die verschiedenen Handlungsfelder zeigt sich, dass die Themen Bildung und Arbeit insgesamt am prominentesten vertreten sind. So wurden über alle Aktionspläne hinweg 65 Maßnahmen zur Umsetzung der Inklusion im Bereich Bildung sowie 53 Maßnahmen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt entwickelt. Darüber hinaus zeigen sich für die Aktionspläne unterschiedliche thematische Schwerpunktsetzungen. Die beiden ersten Aktionspläne enthalten insbesondere in den Handlungsfeldern Bildung, Arbeit, Bewusstseinsbildung, Partizipation sowie Medien und Digitalisierung neue Maßnahmen. Die Maßnahmen für die Themen Wohnen und Familie wurden überwiegend im ersten Aktionsplan entworfen. Im Aktionsplan Inklusion 2021/2022 finden sich hingegen in den Handlungsfeldern Gesundheit und Pflege, Kultur und Tourismus die meisten neuen Maßnahmen (Abbildung 6).

¹⁶ Das Handlungsfeld Kultur wurde ab dem Aktionsplan 2021/22 um das Thema Tourismus ergänzt, das Handlungsfeld Medien wurde ab dem Aktionsplan 2019/20 mit dem Zusatz Digitalisierung versehen.

Abbildung 6: Neue Maßnahmen je Handlungsfeld
Anzahl aller neuen Maßnahmen



Quellen: Aktionsplan Inklusion 2017/2018 (n=211); 2019/2020 (n=89); 2021/2022 (n=84)

* Das Handlungsfeld Kultur wurde ab dem Aktionsplan 2021/2022 um das Thema Tourismus ergänzt. Das Handlungsfeld Medien wurde ab dem Aktionsplan 2019/2020 um das Thema Digitalisierung ergänzt.

4.1.6 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Unter Bezugnahme auf den zu Beginn dieses Kapitels formulierten Referenzrahmen zum Thema „Aufbau und Struktur“ lassen sich die erhobenen Befunde folgendermaßen bewerten:

- Positiv ist die fortschreitende Verbesserung der Zugänglichkeit und Übersichtlichkeit des Plans als Dokument.
- Auch die Vorworte des Ministerpräsidenten und der Sozialministerin sind positiv zu bewerten, weil sie die Unterstützung für die Arbeit am Aktionsplan zum Ausdruck bringen.

- Der Verzicht auf zusätzliche Vorworte aller Ministerien beim dritten Aktionsplan, ist ein Schritt in der Entwicklung des Aktionsplans weg von einer Maßnahmensammlung der verschiedenen Landesministerien hin zu einem kohärenten Gesamtprogramm.

Gleichwohl sollten im Zuge der Weiterentwicklung des Aktionsplans folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

- Eine weitere Verbesserung könnte eine an Schleswig-Holstein angelehnte Darstellung in Form eines Webportals sein, wo die Inhalte barrierefrei und verständlich auch in Leichter Sprache und Deutscher Gebärdensprache aufbereitet werden,
- Strategischen Überlegungen zu den bisherigen Erfahrungen und dem Umsetzungsstand der Maßnahmen aus dem letzten Aktionsplan sollten mehr Geltung zukommen. Eine Möglichkeit wäre eine stärker evaluierende Gestaltung der Vorworte. Außerdem wäre es sinnvoll, wenn sich der Plan zu Beginn ausführlicher mit den Ergebnissen der vorherigen Abschlussbilanz und der Evaluation auseinandersetzt.
- Eine stärkere parlamentarische Begleitung ausgehend von einer Verabschiedung des Plans nach dem Beispiel Thüringens wird empfohlen.

4.2 Herleitung aus der UN-BRK

4.2.1 Anforderungen aus dem Referenzrahmen

Ein Menschenrechtsaktionsplan sollte aus den normativen Vorgaben des zugrundeliegenden Übereinkommens, in diesem Fall der UN-BRK, hergeleitet werden. Sein Aufbau sollte so gestaltet sein, dass die in der UN-BRK verankerten Rechte den Aktionsplan nachvollziehbar strukturieren. Diese Anforderung ergibt sich u. a. aus den *Allgemeinen Verpflichtungen* der UN-Behindertenrechtskonvention in Artikel 4. Diesen zufolge verpflichten sich die Vertragsstaaten, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen“¹⁷. In der konkreten Ausgestaltung sollten einerseits die Ziele des Aktionsplans unmittelbar aus den Bestimmungen der UN-BRK abgeleitet und dabei in den landesspezifischen Kontext gestellt werden. Andererseits ist es vorteilhaft, offen darzustellen, mit welchen konkreten Maßnahmen die einzelnen Artikel der UN-BRK umgesetzt werden sollen. Der Aktionsplan muss darüber hinaus im Einklang mit der UN-BRK stehen, das heißt er darf keine Ziele oder Maßnahmen beinhalten, die im Widerspruch zur UN-BRK stehen. Relevante Dokumente des UN-Fachausschusses, wie die Abschließenden Bemerkungen oder Allgemeinen Bemerkungen, sollten bei der Erstellung eines Aktionsplans berücksichtigt werden.

4.2.2 Herleitung der Maßnahmen aus der UN-BRK

In den Einleitungstexten der meisten Handlungsfelder findet eine Auseinandersetzung mit den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention statt. Insgesamt bleiben diese aber zu oberflächlich. Eine strukturierte Herleitung der Ziele aus der Konvention ist nur vereinzelt und in Ansätzen erkennbar. Zwischen den Handlungsfeldern fällt wiederum eine große Diskrepanz in der Qualität der Herleitung auf. So werden beispielsweise die Handlungsfelder „Partizipation“ und „Wohnen“

¹⁷ UN-BRK Art. 4 Abs. 1a.

im ersten Plan zwar äußerst knapp eingeführt, zeigen aber, dass eine solide Auseinandersetzung mit der Konvention vorangegangen ist, während beispielsweise der gleichnamige Artikel der Konvention (Art. 8) nicht zur Herleitung des Handlungsfelds „Bewusstseinsbildung“ herangezogen wurde. Generell kann festgehalten werden, dass die Herleitungen im ersten Aktionsplan am besten gelungen und im zweiten Aktionsplan überwiegend verkürzt und unzureichend sind, während die Herleitungen im dritten Plan in dieser Hinsicht wieder positiver ausfielen. Eine Zuordnung der einzelnen Maßnahmen innerhalb der Handlungsfelder zu den Artikeln der UN-BRK findet in keinem der Aktionspläne statt.

Eine gewisse Oberflächlichkeit in der Auseinandersetzung zeigt sich auch darin, dass die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschuss von 2015 zur Staatenprüfung Deutschlands nicht thematisiert werden. Diese enthalten auf Deutschland abgestimmte Einschätzungen und Empfehlungen und sind auch für die Landespolitik direkt relevant. Der Fachausschuss hat verschiedene Kernanliegen formuliert, denen der Aktionsplan noch zu stark ausweicht. Insbesondere ist hier der strukturierte Abbau segregierender Sonderstrukturen zu nennen.¹⁸ Hier sollte Niedersachsen unbedingt den Aktionsplan stärker für die konkrete Planung entsprechender Prozesse nutzen. Deutschland wird auch aktuell wieder vom Fachausschuss geprüft. Die nächsten Abschließenden Bemerkungen werden voraussichtlich im September/Oktober 2023 vom Ausschuss im Anschluss an seine 29. Sitzung veröffentlicht und sollten im Fortschreibungsprozess zum nächsten Aktionsplan berücksichtigt werden.

4.2.3 Einklang mit der UN-BRK

Wenngleich die Herleitung der Inhalte aus der UN-BRK lückenhaft ist, so sind die Pläne doch sichtbar durch die Konvention geprägt und verwenden auch überwiegend ihre Begriffssprache. Allerdings gibt es bei einzelnen Herleitungen Ungenauigkeiten. So wird zum Beispiel im zweiten Aktionsplan im Handlungsfeld Bildung von einem „integrative[n]“ anstatt einem inklusivem Bildungssystem gesprochen (S. 25). Im Handlungsfeld Arbeit geht es im zweiten Aktionsplan um den „verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt“ (S. 36) und im dritten Aktionsplan ist die Rede vom „integrativen Arbeitsmarkt“ (S. 36), statt als Ziel die vollumfängliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt und einen inklusiven Arbeitsmarkt auszurufen sowie die schrittweise Abschaffung von Sonderwelten (Werkstätten) zu thematisieren. An einzelnen Stellen werden Bezeichnungen verwendet, die von vielen Menschen mit Behinderungen als diskriminierend aufgefasst werden, zum Beispiel „intelligenzgeminderte psychisch erkrankte Menschen“ (Erster Aktionsplan, S. 46) oder „geistig behinderte Kinder“ (Erster Aktionsplan, S.42). Hier sollten menschenrechtskonforme und nichtdiskriminierende Selbstbezeichnungen genutzt werden (zum Beispiel „Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen“ oder „Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen“).

Die Aktionspläne benutzen die weibliche und männliche Form (zum Beispiel „Lehrerinnen und Lehrer“ oder „Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“) und grenzen damit Personen aus, die sich nicht einem dieser beiden Geschlechter zugehörig fühlen. Aus menschenrechtlicher Sicht ist es sowohl geboten, sprachlich alle Menschen zu adressieren, als auch Maßnahmen für alle Menschen zu entwickeln.

¹⁸ Siehe UN 2015. Insbesondere die Ziffern 42 (Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft), 46 (Bildung) und 50 (Arbeit und Beschäftigung).

4.2.4 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Unter Bezugnahme auf den zu Beginn dieses Kapitels formulierten Referenzrahmen zum Thema „Herleitung aus der UN-BRK“ lassen sich die erhobenen Befunde folgendermaßen bewerten:

- Positiv ist die menschenrechtliche Prägung der Sprache des Aktionsplans.
- Nach einer mangelhaften menschenrechtlichen Herleitung des zweiten Aktionsplans wurde der dritte Plan wieder deutlich enger an der UN-BRK ausgerichtet.

Trotzdem sollten im Zuge der Weiterentwicklung des Aktionsplans folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

- Es empfiehlt sich eine noch detailliertere Herleitung der Ziele aus der UN-BRK. Dabei ist darauf zu achten, dass die Konvention nicht nur zur thematischen Untergliederung der Politik für Menschen mit Behinderungen genutzt wird, sondern sich eingehend und differenziert mit den aus ihr resultierenden Verpflichtungen auseinandersetzt.
- Neben der Konvention selbst sollten auch die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses von 2015 und in solchen Handlungsfeldern, wo dies thematisch angezeigt ist, auch die Allgemeinen Bemerkungen zum jeweiligen Konventionsartikel herangezogen werden. Sollten bis zur Fortschreibung die neuen Abschließenden Bemerkungen zur deutschen Staatenprüfung im Rahmen des derzeit laufenden Staatenprüfverfahrens vorliegen, sollten diese unbedingt herangezogen werden.
- Hinsichtlich einer menschenrechtlichen Begriffssprache sollte der nächste Aktionsplan keine Ungenauigkeiten und potentiell diskriminierenden Begriffe mehr enthalten und außerdem geschlechtersensibel formuliert sein. Wo möglich, sollten genderneutrale Alternativen genutzt werden, zum Beispiel „Mitarbeitende“. Dort, wo dies nicht möglich ist, wird von der Nutzung des rein binären Genders abgeraten. Stattdessen sollte eine Form gewählt werden, die alle Menschen einschließt, egal welchen Geschlechts sie sich zugehörig fühlen. Der DBSV rät in diesem Fall zum Sternchen („Mitarbeiter*innen“).¹⁹

4.3 Themen und Handlungsfelder

4.3.1 Anforderung aus dem Referenzrahmen

Die Herleitung aus der UN-BRK sollte umfassend erfolgen. Wie aus dem Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenrechte hervorgeht, sollte ein Aktionsplan die Rechte in allen Lebensbereichen, d. h. wirtschaftliche, soziale, kulturelle, bürgerliche und politische Rechte, gleichermaßen im Blick haben. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass die Menschenrechte stets nur in ihrer Gesamtheit verwirklicht werden können. Die Verletzung oder Nichtgewährleistung einzelner Menschenrechte führt zwangsläufig zur Verletzung weiterer Rechte. Einzelne Bereiche sollten deshalb keinesfalls einfach ausgeklammert werden, „auch wenn es sich um schwierige oder umstrittene Fragen handelt“²⁰. Stattdessen sollte auf etwaige Lücken im Plan offen hingewiesen werden und

¹⁹ Siehe dazu die Position des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes: <https://www.dbsv.org/gendern.html>.

²⁰ DIMR 2010, S. 3.

eine menschenrechtliche Begründung vorhanden sein, warum bestimmte Themenbereiche keine Berücksichtigung finden.

Querschnittsthemen sollten sich ausgiebig in den einzelnen Handlungsfeldern eines Aktionsplans wiederfinden und ebenfalls mit konkreten Maßnahmen hinterlegt sein. Als Querschnittsthemen werden verstanden: Partizipation (Artikel 4 UN-BRK), Nichtdiskriminierung und angemessene Vorkehrungen (Artikel 5 UN-BRK), Frauen und Mädchen mit Behinderungen (Artikel 6 UN-BRK), Kinder mit Behinderungen (Artikel 7 UN-BRK), Bewusstseinsbildung (Artikel 8 UN-BRK), Zugänglichkeit (Artikel 9 UN-BRK) sowie Datensammlung und Statistik (Artikel 31 UN-BRK). Für handlungsfeldübergreifende Maßnahmen kann es sich anbieten, eigene Handlungsfelder zu den jeweiligen Querschnittsthemen zu bilden.

4.3.2 Abdeckung der Konventionsinhalte

Anzahl und Auswahl der Handlungsfelder sind prinzipiell geeignet, um die Vorgaben der UN-BRK zu ordnen. Es fällt allerdings auf, dass einige Handlungsfelder thematisch sehr eng beziehungsweise nicht präzise genug gefasst wurden. Ein Beispiel mangelnder Präzision ist das Handlungsfeld „Partizipation“. Der Einleitungstext deutet hier einen Fokus auf politische Teilhabe und Mitwirkung (im Sinne von Art. 4 (3) sowie Art. 29 UN-BRK) an. Tatsächlich adressieren viele Maßnahmen aber gesellschaftliche Partizipation ganz allgemein, ohne die Gestaltungsmöglichkeiten durch Menschen mit Behinderungen in den Vordergrund zu stellen. Maßnahmen im Themenkomplex „Familie“ (vornehmlich Art. 23) werden in anderen Aktionsplänen oft gemeinsam mit Maßnahmen, die Kinder und Jugendliche (Art. 7) adressieren, gefasst. Die Niedersächsischen Maßnahmen im Handlungsfeld „Familie“ sind in dieser Hinsicht hingegen sehr elternzentriert, während Jugendthemen in den Plänen nicht genug Aufmerksamkeit zukommt. Die Ergänzung des Handlungsfeldes „Medien“ um „Digitalisierung“ im zweiten Plan ist in dieser Hinsicht positiv zu bewerten, weil der Titel den Inhalten des Handlungsfeldes besser gerecht wird.

Nicht ausreichend berücksichtigt werden darüber hinaus Themen, die gesellschaftlich und weltweit jetzt schon eine große Rolle spielen und deren Bedeutung in den nächsten Jahren immer weiter zunehmen wird. Dies betrifft zum Beispiel die Auswirkungen des Klimawandels auf Menschen mit Behinderungen, der Einsatz von Künstlicher Intelligenz in Lebensbereichen von Menschen mit Behinderungen oder die Aufnahme und Unterbringung von geflüchteten Menschen mit Behinderungen. Zudem ist auffällig, dass im 2021 verabschiedeten dritten Aktionsplan die Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht thematisiert werden.²¹

4.3.3 Querschnittsthemen

Mit den im Referenzrahmen identifizierten Querschnittsthemen (Art. 4-9, 31 UN-BRK) wird in den Aktionsplänen unterschiedlich umgegangen. Einige werden in einem eigenen Handlungsfeld und anderen Handlungsfeldern berücksichtigt, andere nur in einigen Handlungsfeldern, und wiederum andere kaum. Zu den Querschnittsthemen im Einzelnen:

²¹ Zu geflüchteten Menschen mit Behinderungen siehe DIMR 2018, 2022. Zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Menschen mit Behinderungen siehe DIMR 2021b.

- Partizipation (Art. 4 UN-BRK): „Partizipation“ hat zum einen ein eigenes Handlungsfeld, wird zum anderen aber auch in den anderen Handlungsfeldern berücksichtigt. Insgesamt kann positiv festgestellt werden, dass Maßnahmen zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen in Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen in allen drei Aktionsplänen und in neun der zwölf Handlungsfelder (sie fehlen in „Kommunikation“, „Bildung“ und „Freizeit und Sport“) Beachtung finden.
- Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung (Art. 5 UN-BRK):²² Das Querschnittsthema „Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung“ wird nicht als eigenes Handlungsfeld thematisiert, dafür in Vorworten und Handlungsfeldern vereinzelt aufgegriffen. So wird beispielsweise im Vorwort zum ersten Aktionsplan die Definition von Menschen mit Behinderungen aus der UN-BRK übernommen und als Ziel die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft genannt. Zudem werden die (mittlerweile abgeschlossene) Novellierung des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes (NBGG) sowie weitere Gesetzesänderungen erwähnt (siehe dazu ausführlicher Kapitel 4.4.3, „Normenprüfung“). Allerdings wird das Querschnittsthema nicht aus Artikel 5 UN-BRK abgeleitet, sondern aus Artikel 3 UN-BRK.
- Frauen und Mädchen mit Behinderungen (Art. 6 UN-BRK):²³ Im Gegensatz zu vielen anderen Aktionsplänen auf Bundes- und Landesebene²⁴ werden die Belange von Frauen mit Behinderungen nicht in einem eigenen Handlungsfeld thematisiert. Von einer durchgängigen Behandlung als Querschnittsthema in den Handlungsfeldern der Niedersächsischen Aktionspläne kann jedoch nicht die Rede sein: Nur an vereinzelten Stellen werden Frauen mit Behinderungen berücksichtigt und Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Teilhabe aufgeführt – diese sind aber nicht umfassend geeignet, eine gleichberechtigte Teilhabe herbeizuführen. So wird im Handlungsfeld „Gesundheit & Pflege“ im dritten Aktionsplan richtig erkannt, dass „alle Menschen [...] das Recht auf uneingeschränkten Zugang zu geschlechtsspezifischen Gesundheitsdiensten [...] erhalten“ (S. 53), als Maßnahmen folgen dann allerdings lediglich Fortbildungen und Bewusstseinsbildung²⁵, und nicht, was zum Beispiel viel wichtiger wäre, der barrierefreie Zugang zu gynäkologischer Versorgung oder Informationen über sexuelle und reproduktive Rechte in zugänglichen Formaten, zum Beispiel Leichter Sprache. Ebenso wird im ersten Aktionsplan die Verpflichtung des Staates genannt, Zugang zu geschlechtsspezifischen Gesundheitsdiensten zu gewährleisten, allerdings folgt daraus keine einzige Maßnahme (S. 45ff.). Erfreulicherweise widmen sich alle drei Aktionspläne dem Thema „Gewaltschutz von Frauen“ (wenn auch unter anderem im Handlungsfeld „Partizipation“), allerdings werden die dazugehörigen Maßnahmen entweder erst im dritten Aktionsplan abgeschlossen („Ein Handlungskonzept zum Schutz von Frauen mit Behinderungen wird entwickelt“) oder die Umsetzung hat erst begonnen („Es wird eine neue Homepage geschaffen, auf der Informationen und Beratungsangebote zum Gewaltschutz für Frauen mit und ohne Behinderungen übersichtlich gebündelt und komplett mit einfacher Sprache betextet werden“).

²² Zum Querschnittsthema „Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung“ siehe auch DIMR 2020b, S. 32-34.

²³ Zum Querschnittsthema „Frauen mit Behinderungen“ siehe auch DIMR 2020b, S. 34-36.

²⁴ Sieh zum Beispiel BMAS 2016, S. 97-104; Hessisches Sozialministerium 2012, S. 146-151; Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie 2019, S. 78-80.

²⁵ „Das Land wirbt bei den Verbänden der ärztlichen Selbstverwaltung (Ärzte-, Zahnärzte- und Psychotherapeutenkammer sowie Kassenärztliche Vereinigung, Kassenzahnärztliche Vereinigung) dafür Fortbildungen zum Thema „barrierefreie Arztpraxen“ durchzuführen“ (dritter Aktionsplan, Maßnahme 9.7, S. 56) sowie „Das Land wirbt bei der Niedersächsischen Ärztekammer dafür, dass in die Ausbildungs- und Prüfungsordnung zum Facharzt Gynäkologin/Gynäkologe das Thema der besonderen Belange von Menschen mit Behinderungen bzgl. Sexualität, Schwangerschaft und Geburt sowie Kenntnisse über behinderungsbedingte alternative Behandlungsmethoden aufgenommen wird“ (dritter Aktionsplan, Maßnahme 9.8, S. 56).

- Kinder mit Behinderungen (Art. 7 UN-BRK):²⁶ Wie auch zu Frauen mit Behinderungen gibt es zu Kindern mit Behinderungen kein eigenes Handlungsfeld. Auch dies ist bei einigen Bundesländern anders.²⁷ In den Niedersächsischen Aktionsplänen werden Kinder mit Behinderungen vor allem im Handlungsfeld „Bildung“ sowie „Freizeit & Sport“ berücksichtigt. Vereinzelt finden sich auch Maßnahmen in anderen Handlungsfeldern, wie zum Beispiel im Handlungsfeld „Familie“ zum Gewaltschutz in Einrichtungen (erster Aktionsplan, 8.5-8.7, S. 43). Von einer durchgehenden Berücksichtigung der Interessen und Rechte von Kindern mit Behinderungen kann allerdings keine Rede sein.
- Bewusstseinsbildung (Art. 8 UN-BRK):²⁸ Das Thema „Bewusstseinsbildung“ wird in allen drei Aktionsplänen sowohl als eigenes Handlungsfeld bearbeitet als auch in anderen Handlungsfeldern berücksichtigt. Allerdings fällt auf, dass der Fokus der Bewusstseinsbildung meist auf Verwaltungsmitarbeitenden liegt, nicht aber auf der Bewusstseinsbildung von Menschen mit Behinderungen. Dabei sollten auch diese umfassend über ihre Rechte informiert werden. Ein gutes Beispiel für Bewusstseinsbildung ist die Maßnahme 1.12 im zweiten Aktionsplan, wonach die Öffentlichkeitsarbeit „mehr auf Erfolgsgeschichten von Menschen mit Behinderungen“ ausgelegt werden soll (Zweiter Aktionsplan, S. 18). Solche Maßnahmen helfen, ein positives Bild von Menschen mit Behinderungen zu zeichnen und ihre positiven und mannigfaltigen Beiträge für die Gesellschaft sichtbar zu machen.
- Zugänglichkeit (Art. 9 UN-BRK):²⁹ Zugänglichkeit wird, anders als bei anderen Aktionsplänen,³⁰ nicht als eigenes Handlungsfeld thematisiert, sondern in einzelnen Handlungsfeldern berücksichtigt. In einigen wird dabei umfassend auf Zugänglichkeit eingegangen, zum Beispiel in den Handlungsfeldern „Mobilität“ oder „Medien und Digitalisierung“ (Aktionspläne 1-3). In anderen Handlungsfeldern geschieht dies noch nicht im gleichen Maße – so ist beispielsweise im Teil-Handlungsfeld „Hochschule“ im dritten Aktionsplan zwar als Ziel die Verbesserung der Infrastruktur für Studierende ausgegeben, die einzige Maßnahme (4.4.1) dazu ist allerdings lediglich die Bereitstellung von Tablettwagen in Mensen, und dies nur auf Nachfrage.
- Daten und Statistik (Art. 31 UN-BRK): In allen drei Niedersächsischen Aktionsplänen werden kaum Daten zur Darstellung des Ist-Zustandes herangezogen, und nur vereinzelt werden Maßnahmen zur Datenerhebung entwickelt (siehe dazu ausführlicher den nächsten Abschnitt 4.4).

4.3.4 Anmerkungen aus der Zivilgesellschaft

In den Workshops mit dem Landesbehindertenbeirat und dem Begleitgremium sowie in Fachgesprächen haben zivilgesellschaftliche Vertreter*innen verschiedene Aspekte thematisiert, die bei der Fortschreibung berücksichtigt werden sollen. Dies betrifft sowohl Strukturen und Prozesse als auch verschiedene Gruppen von Menschen mit Behinderungen. Bei Letzteren sollten vor allem Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, geflüchtete Menschen mit Behinderungen, Migrant*innen mit Behinderungen sowie Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen stärker in die Fortschreibung eingebunden werden.

²⁶ Zum Querschnittsthema „Kinder mit Behinderungen“ siehe auch DIMR 2020b, S. 36-38.

²⁷ Siehe zum Beispiel Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration des Landes Sachsen-Anhalt 2021, S. 86-92.

²⁸ Zum Querschnittsthema „Bewusstseinsbildung“ siehe auch DIMR 2020b, S. 38-40

²⁹ Zum Querschnittsthema „Zugänglichkeit“ siehe auch DIMR 2020b, S. 40-41

³⁰ Siehe zum Beispiel Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2016, S. 147-170

Zudem wurde der Einsatz von Multiplikator*innen mit Behinderungen vorgeschlagen: Menschen mit Behinderungen (zum Beispiel aus dem autistischen Spektrum oder mit Mehrfachbehinderungen) würden als Multiplikator*innen für die Fortschreibung ausgebildet. Sie könnten den Prozess der Fortschreibung in bestimmte Gruppen oder Einrichtungen tragen und dort vorgebrachte Ideen in die Fortschreibung mit einspeisen. Bei diesem Vorschlag ist neben der ausreichenden Bereitstellung von Ressourcen seitens des Staates aus menschenrechtlicher Sicht allerdings zu beachten, dass die Verantwortung für eine vollumfängliche partizipative Fortschreibung des Aktionsplans immer noch beim Staat liegt und nicht auf zivilgesellschaftliche Akteur*innen „abgewälzt“ werden sollte.

Des Weiteren wurde vorgeschlagen, bei der Fortschreibung Regionalkonferenzen an verschiedenen Orten in Niedersachsen abzuhalten. Diese würden es mehr Menschen mit Behinderungen erlauben, bei der Fortschreibung zu partizipieren, als wenn eine zentrale Konferenz in der Landeshauptstadt Hannover abgehalten würde. Auch könnten so unter Umständen Menschen mit Behinderungen teilnehmen, die sonst schwerer zu erreichen sind, zum Beispiel Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen. Dies könne auch zu einer besseren Abbildung ihrer Problemlagen durch Maßnahmen führen.

Auch sollte durch eine partizipative Teilhabeforschung sichergestellt werden, dass unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen Daten und Statistiken zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen erhoben und als Grundlage für die Fortschreibung genutzt werden.

4.3.5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Unter Bezugnahme auf den zu Beginn dieses Kapitels formulierten Referenzrahmen zum Thema „Themen und Handlungsfelder“ lassen sich die erhobenen Befunde folgendermaßen bewerten:

- Die Aktionspläne bilden ein erhebliches Spektrum der Artikel und Inhalte der UN-Behindertenrechtskonvention ab. Auch werden die Querschnittsthemen der UN-BRK berücksichtigt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.

Gleichwohl sollten im Zuge der Weiterentwicklung des Aktionsplans folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

- Die Handlungsfelder sollten präziser gefasst werden. Auch sollte überlegt werden, weitere Themen, die bisher unberücksichtigt geblieben sind, im Zuge der Fortschreibung entweder als eigene Handlungsfelder mit aufzunehmen oder in bestehenden Handlungsfeldern zu berücksichtigen und diese ggf. zu erweitern (zum Beispiel Klimakatastrophe, Künstliche Intelligenz, Flucht, Corona). Gruppen von Menschen mit Behinderungen, die bisher unzureichend beteiligt worden sind, sollten stärker als bisher bei der Fortschreibung berücksichtigt werden. Wichtige Hinweise hierzu können die Anmerkungen der Zivilgesellschaft liefern.
- Bezüglich der Querschnittsthemen sollte generell in jedem Handlungsfeld geprüft werden, wie diese mit Maßnahmen berücksichtigt werden können. Dazu bietet sich zum Beispiel eine Checkliste bei der Entwicklung von Maßnahmen an. So gab es zum Beispiel bei der Fortschreibung des Thüringer Maßnahmenplans ein einheitliches Formular, mit dem eingereichte



Maßnahmenvorschläge erfasst und nachgehalten wurden.³¹ Dieses nicht-veröffentlichte Formblatt liegt der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion Niedersachsen vor. Für handlungsfeldübergreifende Maßnahmen bezüglich der Querschnittsthemen ist zu prüfen, ob hierfür ein eigenes Handlungsfeld sinnvoll ist. Zu den Querschnittsthemen im Einzelnen:

- **Partizipation:** Solche Gruppen sollten stärker berücksichtigt werden, die oft von der politischen Partizipation und der Gestaltung ihres Lebensumfeldes ausgeschlossen sind. Das betrifft insbesondere Gruppen in vulnerablen Lebenslagen (siehe dazu auch weiter unten, Kapitel 4.7) sowie Kinder mit Behinderungen.
- **Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung:** Auch beim fortgeschriebenen Aktionsplan sollte die Definition von Menschen mit Behinderungen aus Artikel 1 UN-BRK übernommen sowie ein Bekenntnis zu den Menschenrechten und der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen dargelegt werden. In den einzelnen Handlungsfeldern sollte geprüft werden, welche Maßnahmen zur Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen entwickelt werden können. Dazu gehören vor allem auch menschenrechtliche Novellierungen von Gesetzen und Verordnungen, von denen Menschen mit Behinderungen betroffen sind.
- **Frauen mit Behinderungen:** Die Rechte, Interessen, Bedürfnisse und Bedarfe von Frauen und Mädchen mit Behinderungen müssen bei der Fortschreibung viel stärker in den Fokus genommen werden. Es sollte in jedem Handlungsfeld geprüft werden, welche Maßnahmen zu ihrer besseren Teilhabe entwickelt werden können. Für handlungsfeldübergreifende Maßnahmen sollte geprüft werden, ob ein neues Handlungsfeld „Frauen mit Behinderungen“ eingerichtet werden sollte. Frauen mit Behinderungen müssen an der Entwicklung von Ideen und Maßnahmen vollumfänglich beteiligt werden.
- **Kinder mit Behinderungen:** Bei der Fortschreibung sollten verstärkt Maßnahmen für die gleichberechtigte Teilhabe von Kindern mit Behinderungen in den Handlungsfeldern jenseits der Handlungsfelder „Bildung“ und „Freizeit & Sport“ entwickelt werden. Dabei ist zusätzlich zu prüfen, ob für handlungsfeldübergreifende Maßnahmen ein eigenes Handlungsfeld „Kinder mit Behinderungen“ ergänzt werden sollte. Kinder mit Behinderungen sind an den Überlegungen und Maßnahmenentwicklungen zu beteiligen.
- **Bewusstseinsbildung:** Bei der Fortschreibung sollte das Thema „Bewusstseinsbildung“ für handlungsfeldübergreifende Maßnahmen auch weiterhin als eigenes Handlungsfeld behandelt werden. So wie bisher sollte aber auch in den anderen Handlungsfeldern geprüft werden, welche bewusstseinsbildenden Maßnahmen entwickelt werden könnten. Dabei ist darauf zu achten, auch verstärkt bewusstseinsbildende Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen in den Blick zu nehmen.
- **Zugänglichkeit:** Das Thema „Zugänglichkeit“ sollte stärker als bisher in allen Handlungsfeldern berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob für handlungsfeldübergreifende Maßnahmen im Bereich der Zugänglichkeit ein eigenes Handlungsfeld eingerichtet werden sollte.
- **Daten und Statistiken:** In den Handlungsfeldern sollte anhand von Daten und Statistiken der Ist-Zustand abgebildet werden. Dort, wo keine ausreichenden und validen Zahlen vorliegen, sollten Maßnahmen zur Datenerhebung entwickelt werden.

³¹ Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie 2019, S.15.

4.4 Feststellung von Handlungsbedarfen

4.4.1 Anforderung aus dem Referenzrahmen

Eine weitere Anforderung an Aktionspläne besteht in der Durchführung einer Bestandsaufnahme und menschenrechtlichen Problematisierung des Ist-Zustands, um auf dieser Basis systematisch Handlungsbedarfe identifizieren zu können. Hierfür sollten empirische Informationen und Daten zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen herangezogen werden. Erst, wenn die politisch verantwortlichen Akteure die Bedarfe und die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen kennen, lassen sich Maßnahmen entwickeln, um diese nachhaltig zu verbessern.³² Sollten zu einzelnen Teilhabefeldern keine geeigneten Daten vorliegen, sind Maßnahmen der Datenerhebung in den Aktionsplan aufzunehmen. Zusätzlich zur datengestützten Problemanalyse sollte im Aktionsplan dargestellt werden, inwieweit eine Überprüfung der Übereinstimmungen des geltenden Rechts mit den Vorgaben der UN-BRK (sogenannte Normenprüfung) stattgefunden hat oder geplant ist. Eine solche Verpflichtung zur Normenprüfung geht aus Artikel 4 Absatz 1 UN-BRK hervor, wonach sich die Vertragsstaaten verpflichten, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen“ und „alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen“.³³

4.4.2 Empirische Feststellung der Handlungsbedarfe

In den Plänen findet keine systematische Auseinandersetzung mit dem Umsetzungsstand der UN-BRK und den Lebensverhältnissen von Menschen mit Behinderungen in Niedersachsen statt. Aufgrund der fehlenden Auseinandersetzung bleibt unklar, warum bestimmte Maßnahmen ergriffen werden und wie ambitioniert die Ziele der Regierung sind. Der Plan benennt weder, welche Datenlücken bestehen, noch enthält er ausreichende Maßnahmen zur Datenerhebung. Sofern diese stattfinden, sind Maßnahmen der Datenerhebung darauf fokussiert, Sachstände zu erheben (wie die Barrierefreiheit im Bestand im Handlungsfeld Mobilität), sie sind allerdings kaum Bedarfs- und mit einer Ausnahme (Maßnahme 9.5. im zweiten Aktionsplan) nicht Nutzer*innenzentriert.

Über entsprechend geeignete empirische Daten verfügen Länder nicht ohne Weiteres. Nicht nur die Sozial- und Leistungsstatistiken des Landes, sondern insbesondere solche Daten, die betroffenenzentriert die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen und den Umsetzungsstand der UN-BRK beschreiben, sollten die Grundlage politischer Planung bilden. Daher sollte die Fortschreibung des Aktionsplans auf Grundlage einer ausführlichen Teilhabeberichterstattung geschehen, wie sie der Bund, Sachsen und Nordrhein-Westfalen oder in reduzierter Form das Saarland und Berlin mittlerweile durchführen.³⁴ In Nordrhein-Westfalen wurde der Teilhabebericht im Zuge der kürzlich erfolgten Fortschreibung erstmals dem Prozess zugrunde gelegt. Für die Zukunft wurde außerdem eine Taktung von Landesteilhabebericht und Aktionsplan vorgesehen, nach der der Teilhabebericht immer vor dem Aktionsplan der jeweiligen Legislaturperiode

³² DIMR 2010, S. 3.

³³ Vgl. zur Normenprüfung ausführlicher: DIMR 2013b: S. 11ff.

³⁴ BMAS (2021); Sächsisches Ministerium für Soziales und Verbraucherschutz (2019); Nordrhein-Westfälisches Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (2020).



erscheint, sodass die Nutzbarkeit für den Aktionsplan sichergestellt ist.³⁵ Die Verbindung von empirischen Daten und Planelementen im Plan selbst ist bisher im Saarländischen Aktionsplan von 2022 am besten gelungen.³⁶

Ein Aktionsplan profitiert außerdem von einer Darstellung der Umsetzungsprozesse vergangener Aktionspläne. Es ist sinnvoll, Erkenntnisse zu bisherigen Erfahrungen, insbesondere Umsetzungsschwierigkeiten in den einführenden Teilen zu bearbeiten und Strategien zu ihrer Überwindung zu formulieren. Aus diesem Grund ist es empfehlenswert, die Ergebnisse der Abschlussbilanz und der Evaluation im nächsten Plan zu behandeln und darzustellen, welche Weiterentwicklungen des Instruments selbst Eingang gefunden haben.

4.4.3 Normenprüfung

Eine systematische Auseinandersetzung mit dem Thema Normenprüfung findet in den Aktionsplänen nicht statt. Das heißt, es gibt innerhalb der Aktionspläne keinen übergeordneten Ansatz, inwieweit bestehende Gesetze und Verordnungen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, dahingehend überprüft werden sollen, ob sie im Einklang mit der UN-Behindertenrechtskonvention stehen und ggf. novelliert werden müssen. Dies muss in einem Aktionsplan zwar nicht zwingend thematisiert werden, jedoch bietet er eine gute Gelegenheit, Dunkelfelder bzw. Lücken systematisch aufzuspüren und zu schließen. Nach Aussage der Geschäftsstelle habe bis Mitte 2014 eine umfassende Normenprüfung in den Ministerien und der Staatskanzlei stattgefunden, deren Ergebnisse regelmäßig im Interministeriellen Arbeitskreis Inklusion (sog. IMAK, s. Kapitel 5.1.4) Thema waren. Als Konsequenz wurde die routinemäßige Prüfung der Auswirkungen eines Gesetzes oder einer Norm auf Menschen mit Behinderungen in die Geschäftsordnung der Landesregierung aufgenommen.

Inwieweit die Normenprüfung und Auswirkungsprüfung in der Praxis eine systematische menschenrechtliche Überprüfung bestehender und zukünftiger Rechtsmaterien auf ihren Einklang mit der UN-BRK darstellt, kann im Rahmen der Evaluierung nicht beantwortet werden. Zwar enthält der erste Aktionsplan die Maßnahme 2.11 „Überprüfung bestehender Rechtsnormen, ob diese Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen enthalten“. Allerdings wird nicht weiter darauf eingegangen, um welche Rechtsnormen es sich handelt. Als verantwortlich wird zudem nur das Ministerium für Inneres und Sport genannt. In der Abschlussbilanz zum ersten Aktionsplan wird die Umsetzung der Maßnahme als „3“ („Die Maßnahme wird schon vollständig umgesetzt und als Daueraufgabe fortgeführt“) angegeben (Abschlussbilanz des ersten Aktionsplans, Maßnahme 2.11, S. 6). Welche Rechtsnormen wie überprüft worden sind, wird daraus allerdings nicht erkenntlich.

Auch wenn die systematische Verankerung von Normprüfungen fehlt, taucht die Überarbeitung von Gesetzen vereinzelt als Maßnahme in den Aktionsplänen auf, wie zum Beispiel:

- Novellierung des NBGG (erster Aktionsplan, Maßnahme 2.8, S. 19; auch im zweiten Aktionsplan, 2.10, S. 20; auch im dritten Aktionsplan, 2.8., S. 22)
- Prüfung des Kommunal- und Landeswahlrechts (erster Aktionsplan, Maßnahmen 2.12-2.13, S. 20; auch im zweiten Aktionsplan, 2.15-2.16, S. 21))

³⁵ Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): S. 12, 27.

³⁶ Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2022).

Konzeption der Aktionspläne Inklusion

- Überprüfung von Vorschriften zur beruflichen Weiterqualifizierung in der Finanzverwaltung (erster Aktionsplan, Maßnahme 5.15, S. 32; auch im zweiten Aktionsplan, 5.12, S. 31)
- Erweiterung der NBauO (erster Aktionsplan, Maßnahme 6.11, S. 36)
- Aktives Anstreben der Novellierung der gültigen Ausbildungs- und Prüfungsverordnung in der Alten- und Krankenpflege (erster Aktionsplan, Maßnahme 9.4, S. 45; auch im zweiten Aktionsplan, 9.3, S. 39)
- Überprüfung von zwei Richtlinien im Bereich Sport (erster Aktionsplan, Maßnahmen 10.13-10.14, S. 49)
- Änderung des NWoFG (dritter Aktionsplan, Maßnahme 6.4, S. 42)

4.4.4 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Unter Bezugnahme auf den zu Beginn dieses Kapitels formulierten Referenzrahmen zum Thema „Feststellung von Handlungsbedarfen“ lassen sich die erhobenen Befunde folgendermaßen bewerten:

- Der übergreifende Mangel einer empirischen Herleitung der Ziele und Maßnahmen stellt ein Problem für das Funktionieren des Aktionsplans dar. Ohne eine solide Grundlage sind weder eine zielgerichtete Auswahl sowie Skalierung des Umfangs von Maßnahmen im Vorhinein möglich, noch lässt sich selbst bei erfolgreich abgeschlossenen Projekten seriös feststellen, ob die Umsetzung der Maßnahme auch zu einer verbesserten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen geführt hat.³⁷ Auch die Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Erstellungsprozess wird erschwert, wenn Beteiligten keine Datengrundlage zur Einschätzung der Problemlagen vorliegt.

Daher sollten im Zuge der Weiterentwicklung des Aktionsplans folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

- Langfristig sollte der Aktionsplan auf der Grundlage eines umfassenden Landesteilhabebereichs erstellt werden. Kurzfristig sollte im Rahmen (der Einleitung) der Handlungsfelder eine empirische Auseinandersetzung mit den verfügbaren Daten und Statistiken stattfinden, um Handlungsbedarfe zu ermitteln und Datenlücken zu benennen.
- Die Erkenntnisse des Berichtes sollten bei der Fortschreibung gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen diskutiert werden.
- Die Erkenntnisse einer fortlaufenden Normenprüfung sollten aufgenommen und im Aktionsplan aufgeführt werden, welche Rechtsnormen im Bereich der Handlungsfelder in der Laufzeit des Aktionsplans überarbeitet werden sollen.
- Der nächste Aktionsplan sollte Erfahrungen bei bisherigen Umsetzungsprozessen offensiver thematisieren. Dies sollte eine Auswertung der Evaluationsergebnisse als Teil des nächsten Aktionsplans beinhalten.

³⁷ Zu den Kriterien einer geeigneten Teilhabebereichterstattung, sowie der Problematik nicht-Empirie-gestützter Aktionspläne siehe auch; DIMR (2021) Berliner Teilhabebereich – Empfehlungen für eine an der UN-BRK ausgerichtete datenbasierte Berichterstattung. Berlin; DIMR (2021) Stellungnahme: „Berlin Inklusiv“ Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin; DIMR (2022) Berliner Maßnahmenplan zur UN-BRK weiterentwickeln. Berlin.

4.5 Ziele und Zielformulierungen

4.5.1 Anforderung aus dem Referenzrahmen

Neben der Diskussion des Ist-Zustands und der daraus folgenden Feststellung von Handlungsbedarfen ist es für die Erfolgskontrolle eines Aktionsplans essenziell, dass er auch klare Vorstellungen über die Ausgestaltung des Soll-Zustands enthält. Dies gelingt insbesondere durch eine spezifische Beschreibung von Zielvorgaben inklusive eines klaren Wirkungsrahmens, d. h. Indikatoren, auf deren Basis gemessen werden kann, ob die ursprünglich identifizierten Probleme mittels der ergriffenen Aktivitäten verringert oder vollständig bewältigt werden konnten. Hilfestellung bei der Formulierung der Ziele kann das SMART-Prinzip³⁸ geben.

4.5.2 Ziele

Es finden sich sowohl Zielformulierungen in den einleitenden Texten der Handlungsfelder als auch explizit als solche benannten Ziele in den Maßnahmentabellen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Maßnahmentabellen: Ziele sind dort zum überwiegenden Teil nicht so formuliert, dass sie allen SMART-Kriterien entsprechen. Die Ziele sind größtenteils unkonkret und unspezifisch. Oft werden die Ziele allgemein gehalten: zum Beispiel „ist/sind verbessert“, „sind barrierefrei“, „sind gestärkt“, „ist verringert“, „ist erhöht“. Die Ziele werden außerdem nicht mit Indikatoren unterlegt und ihre Umsetzung somit nicht messbar. In der überwiegenden Mehrheit sind die Ziele akzeptabel, das heißt sie widersprechen nicht den Anforderungen aus der UN-BRK oder stehen nicht im Widerspruch zur UN-BRK. Sie sind außerdem, wenngleich auch unkonkret formuliert, in der Mehrheit realistisch. Die Ziele haben keine Laufzeit, weder ein Start- noch ein Enddatum.

4.5.3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Unter Bezugnahme auf den zu Beginn dieses Kapitels formulierten Referenzrahmen zum Thema „Ziele und Zielformulierungen“ lassen sich die erhobenen Befunde folgendermaßen bewerten:

- Die Maßnahmentabellen enthalten Ziele, denen einzelne Maßnahmen zugeordnet sind. Die Ziele sind dabei größtenteils akzeptabel und realistisch formuliert.

Gleichwohl sollten im Zuge der Weiterentwicklung des Aktionsplans folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

- Grundsätzlich sollte versucht werden, die Ziele nach dem SMART-Prinzip zu formulieren. Insbesondere sollten die Ziele spezifischer (konkreter) und messbarer formuliert werden. Auch sollten, wenn möglich, Laufzeiten, das heißt ein Start- und Enddatum, angegeben werden. Um die Überprüfbarkeit der Zielumsetzung zu erhöhen, sollten Indikatoren gebildet werden. Das DIMR hat eine Handreichung für die Erstellung von menschenrechtlichen Aktionsplänen

³⁸ SMARTe Ziele sollten **s**pezifisch, **m**essbar, **a**kzeptabel, **r**ealistisch und **t**erminiert sein.

erstellt. Dort finden sich neben formalen Anforderungen auch Beispiele für konkrete Ziele und Maßnahmen.³⁹



4.6 Handlungsorientierung

4.6.1 Anforderung aus dem Referenzrahmen

Auf Grundlage der definierten Ziele sollte ein Aktionsplan ein hohes Maß an Handlungsorientierung aufweisen. Diese Anforderung setzt sich aus mehreren Teilaspekten zusammen. Zunächst bedarf es einer unmissverständlichen Auflistung an konkret formulierten Maßnahmen und Programmen. Idealerweise handelt es sich dabei um Vorhaben, die eine sinnvolle und innovative Ergänzung zu den bereits bestehenden Aktivitäten bilden und deren Neuartigkeit im Aktionsplan dargestellt wird. Die für die Ausführung der Maßnahmen verantwortlichen Akteure und beabsichtigten Zeiträume sollten benannt werden. Ebenso sollten die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen offengelegt und Berichtspflichten und Berichtszeiträume festgelegt werden.

4.6.2 Darstellung und Formulierung der Maßnahmen

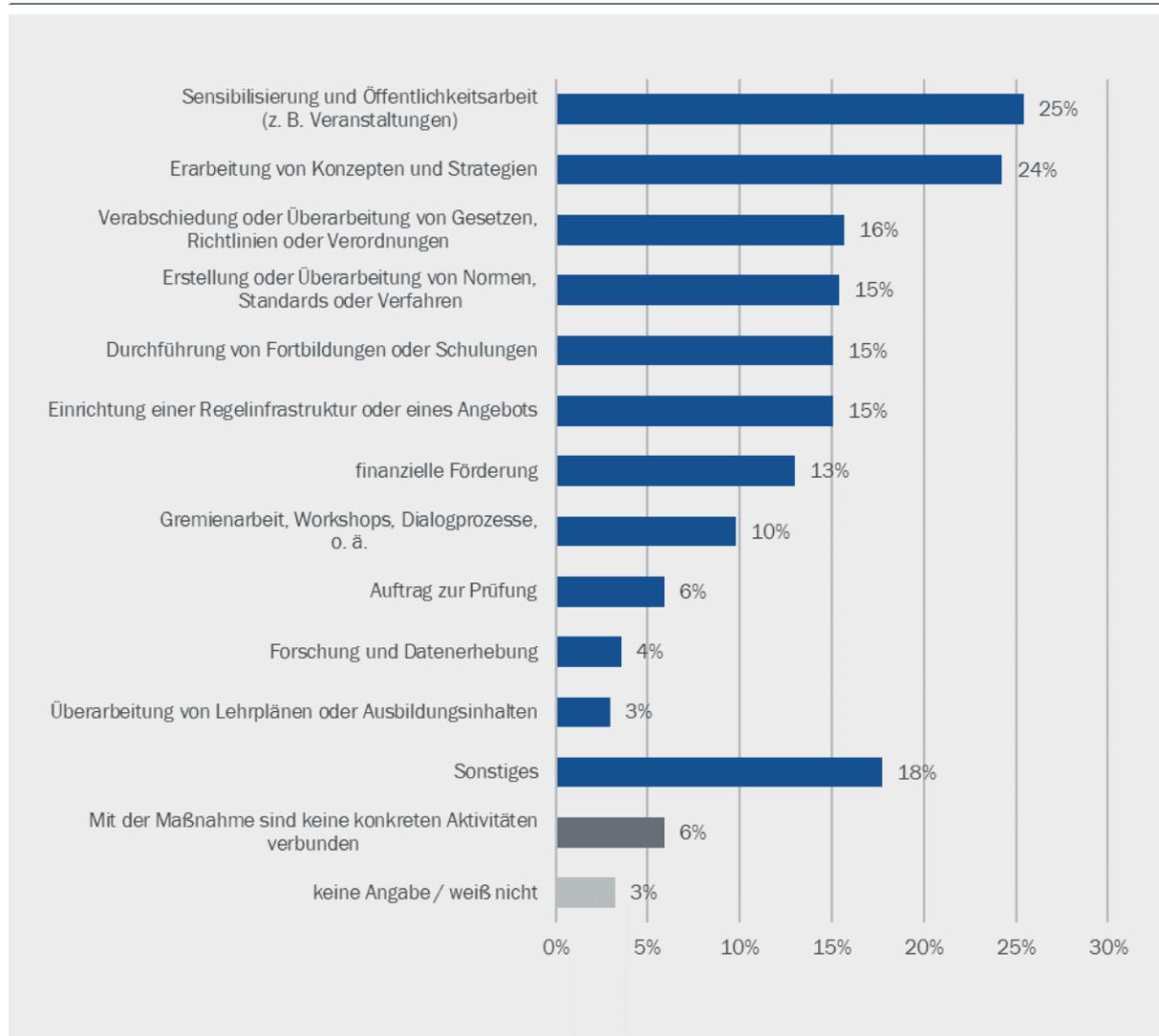
Die Maßnahmen bilden, gemeinsam mit den Zielen, den Hauptteil der jeweiligen Handlungsfelder. Nach einer mehr oder weniger ausführlichen Einleitung in das Thema (siehe Kapitel 4.2) werden die Maßnahmen-Tabellen mit Zielen (siehe Kapitel 4.5), nummerierten Maßnahmen und Zuständigkeit abgebildet. Jede Maßnahme ist einem Ziel zugeordnet. Über die Auflistung der Maßnahmen hinaus gibt es, bis auf wenige Ausnahmen, keine weitere Erklärung der Maßnahmen.

Informationen zur Art der Maßnahme lassen sich dem Maßnahmen-Monitoring entnehmen. Auffällig ist die hohe Diversität der Aktivitäten, die mit den Maßnahmen verknüpft sind, wobei sich rein quantitativ betrachtet einige Schwerpunkt ausmachen lassen. So findet am häufigsten eine Sensibilisierung für das Thema Inklusion über Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit statt (25%). Ebenfalls rund ein Viertel der Maßnahmen befasst sich mit der Erarbeitung von Konzepten und Strategien. Andere Aktivitäten wie beispielsweise die Überarbeitung von Lehrplänen oder Ausbildungsinhalten sowie Forschung und Datenerhebung werden dagegen nur selten durchgeführt (Abbildung 7). Eine breite inhaltliche Aufstellung der Maßnahmenaktivitäten kann die Handlungsorientierung der Aktionspläne jedoch stärken. So können beispielsweise Maßnahmen der Forschung und Datenerhebung eine empirische Bestandsaufnahme bieten, auf deren Basis konkrete Handlungsbedarfe ermittelt werden können.

³⁹ Vgl. DIMR 2020c.

Abbildung 7: Art der Maßnahmen

Anteil an allen Maßnahmen (Mehrfachauswahl)



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=338)

Fragetext: Welche konkreten Aktivitäten sind oder waren mit der Maßnahme verbunden?

Die Maßnahmen sind größtenteils so unkonkret formuliert, dass eine Umsetzung nicht eindeutig nachvollzogen werden kann. Dies könnte auch zum Teil die unterschiedliche Einschätzung des Umsetzungsstands der Maßnahmen von Zivilgesellschaft und der Landesregierung erklären, wie sie sich dem Evaluations-Team zum Beispiel bei der Beobachtung der Sitzung des Begleitgremiums am 22.02.2022 gezeigt hat. Untermauert wird dieser Befund auch durch die Tatsache, dass bei sechs Prozent der Maßnahmen im Rahmen des Monitorings (s. o.) angegeben wurde, dass diese mit keinen konkreten Aktivitäten verbunden seien. So fiel es den Maßnahmen-Verantwortlichen aufgrund unklarer Formulierung der Maßnahmen in einigen Fällen offenbar schwer, konkrete Aktivitäten auszumachen.

Als Beispiel für die oftmals mangelnde Konkretisierung der Maßnahmen-Aktivitäten soll die Maßnahme „Die Inklusion in der Freizeitfischerei wird durch Neuaufnahme der Fördermaßnahme

„Verbesserung der Inklusion in der Freizeitfischerei“ verbessert“ dienen (Erster Aktionsplan, Maßnahme 10.3, S. 41). Diese wird zwar im Vorwort des zweiten Aktionsplans näher erläutert – wenn man aber nur die Maßnahme betrachtet, wird nicht klar, wie genau die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen verbessert werden soll. Auch wird nicht dargestellt, wann genau diese verbesserte Teilhabe erreicht werden soll und was dazu benötigt wird.

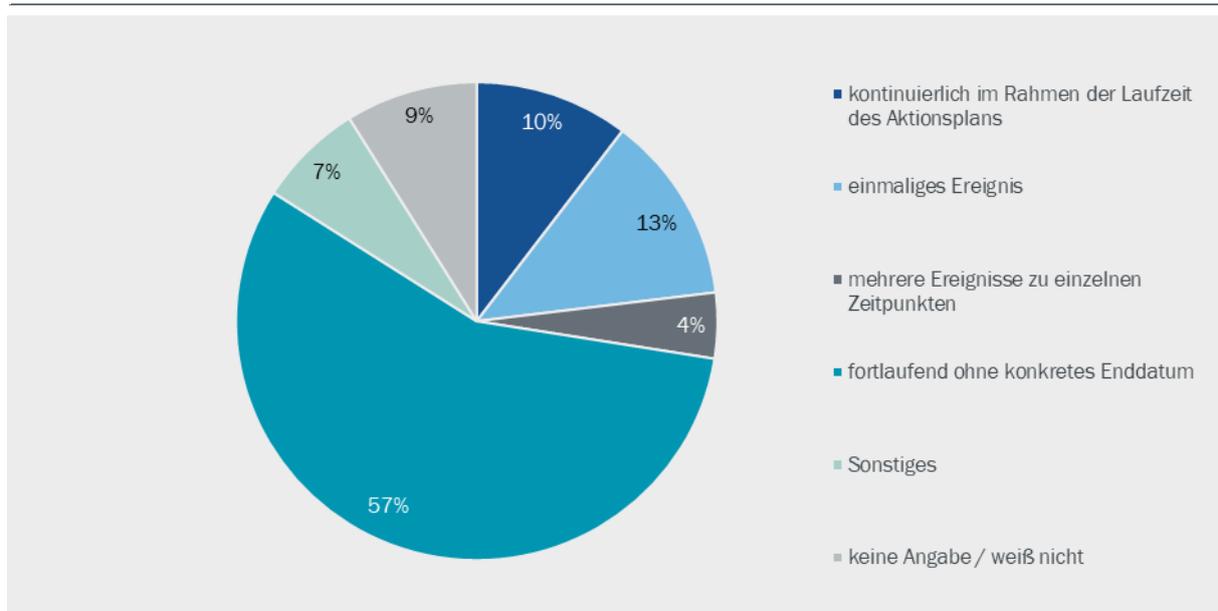
4.6.3 Laufzeiten

In den Aktionsplänen ist bei den Maßnahmen, wie bei den Zielen auch, keine Laufzeit angegeben – weder ein Start- noch ein Enddatum. Dies sei nach Aussage der Geschäftsstelle bedingt durch den zweijährigen Fortschreibungsrhythmus. Maßnahmen, die aus vorherigen Aktionsplänen übernommen worden sind, seien auch als solche gekennzeichnet.

Im Rahmen des Maßnahmen-Monitorings wurden Informationen zu den Laufzeiten der Maßnahmen abgefragt. Derzeit besteht über die Hälfte und damit der größte Anteil der Maßnahmen (57 %) aus fortlaufenden Daueraufgaben, wobei der Anteil im Aktionsplan 2021/2022 leicht rückläufig ist. Im Gegensatz dazu fallen die Anteile der Maßnahmen, die kontinuierlich im Rahmen der Laufzeit des Aktionsplans durchgeführt werden (10 %), aus einem Ereignis (13 %) oder mehreren Ereignissen zu einzelnen Zeitpunkten (4 %) bestehen, deutlich geringer aus (vgl. Abbildung 8). Die strategisch-steuernde Ausrichtung des Aktionsplans kann jedoch gestärkt werden, indem Akzente durch neue bzw. spezifische Maßnahmen gesetzt werden. Zudem sollten Daueraufgaben als solche gekennzeichnet sein und in einem separaten Kapitel oder dem Anhang, wie es im Aktionsplan 2021/2022 der Fall ist, gebündelt werden. So kann der eigentliche Plan seine Impulswirkung durch spezifische und neue Maßnahmen entwickeln.

Abbildung 8: Laufzeit der Maßnahmen

Anteil an allen Maßnahmen



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=338)

Fragetext: Was trifft im Hinblick auf die Laufzeit der Maßnahme am Ehesten zu?

4.6.4 Zuständigkeiten

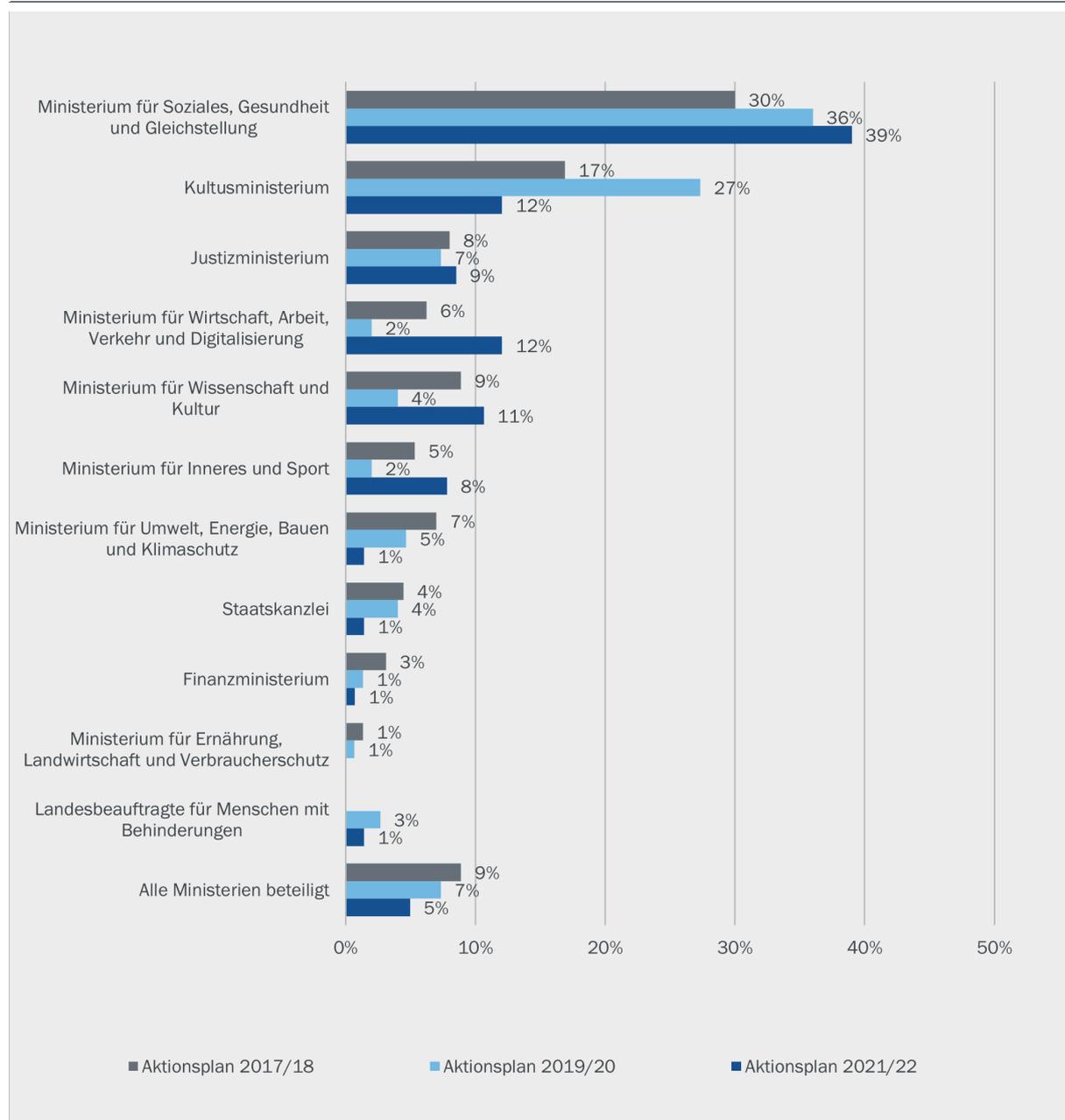
Die Umsetzung der Maßnahmen der Aktionspläne Inklusion ist in Niedersachsen Aufgabe der Landesministerien, einschließlich der Staatskanzlei⁴⁰. In den Aktionsplänen Inklusion ist bei jeder Maßnahme eine entsprechende Zuständigkeit angegeben: Entweder „alle“ (gemeint sind alle Ministerien), mehrere Ministerien oder jeweils ein bestimmtes Landesministerium. Allerdings bleibt es bei dieser Ebene – konkreter wird die Zuständigkeit nicht benannt. Dies verhindert bei den Lesenden der Aktionspläne ein transparentes Nachvollziehen der Zuständigkeit sowie mögliche Nachfragen zum Umsetzungsstand der Maßnahme. Sind mehrere Ministerien angegeben, ist nicht klar, welches davon die Federführung für die Maßnahmen innehat.

Eine quantitative Auszählung der in den Aktionsplänen vermerkten Zuständigkeiten ergibt folgendes Bild (vgl. Abbildung 9): Mit Abstand am häufigsten für die Umsetzung einer Maßnahme zuständig ist bzw. war das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung. In dessen Zuständigkeit fiel je Aktionsplan rund ein Drittel der Maßnahmen. Auch das Kultusministerium ist bzw. war im Vergleich zu den anderen Ministerien häufig für die Umsetzung einer Maßnahme zuständig, wenngleich im Aktionsplan 2019/2020 mit fast 30 Prozent der Maßnahmen im Verantwortungsbereich des Kultusministeriums der Anteil besonders hoch ausfällt. Andere Ministerien haben hingegen deutlich seltener die Verantwortung für einzelne Maßnahmen. Abweichungen der Zuständigkeiten zwischen den Aktionsplänen sind auf die entsprechend unterschiedlichen thematischen Schwerpunktsetzungen zurückzuführen. Über alle drei Aktionspläne hinweg liegen bzw. lagen insgesamt 16 Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich von mehr als einem (aber nicht allen) Ministerium, bei weiteren 29 Maßnahmen sind bzw. waren alle Landesministerien beteiligt.

⁴⁰ Wenn im Folgenden von den Landesministerien bzw. den Ministerien (der Landesregierung) die Rede ist, ist die Staatskanzlei jeweils miteingeschlossen, ohne dass sie explizit genannt wird.

Abbildung 9: Zuständigkeit für die Maßnahmen

Anteil an allen Maßnahmen je Aktionsplan*



Quellen: Aktionsplan Inklusion 2017/18 (n=255), 2019/20 (n=150), 2021/22 (n=141)

*enthält Mehrfachzählungen, da manche Maßnahmen in der Zuständigkeit mehrerer Ministerien liegen

4.6.5 Weitere Beteiligte bei der Umsetzung von Maßnahmen

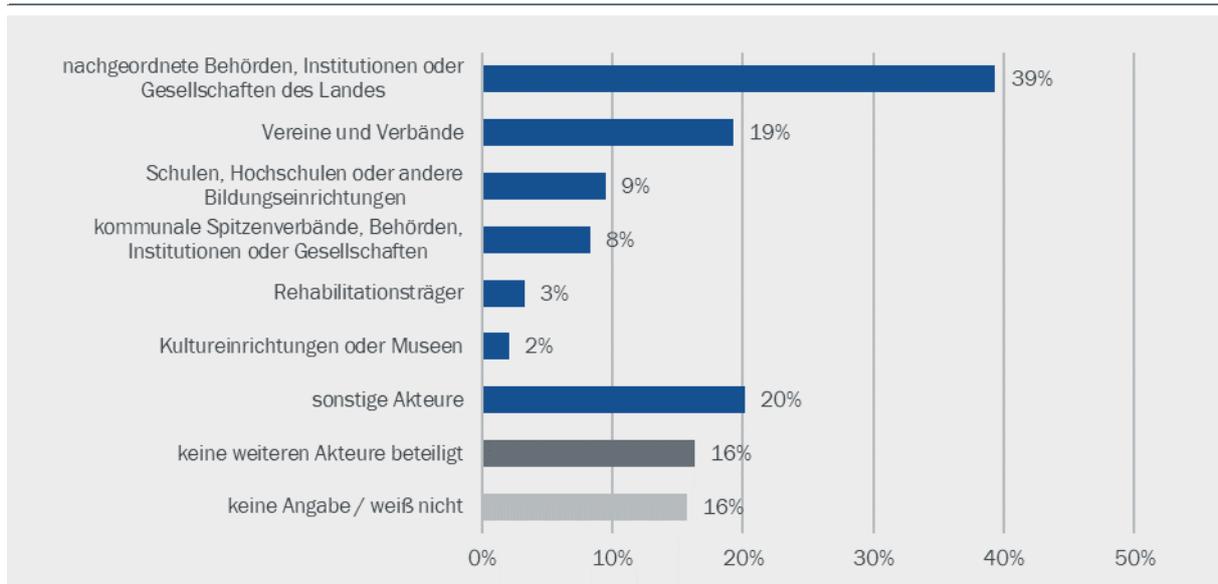
Neben der Zuständigkeit bei einem oder mehreren Ministerien gibt es für die Mehrzahl aller Maßnahmen Personen und Organisationen aus Verwaltung und Zivilgesellschaft, die an der Umsetzung beteiligt waren oder sind. Dies ist den Aktionsplänen Inklusion nicht zu entnehmen, sondern das Ergebnis des Maßnahmen-Monitorings (vgl. Abbildung 10). Insgesamt wurden hier für rund

zwei Drittel der erhobenen Maßnahmen weitere Umsetzungsbeteiligte benannt. Im Aktionsplan 2021/2022 ist der Anteil der Maßnahmen mit Beteiligung weiterer Akteure auf 80 Prozent gestiegen.

Zu den häufigsten Umsetzungsbeteiligten zählen nachgeordnete Behörden, Institutionen oder Gesellschaften des Landes (39 %). So sind bzw. waren beispielsweise das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie, die regionalen Landesämter für Schule und Bildung sowie die TourismusMarketing Niedersachsen GmbH häufig an der Umsetzung einer Maßnahme beteiligt. Ebenfalls nennenswerte Umsetzungsbeteiligte sind Vereine und Verbände (19 %). Dazu zählen etwa Behindertenverbände, Sportvereine, Verbände der Leistungserbringer, die Freie Wohlfahrtspflege sowie Sozial- und Jugendverbände. Etwas weniger häufig genannt wurden Bildungseinrichtungen (9 %) sowie kommunale Spitzenverbände, Behörden, Institutionen und Gesellschaften (8 %). Rehabilitationsträger (3 %) und Kultureinrichtungen oder Museen (2 %) sind oder waren nur selten an der Umsetzung einer Maßnahme beteiligt.

Abbildung 10: Weitere an der Umsetzung der Maßnahme beteiligte Akteure

Anteil an allen Maßnahmen (Mehrfachauswahl)



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=338)

Frage­text: Gibt es neben den Landesministerien weitere Akteure, die an der Umsetzung der Maßnahme beteiligt sind oder waren?

4.6.6 Finanzierung

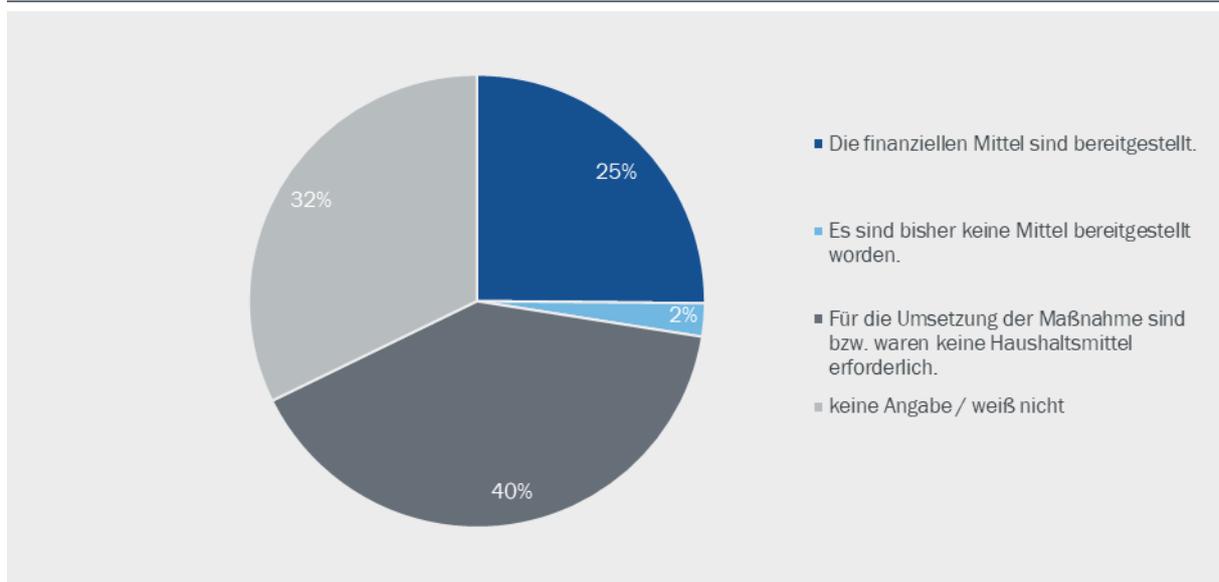
Die einzelnen Maßnahmen enthalten keine Angaben über ihre Finanzierung. Alle Maßnahmen in den drei Aktionsplänen unterliegen einem Finanzierungsvorbehalt: „Die Maßnahmen können, soweit sie Kosten auslösen, nur im Rahmen der dem Land zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel umgesetzt werden und stehen insoweit unter Finanzierungsvorbehalt“ (erster Aktionsplan, S. 6; zweiter Aktionsplan, S. 7; dritter Aktionsplan, S. 11).

Etwas detailliertere Informationen über die Bereitstellung finanzieller Mittel lassen sich dem Maßnahmen-Monitoring entnehmen, auch wenn die Antworten eher lückenhaft ausfallen (vgl.

Abbildung 11). Demnach waren für 40 Prozent der Maßnahmen keine Haushaltsmittel erforderlich, bei rund einem Viertel wurden die Mittel für die Umsetzung der Maßnahme bereitgestellt. Lediglich bei acht Maßnahmen (2 %) wurden bis zum Zeitpunkt der Befragung keinerlei Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt, obwohl diese zur Umsetzung der Maßnahme grundsätzlich benötigt wurden.

Abbildung 11: Bereitstellung finanzieller Mittel

Anteil an allen Maßnahmen



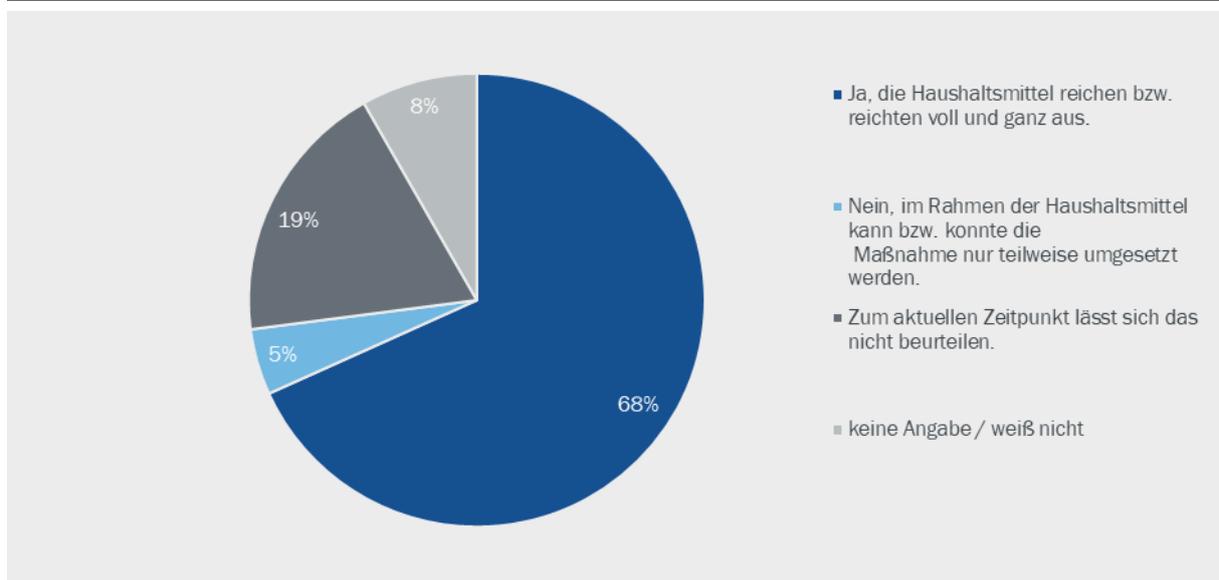
Quelle: Maßnahmen-Monitoring (N=338)

Fragetext: Stehen bzw. standen Ihnen für die Umsetzung der Maßnahme Haushaltsmittel zur Verfügung?

Falls für die Umsetzung einer Maßnahme grundsätzlich Haushaltsmittel zur Verfügung standen, war die Menge der bereitgestellten finanziellen Mittel bei der überwiegenden Mehrheit (68 %) der Maßnahmen ausreichend. Lediglich bei insgesamt vier Fällen (5 %) konnte im Rahmen der Haushaltsmittel die Maßnahme nur teilweise umgesetzt werden. Bei den restlichen Maßnahmen konnten die Umsetzungsverantwortlichen zum Zeitpunkt der Abfrage keine Einschätzung vornehmen (19 %) oder machten keine Angabe (8 %) (Abbildung 12). Beim Aktionsplan 2021/22 wurde dagegen bei 34 Prozent der Maßnahmen keine Beurteilung hinsichtlich der Auskömmlichkeit der bereitgestellten Haushaltsmittel vorgenommen. Dies hängt wahrscheinlich mit der zum Zeitpunkt der Befragung laufenden Umsetzung einiger Maßnahmen zusammen.

Abbildung 12: Beurteilung der finanziellen Mittelausstattung

Anteil an allen Maßnahmen, für die finanzielle Mittel bereitgestellt wurden



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=85)

Frage­text: Wie beurteilen Sie die finanzielle Mittelausstattung für die Maßnahme? Reichen bzw. reichten die zur Verfügung stehen­den Haushaltsmittel für die Umsetzung der Maßnahme aus?

4.6.7 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Unter Bezugnahme auf den zu Beginn dieses Kapitels formulierten Referenzrahmen zum Thema „Handlungsorientierung“ lassen sich die erhobenen Befunde folgendermaßen bewerten:

- Hinsichtlich der Art der Aktivitäten, die mit den Maßnahmen der Aktionspläne verbunden sind, besteht eine große Bandbreite. Am häufigsten kommen Maßnahmen zur Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit sowie zur Erarbeitung von Konzepten und Strategien vor.
- Die Formulierung der Maßnahmen ist derzeit allerdings noch zu unkonkret gefasst, sodass sich die Überprüfung der Maßnahmenumsetzung als schwierig gestaltet und es dadurch zu unterschiedlichen Auffassungen von Staat und Zivilgesellschaft hinsichtlich des Umsetzungs­standes kommt.
- Sind Maßnahmen aus den Vorgänger-Aktionsplänen übernommen, so ist dies – was positiv zu vermerken ist – kenntlich gemacht worden. Die Maßnahmen sind allerdings nicht mit konkreten Laufzeiten versehen, zudem besteht der größte Teil der Maßnahmen aus Daueraufgaben. Im Aktionsplan 2021/2022 sind diese separat im Anhang aufgeführt
- Jede Maßnahme ist mindestens einem Landesministerium zugeordnet, allerdings gestaltet sich die Verteilung der Maßnahmen auf die einzelnen Häuser als sehr unterschiedlich – das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung und das Kultusministerium bearbeiten den weitaus größten Teil der Maßnahmen.
- Die Maßnahmen sind nicht mit einer konkreten Finanzierung unterlegt und unterstehen dem Finanzierungsvorbehalt.

In Anbetracht dessen sollten im Zuge der Weiterentwicklung des Aktionsplans folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

- Die Maßnahmen sollten spezifischer und konkreter formuliert werden. Wie bei der Zielformulierung bietet sich auch bei der Maßnahmenformulierung an, Indikatoren zu bilden und Zwischenziele zu setzen, um die Maßnahmenumsetzung messbar zu machen. Zudem sollten Laufzeiten angegeben werden. Auch hier kann das SMART-Prinzip bei der Formulierung Unterstützungshilfe geben. Um sicherzustellen, dass Maßnahmen entsprechend konkret sind, sollte eine einheitliche Vorlage verwendet werden. Thüringen hat hier ein gutes Vorgehen gefunden, das eine einheitliche Formulierung erlaubt und die Umsetzungsbegleitung der Maßnahmen vereinfacht (siehe dazu Kapitel 4.3.5). Auch das Land Schleswig-Holstein dient hier als positives Beispiel, indem es bei der Fortschreibung seines Aktionsplans Maßnahmenblätter genutzt und diese im Plan selbst veröffentlicht hat: Zuerst werden Ziele und die dazugehörigen Maßnahmen genannt. Im Anschluss daran werden die Maßnahmenblätter für jede Maßnahme aufgelistet.⁴¹
- Maßnahmen aus vorherigen Aktionsplänen sollten, wie bisher auch, entsprechend gekennzeichnet werden. Daueraufgaben sollten, wie im dritten Aktionsplan geschehen, im Anhang aufgelistet werden, oder in einem separaten Kapitel. Die Entwicklung genuin neuer Maßnahmen kann die Akzentsetzung und Impulswirkung des Aktionsplans erhöhen.
- Es sollten möglichst konkrete Verantwortlichkeiten für die Maßnahmen angegeben werden, wenn möglich bis hinunter zur Referatsebene. Dies kann auch die Verbindlichkeit für die Umsetzung der Maßnahme erhöhen.
- Es sollte darauf geachtet werden, dass die Umsetzung der UN-BRK als Disability Mainstreaming angesehen wird und sich alle Ministerien mit der Entwicklung neuer Maßnahmen an der Fortschreibung beteiligen.
- Schon bei der Entwicklung der Maßnahmen sollte deren Finanzierung geklärt und gesichert werden sowie in den Maßnahmentabellen ausgezeichnet werden. Brandenburg hat in den Maßnahmentabellen seines behindertenpolitischen Maßnahmenpaketes 2.0 Angaben zu Finanzierung, Zuständigkeit und Laufzeit abgebildet. Zudem wird dort der Bezug zu den Artikeln der UN-BRK herausgestellt.⁴²



Best Practice



Best Practice

4.7 Zielgruppen der Maßnahmen und Berücksichtigung von Gruppen in vulnerablen Lebenslagen

4.7.1 Anforderung aus dem Referenzrahmen

Eine weitere Anforderung an die Konzeption und die Inhalte eines Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK besteht in der erhöhten Aufmerksamkeit für spezifische Gruppen und Lebenslagen. Nach Auffassung der Monitoring-Stelle sind „die politischen Maßnahmen [...] vorrangig dort anzusetzen, wo Rechte besonders bedroht beziehungsweise Menschen in besonders verwundbaren Lebenslagen betroffen sind“⁴³. Als besonders verwundbar/schutzbedürftig oder „vulnerabel“ gelten vor allem die Lebenslagen solcher Personen, die im Zusammenhang mit ihrer körperlichen und/oder psychischen Konstitution und/oder ihrer sozialen Situation der Erfahrung nach einem besonders hohen Risiko von Fremdbestimmung, Gewalt, intersektionaler⁴⁴ oder Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sein können. Dies schließt Menschen mit (schweren)

⁴¹ Vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 2022.

⁴² Vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie 2016.

⁴³ DIMR 2015c: S. 9.

⁴⁴ Intersektionalität meint die Diskriminierung aufgrund zweier oder mehrerer Merkmale, die sich gegenseitig verstärken können.

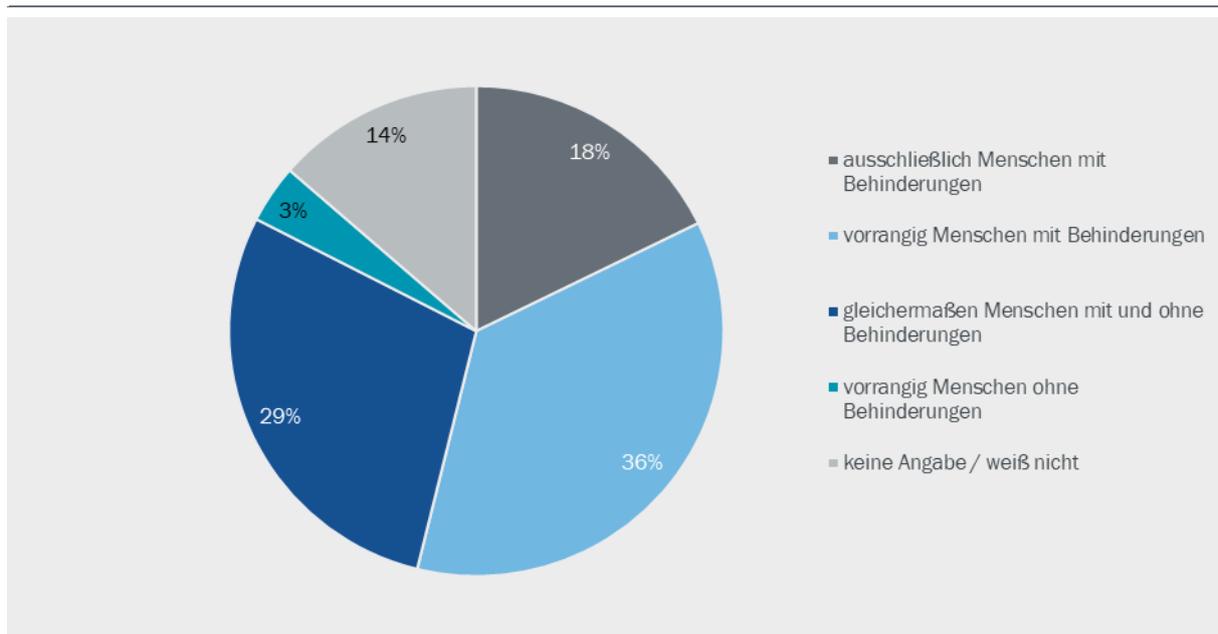
Mehrfachbeeinträchtigungen, Menschen mit Behinderungen in Armut, in Wohnungslosigkeit, mit Betreuungserfahrung, in geschlossenen Einrichtungen und geflüchtete Menschen mit Behinderungen ein. Die Situation von Gruppen in vulnerablen Lebenslagen sollte hinsichtlich aller formulierten Handlungsfelder besondere Berücksichtigung finden. Für handlungsfeldübergreifende Maßnahmen kann es sich anbieten, eigene Handlungsfelder zu den jeweiligen Gruppen in vulnerablen Lebenslagen zu bilden.

4.7.2 Bezug der Maßnahmen zu Menschen mit Behinderungen

Im Zuge des Maßnahmen-Monitorings wurde für über die Hälfte der Maßnahmen ein ausschließlicher (18 %) oder vorrangiger (36 %) Bezug zur Lebenslage von Menschen mit Behinderungen angegeben. Knapp ein Drittel der Maßnahmen richten sich gleichermaßen an Menschen mit und ohne Behinderungen und weitere 13 Maßnahmen (3 %) vorrangig an Menschen ohne Behinderungen (Abbildung 13).

Abbildung 13: Zielgruppen der Maßnahmen

Anteil an allen Maßnahmen



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=338)

Fragetext: Wessen Lebenslage wird oder wurde durch die Maßnahme verändert?

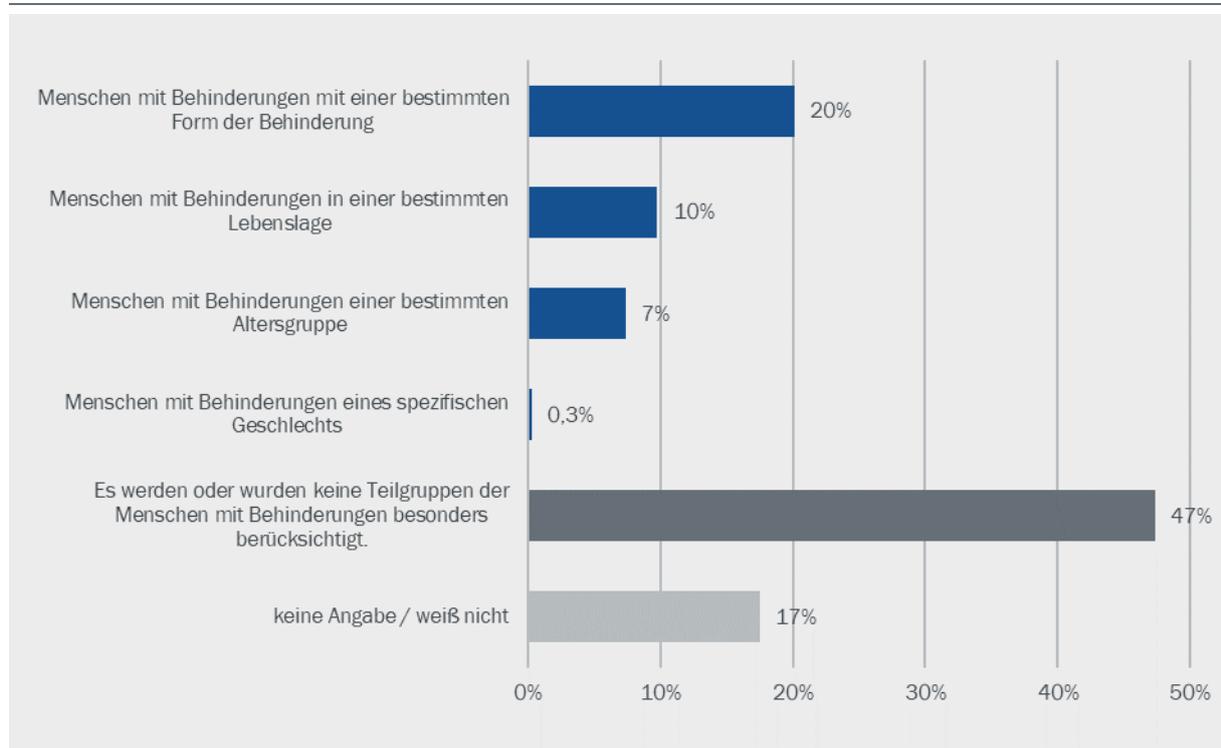
4.7.3 Bezug der Maßnahmen zu Teilgruppen von Menschen mit Behinderungen

Neben dem Bezug zu Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen wurde im Zuge des Maßnahmen-Monitorings ebenfalls die besondere Berücksichtigung bestimmter Teilgruppen der Menschen mit Behinderungen erhoben. Unter Berücksichtigung von Mehrfachnennungen wird bei 36 Prozent der Maßnahmen Bezug auf mindestens eine Teilgruppe von Menschen mit Behinderungen genommen. Beim aktuellen Aktionsplan 2021/2022 liegt dieser Anteil bei 30 Prozent. Rund

20 Prozent der Maßnahmen richten sich an Menschen mit einer bestimmten Form der Behinderung. Etwas weniger häufig werden Menschen mit Behinderungen in einer bestimmten Lebenslage (10 %) und Menschen mit Behinderungen einer bestimmten Altersgruppe (7 %) beachtet. Menschen mit Behinderungen eines bestimmten Geschlechts werden dagegen bis auf zwei Maßnahmen in keinem der Aktionspläne speziell adressiert (Abbildung 14). Den Einschätzungen des Evaluationsteams nach wird das Thema Frauen mit Behinderungen jedoch etwas stärker beachtet, als es die Ergebnisse des Maßnahmen-Monitorings wiedergeben (siehe Kapitel 4.3.3).

Abbildung 14: Besondere Berücksichtigung bestimmter Teilgruppen der Menschen mit Behinderungen

Anteil an allen Maßnahmen (Mehrfachauswahl)



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=338)

Fragetext: Werden oder wurden im Rahmen der Maßnahme eine oder mehrere Teilgruppen der Menschen mit Behinderungen besonders berücksichtigt?

Darüber hinaus zeigen sich innerhalb der Teilgruppen gewisse Schwerpunktsetzungen. Bei Menschen mit einer bestimmten Form der Behinderung werden besonders häufig Menschen mit körperlichen und mobilitätsbedingten Beeinträchtigungen sowie Menschen mit einer Sehbehinderung oder intellektuellen Beeinträchtigungen beachtet. Menschen mit psychischen Behinderungen oder Hörbehinderte werden dagegen beispielsweise weniger stark berücksichtigt. Die Maßnahmen, die sich an Menschen mit Behinderungen in einer bestimmten Lebenslage richten, fokussieren sich größtenteils auf das Thema Menschen mit Behinderungen in Werkstätten bzw. den Übergang zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Weitere besondere Lebenslagen, wie etwa Migrations- oder Fluchterfahrungen, werden dagegen kaum berücksichtigt. Auch bei Menschen mit Behinderung einer bestimmten Altersgruppe wird eine eher einseitige Auswahl

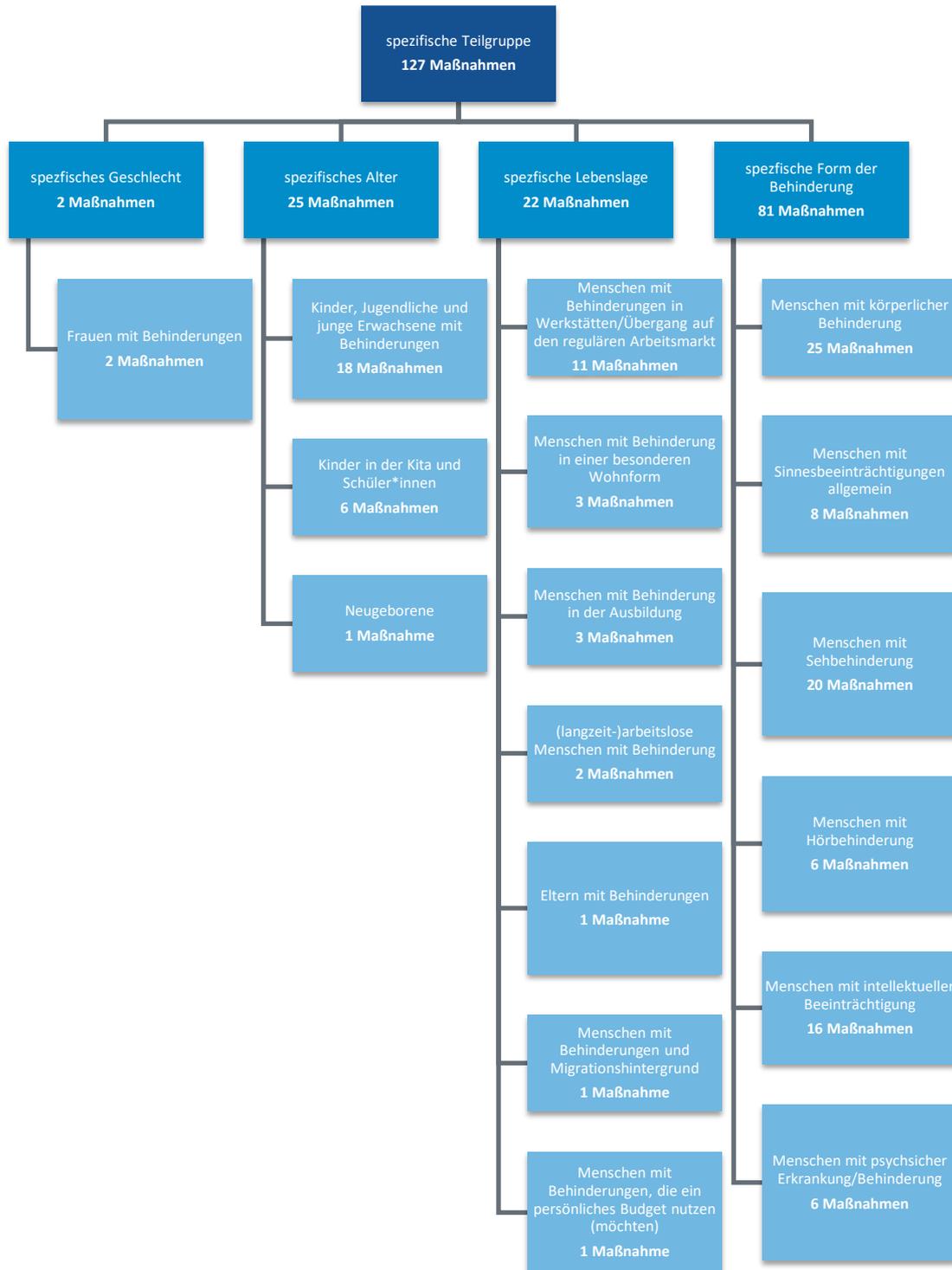
Konzeption der Aktionspläne Inklusion

getroffen. So liegt hier der Fokus ausschließlich auf jüngeren Menschen bis maximal 27 Jahren. Ältere Menschen mit Behinderungen werden bei keiner der beantworteten Maßnahmen explizit berücksichtigt. Eine Auswertung der Aktionspläne zeigt, dass ältere Menschen mit Behinderungen zwar vereinzelt erwähnt werden, konkrete Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Lebenssituation daraus aber nicht abgeleitet werden.⁴⁵ In Abbildung 15 sind die im Rahmen von Freitextantworten getätigten Spezifizierungen der Teilgruppen zusammengefasst. Nicht im Rahmen des Maßnahmen-Monitorings angegeben wurde die Berücksichtigung von LGBTQIA-Personen mit Behinderungen.⁴⁶ Diese werden in den Aktionsplänen nicht explizit berücksichtigt. Zwar merkt die LMB in ihrem Grußwort zum ersten Aktionsplan völlig zu Recht Folgendes an: „Durch die UN-BRK müssen auch die Menschenrechte hinsichtlich der spezifischen Lebenssituationen von Frauen und Kindern, Menschen aus anderen Herkunftsländern, lesbische Frauen, schwule Männer, bi- und transsexuelle Menschen sowie trans- und intergeschlechtliche Menschen mit Behinderungen anerkannt werden. Wenn die gleichberechtigte Teilhabe hier verweigert wird, handelt es sich um Menschenrechtsverletzungen“ (Erster Aktionsplan, S. 4). Allerdings folgen hieraus keine konkreten Maßnahmen, weder im ersten Aktionsplan noch in den beiden Nachfolgern.

⁴⁵ Zu den Rechten älterer Menschen mit Behinderungen siehe DIMR 2021c.

⁴⁶ LGBTQIA* ist eine englische Abkürzung und bedeutet lesbian, gay, bisexual, transgender, queer, intersex und asexual (lesbisch, schwul, bisexuell, transgeschlechtlich, queer, intergeschlechtlich und asexuell). Das * verweist darauf, dass es noch weitere Geschlechtsidentitäten gibt.

Abbildung 15: Maßnahmen mit spezifischen Teilgruppen
Anzahl der Maßnahmen (Mehrfachauswahl)*



Konzeption der Aktionspläne Inklusion

Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=338)

Frage­text: Werden oder wurden im Rahmen der Maßnahme eine oder mehrere Teilgruppen der Menschen mit Behinderungen be­sonders berücksichtigt? Um welche handelt es sich konkret?

*bei 127 Maßnahmen wurde mindestens eine Teilgruppe berücksichtigt. Mehrfachzuordnungen einer Maßnahme sind möglich. Zudem handelt es sich um Freitextangaben. Aus diesem Grund wurde eine Sortierung der Antworten vorgenommen, die Kategorien ließen sich dabei nicht immer trennscharf zusammenfassen.

4.7.4 Berücksichtigung von Gruppen in vulnerablen Lebenslagen

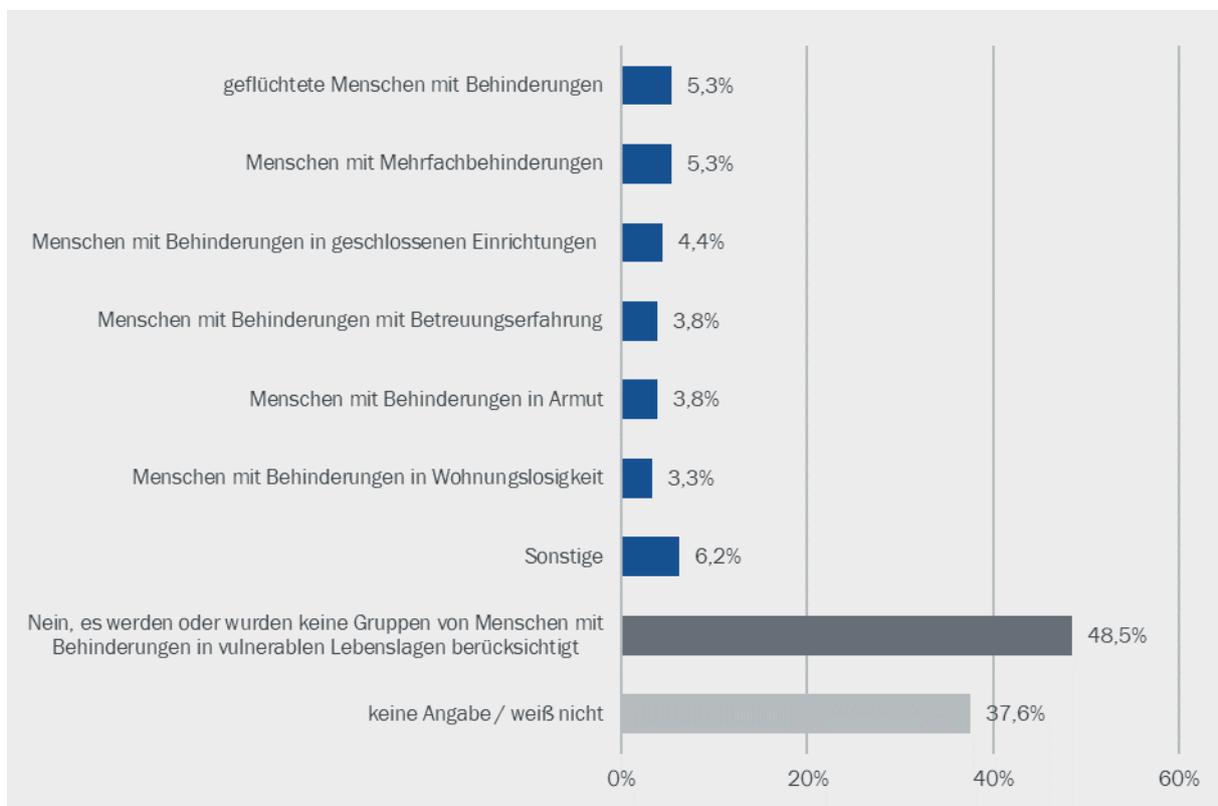
Neben bestimmten Teilgruppen von Menschen mit Behinderungen sollte ein Aktionsplan insbe­sondere Menschen mit Behinderungen in potenziell vulnerablen Lebenslagen berücksichtigen. Zwar können viele Maßnahmen, die sich generell an Menschen mit Behinderungen richten, auch Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen zugutekommen. Allerdings bedarf es gerade aufgrund ihrer vulnerablen Lebenslage explizit eigener Maßnahmen für diese Gruppen, damit ihr Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft gewährleistet werden kann.⁴⁷

Die Antworten der Maßnahmen-Verantwortlichen zeigen, dass bei rund 14 Prozent der Maßnah­men Menschen mit Behinderungen in potenziell vulnerablen Lebenslagen berücksichtigt werden. Fast die Hälfte der Maßnahmen hat keinen Bezug zu vulnerablen Lebenslagen, während bei rund einem Drittel der Maßnahmen keine Angabe gemacht wurde. Bezüglich der verschiedenen Arten von vulnerablen Lebenslagen zeigen sich keine besonderen Auffälligkeiten – die abgefragten vul­nerablen Lebenslagen werden alle ungefähr im gleichen Maße berücksichtigt (Abbildung 16).

⁴⁷ Zu einzelnen Gruppen von Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen siehe DIMR 2020b, S. 41-45.

Abbildung 16: Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in potenziell vulnerablen Lebenslagen

Anteil an allen Maßnahmen (Mehrfachauswahl)



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=338)

Frage­text: Werden oder wurden bei der Maßnahme Gruppen von Menschen mit Behinderungen in potenziell vulnerablen Lebenslagen berücksichtigt?

Die oben geschilderte Beurteilung beruht auf den Angaben der Maßnahmen-Verantwortlichen selbst und sollte deshalb mit Vorsicht interpretiert werden. Das Evaluationsteam hat ergänzend eine eigene qualitative Einschätzung der Berücksichtigung spezifischer Teilgruppen der Menschen mit Behinderungen in potenziell vulnerablen Lebenslagen in den Aktionsplänen vorgenommen und kommt zu folgendem Ergebnis.

Die Niedersächsischen Aktionspläne berücksichtigen Gruppen in vulnerablen Lebenslagen kaum bis gar nicht. Zu den Gruppen/Lebenslagen im Einzelnen:

- **Gewaltschutz:** Um Menschen mit Behinderungen vor Gewalt zu schützen, finden sich in den drei Aktionsplänen vereinzelte Maßnahmen (siehe dazu auch 4.3.3 Querschnittsthemen). Auch wird das Thema „Gewaltschutz“ vereinzelt erwähnt, allerdings folgt dann daraus teilweise keine Maßnahme. Zum Beispiel im Handlungsfeld „Gesundheit & Pflege“ im ersten Aktionsplan, wo im Einleitungstext steht: „Eine besondere Verpflichtung besteht dort, wo Menschen mit Behinderungen Opfer irgendeiner Form von Ausbeutung, Gewalt oder Missbrauch geworden sind (Artikel 16 Abs. 4 UN-BRK)“ (erster Aktionsplan, S. 45f.) In anderen Fällen ist die Maßnahme nicht ausreichend. So folgt auf den Einleitungstext im Handlungsfeld „Wohnen“ im ersten Aktionsplan: „Um Menschen mit Behinderungen vor jeder Form der

Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu schützen, sollen private Einrichtungen besondere Sicherheitsvorkehrungen aufweisen und wirksam überwacht werden (Artikel 16 UN-BRK)“ (erster Aktionsplan, S. 35). Lediglich die Maßnahme „Bauaufsichtsämter werden für das Thema Inklusion sensibilisiert“ (erster Aktionsplan, Maßnahme 6.8) deutet in eine ähnliche Richtung.

- **Mehrfachbehinderung:** Menschen mit Mehrfachbehinderungen werden von den Aktionsplänen kaum berücksichtigt. So lassen sich zu ihnen nur wenige Maßnahmen finden, wie zum Beispiel zu Taubblinden (erster Aktionsplan, Maßnahmen 9.2, 2.20) oder Menschen mit intellektuellen Behinderungen, die auch eine psychische Beeinträchtigung haben (Erster Aktionsplan, Maßnahmen 9.6, 9.7)
- **Armut/Wohnungslosigkeit:** Menschen mit Behinderungen in Armut und Wohnungslosigkeit werden von den Aktionsplänen, außer einer Veranstaltung zum Thema „Armut/Wohnungslosigkeit“ (dritter Aktionsplan, Maßnahme 1.5), nicht explizit berücksichtigt
- **Betreuung:** Menschen mit Betreuungserfahrung werden von den Aktionsplänen nur an wenigen Stellen explizit thematisiert, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Wahlrecht (erster Aktionsplan, Maßnahmen 2.12 und 2.13).
- **Einrichtungen:** Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen werden an verschiedenen Stellen der Aktionspläne berücksichtigt, zum Beispiel im Bereich der politischen Teilhabe (erster Aktionsplan, Maßnahmen 2.12 und 2.13), der Privatsphäre in stationären Wohnformen (erster Aktionsplan, Maßnahmen 6.9 und 6.10; zweiter Aktionsplan, Maßnahme 6.2; dritter Aktionsplan, Maßnahme 6.1), des Schutzes vor Gewalt und sexuellem Missbrauch (erster Aktionsplan, Maßnahmen 8.5-8.7; zweiter Aktionsplan, Maßnahme 8.1; dritter Aktionsplan, Maßnahme 8.1) oder im Rahmen von Justizvollzugsanstalten (dritter Aktionsplan, Maßnahmen 9.5, 9.17 und 10.3)
- **Flucht:** Geflüchtete Menschen mit Behinderungen werden von den Aktionsplänen nicht explizit thematisiert.

4.7.5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Unter Bezugnahme auf den zu Beginn dieses Kapitels formulierten Referenzrahmen zum Thema „Zielgruppen“ lassen sich die erhobenen Befunde folgendermaßen bewerten:

- Nach Einschätzung der am Maßnahmen-Monitoring beteiligten Verwaltungsmitarbeitenden richtet sich fast jede fünfte Maßnahme ausschließlich und gut jede dritte Maßnahme vorrangig an Menschen mit Behinderungen. Knapp jede dritte Maßnahme richtet sich gleichermaßen an Menschen mit und ohne Behinderungen. Zwei von fünf Maßnahmen richten sich an Teilgruppen von Menschen mit Behinderungen. Bei der Teilgruppe der Menschen mit Behinderungen mit einer bestimmten Form von Behinderung wurde beim Maßnahmen-Monitoring häufiger Menschen mit körperlichen, intellektuellen oder Sehbeeinträchtigungen genannt.
- Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen in bestimmten Lebenslagen fokussieren sich auf das Arbeiten in Werkstätten sowie den Übergang zum regulären Arbeitsmarkt. Bei Menschen mit Behinderungen einer bestimmten Altersgruppe liegt der Schwerpunkt fast ausschließlich auf jüngeren Menschen mit Behinderungen. Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen werden von den Aktionsplänen kaum bis gar nicht explizit berücksichtigt.

In Anbetracht dessen sollten im Zuge der Weiterentwicklung des Aktionsplans folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

Konzeption der Aktionspläne Inklusion

- Die Interessen von Menschen mit Behinderungen mit einer bestimmten Form einer Behinderung, in einer bestimmten Lebenslage oder in einer bestimmten Altersgruppe, die bisher noch nicht ausreichend von den Aktionsplänen berücksichtigt worden sind, sollten bei der Fortschreibung stärker beachtet werden. Dies betrifft zum Beispiel Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen oder einer Hörbehinderung, ältere Menschen mit Behinderungen, Migrant*innen mit Behinderungen oder LGBTQIA*-Personen mit Behinderungen.
- Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen müssen bei der Fortschreibung sehr viel stärker als bisher beteiligt werden und ihre Interessen berücksichtigt werden. Zum einen muss ihnen die Möglichkeit gegeben werden, an der Erstellung des Aktionsplans mitzuwirken. Schwer erreichbare Menschen, zum Beispiel Menschen in geschlossenen Einrichtungen oder Menschen mit Behinderungen in Wohnungslosigkeit, können durch aufsuchende Methoden beteiligt werden. Beispielsweise hat Bremen im Rahmen der Fortschreibung seines Aktionsplans Einrichtungen besucht: „Unter Einhaltung der Hygienemaßnahmen haben kurz vor Beginn der Sitzungen der Arbeitsgruppen ferner zwei Präsenztreffen stattgefunden. Mit dem jeweiligen Bewohner*innen-Beirat sowie weiteren Interessierten wurde in den Einrichtungen ‚Adelensstift‘ und dem ‚Haus Isenberg‘ darüber diskutiert, welche Themen für Menschen in vulnerablen Lebenslagen wie der Obdachlosigkeit besonders relevant sind und welche Maßnahmen für den künftigen Landesaktionsplan als sinnvoll erachtet würden“⁴⁸ Zum anderen muss in den einzelnen Handlungsfeldern geprüft werden, welche Maßnahmen entwickelt werden könnten, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen besser umzusetzen und ihre gleichberechtigte Teilhabe zu fördern.



Best Practice

⁴⁸ Vgl. <https://www.teilhabebeirat.bremen.de/fortschreibung/erlaeuterung-des-prozesses-der-fortschreibung-15893>.

5 Strukturen und Prozesse im Kontext der Aktionspläne Inklusion

In diesem Kapitel werden die Strukturen und Prozesse für die Entwicklung und Umsetzung der Aktionspläne Inklusion in Niedersachsen betrachtet und bewertet. Dies geschieht zum einen vor dem Hintergrund der in Kapitel 3 erläuterten idealtypischen, strukturellen und prozessualen Anforderungen an Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK. Zum anderen fließen die in den Fachgesprächen und Workshops gewonnenen Einschätzungen der Umsetzungsverantwortlichen und -beteiligten wie auch die der zivilgesellschaftlichen Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen ein. An geeigneten Stellen werden zudem die quantitativen Befunde des Maßnahmen-Monitorings hinzugezogen und im Bericht dargestellt. Die Unterkapitel schließen wie im vorangegangenen Kapitel jeweils mit einer kurzen zusammenfassenden Bewertung und daraus abgeleiteten Empfehlungen ab.

5.1 Steuerung durch die Landesregierung

5.1.1 Anforderung aus dem Referenzrahmen

Für die Arbeit mit Aktionsplänen ist es von zentraler Bedeutung, dass eine umfassende staatliche Koordinierung und Gesamtverantwortung gewährleistet wird. Ein Aktionsplan sollte als gesamtstaatliches Vorhaben betrachtet werden und es sollte darauf geachtet werden, dass mit Erstellung und Umsetzung des Plans immer die jeweils höchste Entscheidungs- und Verantwortungsebene betraut ist.⁴⁹ Die Koordinierungsfunktion und Gesamtverantwortlichkeit sollte folglich bei der Landesregierung angesiedelt sein.

Zur innerstaatlichen Durchführung fordert Artikel 33 Absatz 1 der UN-BRK zwei Institutionen. Zum einen sollen „eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen“⁵⁰ bestimmt werden. Damit ist insbesondere ein sogenannter Focal Point gemeint, der die zentralen verwaltungs- und regierungsinternen Verfahren und Mechanismen organisiert. Zum anderen soll die „Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus, der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll“⁵¹, geprüft werden. Eine solche Koordinierungsstelle fungiert in der Regel als Bindeglied zwischen Staat und allen nichtstaatlichen Akteuren und Aktivitäten. In Deutschland wird diese Funktion gewöhnlich durch die Beauftragten des Bundes sowie der Länder für die Belange von Menschen mit Behinderungen ausgefüllt. Artikel 33 Absatz 2 der UN-BRK fordert außerdem eine Struktur zur Überwachung der Umsetzung der Konvention. Auf der Ebene des Bundes sowie in Berlin, Nordrhein-Westfalen und im Saarland wurden dafür Monitoring-Stellen am Deutschen Institut für Menschenrechte eingerichtet. In Niedersachsen ist das bisher nicht der Fall.

⁴⁹ DIMR 2010: S. 3.

⁵⁰ UN-BRK Art. 33 Abs. 1.

⁵¹ UN-BRK Art. 33 Abs. 1.

Bei der Umsetzung eines Aktionsplans auf Landesebene sind in der Regel alle Ministerien der Landesregierung beteiligt. Hierbei sollte darauf geachtet werden, dass eine angemessene Aufteilung der Maßnahmen zwischen den jeweiligen Häusern gemäß den Inhalten und Themenschwerpunkten des Aktionsplans stattfindet. Bei der Auswahl der Personen, die für die Koordination aller Maßnahmen innerhalb eines jeden Ministeriums zuständig sind, stellt es sich zudem als vorteilhaft dar, wenn eine einheitliche, hausübergreifende Rollenbeschreibung für diese Tätigkeit vorliegt.

5.1.2 Focal Point / Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion

Für die Aktionspläne Inklusion wurden in Niedersachsen spezifische Institutionen geschaffen bzw. eingebunden, die die Anforderungen im Bereich Gesamtverantwortlichkeit umsetzen sollen. Dazu zählt insbesondere der sogenannte Focal Point als staatliche Anlaufstelle im Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung.

Aufgabenprofil

Der Focal Point als zentrale staatliche Anlaufstelle zur Koordinierung der Aktionspläne wird in Niedersachsen „Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion“ genannt. Die Geschäftsstelle ist, ähnlich wie in anderen Bundesländern⁵², im Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung angesiedelt. Die Aufgabe nimmt ein Teil des Referats 102 - Inklusion für Menschen mit Behinderung wahr. Es steuert alle Prozesse zur Umsetzung der UN-BRK in Niedersachsen und trägt Verantwortung für die Entwicklung bzw. Fortschreibung der Niedersächsischen Aktionspläne. In diesem Zusammenhang sind die Konkretisierung von Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Ministerien inklusive der Staatskanzlei, die Bewusstseinsbildung durch Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit sowie die Durchführung partizipativer Formate zentrale Aufgabenbereiche der Geschäftsstelle. Zudem leitet sie die AG Inklusion und das sogenannte Begleitgremium – die beiden zentralen Gremien zur interministeriellen Koordinierung und partizipativen Begleitung der Aktionspläne (vgl. Kapitel 5.1.4 und 5.3.3). Neben der Zuständigkeit für die Aktionspläne Inklusion verantwortet der Teil des Referats 102 im Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung auch die Bearbeitung von Grundsatzangelegenheiten der Politik für Menschen mit Behinderungen.

Nach Einschätzung der Mitarbeitenden in der Geschäftsstelle ist es charakteristisch für ihr Aufgabenprofil, dass die administrative Prozessverantwortung für die Abläufe rund um die Aktionspläne Inklusion mit einer nicht davon zu trennenden inhaltlichen Gestaltungsaufgabe einhergeht. Das zeigt sich zum Beispiel bei der Entwicklung passender Austauschformate mit der Zivilgesellschaft, bei der Abstimmung und Konkretisierung von Maßnahmenvorschlägen mit den Ministerien oder auch bei der Konzeption themenspezifischer Fachveranstaltungen.

⁵² Prognos 2016; Prognos 2017; Prognos 2019; Prognos 2021

Ressourcen der Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion besteht derzeit aus drei Mitarbeitenden: eine Referentenstelle sowie zwei Verwaltungskräfte. Waren es bei der Entwicklung des ersten Aktionsplans noch zwei Mitarbeitende, so sind die personellen Ressourcen mit der Zeit aufgestockt worden.

Die Geschäftsstelle verfügt über ein Budget von rund 75.000 Euro pro Jahr, das sie zur Deckung von Sachkosten zur Koordination des Aktionsplans Inklusion sowie für Maßnahmen der Bewusstseinsbildung einsetzt. Im Fachgespräch mit den Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle wurde deutlich, dass die Ressourcenausstattung grundsätzlich ausreichend ist, um die koordinierenden und inhaltlichen Aufgaben zu erledigen. Perspektivisch könnte ein höheres Budget für Maßnahmen zur Einbindung von Menschen mit Behinderungen notwendig sein, da dies ein Aufgabenbereich ist, der an Bedeutung gewinnt (siehe hierzu auch Kapitel 5.3).

Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle

In Fachgesprächen und Workshops mit Ansprechpersonen der Ministerien und der Zivilgesellschaft wurde ein „Blick von außen“ auf die Geschäftsstelle Aktionspläne Inklusion geworfen. Dabei wurde ihr Wirken positiv bewertet. Aspekte, die immer wieder gewürdigt wurden, betrafen beispielsweise den engen und guten Kontakt aller Beteiligten zur Geschäftsstelle, die kurze Reaktionszeit bei Anfragen sowie die Einschätzung, dass ihre Arbeit dem Thema Inklusion eine hohe Aufmerksamkeit in der Landesregierung verschaffe. Anregungen gab es zu zwei Aspekten:

- Den Ansprechpersonen in den Ministerien reiche zwar der halbjährliche Austausch mit der Geschäftsstelle im Rahmen der AG Inklusion (vgl. Kapitel 5.1.4) aus, jedoch könnte bei diesen Gelegenheiten neben organisatorischen Abstimmungen auch der interministerielle Erfahrungsaustausch zur Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen gestärkt werden.
- Unabhängig von ihrer Arbeitsweise wurde vor allem aus zivilgesellschaftlicher Perspektive problematisiert, dass die Geschäftsstelle und damit die Verantwortung für die Aktionspläne Inklusion im Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung angesiedelt sei. Dies verstärkte den Eindruck, dass Inklusion nicht als Querschnittsthema in der Zuständigkeit aller Ministerien, sondern lediglich als ein spezifisches Thema für das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung verstanden werde. Diskutiert wurde die Option, insbesondere die Zuständigkeit für den Aktionsplan Inklusion als ein zentrales Instrument zur Umsetzung der UN-BRK in die Staatskanzlei zu verlegen.

5.1.3 Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen und Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen

Eine zentrale Akteurin in der Landespolitik für Menschen mit Behinderungen generell und auch im Kontext der Entstehung und Umsetzung der Aktionspläne Inklusion ist die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen (LMB) als Koordinierungsmechanismus und Vorsitzende des Landesbeirats für Menschen mit Behinderungen (LBBR).

Aufgabenprofil der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen

Die LMB ist mit ihrem Arbeitsstab entsprechend dem Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG) dem Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung zugeordnet. Innerhalb der Landesregierung hat sie ein breites behindertenpolitisches Aufgabenspektrum.⁵³ Im Kontext der Umsetzung der UN-BRK und der Arbeit mit Aktionsplänen fungiert sie als staatlicher Koordinierungsmechanismus. In dieser Funktion ist sie u. a. vorsitzendes Mitglied des LBBR und beruft seine weiteren 20 ehrenamtlichen Mitglieder aus behindertenpolitischen Organisationen, Wohlfahrtsverbänden, Unternehmensverbänden, Gewerkschaften sowie kommunalen Spitzenverbänden auf deren Vorschlag in das Gremium.

Die LMB ist eine zentrale Ansprechpartnerin der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion, um zivilgesellschaftliche Positionen zu den Inhalten und Prozessen rund um die Aktionspläne einzuholen und sich beraten zu lassen. Außerdem nimmt die LMB über den LBBR Einfluss auf die Entwicklung und Umsetzung der Aktionspläne: Unter ihrem Vorsitz erarbeitet der LBBR Maßnahmenvorschläge und Stellungnahmen und entsendet elf Mitglieder, welche den sogenannten Koordinierungsausschuss des LBBR darstellen, in das Begleitgremium (s. u.). Weitere Aufgaben der LMB im Kontext des Aktionsplans Inklusion betreffen die Vernetzung der föderalen Ebenen in behindertenpolitischen Fragen, insbesondere die Einbindung kommunaler Akteure und die Weiterleitung von Interessen der Betroffenen auf die Ebene der Entscheidungsträger.

Einschätzungen zur Aufgabenwahrnehmung

In den im Rahmen der Evaluation geführten Fachgesprächen und den Workshops wurde die Funktion und Arbeitsweise der LMB in allen bisherigen Phasen der Aktionsplanentwicklung und -umsetzung positiv gewürdigt. Ihre längerfristige Abwesenheit schwächt jedoch gegenwärtig die durch sie zu gewährleistende Aufgabe des staatlichen Koordinierungsmechanismus. Mit der Änderung des NBGG vom 16.12.2021 wurde bereits der Forderung nach einer Stellvertretung für den Vorsitz des LBBR Rechnung getragen (s. § 12 Abs. 2 Satz 4 NBGG), sodass die Arbeit des LBBR auch bei Abwesenheit der LMB ohne Einschränkungen fortgesetzt werden kann. Eine Regelung für die Stellvertretung der LMB außerhalb des LBBR existiert hingegen nicht.

In den Interviews und Workshops wurde das Profil der LMB und des durch sie geleiteten LBBR vor allem unter strukturellen Aspekten diskutiert:

- Wie schon bei der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion wurde auch bei der LMB sowie beim LBBR die Ansiedlung im Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung hinterfragt. Aufgrund der Querschnittsaufgabe der Inklusion sei eine Ansiedlung in der Staatskanzlei sinnvoller.
- Aufgrund der Bestellung durch die Landesregierung und der organisatorischen Zuordnung an das für Soziales zuständige Ministerium wurde auch die Rolle der LMB als leitendes Mitglied im LBBR hinterfragt: Eine mögliche Stärkung der Selbstvertretung von Menschen mit

⁵³ Vgl. <https://www.voris.niedersachsen.de/jportal/jsessionid=39D4B0F8D0AE947D4D76674B440D5D10.jp19?quelle=jlink&query=BehGleichG+ND&psml=bsvoris-prod.psm1&max=true&aiz=true#jlr-BehGleichGNDV5P12>, §§ 11, 12 sowie unter Die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen - Petra Wontorra | Nds. Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (niedersachsen.de) (17.06.2022).

Behinderungen könnte in der Wahl eines Vorsitzes durch die Mitglieder des LBBR selbst erreicht werden.

- Es wurde die breite Aufstellung des LBBR gelobt. Gleichwohl gab es eine Position, die seine Zusammensetzung kritisierte. So seien bestimmte Betroffenengruppen nicht ausreichend repräsentiert, so dass der Beirat seiner Rolle als Vertretung der Menschen mit Behinderungen nicht ausreichend gerecht werden könne und es ihm an fachlicher Expertise zu einzelnen Themenbereichen, die u. a. auch im Rahmen der Aktionspläne behandelt werden, fehle. Im Ergebnis könne er nach dieser Auffassung häufig nur beratend tätig sein, ohne substanzielle Gestaltungsvorschläge zu machen.
- Außerdem wurde die Frage aufgeworfen, ob Verbände der freien Wohlfahrtspflege und der Kommunen zwingend im LBBR vertreten sein müssen, oder ob das sein Profil als ein behindertenpolitisches (Selbst-)Vertretungsgremium schwäche.

5.1.4 AG Inklusion

Eine koordinierte Einbindung aller Landesministerien, die zur Umsetzung der UN-BRK beitragen, sowie der Niedersächsischen Staatskanzlei erfolgt über die AG Inklusion. Sie nahm im Jahr 2015 ihre Arbeit auf und ersetzte den seit 2013 bestehenden Interministeriellen Arbeitskreis (IMAK). Mitglieder der AG Inklusion sind neben den Ansprechpersonen aller Landesministerien und der Staatskanzlei die Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion sowie die LMB.

Aufgabenprofil

Zur Kernaufgabe der AG Inklusion gehört der regelmäßige Austausch aller Beteiligten zur Machbarkeit und Konkretisierung von Maßnahmenvorschlägen sowie zur Maßnahmenumsetzung. Die eigentliche Zuständigkeit für die Maßnahmenformulierung und -umsetzung liegt jedoch nicht bei der AG Inklusion, sondern in den jeweils fachlich zuständigen Landesministerien, die ggf. benötigte Finanzmittel für die Umsetzung der Maßnahmen aus dem eigenen Haushalt aufbringen müssen.

Das Aufgabenprofil der Mitglieder der AG Inklusion besteht eigenen Angaben zufolge in der Koordinierung der Maßnahmenentwicklung und -umsetzung sowie der Weitergabe von Informationen an die zuständigen Fachreferate ihrer jeweiligen Ministerien. Von einzelnen Mitgliedern wurde die eigene Rolle daher auch als „Postbotin“ bzw. „Postbote“ bezeichnet. Die Bedeutung dieser Zuspitzung liegt darin, dass ein inhaltlicher Austausch bzw. ihre Beteiligung an der inhaltlichen Ausarbeitung einzelner Maßnahmen in der Regel nicht vorgesehen ist. Dies wurde von den Mitgliedern der AG auch im Hinblick auf ihre Ressourcen und fachlichen Kompetenzen sowie hausinternen Zuständigkeiten als angemessen bewertet. Es wurde deutlich, dass ihre Rolle im Rahmen der Ausarbeitung der Aktionspläne in den Organigrammen oder Geschäftsverteilungsplänen der Ministerien nicht sichtbar ist. Diese Aufgaben fallen vielmehr zusätzlich zu anderen Referatsaufgaben an und können je nach Anzahl der Maßnahmen, die zu koordinieren sind, eine ressourcenzehrende Belastung darstellen. Das wiederum führt im Austausch mit anderen Prozessbeteiligten zu Effizienzverlusten (siehe auch im folgenden Absatz).

Einschätzungen zur Aufgabenwahrnehmung

Die Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion würdigte die gute Zusammenarbeit mit der AG Inklusion. So führten die regelmäßigen Treffen zu einer stärkeren Sensibilisierung für das Thema Inklusion in den Ministerien. Insgesamt habe sich eine vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit eingespielt.

In den Interviews und Workshops wurden folgende Herausforderungen für die interministerielle Zusammenarbeit in der AG Inklusion benannt:

- Zum einen gebe es eine hohe Fluktuation bei den Mitgliedern. Dies führe zu wiederholten Einarbeitungsphasen, die zeitaufwändig seien und teilweise auch zu Verzögerungen in den Prozessen führten. Auch der wiederholte Aufbau des fachlichen Know-hows verlangsame die interministerielle Abstimmung immer wieder.
- Zum anderen werde die Koordinierungsaufgabe in jedem Haus etwas anders interpretiert. Das hänge vom inhaltlichen Zugang der jeweiligen Person, die sie ausfüllt, den verfügbaren Ressourcen oder dem Mandat ab, das dieses Mitglied im jeweiligen Ministerium habe.
- Auch würden Anliegen der Geschäftsstelle von den Mitgliedern der AG Inklusion teilweise als Belastung wahrgenommen, was deren hohe Arbeitsbelastung widerspiegelt (s. o.). Dies könne dazu führen, dass beispielsweise Rückmeldungen zu den Bilanzen oder zu Maßnahmenvorschlägen verzögert bzw. unpräzise seien, was wiederum zu Mehraufwand bei der Geschäftsstelle führe. In wenigen Fällen führten Terminabsprachen und Aushandlungsprozesse bei der Maßnahmenformulierung auch zu Konflikten.

5.1.5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Unter Bezugnahme auf den zu Beginn dieses Kapitels formulierten Referenzrahmen zum Thema der Steuerung und Gesamtverantwortung lassen sich die erhobenen Befunde folgendermaßen bewerten:

- Positiv ist, dass alle Institutionen und Gremien, die für die Arbeit mit einem Aktionsplan empfohlen werden, durch die Landesregierung eingerichtet wurden: Dies betrifft die Einrichtung der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion als staatliche Anlaufstelle im Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung, einer interministeriellen Arbeitsgruppe (AG Inklusion) mit den Ansprechpersonen in den einzelnen Landesministerien als Teilnehmende sowie die Schaffung der Position einer LMB als Koordinierungsmechanismus und Leitung eines zivilgesellschaftlich besetzten Landesbeirats für Menschen mit Behinderungen.

Um die Effektivität dieser Strukturen zu stärken, lassen sich folgende Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Niedersächsischen Aktionsplans Inklusion begründen:

- Die durch das NBGG geregelte Zuordnung der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion als staatliche Anlaufstelle sowie der LMB als staatlicher Koordinierungsmechanismus an das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung erschweren, dass das Thema Inklusion und die Arbeit mit dem Aktionsplan als eine zuständigkeitsübergreifende Aufgabe mit einem Querschnittscharakter verstanden wird. Sowohl die Bedeutung der Geschäftsstelle als auch die des Themas Inklusion kann an Gewicht in der Landesregierung gewinnen, wenn sie

als Stabsstelle in der Staatskanzlei geführt würde. Dies wäre eine formale Stärkung, die mit einer angemessenen Ressourcenausstattung einhergehen sollte. Die Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen von Sachsen und Schleswig-Holstein berichteten gegenüber der Monitoring-Stelle von einer deutlichen Aufwertung ihrer Position und der behindertenpolitischen Vorhaben allgemein, seit der jeweils kürzlich erfolgten Ansiedlung ihrer Ämter (und in Schleswig-Holstein auch des Focal Points) in der Staatskanzlei.

- Um die interministerielle Koordination der Aktionspläne Inklusion sowie den Austausch mit der Zivilgesellschaft im Begleitgremium effektiver zu gestalten, sollten die Rahmenbedingungen und Profile der koordinierenden Mitglieder der AG Inklusion innerhalb der Ministerien aufgewertet und vereinheitlicht werden. Hier geht es darum, eine sichtbare Zuständigkeit für das Thema, die auch im Geschäftsverteilungsplan deutlich wird, zu etablieren. Tätigkeitsfeld und Zuständigkeiten sollten ministeriumsübergreifend einheitlich definiert und mit Ressourcen ausgestattet werden. Schließlich sollten sie in der Lage sein, ihr Haus auch in inhaltlichen Fragen in der AG Inklusion und im Begleitgremium vertreten zu können. Dazu gilt es, eine angemessene personelle Zuständigkeitskontinuität sicherzustellen.
- Da die interministerielle Koordination kein Selbstzweck ist, sondern zu einer aktiven Umsetzung der UN-BRK durch wirksame Maßnahmen beitragen soll, sollten angemessene Wege gefunden werden, die Leitungen der Ministerien stärker an zentralen Stellen des Steuerungsprozesses einzubeziehen. Vorstellbar für die Entwicklung und Steuerung des nächsten Aktionsplans Inklusion ist beispielsweise ein mehrstufiger Prozess, in dem zu Beginn auf Leitungsebene Ziele definiert und dann in angemessenem Zeitabstand überprüft werden. Die Maßnahmenformulierung und -umsetzung wird durch die Leitung in die Fachreferate sowie an die Mitglieder der AG Inklusion delegiert.

5.2 Transparenz

5.2.1 Anforderung aus dem Referenzrahmen

Ein Aktionsplan ist als öffentliches und frei zugängliches Dokument zu konzipieren, für das ein hohes Maß an (medialer) Aufmerksamkeit erzeugt werden sollte. Hierfür sind Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen, aus denen der aktuelle Stand der Erstellung und Bearbeitung hervorgeht. Auch der Umsetzungsstand der im Aktionsplan enthaltenen Vorhaben, deren Überwachung und Evaluation ist im Idealfall öffentlich einsehbar. Dies kann zum Beispiel durch die Veröffentlichung des Umsetzungsstandes der Maßnahmen im Internet geschehen. Bei allen Formaten der Erstellungs-, Umsetzungs-, Evaluations- und Fortschreibungsphasen sollten Entscheidungsregeln und Beschlüsse transparent und im Ergebnis nachvollziehbar sein. Auch sollte dargelegt werden, wie der Partizipationsprozess abgelaufen ist. Hierzu gehört unter anderem eine qualifizierte Rückmeldung darüber, wie mit den Beiträgen der Zivilgesellschaft umgegangen wurde, insbesondere ob sie Eingang in den Aktionsplan gefunden haben und wenn nicht, aus welchen Gründen.

5.2.2 Auffindbarkeit relevanter Informationen

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung, in dem die Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion angesiedelt ist (s. o.), hat für den Politikbereich Inklusion von Menschen mit

Behinderungen ein umfangreiches Online-Informationsangebot eingerichtet.⁵⁴ Hierin enthalten sind auf der zweiten Gliederungsebene Informationen zum Koordinierungsmechanismus, der durch die LMB erfüllt wird. Ebenso enthalten sind Informationen zu den Aktionsplänen Inklusion, die als PDF-Dokumente aufgerufen werden können. Hinterlegt ist hier auch eine virtuelle Ideen-Box, mit der Maßnahmenvorschläge an die Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion gesendet werden können. Eine Gliederungsebene tiefer, aber immer noch gut auffindbar, sind die bisher durchgeführten Zwischen- und Abschlussbilanzen der drei Aktionspläne abrufbar, die über die Umsetzungsstände informieren, sowie Videos, die die Aktionspläne vorstellen und kommentieren.

Ins Auge fällt, dass die Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion als staatliche Anlaufstelle keinen eigenen Informationsbereich auf den Seiten des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat. Sie wird zwar in den erläuternden Texten erwähnt, über ihre Rolle, Besetzung und über Kontaktmöglichkeiten wird jedoch nicht informiert.

5.2.3 Transparenz der Verfahren

Die Gremiensitzungen und Beteiligungsformate, die die Entstehung der bisherigen Aktionspläne und ihre Umsetzung begleitet haben, werden umfangreich dokumentiert. Die entsprechenden Dokumente liegen dem Evaluationsteam vor. Es handelt sich im Einzelnen um

- Abschluss- und Zwischenbilanzen des Maßnahmen-Controllings
- Ergebnisvermerke/Protokolle der Fachkommission, des Begleitgremiums, des IMAK sowie der AG Inklusion
- Ergebnisse der Inklusionskonferenz vom 04. Dezember 2017
- Protokolle der vier Themensitzungen im Vorfeld des dritten Aktionsplans
- Übersicht der Maßnahmenvorschläge für den zweiten und dritten Aktionsplan
- Vorschläge der Fachkommission Inklusion für den ersten Aktionsplan
- Kabinettsvorlagen der drei Aktionspläne
- Pressemitteilungen und sonstige Dokumente

Die öffentliche Zugänglichkeit dieser Dokumente ist jedoch nur bedingt gegeben. Beispielsweise sind die Ergebnisse der Inklusionskonferenz durch eine Webrecherche auffindbar. Sie befinden sich auf den Seiten des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung, allerdings ohne eine Navigationshilfe. Andere Dokumente, wie z. B. die Protokolle der Gremiensitzungen, sind für die Öffentlichkeit nicht einsehbar.

Darüber hinaus finden sich nur wenige öffentlich zugängliche Informationen darüber, welchem Konzept die bisherigen Partizipationsprozesse bei der Entstehung und Umsetzung der Aktionspläne folgen. Lediglich auf der Internetseite des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung sowie in den jeweiligen Vorwörtern zu den einzelnen Aktionsplänen werden die Partizipationsprozesse kurz erläutert. Allerdings lässt sich daraus nicht nachvollziehen, wie mit Eingaben der Zivilgesellschaft umgegangen wird und welche Entscheidungsregeln dem zugrunde gelegt werden.

⁵⁴ Inklusion von Menschen mit Behinderungen | Nds. Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (niedersachsen.de) (Abruf 06.06.2022)

5.2.4 Einschätzungen zur Transparenz von prozessbeteiligten Akteuren der Zivilgesellschaft

Die normative Befassung mit den Transparenzaspekten rund um die Aktionspläne Inklusion wird in Teilen durch Einschätzung der prozessbeteiligten Akteure der Zivilgesellschaft gestützt und konkretisiert.

Gewürdigt wurde von den zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen die transparente Kommunikation der Landesregierung über die grundsätzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft bei der Entstehung des ersten Aktionsplans Inklusion. Folglich war für alle Beteiligten grundsätzlich nachvollziehbar, in welchem Maße sie Einfluss auf dessen Ausgestaltung nehmen konnten.

Demgegenüber wurde die begleitende Öffentlichkeitsarbeit zum dritten Aktionsplan Inklusion ambivalent bewertet. Einerseits hätten die kommunikativen Maßnahmen zu einer guten Verbreitung und zu vielen positiven Rückmeldungen beigetragen. Bei den unmittelbar Betroffenen wird der Kenntnisstand über die Aktionspläne andererseits jedoch nach wie vor als gering eingeschätzt. Hierfür hätte es einer gezielteren Kommunikationsstrategie bedurft.

Was die Nachvollziehbarkeit des konkreten zivilgesellschaftlichen Einflusses auf die Aufnahme und Formulierung einzelner Maßnahmen angeht, wurde mehrheitlich in allen drei Aktionsplanphasen Verbesserungspotenzial gesehen. Es besteht der Wunsch, die Kommunikation insbesondere bei Maßnahmen, die auf Vorschlag der Zivilgesellschaft diskutiert werden, transparenter zu gestalten: Was führte zur Aufnahme oder Ablehnung eines Maßnahmenvorschlags und wie wird die letztendliche Ausgestaltung der Maßnahme begründet? Dies ließe sich häufig nicht nachvollziehen.

Die Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion ist sich der Herausforderung bewusst. Einerseits könnten sich die betreffenden Mitglieder des LBBR im Begleitgremium (s. o.) zwar über ihren zivilgesellschaftlichen Wirkungseinfluss auf bestimmte Maßnahmen mit der Landesregierung austauschen. Zudem erfolge eine umfängliche Dokumentation bisher durchgeführter Partizipationsformate, in der alle Ideen und Maßnahmenvorschläge in einer zentralen Datei dokumentiert werden. Andererseits sei es jedoch insgesamt schwierig, für jede einzelne Maßnahme den Anteil zivilgesellschaftlichen Einflusses im Detail offenzulegen. Hierfür sei noch kein geeignetes Format gefunden worden.

5.2.5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Unter Bezugnahme auf den zu Beginn dieses Kapitels formulierten Referenzrahmen zum Thema Transparenz lassen sich die erhobenen Befunde folgendermaßen bewerten:

- Positiv zu bewerten ist die hohe Bedeutung, die die Landesregierung vertreten durch die Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion dem Thema Transparenz bei der Arbeit mit einem umfassenden Aktionsplan beimisst. Dementsprechend werden zentrale Informationen und Abschlussdokumente grundsätzlich öffentlich zugänglich gemacht.

Gleichwohl sollten im Zuge der Weiterentwicklung des Aktionsplans folgende transparenzförderlichen Aspekte Berücksichtigung finden:

- Zur besseren Sichtbarkeit und Auffindbarkeit ist zu empfehlen, dass die Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion einen eigenen Informationsbereich entwickelt. Hier sollten sich Interessierte darüber informieren können, wie die Aktionspläne zustande gekommen sind und umgesetzt werden. Wünschenswert im Sinne der Anforderungen an einen transparenten Prozess wäre es außerdem, dass sämtliche Konzeptionen, Dokumentationen und Ergebnisberichte zentral, etwa auf den hier empfohlenen Internetseiten der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion, zur Verfügung gestellt werden. Hamburg kann hier als ein gutes Beispiel dienen.⁵⁵
- Es ist darauf zu achten, dass alle Dokumente auch in einer Version in Leichter Sprache und Deutscher Gebärdensprache zugänglich sind.
- Eine besondere Bedeutung hat die Dokumentation des Umgangs mit Maßnahmenvorschlägen. Das Bemühen sollte dahingehen, für alle Vorschläge nachvollziehbar zu machen, was zu ihrer Aufnahme oder Ablehnung geführt hat und wie die letztendliche Ausgestaltung der Maßnahmen begründet wird.



Best Practice

5.3 Partizipation

5.3.1 Anforderung aus dem Referenzrahmen

Auch wenn die Verantwortung für die Umsetzung der UN-BRK letztlich auf staatlicher Seite liegt, ist eine weitere zentrale Anforderung an die Arbeit mit Aktionsplänen die aktive und umfassende Partizipation der Zivilgesellschaft. Insbesondere Menschen mit Behinderungen und ihre Selbstvertretungsorganisationen müssen an allen Prozessen im Zusammenhang mit dem Aktionsplan, d. h. an der Erarbeitung, Umsetzung, Evaluierung und Fortschreibung, beteiligt werden. Die verpflichtende Einbindung ist in Artikel 4 Absatz 3 der UN-BRK festgelegt. Dort heißt es: „Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens [...] führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen [...] über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.“⁵⁶ Artikel 33 Absatz 3 weitet das Partizipationsgebot auf die Überwachung des Abkommens aus.⁵⁷

Partizipation im Kontext eines Aktionsplans bedeutet vor allem, dass „wesentliche Richtungsentscheidungen und Prioritätensetzungen möglichst breit diskutiert werden und so formuliert [werden], dass sie von vielen Akteuren mitgetragen werden können“⁵⁸. Ein solches Vorgehen erhöht die Chancen einer bedarfsorientierten Ausgestaltung der Maßnahmen.

Um die Partizipation von Menschen mit Behinderungen strukturell zu verankern, empfiehlt sich die Erarbeitung eines konkreten und verbindlichen Partizipationskonzepts unter ihrer Beteiligung noch vor der eigentlichen inhaltlichen Arbeit am Aktionsplan. Hierbei muss beachtet werden, dass umfassende Partizipation eine Befähigung der Teilnehmenden voraussetzt, beispielsweise durch geeignete Informations- und Unterstützungsmaßnahmen vor und während des Beteiligungsprozesses sowie die Erhebung und das Zugänglichmachen aller Daten, die zur Bestimmung und Abwägung von Handlungsbedarfen notwendig sind. Um eine sinnstiftende und wirksame Beteiligung zu erreichen, darf vor dem Hintergrund des menschenrechtlichen Prinzips der

⁵⁵ Vgl. <https://www.hamburg.de/mit-uns/> (Abruf 24.10.2022).

⁵⁶ UN-BRK Art. 4 Abs. 3.

⁵⁷ „Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil“ (UN-BRK Art. 33 Abs. 3).

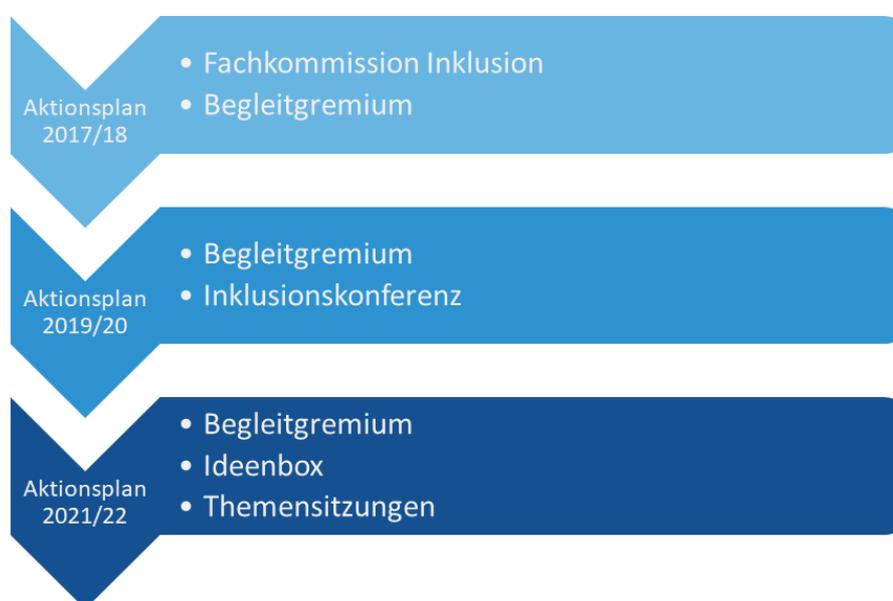
⁵⁸ DIMR 2010: S. 3.

Nichtdiskriminierung (Art. 5 UN-BRK) keine gesellschaftliche Gruppe bewusst oder unbewusst vom Prozess ausgeschlossen werden.

5.3.2 Generelle Einschätzungen zur Partizipation

Abbildung 17 zeigt die zentralen Meilensteine und Formate der Partizipation im Zuge der Entstehung und Umsetzung der drei Aktionspläne Inklusion in Niedersachsen.

Abbildung 17: Zentrale Meilensteine und Formate der Partizipation



Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung; Darstellung Prognos AG

Der Erläuterung der einzelnen Partizipationsformate vorangestellt ist im Folgenden eine generelle Einschätzung der Interviewten zu den Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft im Rahmen der Entstehungsgeschichte der Aktionspläne Inklusion in Niedersachsen.

In den Gesprächen und Workshops würdigten die Vertreter*innen der Zivilgesellschaft die Bemühungen der Landesregierung, alle Betroffenen einzubeziehen. Es sei spürbar gewesen, dass der Aktionsplan Inklusion als ein gemeinsames Projekt von Staat und Zivilgesellschaft verstanden wird, das von einem Austausch auf Augenhöhe getragen wird. Dennoch wird auch in Niedersachsen über Herausforderungen diskutiert, wie die Partizipation von Menschen mit Behinderungen außerhalb einer verbandlichen oder institutionellen Funktion verbessert werden kann. Für die Personen aus der Zivilgesellschaft müssten insbesondere die Partizipationsmöglichkeiten für die breite Öffentlichkeit noch niedrigschwelliger gestaltet werden. Dabei sei der Entstehungsprozess der ersten beiden Aktionspläne insgesamt noch partizipativer ausgerichtet gewesen als der Entstehungsprozess des dritten Aktionsplans.

Im Rahmen der institutionellen Beteiligung seien häufig nur bestimmte Verbände und deren Ansprechpersonen beteiligt, weshalb die Interessen einzelner Gruppen übersehen werden könnten. Zwar sei es das Selbstverständnis der Verbände, alle Menschen zu vertreten, jedoch falle bei bestimmten Gruppen, wie beispielsweise bei Kindern und Jugendlichen sowie Menschen psychischen Behinderungen, die Interessenvertretung noch schwer. Dies zeige sich auch daran, dass einzelne Gruppen wie zum Beispiel Menschen mit psychischen Behinderungen nicht im LBBR vertreten seien. Insbesondere jene Betroffenengruppen könnten jedoch häufig nur schwer selbstständig partizipieren, weshalb sich die fehlende Interessenvertretung umso gravierender auswirke.

Auch aus Sicht der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion stelle der geringe Einbezug von Menschen, die schwer erreichbar sind, einen Schwachpunkt bei der bisherigen Ausarbeitung der Aktionspläne dar. So habe beispielsweise aufsuchende Arbeit nicht stattgefunden und die Menschen konnten vor allen Dingen nur indirekt über ihre Interessensvertretungen eingebunden werden. Die Fachkommission (siehe Kapitel 5.3.3) sei hinsichtlich des Einbezugs verschiedener vulnerabler Gruppen dagegen besser aufgestellt gewesen als gegenwärtige Partizipationsformate. Folglich bestehe hierbei noch ein erheblicher Nachbesserungsbedarf.

Von Mitgliedern des LBBR wurde angeregt, im Zuge der Erarbeitung des nächsten Aktionsplans spezifische Workshops für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen anzubieten. Zudem könnten Personen aus den entsprechenden Gruppen als Multiplikator*innen geschult werden, welche anschließend die Inhalte in ihre jeweilige Gruppe bringen. Damit die Betroffenengruppen in allen niedersächsischen Landesteilen gleichermaßen gut partizipieren können, sollten Partizipationsformate an verschiedenen Orten stattfinden (vgl. auch Kapitel 4.3.4 und 5.3.4).

Im Folgenden werden die verschiedenen Partizipationsformate sowie deren Bewertung durch die am Prozess beteiligten Akteure näher erläutert.

5.3.3 Fachkommission Inklusion und Begleitgremium

Aufgabenprofil

Das Begleitgremium wurde im Jahr 2016 eingesetzt und besteht mittlerweile aus je elf Ansprechperson des LBBR und der Ministerien sowie der LMB. In dieser Zusammensetzung soll es die zivilgesellschaftliche Einbindung in die Entstehung und Umsetzung der Aktionspläne ermöglichen und gleichzeitig als eine Art Clearing-Stelle fungieren, in der Positionen der Beteiligten diskutiert werden. Auch wenn alle Maßnahmen des Aktionsplans im Begleitgremium abgestimmt werden, liegt die abschließende Entscheidung über die Aufnahme einer Maßnahme in den Aktionsplan entsprechend dem Ressortprinzip der Landesregierung beim jeweils zuständigen Ministerium.

Mit der Einführung des Begleitgremiums wurde die von 2013 bis 2016 bestehende Fachkommission Inklusion abgelöst. Diese setzte sich aus 28 Mitgliedern von Verbänden, darunter Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen, kommunalen Spitzenverbänden sowie weiteren gesellschaftlich relevanten Gruppen zusammen und wurde von der LMB geleitet.⁵⁹ Das

⁵⁹ Zu den weiteren gesellschaftlichen Gruppen zählen beispielsweise der DGB Bezirk Niedersachsen/Bremen/Sachsen-Anhalt, die Unternehmerverbände Niedersachsen e. V., diverse Landesarbeitsgemeinschaften, Berufsförderungs- und -bildungswerke, konfessionelle Organisationen oder der Landesseniorenrat Niedersachsen e. V.

Begleitgremium mit seinem Fokus auf die Umsetzungsbegleitung und Fortentwicklung der Aktionspläne unterscheidet sich von der Zielstellung der Fachkommission Inklusion. So hatte die Fachkommission im Vorfeld des ersten Aktionsplans 2017/2018 in einem mehrjährigen partizipativen Prozess zusammengetragen, was aus Sicht der Menschen mit Behinderungen notwendig war, um die UN-BRK in Niedersachsen erfolgreich umzusetzen. Dabei wurden die aus ihrer Sicht für die Inklusion relevanten Bereiche identifiziert, die zur Strukturierung des Aktionsplans Inklusion führten.

Einschätzungen zur Aufgabenwahrnehmung

In den Fachgesprächen und Workshops wurde in Bezug auf den ersten Aktionsplan die Fachkommission Inklusion überwiegend als wichtiges Format zur Gewährleistung der Partizipation von Betroffenen gewürdigt. Diese sei sehr breit und partizipativ ausgerichtet gewesen und Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen wären in den verschiedenen Arbeitsgruppen am Entstehungsprozess beteiligt worden. Dadurch sei es den Betroffenen und den Verbänden möglich gewesen, den ersten Aktionsplan maßgeblich zu beeinflussen. So bildete beispielsweise die Arbeit der Fachkommission die Grundlage für die Handlungsfelder der Aktionspläne. Außerdem wurden zahlreiche der erarbeiteten Maßnahmen in den ersten Aktionsplan aufgenommen.

Gleichwohl wurde aus der Zivilgesellschaft auch Kritik am Konzept der Fachkommission geäußert. So sei sie zwar sehr partizipativ ausgerichtet gewesen und habe sehr konkrete Maßnahmen erarbeitet und an die Landesregierung übermittelt. Teilweise entsprachen jedoch die umgesetzten Maßnahmen nicht mehr den erarbeitenden Vorschlägen. Aus diesem Grund seien viele Beteiligte der Fachkommission am Ende des Prozesses ernüchert gewesen. Es bestand bei einigen Beteiligten der Eindruck, die Ministerien hätten kaum Verständnis für Inklusion und die Ziele der UN-BRK gehabt.

Als weitere Herausforderungen für die Arbeit der Fachkommission wurde benannt, dass ihre heterogene Zusammensetzung zu Interessenskonflikten zwischen den Teilnehmenden führte und die Zusammenarbeit innerhalb des Gremiums erschwerte. Zudem sei auch die Fachkommission daran gescheitert, Barrierefreiheit und Inklusion vollständig zu erfüllen. Es sei beispielsweise nicht gelungen, Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen einzubeziehen.

In dem derzeit bestehenden Begleitgremium sehen die Vertreter*innen der Zivilgesellschaft sowie des LBBR und auch der Ministerien überwiegend ein wichtiges und geeignetes Forum für die institutionalisierte Einbindung der Interessen von Menschen mit Behinderungen. Positiv sei insbesondere, dass Betroffene selbst beteiligt und am Prozess laufend eingebunden sind. Die Zusammenarbeit innerhalb des Begleitgremiums würde außerdem insgesamt auf Augenhöhe stattfinden.

Auch aus Sicht der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion stellt das Begleitgremium ein wichtiges Partizipationsformat für die zivilgesellschaftliche Repräsentation und Partizipation dar. Zwar könne es weitere Formate der Beteiligung im Rahmen der Ausarbeitung der Aktionspläne nicht ersetzen, ermögliche jedoch insbesondere einen institutionalisierten Austausch mit den im Begleitgremium vertretenen Verbänden. Im Fachgespräch würdigte die Geschäftsstelle die gute Zusammenarbeit.

Gegenpositionen aus der Zivilgesellschaft relativieren diese positive Gesamteinschätzung des Begleitgremiums. Für sie stelle die Einführung des Begleitgremiums und damit die Auflösung der Fachkommission Inklusion eine Zäsur dar. So sei die breite und offene Beteiligung im Rahmen der Fachkommission in eine institutionalisierte, auf ein einzelnes Gremium beschränkte Beteiligung übergegangen, bei der hauptsächlich Verbändevertreter*innen eingebunden seien. Außerdem seien nicht alle Betroffenenengruppen gleichermaßen vertreten.

In den Fachgesprächen wurden schließlich zwei konkrete Verbesserungen für die Arbeit des Begleitgremiums benannt:

- Die Einrichtung themenspezifischer Arbeitsgruppen, um tiefergehende fachliche Diskussionen zu ermöglichen.
- Die Verbesserung der Auskunftsfähigkeit und Entscheidungsbefugnis der Ansprechpersonen aus den Ministerien, um Abstimmungsprozesse zu beschleunigen.

5.3.4 Inklusionskonferenz

Aufgabe

Im Rahmen der im Dezember 2017 in Hannover durchgeführten eintägigen Inklusionskonferenz wurde die Zwischenbilanz zum Aktionsplan 2017/2018 vorgestellt. Darüber hinaus wurden Ideen für den zweiten Aktionsplan 2019/2020 gesammelt. Die Inklusionskonferenz stand dabei allen Interessierten offen und ermöglichte somit grundsätzlich eine breite Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung des Aktionsplans. An der Inklusionskonferenz nahmen mit kommunalen Beauftragten für Menschen mit Behinderungen, Mitgliedern des LBBR, Werkstattträtern, Heimbeiräten, Ansprechpersonen von Verbänden sowie behindertenpolitisch Engagierten knapp 200 Menschen teil.

Einschätzungen zur Aufgabenwahrnehmung

Die Inklusionskonferenz wurde im Rahmen der durchgeführten Gespräche und Workshops überwiegend als ein besonders geeignetes Format der Partizipation hervorgehoben. Die Rückmeldungen der Konferenzteilnehmenden seien sehr positiv gewesen. Neben Verbänden und Interessensvertretungen war es dabei auch Einzelpersonen mit Behinderungen selbst möglich, an der Veranstaltung teilzunehmen. Zudem konnten auch Betroffenenengruppen wie beispielsweise Menschen mit psychischen Behinderungen erreicht werden, die normalerweise weniger gut eingebunden werden können.

Vor diesem Hintergrund wurde insbesondere seitens der Zivilgesellschaft der Wunsch geäußert, Partizipationsformate wie die Inklusionskonferenz auf Landesebene häufiger durchzuführen. Betroffene und Menschen mit Behinderungen unabhängig von einer verbandlichen Funktion könnten so gut eingebunden werden und ihre Bedürfnisse im Hinblick auf die Bilanzierung und Weiterentwicklung des Landesaktionsplans äußern. Außerdem könnte als „Begleiteffekt“ ein angemessenes Verständnis von Inklusion, das bei vielen Entscheidungsträger*innen derzeit fehlt, vermittelt und gefestigt werden. Begrüßt wurde in diesem Zusammenhang, dass seit der Novellierung des NBGG im Dezember 2021 in § 12a die Durchführung von kommunalen Inklusionskonferenzen in einem Fünf-Jahres-Rhythmus gesetzlich verankert ist. Alle Landkreise, die Region

Hannover und die kreisfreien Städte sowie die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen sind demnach dazu verpflichtet, alle fünf Jahre eine Inklusionskonferenz durchzuführen, um die Inklusion auf örtlicher Ebene zu stärken.

Sollte es, wie allgemein gewünscht, auch auf Landesebene zu einem Wiederaufleben von Inklusionskonferenzen kommen, wurden in den geführten Gesprächen und Workshops Hinweise gegeben, die zu beachten sind:

- Unter Verweis auf die kommunalen Inklusionskonferenzen (s. o.) müsse besser kommuniziert werden, dass die Landes-Inklusionskonferenzen in der Regie der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion ein Forum für die Landespolitik seien. 2017 sei Beteiligten der Veranstaltung zum Teil nicht klar gewesen, dass das Land nur im eigenen Zuständigkeitsbereich aktiv werden kann. Dies führte zu Unmut, wenn Maßnahmen vorgeschlagen wurden, die sich eigentlich an eine andere politische Ebene richteten.
- Ein zweiter Punkt befasst sich mit dem Aspekt der Reichweite der Landes-Inklusionskonferenzen und ähnlicher Veranstaltungen im Rahmen der Ausarbeitung der Aktionspläne: Meist finden sie ausschließlich in der Landeshauptstadt Hannover statt und sind somit nicht allen Menschen gleichermaßen zugänglich. Es wurden daher – zusätzlich zu den gesetzlich vorgeschriebenen kommunalen Inklusionskonferenzen - weitere dezentrale Veranstaltungen, die sich dezidiert mit landespolitischen Problemstellungen befassen, vorgeschlagen. Durch kürzere Anfahrtswege für viele Teilnehmenden könnten diese zur Stärkung der zivilgesellschaftlichen Partizipation beitragen.

5.3.5 Digitale Ideenbox

Ein wichtiges Partizipationsformat, welches im Vorfeld des dritten Aktionsplans eingesetzt wurde, stellt insbesondere aus Sicht der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion und der Mitglieder des LBBR die „Digitale Ideenbox“ dar. Sie bietet die Möglichkeit, über eine Online-Plattform Maßnahmen-Vorschläge und Ideen einzureichen. Das Online-Format soll insbesondere Menschen mit Behinderungen erreichen, die nicht auf anderen Wegen am Fortschreibungsprozess teilnehmen können, und sie in den Partizipationsprozess einbinden.

Nach einhelliger Einschätzung hält sich die Nutzung der digitalen Ideenbox bisher jedoch in Grenzen. Eine stärkere Bewerbung des Angebots wurde deshalb von allen Seiten als notwendig erachtet. Im Rahmen der Fachgespräche wurde beispielsweise angeregt, die Ideenbox sichtbarer zu platzieren, etwa auf der Seite der Staatskanzlei. Ein weiterer Nachteil der digitalen Ideenbox sei, dass die eingereichten Ideen meist kaum direkt in den Aktionsplan einfließen beziehungsweise am Ende sehr stark umformuliert werden. Aus menschenrechtlicher Sicht ist ein transparenter Umgang mit den eingereichten Maßnahmenvorschlägen wichtig und wurde auch von zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen in den verschiedenen Gesprächen eingefordert.

5.3.6 Themensitzungen

Im Vorfeld des dritten Aktionsplans fanden 2019 und 2020 vier gesonderte Themensitzungen zu den Handlungsfeldern Mobilität, Freizeit und Sport, Kultur sowie Tourismus statt, welche die Beteiligung externer Expert*innen ermöglichten. Sie beinhalteten neben themenspezifischen

Vorträgen Diskussionsrunden, mit dem Ziel, Vorschläge für Maßnahmen zu erarbeiten. Neben den Ansprechpersonen der Ministerien und der LMB waren an den Themensitzungen Verantwortliche aus der Wirtschaft, von zivilgesellschaftlichen Verbänden, Projekten und weitere Personen beteiligt. Die Ergebnisse der vier Themensitzungen flossen in den Aktionsplan 2021/2022 ein.

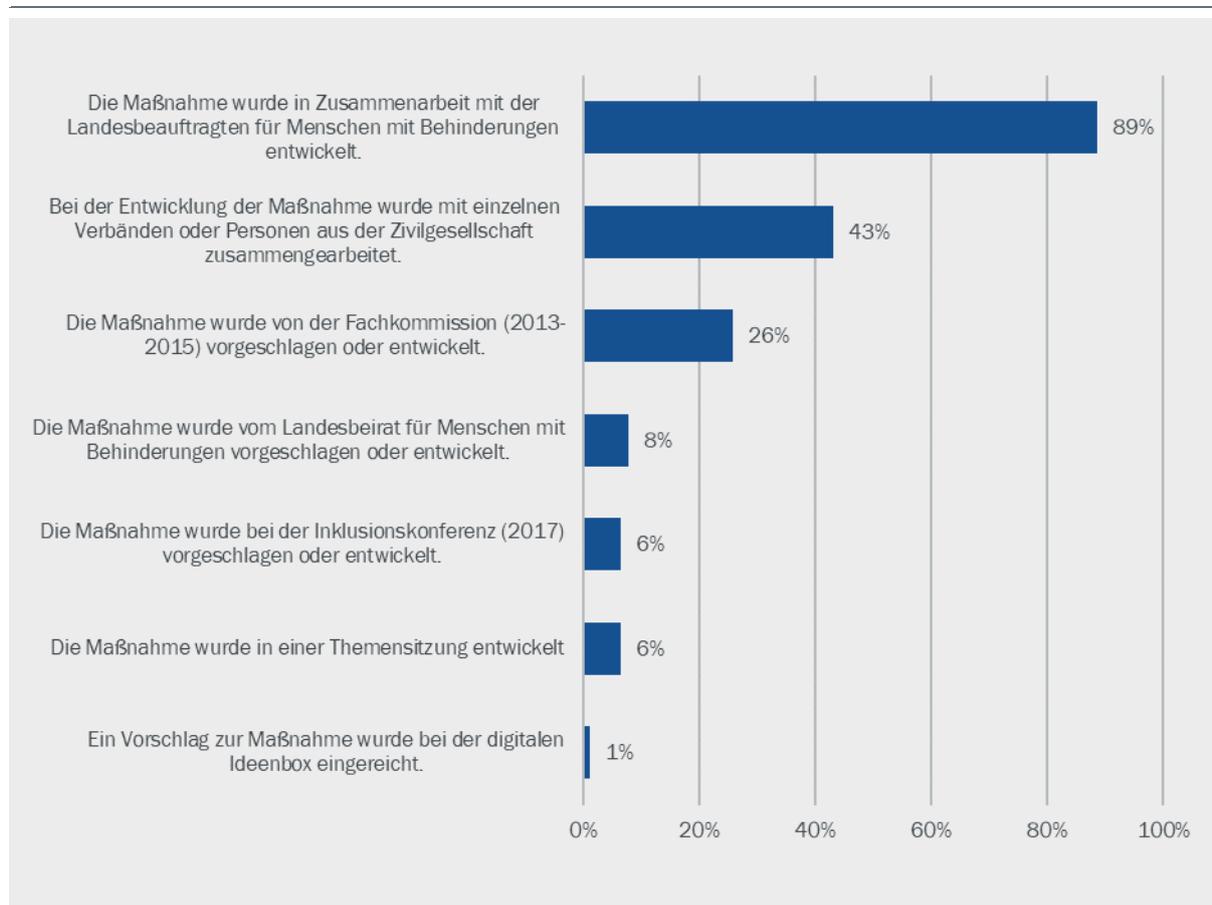
Das Format wurde von allen Prozessbeteiligten als gewinnbringend bewertet und solle weitergeführt werden. Es müsse in ein Gesamtkonzept zur Partizipation eingebunden sein und könne die vertiefte Diskussion von Themen bis hin zur Entwicklung von konkreten Maßnahmenvorschlägen, die beispielsweise auf einer Inklusionskonferenz nicht geleistet werden könnten, ermöglichen.

5.3.7 Partizipation auf Maßnahmenebene

Nicht nur im Entstehungs- und Umsetzungsprozess des Gesamtplans ist die Partizipation von Menschen mit Behinderungen von Bedeutung, sondern auch bei der konzeptionellen Entwicklung und Umsetzung von Einzelmaßnahmen. Hierzu konnten Einschätzungen über das Maßnahmen-Monitoring gewonnen werden. Demnach waren Menschen mit Behinderungen direkt oder indirekt über ihre verbandlichen oder institutionellen Vertreter*innen oder über den staatlichen Koordinierungsmechanismus in Person der LMB an der Konzeption der Maßnahmen aller drei Aktionspläne beteiligt. Letztere wurde bei der Entwicklung von fast 90 Prozent aller Maßnahmen einbezogen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die LMB an den prozessbegleitenden Gremien beteiligt ist bzw. diese geleitet hat. Ebenfalls häufig wurde mit einzelnen Verbänden oder Personen aus der Zivilgesellschaft zusammengearbeitet (43 %), rund ein Viertel der Maßnahmen geht auf die Arbeit der Fachkommission Inklusion zurück.

Verbesserungswürdig ist insgesamt noch der Einbezug von Menschen mit Behinderungen abseits der etablierten Gremien und Interessensvertretungen. So wurden über die Ideenbox lediglich vier Maßnahmen-Vorschläge in den Aktionsplan aufgenommen. Sechs Prozent aller Maßnahmen (insgesamt 25) gehen auf die im Jahr 2017 durchgeführte Inklusionskonferenz zurück (Abbildung 18).

Abbildung 18: Partizipation bei der konzeptionellen Entwicklung der Maßnahme
Anteil an allen Maßnahmen (Mehrfachauswahl)



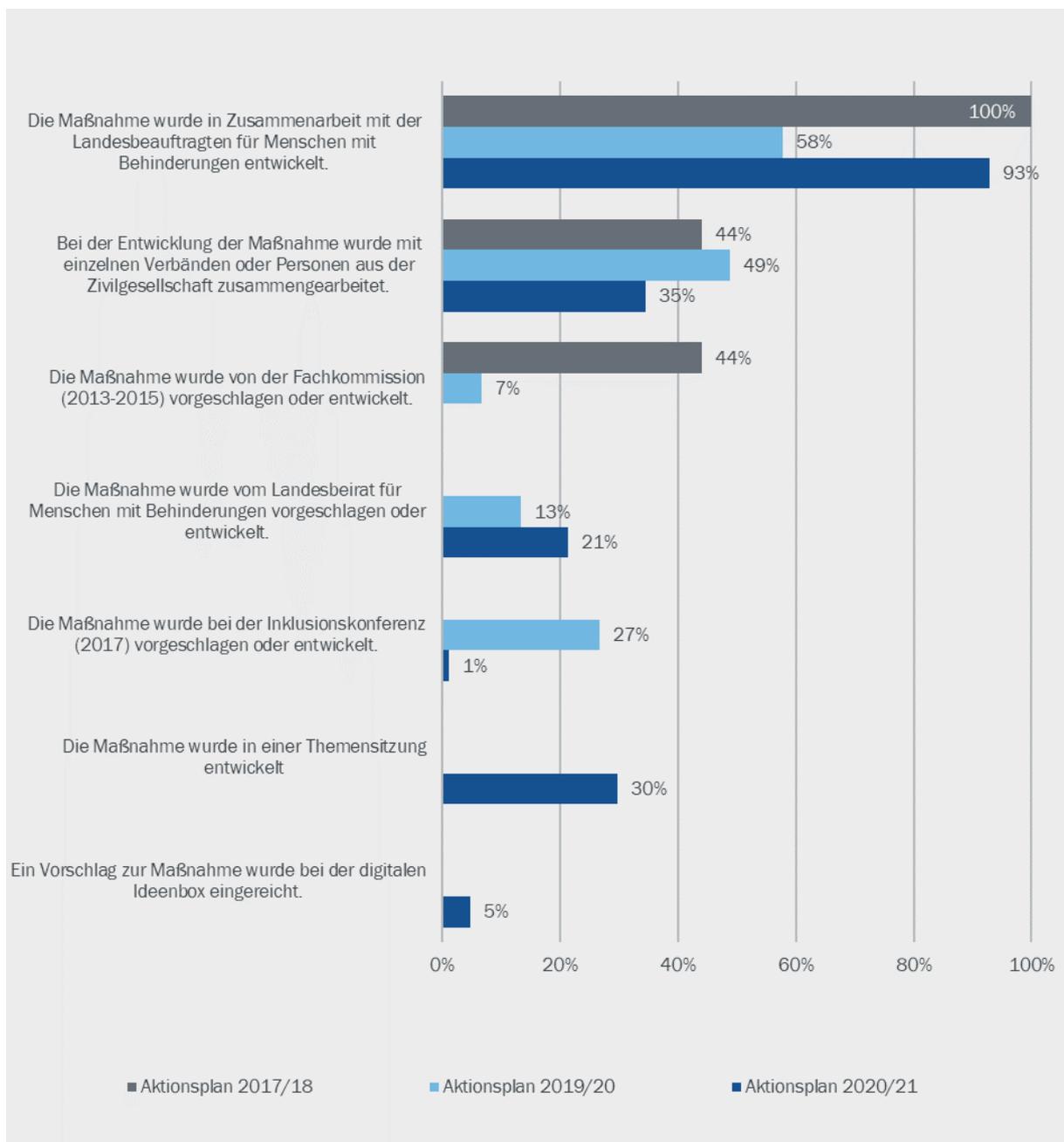
Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=385)

Frage­text: Wurden Menschen mit Behinderungen bei der konzeptionellen Entwicklung der Maßnahme beteiligt? Wenn ja, in welcher Form?

An dieser Stelle ist ergänzend eine Differenzierung der Gesamtauswertung nach den drei Aktionsplänen sinnvoll, da die verschiedenen Partizipationsformate nicht durchgängig, sondern zu unterschiedlichen Zeitpunkten zur Verfügung standen. Die Fachkommission spielte insbesondere bei der Konzeption des ersten Aktionsplans eine wichtige Rolle. Fast 30 Prozent aller neuen Maßnahmen des zweiten Aktionsplans gehen auf die Inklusionskonferenz zurück, während 30 Prozent aller neuen Maßnahmen des Aktionsplans 2021/2022 im Zuge der Themensitzungen erarbeitet wurden (Abbildung 19). Diese Anteile verdeutlichen das Gewicht, dass die entsprechenden Formate für die Entstehung der drei Aktionspläne hatten.

Abbildung 19: Partizipation bei der konzeptionellen Entwicklung der Maßnahme, differenziert nach AP1, 2 und 3

Anteil an allen Maßnahmen (Mehrfachauswahl)



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=385)

Fragetext: Wurden Menschen mit Behinderungen bei der konzeptionellen Entwicklung der Maßnahme beteiligt? Wenn ja, in welcher Form?

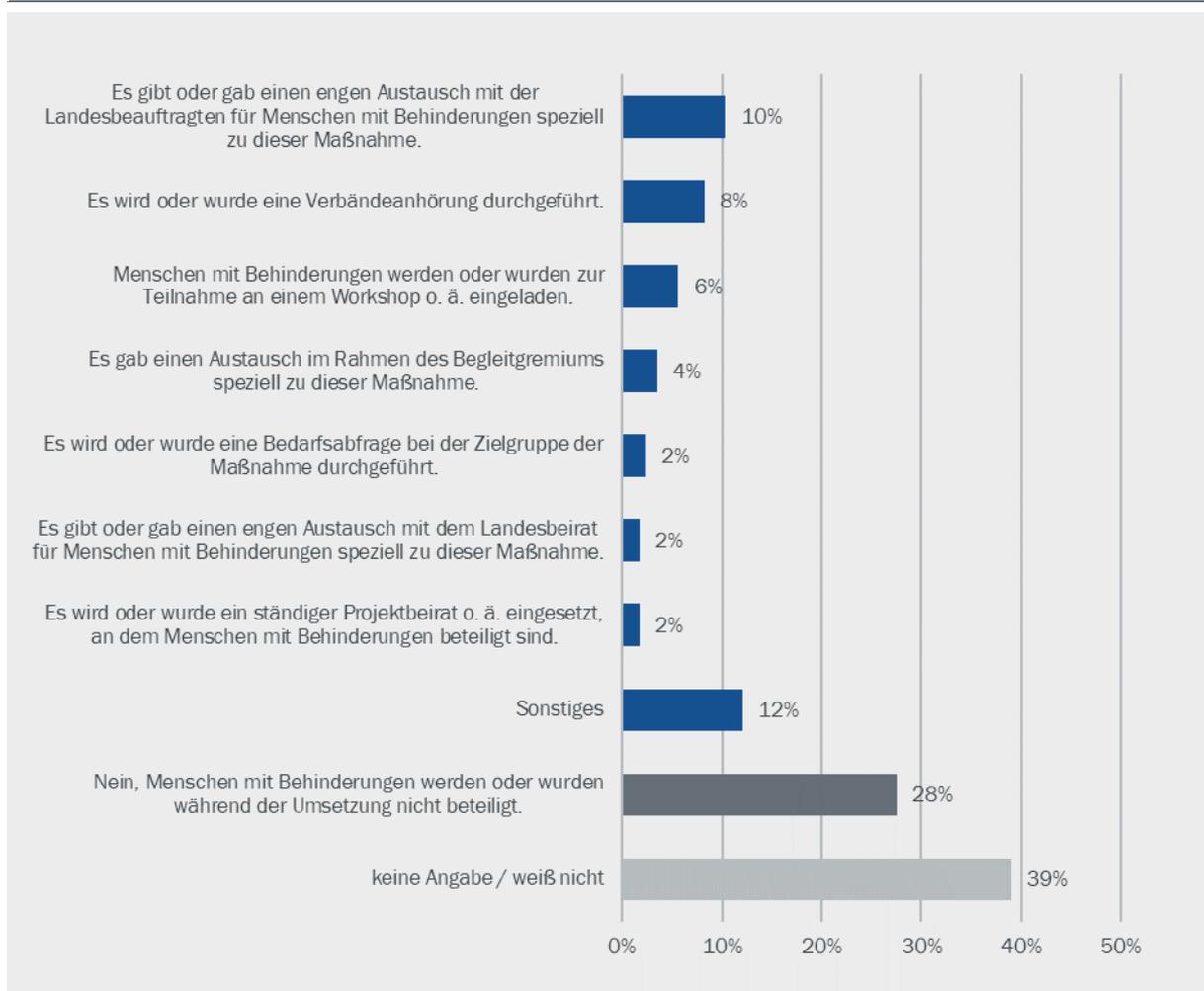
Im Vergleich zur Konzeptionsphase von Maßnahmen wurden Menschen mit Behinderungen während der Umsetzungsphase deutlich seltener beteiligt. Bei fast einem Drittel der Maßnahmen waren Menschen mit Behinderungen an der Umsetzung beteiligt, weitere 28 Prozent wurden

dagegen ohne Beteiligung umgesetzt. Bei den restlichen 39 Prozent der Maßnahmen konnten die Umsetzungsverantwortlichen keine Angabe vornehmen.

Wenn Menschen mit Behinderungen an der Umsetzung einer Maßnahme beteiligt waren, geschah dies, wie auch bei der Konzeption der Maßnahmen, am häufigsten über etablierte Gremien und Interessensvertretungen (Abbildung 20).

Abbildung 20: Partizipation bei der Umsetzung der Maßnahme

Anteil an allen Maßnahmen (Mehrfachauswahl)



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=338)

Frage­text: Wurden oder werden Menschen mit Behinderungen während der Umsetzung der Maßnahme durch eines der folgenden Formate beteiligt?

5.3.8 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Unter Bezugnahme auf den zu Beginn dieses Kapitels formulierten Referenzrahmen zum Thema Partizipation lassen sich die erhobenen Befunde folgendermaßen bewerten:

- Positiv ist festzuhalten, dass in den bisherigen Phasen der Entstehung und Umsetzung der Aktionspläne Inklusion unterschiedliche Partizipationsformate entwickelt und erprobt wurden. Die Auseinandersetzung mit den Erfahrungen untermauert, dass die Arbeit mit Aktionsplänen zur Umsetzung der UN-BRK in einem lernenden System stattfindet; es werden Erfahrungen gesammelt, die zu einer Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten führen.

In diesem Sinne ist folgendes zu empfehlen, um das partizipative Vorgehen bei der weiteren Arbeit mit Aktionsplänen in Niedersachsen zu stärken:

- Im Vorfeld der Weiterentwicklung der Aktionspläne Inklusion sollte eine verbindliche Gesamtkonzeption für die Beteiligung der Menschen mit Behinderungen entwickelt werden, in der die anvisierten Ziele, Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation erklärt, begründet und veröffentlicht werden. Die Gesamtkonzeption sollte gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen erarbeitet werden und Auskunft darüber geben, zu welchem Zeitpunkt des Weiterentwicklungsprozesses welche Partizipationsformate angeboten werden, wer damit erreicht werden soll und wie sie inhaltlich ineinandergreifen. Sie sollte außerdem darlegen, wie bisher nur unzureichend beteiligte Gruppen von Menschen mit Behinderungen im Fortschreibungsprozess beteiligt werden sowie Leitlinien für die Partizipation bei der Umsetzung von Einzelmaßnahmen enthalten, die den Maßnahmenverantwortlichen Orientierung geben.
- Dabei empfiehlt es sich, das Format der Inklusionskonferenzen wiederaufleben zu lassen, um Partizipation in der Breite zu ermöglichen. Themensitzungen können sich im Anschluss an Inklusionskonferenzen ergeben, um in der Tiefe zu erörtern, was auf Konferenzen nur angesprochen werden konnte.
- Auch aufsuchende Formate, zielgruppenspezifische Treffen oder Fachtagungen sollten Teil des Partizipationskonzeptes sein, um speziell Gruppen von Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen einzubeziehen. Hierzu könnten auch Multiplikator*innen eingesetzt werden, die die Anliegen und Inhalte der Aktionspläne in behindertenpolitischen Kontexten verbreiten und Handlungsvorschläge aufnehmen. Die Hansestadt Bremen berichtete gegenüber der Monitoring-Stelle kürzlich, dass ein Mix aus digitalen Veranstaltungen und solchen in Präsenz in Verbindung mit einer sehr breit gestreuten Einladung bei der Fortschreibung des Aktionsplans jeweils unterschiedliche Personenkreise erreicht habe. So seien beispielsweise mehrere Personen im Prozess aktiv gewesen, die bisher nicht in der bremischen Politik für Menschen mit Behinderungen in Erscheinung getreten waren. Auch seien zum ersten Mal Organisationen von Menschen mit Migrationsgeschichte beteiligt gewesen.
- Inklusionskonferenzen und Themensitzungen können durch die digitale Ideenbox ergänzt werden, deren barrierefreie Nutzung verbessert werden muss. Hier kann sich die Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion etwa am Beispiel der Hansestadt Hamburg orientieren, wo ein barrierefreies digitales Formular auch in Leichter Sprache angeboten wird, das per E-Mail



Best Practice



Best Practice

versendet wird.⁶⁰ Interessant ist auch das Vorgehen Bremens, online oder telefonisch gemachte Eingaben zu veröffentlichen.⁶¹

- Das Begleitgremium würde insbesondere durch eine festere Verankerung der Ansprechpersonen der Ministerien in ihren Häusern aufgewertet, so dass dort Diskussionen mit den Vertreter*innen der Zivilgesellschaft auch mit Auskunfts- und Entscheidungsbefugten geführt werden können (siehe auch 5.1.5).

5.4 Zugänglichkeit

5.4.1 Anforderung aus dem Referenzrahmen

Um das Partizipationsgebot aus Art. 4 Abs. 3 UN-BRK zu beachten und für Menschen mit Behinderungen und ihrer Selbstvertretung eine gleichberechtigte Beteiligung zu gewährleisten, sollte ein Aktionsplan in jedem Stadium von der Konzeption bis zur Fortentwicklung vollumfänglich barrierefrei sein. Dies schließt beispielsweise das Bereitstellen von Informationen und Dokumenten in barrierefreien Formaten, barrierefreie Räumlichkeiten, eine Dolmetschung in Leichte Sprache oder Gebärdensprache und persönliche Assistenz ein. Dort, wo Barrierefreiheit nicht oder noch nicht erreicht werden kann, müssen „angemessene Vorkehrungen“⁶² bereitgestellt werden, damit Menschen mit Behinderungen in den Stand gesetzt werden, gleichberechtigt mit anderen zu partizipieren. Wo die Beteiligung einer Gruppe noch nicht sichergestellt ist, ist der Staat außerdem verpflichtet, die Zivilgesellschaft beim Aufbau entsprechender Kapazitäten zu unterstützen.⁶³

Der veröffentlichte Aktionsplan muss barrierefrei zugänglich sein, das heißt, er sollte als ein mit dem Screenreader lesbares PDF-Dokument, in einer Version in Gebärdensprache sowie in einer Übersetzung in Leichter Sprache vorliegen.

5.4.2 Barrierefreiheit der Partizipationsverfahren

Aus Sicht zivilgesellschaftlicher Vertreter*innen wurden die oben beschriebenen Partizipationsformate (siehe Kapitel 5.3) sehr unterschiedlich barrierefrei gestaltet. Kritisiert wurde, dass Barrierefreiheit sich bei den durchgeführten Formaten häufig nur auf bauliche beziehungsweise physische Hürden beziehe. Während Menschen mit körperlichen Behinderungen beispielsweise von Videokonferenzen, die Anfahrtswege ersetzen, profitiert hätten, seien andere Aspekte der Barrierefreiheit, wie beispielsweise die Übersetzung von Sprache, häufig nicht beachtet worden. So hätten teilweise nur jene Betroffenen wirksam teilnehmen können, die auch über die entsprechenden Voraussetzungen verfügten und in der Lage seien, sich zu artikulieren. Menschen mit

⁶⁰ <https://www.hamburg.de/contentblob/14928974/f993d9514f83a7597ac6ef18d46f2d43/data/mit-uns-formular-fuer-massnahmenvorschlaege.pdf> und <https://www.hamburg.de/contentblob/14929004/5b504e27eb624d4df136f7255804ad62/data/mit-uns-formular-fuer-massnahmenvorschlaege-in-leichter-sprache.pdf> (Abruf am 11.10.2022).

⁶¹ <https://www.teilhabebeirat.bremen.de/fortschreibung/eingegangene-massnahmenvorschlaege-fuer-den-lap-2021-14435> (Abruf am 11.10.2022).

⁶² Unter „angemessenen Vorkehrungen“ werden notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen verstanden, „die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können verstanden“ (Artikel 2 UN-BRK).

⁶³ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Ziffern 39, 54, 77,94 e) m.

Beeinträchtigungen beim Hören oder Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen hätten jedoch kaum partizipieren können. Mögliche Lösungsansätze, die in diesem Zusammenhang diskutiert wurden, könnten in kürzeren Sitzungen, dem Bereitstellen von Assistenzkräften sowie dem Einsatz verständlicher Sprache beziehungsweise einer Verdolmetschung in Leichte Sprache bestehen.

Die Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion bewertete die verschiedenen Partizipationsformate zur Ausarbeitung der Aktionspläne hinsichtlich der Zugänglichkeit differenziert. Sowohl die Fachkommission Inklusion als auch die Inklusionskonferenz hätten mit ihren Barrierefreiheitskonzepten eine breite Partizipation ermöglicht – bei ersterer habe eher die Auswahl der Teilnehmenden als fehlende Barrierefreiheit zum Ausschluss von Zielgruppen geführt. Hervorgehoben wurde die digitale Ideenbox (siehe Kapitel 5.3.5 und 0) als ein niedrighwelliges Partizipationsformat, das andere Formate gut ergänzen könne. Um diese effektiv nutzen zu können, ist jedoch zunächst die Barrierefreiheit der Ideenbox zu verbessern, insofern derzeit keine Erläuterungen in Leichter Sprache angeboten werden und auch keine Screenreader-Tauglichkeit besteht.

5.4.3 Barrierefreiheit der Aktionspläne

Alle drei bisher veröffentlichten Aktionspläne Inklusion sind auf der Internetseite des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung in Leichter Sprache vorhanden. Von einer zivilgesellschaftlichen Vertreterin wurde hierzu positiv angemerkt, dass die Aktionspläne nach ihrer Veröffentlichung sehr schnell in Leichte Sprache übersetzt wurden. Die PDF-Versionen lassen sich dagegen nur teilweise anhand eines Screenreaders vorlesen und sind damit sehbehinderten Menschen nicht zugänglich. Somit besteht hier noch erheblicher Verbesserungsbedarf. So lassen sich einige Funktionen, wie etwa das Navigieren innerhalb der Dokumente oder das Vorlesen von Überschriften, in gängigen Screenreader-Programmen nicht ausführen. Weitere barrierefreie Formate wie beispielsweise eine Version in Gebärdensprache liegen nicht vor.

Im Gegensatz zu den Aktionsplänen werden alle weiteren prozessbegleitenden Dokumente nur in schwerer Sprache angeboten, nicht aber in Leichter oder Gebärdensprache, was die umfassende Zugänglichkeit besagter Dokumente stark einschränkt.

5.4.4 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Unter Bezugnahme auf den zu Beginn dieses Kapitels formulierten Referenzrahmen zum Thema Zugänglichkeit lassen sich die erhobenen Befunde folgendermaßen in Empfehlungen übersetzen:

- Im Zug des zu entwickelnden Partizipationskonzeptes (siehe Kapitel 5.3) sollten auch Standards der Barrierefreiheit für Veranstaltungen und Kommunikation rund um die Aktionspläne Inklusion festgelegt werden. Grundsätzlich ist dabei Barrierefreiheit sowohl bei digitalen als auch bei Präsenzformaten und in allen Kommunikationsformen und -medien umfänglich herzustellen, so dass allen Menschen mit Behinderungen Zugänglichkeit gewährt wird.
- Empfohlen wird weiterhin die barrierefreie Veröffentlichung des Aktionsplans im Internet. In diesem Zusammenhang sei noch einmal auf die Beispiele aus Schleswig-Holstein⁶⁴ und

⁶⁴ <https://fokus-lap-2022.de/startseite/> (Abruf am 11.10.2022).



Hessen⁶⁵ hingewiesen, wo jeweils ein umfassendes Informationsangebot zum Landesaktionsplan auch in Leichter Sprache und Gebärdensprache bereitgestellt wird.

5.5 Umsetzungsbegleitung und Fortschreibung

5.5.1 Anforderung aus dem Referenzrahmen

Ein Aktionsplan als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK sollte regelmäßig überprüft werden. Bei der Überprüfung sollten Umsetzungsstand und Wirksamkeit sowohl auf Maßnahmenebene als auch für den Aktionsplan insgesamt in Betracht gezogen werden. Zu diesem Zweck sollte ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, der die Beteiligung der Selbstvertretung und breiteren Zivilgesellschaft bei der Umsetzungsbegleitung des Aktionsplans sicherstellt (Art. 4, Abs. 3 der UN-BRK; siehe auch 5.3.2). Ein wichtiges Gremium zur Umsetzungsbegleitung eines Aktionsplans kann eine hochrangig besetzte interministerielle Arbeitsgruppe mit ausreichenden Entscheidungsbefugnissen unter Federführung des Focal Points und Beteiligung der bzw. des LMB und der Zivilgesellschaft, insbesondere von (Organisationen von) Menschen mit Behinderungen, sein.⁶⁶ Vor der Fortschreibung eines Aktionsplans sollte eine Evaluation erfolgen, im Zuge derer rückblickend die Wirksamkeit des Aktionsplans und der Maßnahmen geprüft und Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden.

Da die Umsetzung der UN-BRK als dynamischer Prozess aufzufassen ist, der nie abgeschlossen sein wird und eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den sich ändernden Rahmenbedingungen und durchgeführten Aktivitäten erfordert, sollen bei der Erstellung eines Aktionsplans Fortschreibungs- und Überarbeitungsprozesse bereits mitgedacht und strukturell verankert werden. Auch wird ein Verfahren benötigt, um kontinuierlich neue Maßnahmen, die aufgrund einer veränderten Ausgangslage erst später entwickelt wurden, in den Aktionsplan aufnehmen zu können. Diese Vorgabe ist bei einer zweijährigen Laufzeit wie in Niedersachsen allerdings weniger relevant als bei Aktionsplänen mit längeren Laufzeiten. Die bestehenden Beteiligungsstrategien und -möglichkeiten sowie die Publikationsformate sollten regelmäßig reflektiert und weiterentwickelt werden. Für die Fortschreibung eines Aktionsplans ist es neben dem Partizipationsprozess unerlässlich, Daten zur Situation von Menschen mit Behinderungen zu erheben und auszuwerten.

5.5.2 Maßnahmen-Controlling

Der Umsetzungsstand der Aktionspläne Inklusion wird in Niedersachsen regelmäßig in Zwischen- und Abschlussbilanzen gemessen. Folgende Zwischen- und Abschlussbilanzen wurden bisher von der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion erhoben:

- Aktionsplan Inklusion 2017/2018: drei Zwischen- und eine Abschlussbilanz,
- Aktionsplan Inklusion 2019/2020: drei Zwischen- und eine Abschlussbilanz,
- Aktionsplan Inklusion 2021/2022: bisher zwei Zwischenbilanzen.

⁶⁵ <https://www.brk.hessen.de/umsetzung-in-hessen/hessischer-aktionsplan/aktionsplan-in-gebaerdensprache/> (Abruf am 11.10.2022)

⁶⁶ DIMR 2020a: S. 48ff.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Umsetzungsbilanzen ist durch das Begleitgremium (siehe Kapitel 5.3.3) insofern gegeben, als dass die dort vertretenen Mitglieder des LBBR hier die Möglichkeit haben, sich kritisch einzubringen. Die halbjährlichen Erhebungen stellen aus Sicht der Zivilgesellschaft ein grundsätzlich gutes Instrument zur Umsetzungsbegleitung dar. Für Kritik sorgt zuweilen die Bewertung der Maßnahmen mittels Kennziffern von null bis vier. Diese Stufenbewertung sei für die Zivilgesellschaft nicht immer nachvollziehbar und werde auch nicht immer mitgetragen. Damit die Umsetzung einer Maßnahme auch der zu Grunde liegenden Intention entspricht, muss diese möglichst präzise formuliert sein; hieran mangle es häufig. Zudem wurde von zivilgesellschaftlicher Seite kritisiert, dass die Prüfung nicht von einer unabhängigen Stelle durchgeführt werde, sondern auf den Aussagen der Umsetzungsverantwortlichen selbst beruhe.

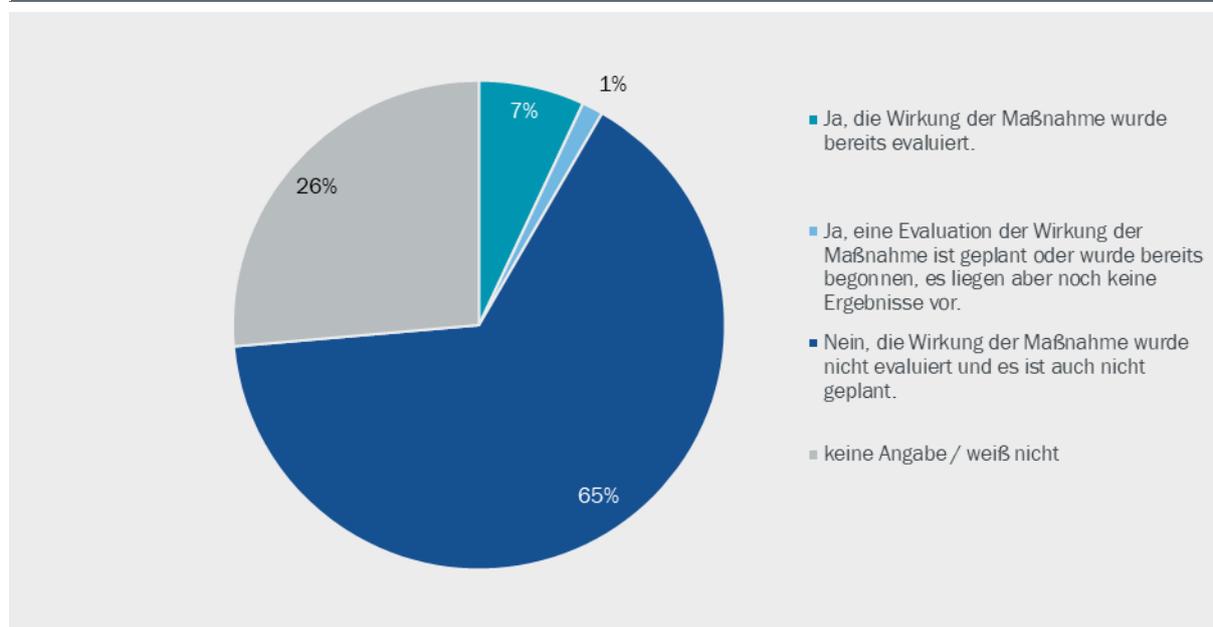
Auch die Mitglieder der AG Inklusion erkennen den Wert des fortlaufenden Maßnahmen-Controllings grundsätzlich an. So ließe sich erst im Zuge der Umsetzungsbewertung feststellen, inwiefern eine Maßnahme dem ursprünglich intendierten Verständnis entspricht, oder ob ein Umsteuern notwendig sei. Es wurde außerdem begrüßt, dass dem Wunsch der Mitglieder der AG Inklusion nach einer Berücksichtigung der Ferienzeiten sowie eines längeren Bearbeitungszeitraums von ca. sechs Wochen entgegengekommen wurde.

5.5.3 Wirkungsevaluationen

Mit dieser Evaluation der Konzeption und Prozesse der bisherigen Niedersächsischen Aktionspläne durch das Deutsche Institut für Menschenrechte und Prognos erfüllt das Land eine wichtige Vorgabe. Der im Referenzrahmen ausgewiesenen Anforderung einer systematischen Wirkungsevaluation einzelner Maßnahmen kommt das Land dagegen bisher kaum nach. Dies lässt sich anhand des durchgeführten Monitorings belegen. So wurde die Maßnahmenwirkung bei fast zwei Drittel aller zeitlich befristeten Maßnahmen der Aktionspläne 2017/2018 und 2019/2020, die bereits abgeschlossen wurden oder deren Umsetzung noch läuft, nicht evaluiert und soll auch zukünftig nicht evaluiert werden. Lediglich bei insgesamt sechs Maßnahmen wurde eine Wirkungsevaluation durchgeführt bzw. befand sich zum Zeitpunkt der Befragung noch in der Durchführung (Abbildung 21).

Abbildung 21: Wirkungsevaluation der Maßnahmen

Anteil an allen zeitlich befristeten Maßnahmen der Aktionspläne 2017/2018 und 2019/2020, die bereits abgeschlossen wurden oder deren Umsetzung noch läuft



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=72)

Fragetext: Wird oder wurde die Wirkung der Maßnahme gezielt evaluiert?

5.5.4 Fortschreibungsrhythmus

Die Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK wurden in Niedersachsen bisher in einem Zwei-Jahres-Rhythmus fortgeschrieben.⁶⁷ Der Zwei-Jahres-Rhythmus wird von der Zivilgesellschaft ambivalent bewertet. So bestünde der Vorteil bei einem kurzem Fortschreibungszyklus in der engmaschigen Überprüfung des Umsetzungsstandes aller Maßnahmen. Dies würde einerseits die Aktivität bei den Entscheidungsträger*innen erhöhen und andererseits ermöglichen, bei einzelnen Maßnahmen zeitnah nachbessern zu können. Aus Sicht der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion wird zudem die Gefahr vermieden, dass der Prozess der Verwirklichung der UN-BRK bei einem längerem Fortschreibungszeitraum erlahmen könnte.

Gleichwohl wurden in den Fachgesprächen einige Kritikpunkte an der Fortschreibung des Aktionsplans im Rahmen eines Zwei-Jahres-Rhythmus geäußert. Zum einen sei in Niedersachsen im Vergleich zu vielen anderen Bundesländern, welche etwa einen Vier-Jahres-Rhythmus anwendeten, keine schnellere Umsetzung der UN-BRK zu beobachten. Zum anderen gehe insbesondere das Generieren neuer Maßnahmen bei einem kurzen Fortschreibungszeitraum mit einigen Nachteilen einher:

- Maßnahmen seien häufig kleinteilig angelegt, obwohl ein längerfristiger Horizont angemessener wäre, um auf den tatsächlichen Bedarf ausgerichtet werden zu können. Ggf. sei dann ein geringerer Umsetzungsstand bei Zwischenbilanzen in Kauf zu nehmen.

⁶⁷ Im Begleitgremium wurde aufgrund der geplanten Evaluation der Aktionspläne im September 2021 beschlossen, den Zwei-Jahres-Rhythmus zunächst auszusetzen. Die Ergebnisse der Evaluation sollten in den nächsten Aktionsplan einfließen, welcher für die Jahre 2024/2025 geplant sei.

- Einige Maßnahmen wurden wiederholt fortgeschrieben, da eine Umsetzung innerhalb des kurzen Zeitraumes nicht möglich war.
- Es fehle die Zeit, um Ressourcen für die Umsetzung bisher nicht budgetierter Maßnahmen im Landeshaushalt der laufenden Legislatur zu generieren.

Insgesamt, so die Einschätzung der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion, erschwere der Zwei-Jahres-Rhythmus die Entwicklung neuer und nachhaltiger Maßnahmen eher. Aus diesem Grund enthielten die Aktionspläne einen hohen Anteil an zum Teil relativ unspezifischen Prüfaufträgen sowie Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, welche sich in dem knappen Zeitraum von zwei Jahren umsetzen ließen.

5.5.5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Unter Bezugnahme auf den zu Beginn dieses Kapitels formulierten Referenzrahmen zum Thema Umsetzungsbegleitung und Fortschreibung lassen sich die erhobenen Befunde folgendermaßen einordnen:

- Mit der Durchführung der vorliegenden Evaluation kommt das Land Niedersachsen der Anforderung nach, die Aktionspläne Inklusion als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK zu überprüfen.
- Auch die vorgesehenen Begleitgremien zur Umsetzungsbegleitung von Aktionsplänen – namentlich die AG Inklusion und das Begleitgremium – sind eingerichtet und tagen ressortübergreifend und unter Einbeziehung der LMB und der Zivilgesellschaft. Vorschläge zur Stärkung der begleitenden Gremien finden sich in Kapitel 5.1.5.
- Grundsätzlich positiv bewertet wird auch die Durchführung des Maßnahmen-Controllings sowie die Anfertigung von Umsetzungsbilanzen auf der Maßnahmenebene.
- Der bisherige zwei-jährige Fortschreibungsrhythmus dokumentiert den Handlungswillen der Landesregierung, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern und hier ein hohes Maß an Kontinuität sicher zu stellen.

Dennoch bleiben Anforderungen an eine effektive Umsetzungsbegleitung offen, so dass die Befunde in folgende Empfehlungen übersetzt werden können:

- Um die Evaluationskultur im Umsetzungsprozess der Aktionspläne Inklusion zu stärken, sollte die Geschäftsstelle einen Referenzrahmen für die Evaluation auf der Maßnahmenebene entwickeln und den Verantwortlichen in jedem Ministerium an die Hand geben. Er baut auf den spezifischen Ergebnis- und Wirkungsindikatoren auf, die für jede Maßnahme bereits bei der Entwicklung in einem Maßnahmenblatt (vgl. Kapitel 4.6.7) definiert werden. Diese werden dann in der Phase der Umsetzung mit Hilfe des Maßnahmen-Controllings nachgehalten. Bringt man Maßnahmenentwicklung und -Controlling auf diese Weise zusammen, entsteht ein konsistentes wirkungsorientiertes Begleitsystem mit dem die bisherigen Umsetzungskennziffern (vgl. Kapitel 5.5.2) ergänzt werden.

Schließlich erscheint sowohl aufgrund der gemachten Erfahrungen als auch im Lichte der Gesamtheit der in dieser Evaluation entwickelten Empfehlungen ein längerer Fortschreibungsrhythmus angemessen:

Strukturen und Prozesse im Kontext der Aktionspläne
Inklusion

- Um die in diesem Gutachten vorgestellten Optimierungsvorschläge für die Arbeit mit Aktionsplänen zur Umsetzung der UN-BRK umsetzen zu können, empfiehlt sich ein längerer Fortschreibungsrhythmus, der sich an der Legislatur der Landesregierung orientiert. Im Vier-/Fünf-Jahres-Rhythmus können insbesondere die Entwicklung und Umsetzung der vorgeschlagenen Gesamtkonzeptionen für Partizipation, Barrierefreiheit und Evaluation, aber auch die Verbesserung bzw. Zusammenstellung der Datengrundlage für die Definition von Zielen und die Ableitung von Maßnahmen sowie die damit einhergehenden interministeriellen und partizipativen Prozesse realisiert werden. Damit gewinnen die Aktionspläne und die mit ihm zusammenhängenden Prozesse an Qualität und Wirksamkeit.
- Wichtig bei längeren Fortschreibungsrhythmen ist die Definition von Meilensteinen für Zwischenbilanzen und -evaluationen, um die Aufmerksamkeit auf die Umsetzung des Aktionsplans zu lenken und die politische Befassung mit dem Umsetzungsstand zu fördern.
- Bei längeren Laufzeiten sollte es möglich sein, den Aktionsplan Inklusion um Handlungsfelder zu ergänzen. Ergänzungsanlässe sind gegeben, wenn spezifische Handlungsbedarfe erkannt und durch relevante Maßnahmenbündel aufgegriffen werden. Wichtig ist, dass auch Ergänzungen durch die Landesregierung politisch legitimiert und partizipativ begleitet werden müssen.
- Vorstellbar ist es auch, Aktionspläne aus einer starren Laufzeit herauszulösen und als fortlaufenden Prozess zu steuern. Hierfür muss ein Verfahren gefunden werden, das es erlaubt, die Inhalte und den Umsetzungsstand des Aktionsplans respektive einzelner Handlungsfelder regelmäßig zu aktualisieren und die vorgenommenen Aktualisierungen der Öffentlichkeit kurzfristig zugänglich zu machen. Fortschrittsanalysen und Zwischenbilanzen sind in diesem Fall umso wichtiger, damit eine hohe Aufmerksamkeit für die Weiterentwicklung und Umsetzung der Aktionspläne gesichert wird. In der Praxis lässt sich eine Dynamisierung des Aktionsplans besonders gut über eine öffentlich zugängliche Online-Datenbank umsetzen, weshalb deren Einrichtung empfehlenswert ist. Ob die Online-Datenbank den bisherigen gedruckten Aktionsplan nur ergänzt oder komplett ablöst ist dabei nachrangig, sofern das dahinterliegende Verfahren von der Landesregierung als fortlaufender Prozess verstanden wird.

6 Umsetzungstand der Aktionspläne Inklusion

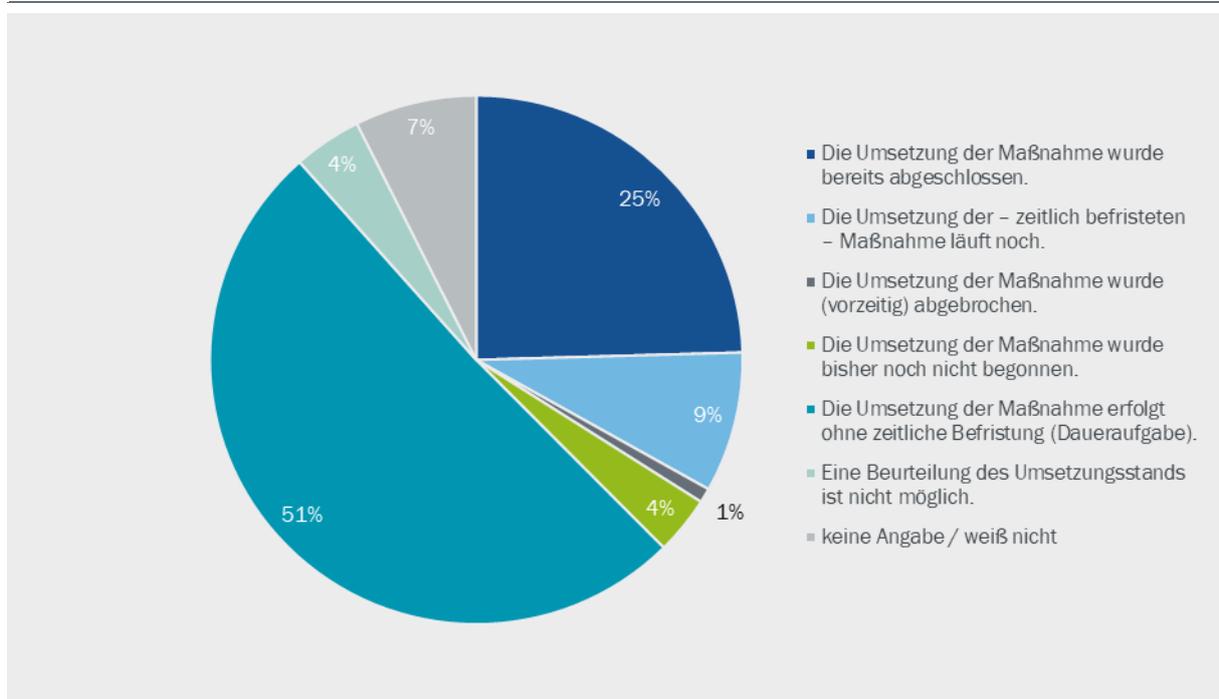
Das folgende Kapitel befasst sich mit der Umsetzung der Maßnahmen aller drei Niedersächsischen Aktionspläne Inklusion. Dafür wird der aktuelle Umsetzungsstand aller Maßnahmen und die Erreichung ihrer Ziele in den Blick genommen. Informationsgrundlage ist die Einschätzung der Maßnahmenverantwortlichen der zuständigen Landesministerien, ergänzt um Einschätzungen aus den Fachgesprächen und Workshops.

6.1 Umsetzungsstand der Maßnahmen

Abbildung 22 zeigt den Umsetzungsstand der Maßnahmen, wie er im Maßnahmen-Monitoring der Evaluation im Zeitraum von Mai bis Juli 2022 erhoben wurde. Nach Einschätzung der Maßnahmenverantwortlichen ist ein Viertel der Maßnahmen aller drei Aktionspläne abgeschlossen, knapp ein Zehntel (9 %) befand sich in der Umsetzungsphase, vier Prozent wurden noch nicht begonnen, die Mehrheit davon entfällt auf den dritten Aktionsplan 2021/2022. Weiterhin wird rund die Hälfte aller ausgewerteten Maßnahmen als Daueraufgabe ohne zeitliche Befristung eingeordnet. Abgebrochen wurden bis zum Zeitpunkt der Erhebung nur drei Maßnahmen. Bei zusammengefasst 11 Prozent der Maßnahmen wurde entweder keine Angabe gemacht oder eine Beurteilung des Umsetzungsstands war nicht möglich.⁶⁸

⁶⁸ Ein Abgleich des Maßnahme-Monitorings mit dem Umsetzungs-Controlling der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion (vgl. Kapitel 5.5.2) ist nicht sinnvoll, da die beiden Erhebungen mit einer anderen Kategorisierung, zu einem anderen Zeitpunkt und daher auch mit anderen Teilnehmenden durchgeführt wurden. Nicht zuletzt führt der Rücklauf von rund 88 % beim Monitoring zu Abweichungen gegenüber der Controlling-Vollerhebung.

Abbildung 22: Umsetzungsstand der Maßnahmen
Anteil an allen Maßnahmen



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=338)

Fragetext: Wie würden Sie den Umsetzungsstand der Maßnahme beschreiben?

Gründe, weshalb die Umsetzung von Maßnahmen bisher ausblieb oder Maßnahmen abgebrochen wurden, können nur beispielhaft aufgeführt werden. Genannte Hemmnisse betrafen die Covid-19 Pandemie, datenschutzrechtliche Gründe, mangelnde Haushaltsmittel oder mangelnde Personalressourcen.

Ergänzend zum Maßnahmen-Monitoring wurden in Fachgesprächen und Workshops qualitative Einschätzungen zur Umsetzung der Aktionspläne Inklusion gegeben. Sowohl Angehörige der AG Inklusion als auch der Zivilgesellschaft bestätigten, dass Maßnahmen unter einem Finanzierungsvorbehalt stünden, weshalb eine erfolgreiche Umsetzung an mangelnden Haushaltsmitteln scheitern könne. Da keine hausübergreifende Finanzierungsmöglichkeit für die Umsetzung der Aktionspläne Inklusion bereitgestellt würde und stattdessen die Ministerien die Maßnahmen aus ihren jeweiligen Einzelplänen finanzieren müssten, bestünde dieses Problem dauerhaft.

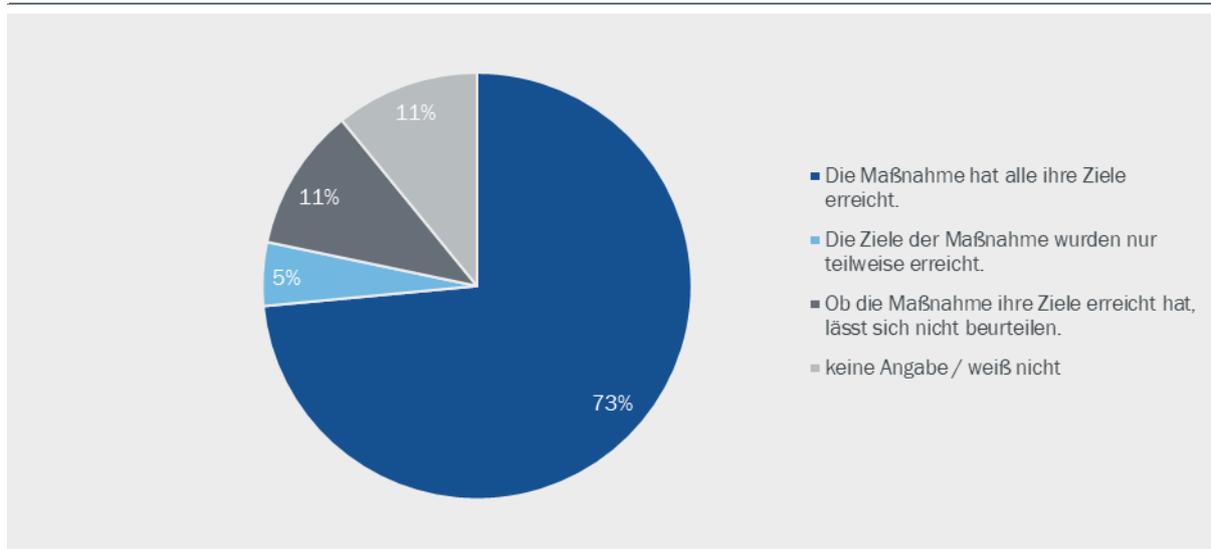
6.2 Zielerreichung der Maßnahmen

Bezüglich der Zielerreichung der bereits abgeschlossenen Maßnahmen geben die Verantwortlichen in fast drei Viertel aller Fälle eine positive Einschätzung, in fünf Prozent der Maßnahmen wurden Ziele nur teilweise erreicht, bei den restlichen Maßnahmen wurden entweder keine

Angaben gemacht (11 %) oder die Verantwortlichen konnten keine Beurteilung vornehmen (11 %) (Abbildung 23).⁶⁹

Abbildung 23: Zielerreichung der abgeschlossenen Maßnahmen

Anteil an allen abgeschlossenen Maßnahmen



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=83)

Fragetext: Wie würden Sie die Zielerreichung der Maßnahme einschätzen?

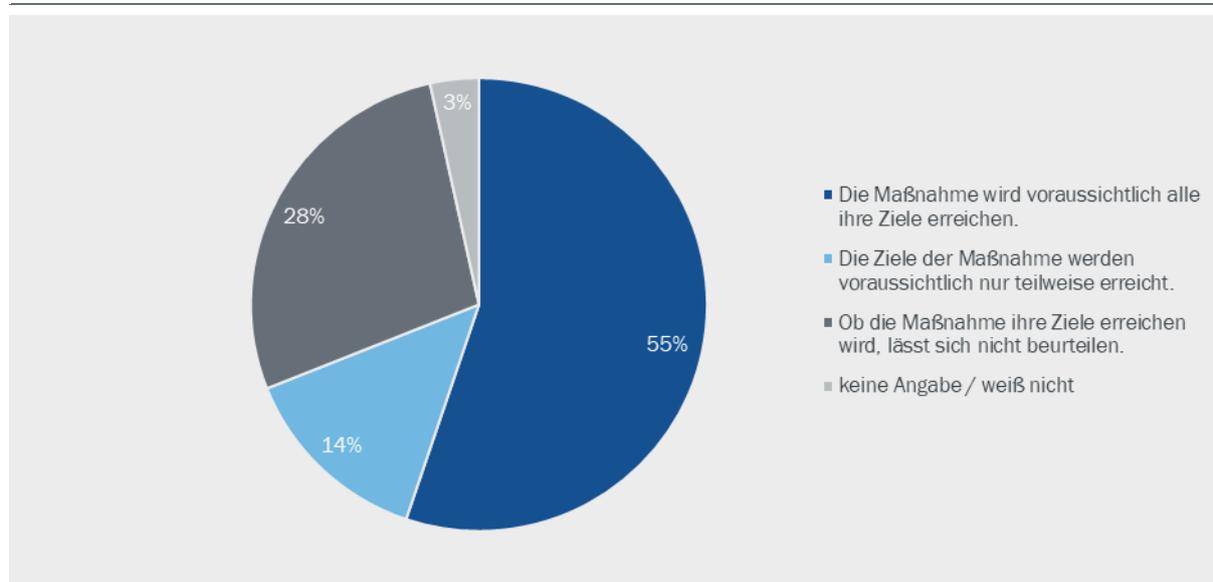
Ein Blick auf die Maßnahmen des Aktionsplans 2021/2022 zeigt, dass hier von insgesamt 18 abgeschlossenen Maßnahmen die Hälfte alle Ziele erreicht hat, der Grad der Zielerreichung also unterdurchschnittlich ist, wozu vermutlich die Folgen der Corona-Pandemie beigetragen haben.

Für die noch laufenden Maßnahmen lässt sich folgendes zeigen: Insgesamt 29 laufende Maßnahmen mit zeitlicher Befristung (22 davon aus dem Aktionsplan 2021/2022) befanden sich zum Zeitpunkt der Erhebung noch in der Umsetzungsphase. Mehr als die Hälfte dieser Maßnahmen wird nach Einschätzung der befragten Maßnahmenverantwortlichen voraussichtlich ihre Ziele erreichen, bei 14 Prozent ist dies nur teilweise gegeben. Bei rund 28 Prozent der laufenden Maßnahmen konnten die Maßnahmenverantwortlichen zum jetzigen Umsetzungszeitpunkt keine Zieleinschätzung vornehmen (Abbildung 24).

⁶⁹ Zu betonen ist, dass die hier vorgestellten Einschätzungen nicht unabhängig, sondern durch die Maßnahmenverantwortlichen erfolgten. Generell werden Menschen mit Behinderungen nur in einigen wenigen Fällen an der Zieleinschätzung direkt beteiligt (insgesamt bei vier Maßnahmen). Bei über der Hälfte der Maßnahmen, die bereits abgeschlossen sind und ihre Ziele erreicht haben, wurden dagegen keine Menschen mit Behinderungen an der Zieleinschätzung beteiligt. Bei weiteren rund 40 Prozent machten die Maßnahmenverantwortlichen hierzu keine Angabe.

Abbildung 24: Zielerwartung der laufenden Maßnahmen

Anteil an allen laufenden Maßnahmen mit zeitlicher Befristung



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=29)

Frage­text: Wie würden Sie die Zielerreichung der Maßnahme – Stand heute - einschätzen?

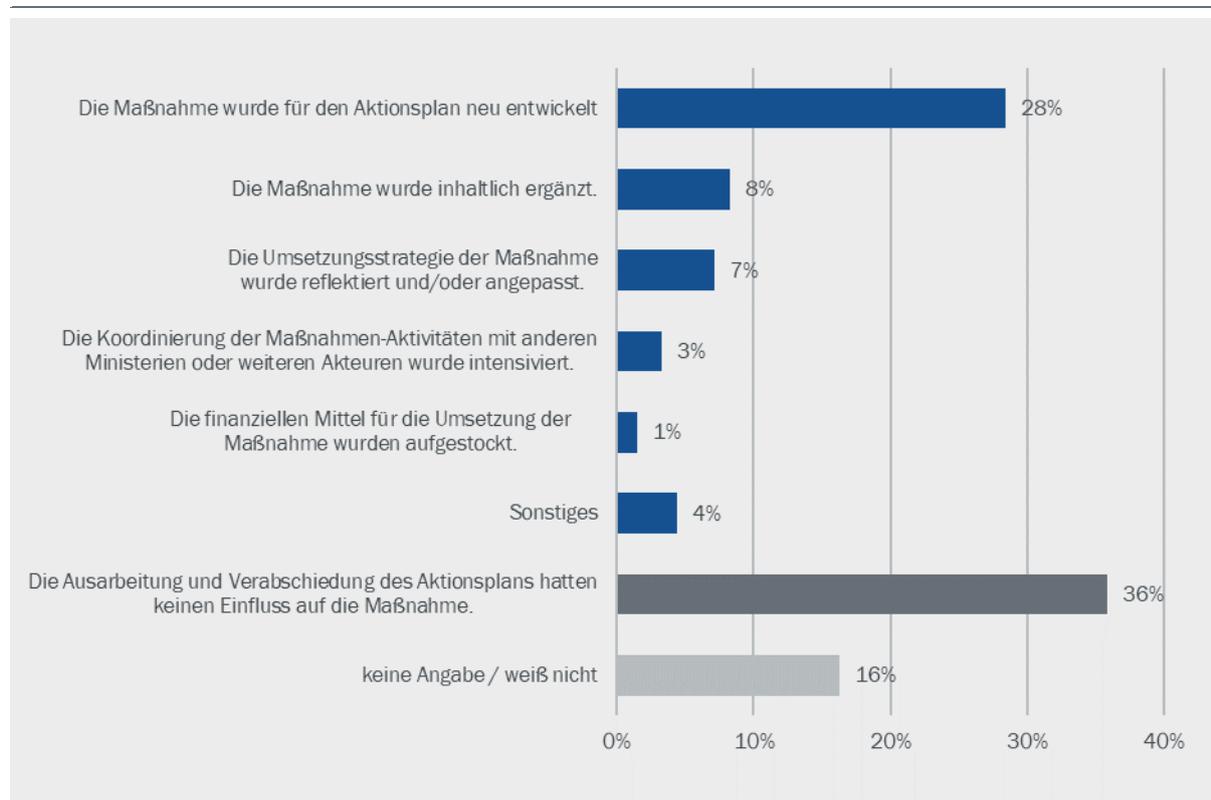
6.3 Einfluss der Aktionspläne Inklusion auf die Umsetzung der UN-BRK in Niedersachsen

Eine zentrale Voraussetzung für die Wirksamkeit von Aktionsplänen als Strategie- und Steuerungsinstrument zur Umsetzung der UN-BRK ist es, dass sie eine Impulswirkung für die Entwicklung neuer Maßnahmen haben. Dies war bei einem beträchtlichen Anteil der Maßnahmen der Niedersächsischen Aktionspläne, nämlich bei rund einem Drittel, nicht der Fall – Ausarbeitung und Verabschiedung der Aktionspläne hatten keinerlei Einfluss auf deren Zustandekommen (Abbildung 25). Bei fast der Hälfte aller Maßnahmen wurde den Aktionsplänen sehr wohl ein Einfluss auf deren Entwicklung bzw. Umsetzung zugeschrieben:

- Am häufigsten (28 %) wurde eine Maßnahme für den Aktionsplan neu entwickelt,
- gelegentlich wurde eine Maßnahme inhaltlich ergänzt (8 %) oder
- die Umsetzungsstrategie reflektiert bzw. angepasst (7 %).
- Selten wurde die Koordinierung der Maßnahme mit anderen Ministerien oder weiteren Akteuren intensiviert oder
- die finanziellen Mittel für die Umsetzung der Maßnahme aufgestockt.

Beim Aktionsplan 2021/2022 hat die Impulswirkung im Vergleich zu den vorherigen beiden Aktionsplänen leicht zugenommen, hier lag der Anteil der Maßnahmen, die ohne Einfluss des Aktionsplans entwickelt und umgesetzt wurden, nur noch bei 28 Prozent.

Abbildung 25: Einfluss der Aktionspläne auf die Ausarbeitung und Verabschiedung der Maßnahmen
Anteil an allen Maßnahmen (Mehrfachauswahl)



Quelle: Maßnahmen-Monitoring (n=338)

Fragetext: Welchen Einfluss hatten die Ausarbeitung und Verabschiedung des Aktionsplans Inklusion auf die Maßnahme?

Die Bedeutung der Aktionspläne Inklusion auf die Umsetzung der UN-BRK in Niedersachsen wurde auch in Fachgesprächen und Workshops reflektiert. Die Einschätzungen waren ambivalent. Bei den Vertreter*innen der Zivilgesellschaft überwiegt Positives. So sei insbesondere die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an der politischen Ausgestaltung der Inklusion gestiegen. Zudem habe das Thema Inklusion in der Landesregierung an Bedeutung gewonnen. Das wurde auch von den Ansprechpersonen der Ministerien geäußert. Es gab aber auch relativierende Bewertungen, wonach über die gestiegene Beteiligung der Betroffenen hinaus keine konkreten Auswirkungen der Aktionspläne in Niedersachsen festzustellen seien.

6.4 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung

Es sei noch einmal explizit darauf hingewiesen, dass die dargestellten Einschätzungen zur Umsetzung und Zielerreichung von Maßnahmen die Sicht der Maßnahmenverantwortlichen in den Fachabteilungen der Ministerien widerspiegelt und im Rahmen der Evaluation keine unabhängige Überprüfung stattgefunden hat. Der so erhobene Stand zeigt, dass die Umsetzung der Niedersächsischen Aktionspläne voranschreitet, es kaum Abbrüche von Maßnahmen gibt oder Maßnahmen, die noch nicht begonnen wurden. Wenn es zu Schwierigkeiten kam, dann hat neben Finanzierungsfragen der Verlauf der Corona-Pandemie hier aktuell zu Herausforderungen geführt.

Umsetzungstand der Aktionspläne Inklusion

Bei zukünftigen Aktionsplänen – insbesondere in längeren Fortschreibungsrhythmen (vgl. Kapitel 5.5.4) – ist darauf zu achten, dass die Impulskraft gestärkt wird durch die Aufnahme neuer Maßnahmen mit klar definierten Zielen und Laufzeiten sowie Überprüfungszeitpunkten. Dies ist die Grundlage dafür, dass eine sinnvolle Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit von Aktionsplänen geführt werden kann und in einem fortlaufenden Verfahren Nachjustierungen erfolgen können.

Vor diesem Hintergrund gewinnt das Maßnahmen-Controlling der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion zukünftig an Bedeutung, wenn es Umsetzungsstände und Zielerreichung dezidiert abfragt und anhand von überprüfbaren Zielen belegen lässt (vgl. Kapitel 5.5.5).

7 Fazit

Über die drei bisher vorgelegten Aktionspläne Inklusion zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Niedersachsen steuert die Landesregierung eine Vielzahl von Maßnahmen, die dazu beitragen sollen, dass sich die Teilhabesituation von Menschen mit Behinderungen im Land verbessert. Die vorliegende Evaluation der Aktionspläne durch die Prognos AG und das Deutsche Institut für Menschenrechte zielt darauf ab, deren Konzeption und Umsetzung sowie die sie begleitenden Strukturen und Prozesse zu erfassen und unabhängig zu beurteilen. Die in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Evaluationsbefunde basieren auf Dokumentenanalysen, Interviews, Workshops und einem zahlenbasierten Maßnahmen-Monitoring, die zu diesem Zweck durchgeführt wurden. Sowohl die Landesregierung als auch die Menschen mit Behinderungen bzw. ihre Interessenvertretungen, Organisationen und Verbände wurden hierbei eingebunden. Die Ergebnisse der Evaluation sollen dazu genutzt werden, Handlungsoptionen für die Weiterentwicklung der Aktionspläne aufzuzeigen. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Grundsätzlich zeigt sich, dass die bisherigen Aktionspläne in Niedersachsen ein guter Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung einer teilhabepolitischen Strategie des Landes sind. Eine Stärke der bisherigen drei Pläne ist ihr nachvollziehbarer und konsistenter Aufbau. Auch die notwendigen Strukturen für die Steuerung der staatlichen Gesamtverantwortung sowie die Koordinierung mit der Zivilgesellschaft sind etabliert und können weiterentwickelt werden.
- Die Evaluation offenbart zudem, dass es bei den Niedersächsischen Aktionsplänen Inklusion Entwicklungspotenziale gibt, um sie als ein teilhabepolitisches Strategieinstrument zu stärken. Um dieses Potenzial zu erschließen, sollten die Aktionspläne weg von einer Sammlung von Einzelaktivitäten hin zu einer teilhabepolitischen Gesamtkonzeption entwickelt werden, in der die Landesregierung übergeordnete Ziele formuliert und auf Leitungsebene zwischen den Landesministerien aufeinander abstimmt, Handlungsbedarfe identifiziert, zielgerichtete Maßnahmen entwickelt und Zeiträume für deren Umsetzung festlegt. Auf dieser Basis können Controlling-Instrumente und Wirkungsevaluationen in einem transparenten Prozess Zielerreichung und Wirksamkeit einzelner Maßnahmen oder Handlungsfelder der Aktionspläne Inklusion inhaltlich untersuchen. So hätten alle Prozessbeteiligten eine datenbasierte Grundlage für die Fortschrittskontrolle.
- Wichtig für die Entwicklung und Umsetzung dieses Strategieinstruments ist es insbesondere, dass auch die passenden internen Arbeitsprozesse und Zuständigkeiten geschaffen, Ressourcen in Abhängigkeit von den Zielen freigegeben und alle relevanten Akteure sensibilisiert und aktiviert werden. Von besonderer Bedeutung sind daher die Empfehlungen zu Gesamtverantwortlichkeit – eine formale Aufwertung der Geschäftsstelle Aktionsplan Inklusion und die Stärkung der Koordination in den Ministerien.
- Darüber hinaus kann der zukünftige Prozess für die Fortschreibung der Aktionspläne Inklusion nur erfolgreich sein, wenn die Einbindung von Menschen mit Behinderungen direkt sowie von deren Vertretungen weiterentwickelt wird. Hier ist es sinnvoll, transparent und unter Einbeziehung der Betroffenen ein Partizipationskonzept zu entwickeln, das die Ziele der Beteiligung festlegt und sie mit Ressourcen hinterlegt und die Beteiligung als dynamischen Prozess versteht.

Fazit

- Im Sinne der hier angeregten Stärkung der Aktionspläne Inklusion ist es sinnvoll, den bisherigen Fortschreibungsrhythmus von zwei Jahren an die Legislaturperiode in Niedersachsen anzupassen, sodass eine zuständigkeitsübergreifende und partizipative Zieldefinition, die Feststellung von Handlungsbedarfen, die Entwicklung von Maßnahmen sowie die Umsetzungsbegleitung sinnvoll gesteuert werden können. Längere Fortschreibungsrhythmen sollten dann aber auch dazu führen, dass Zwischenbilanzen ein Nachsteuern ermöglichen und Aktionspläne entsprechend ergänzt werden können.

Der vorliegende Evaluationsbericht enthält eine Vielzahl von Informationen, die diese zusammenfassende Darstellung untermauern und Empfehlungen konkretisieren. Die Auseinandersetzung hiermit bietet der Landesregierung eine Grundlage dafür, die Wirksamkeit ihrer Aktionspläne Inklusion und damit auch der Teilhabepolitik in Niedersachsen weiter zu verbessern.

Literatur

- Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2017): Die UN-Behindertenrechtskonvention. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Die amtliche, gemeinsame Übersetzung von Deutschland, Österreich, Schweiz und Liechtenstein). Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Berlin.
- BMAS (2016): „Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“. Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/NAP2/NAP2.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (online, zuletzt abgerufen am 24.10.2022).
- BMAS (2021): Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. BMAS, Berlin.
- BRK-Allianz (Hg.) (2013): Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Netzwerk Artikel 3, Berlin. http://www.brk-allianz.de/attachments/article/93/beschlossene_fassung_final_endg-logo.pdf (online, zuletzt abgerufen am 24.10.2022).
- CoE-CommDH (2009): Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level. CoE-CommDH, Straßburg.
- DIMR (2010): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. In: Positionen, Nr. 2, S. 1-4. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/aktionsplaene-zur-umsetzung-der-un-behindertenrechtskonvention> (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2011): Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung anlässlich der Anhörung im Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2011. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/stellungnahme_zum_nationalen_aktionsplan_der_bundesregierung_17_10_2011.pdf (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2013a): Evaluationsbericht der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Hessischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Kurzdarstellung mit Empfehlungen). DIMR, Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/MSt_2013_Evaluationsbericht_Aktionsplan_Hessen.pdf (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2013b): Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin. Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Leseproben. DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/expertise-fuer-ein-artikelgesetz-zur-umsetzung-der-un-behindertenrechtskonvention-im-land-berlin> (online, abgerufen am 24.10.2022).

Literatur

- DIMR (2014): Bericht der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Behindertenpolitischen Maßnahmenpaket für das Land Brandenburg (Kurzdarstellung mit Empfehlungen). DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/bericht-der-monitoring-stelle-un-brk-zum-behindertenpolitischen-massnahmenpaket-fuer-das-land-brandenburg> (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2015a): Den Nationalen Aktionsplan zu einem wirksamen menschenrechtlichen Instrument machen. In: aktuell, Nr. 1/2015, S. 1-4. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/un-behindertenrechtskonvention-den-nationalen-aktionsplan-zu-einem-wirksamen-menschenrechtlichen-instrument-machen> online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2015b): Information der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zur Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Artikel 9: Zugänglichkeit. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/Information_der_Monitoring_Stelle_zur_UN-Behindertenrechtskonvention_Allgemeine_Bemerkung_Nr2.pdf (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2015c): Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention. DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/parallelbericht-an-den-un-fachausschuss-fuer-die-rechte-von-menschen-mit-behinderungen> (online, angerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2016): Ergebnisse der Evaluierung des Thüringer Maßnahmenplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/ergebnisse-der-evaluierung-des-thueringer-massnahmenplans-zur-umsetzung-der-un-behindertenrechtskonvention> (online, angerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2018): Geflüchtete Menschen mit Behinderungen. Handlungsnotwendigkeiten für eine bedarfsgerechte Aufnahme in Deutschland. DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/gefluechtete-menschen-mit-behinderungen> (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2019a): Partizipation gewährleisten. Eine Aufgabe für Staat und Politik (Allgemeine Bemerkung Nr. 7 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen). DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/partizipation-gewaehrleisten-eine-aufgabe-fuer-staat-und-politik> (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2019b): Wer Inklusion will, sucht Wege. Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/wer-inklusion-will-sucht-wege> (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2020a): Ergebnisse der Evaluierung des Bremer Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Evaluationsbericht). DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/ergebnisse-der-evaluierung-des-bremer-landesaktionsplans-zur-umsetzung-der-un-behindertenrechtskonvention> (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2020b): Zukunftspotenzial entfalten. Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer->

Literatur

- menschenrechte.de/publikationen/detail/zukunftspotenzial-entfalten (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2020c): Menschenrechtliche Aktions- und Maßnahmenpläne. Handreichung für Anwender*innen aus Verwaltung und Zivilgesellschaft. DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/menschenrechtliche-aktions-und-massnahmen-plaene> (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2021a): „Berlin inklusiv“. Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/berlin-inklusiv-berliner-massnahmenplan-2020-bis-2025-zur-umsetzung-der-un-behindertenrechtskonvention> (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2021b): Covid-19: Auswirkungen auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Warum ein konsequentes Disability Mainstreaming in der Pandemiebekämpfung nötig ist. DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/covid-19-auswirkungen-auf-die-rechte-von-menschen-mit-behinderungen> (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2021c): Die Rechte älterer Menschen mit Behinderungen. Bericht der Sonderberichterstatlerin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/die-rechte-aelterer-menschen-mit-behinderungen> (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2022): Bedarfe von geflüchteten Menschen mit Behinderungen berücksichtigen. Mängel im Aufnahmeverfahren müssen behoben werden. DIMR, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/bedarfe-von-gefluechteten-menschen-mit-behinderungen-beruecksichtigen> (online, abgerufen am 24.10.2022).
- DIMR (2022): Berliner Maßnahmenplan zur UN-BRK weiterentwickeln. Berlin. (Bei Redaktionsschluss im Erscheinen).
- Hessisches Sozialministerium (Hg.) (2012): Hessischer Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. https://www.brk.hessen.de/fileadmin/un_brk/Dokumente/UN-BRK_Aktionsplan_barrierefrei.pdf (online, abgerufen am 24.10.2022).
- IMEW / Wissensimpuls (2018): Evaluation des 1. Aktionsplans der Landeshauptstadt München zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). IMEW / Wissensimpuls, Berlin, Dresden.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2021): Fokus-Landesaktionsplan 2022. <https://fokus-lap-2022.de/> (online, zuletzt abgerufen am 11.10.2022).
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2022): Einer für alle. Fokus LandesAktionsPlan 2022 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). <https://fokus-lap-2022.de/site/assets/files/1073/stk-fokus-lap-2022-langfassung-barrierefrei-web.pdf> (online, abgerufen am 04.11.2022).
- Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2022): Saarland Inklusiv – Unser Land für alle. https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/msgff/tp_soziales/downloads_menschenmitbehinderung/download_un_zweiter_aktionsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (online, zuletzt abgerufen am 11.10.2022).

Literatur

- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2020): Bericht zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/teilhabebericht_2020_nrw_barrierefrei.pdf (online, abgerufen am 11.10.2022).
- 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. https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/mags_aktionsplan_220428.pdf (online, abgerufen am 11.10.2022).
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Hg.) (2016): Behindertenpolitisches Maßnahmenpaket der Landesregierung 2.0. Unser Weg zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Broschuere_Behindertenpolitisches_Ma%c3%9fnahmenpaket_2-0_barrierefrei_Februar2017.pdf (online, abgerufen am 4.11.2022).
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt (2021): Landesaktionsplan Sachsen-Anhalt zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. „einfach-machen. Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“ 2.0. https://ms.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MS/MS/3_Menschen_mit_Behinderungen_2015/2021_07_29_Landesaktionsplan_2.0_zur_Veroeffentlichung___bf.pdf (online, abgerufen am 24.10.2022).
- Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg (Hg.) (2016): Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Baden-Württemberg. 2. Auflage. https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Menschen_mit_Behinderungen/Aktionsplan_UN-BRK_Aug-2016_barrierefrei.pdf (online, abgerufen am 24.10.2022).
- OHCHR (2002): Handbook on National Human Rights Plans of Action (Professional Training Series No. 10). Vereinte Nationen, New York, Genf.
- Prognos (2014): Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Prognos, Berlin.
- Prognos (2016): Evaluation des Bayerischen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Endbericht). Prognos, Berlin, Düsseldorf.
- Prognos (2017): Evaluation des Maßnahmeplans der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Endbericht). Prognos, Düsseldorf.
- Prognos (2019): Evaluation des Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Schleswig-Holstein (Abschlussbericht). Prognos, Düsseldorf.
- Prognos (2021): Evaluation des Aktionsplans der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Baden-Württemberg (Abschlussbericht). Prognos, Düsseldorf.
- Sächsisches Ministerium für Soziales und Verbraucherschutz (2019): Sechster Bericht zur Lage der Menschen mit Behinderungen im Freistaat Sachsen.

Literatur

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi8v2A3tf6AhU7_7sIHcxyB3AQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fpublikationen.sachsen.de%2Fbdb%2Fartikel%2F34183%2Fdocuments%2F52986&usg=AOvVaw3Qx00ISb_ZQbQM7NBW37JV (online, abgerufen am 11.10.2022).

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2019): Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Version 2.0. https://www.tmasgff.de/fileadmin/user_upload/Allgemein/Publikationen/soziales_massnahmenplan_version2.0_barrierefrei_2019.pdf (online, abgerufen am 24.10.2022).

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014a): Allgemeine Bemerkung Nr. 1 (2014) Artikel 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht, 19.05.2014, UN Doc. CRPD/C/GC/1. online: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr1.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 22.02.2022).

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014b): Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (2014) Artikel 9: Zugänglichkeit, 22.05.2014, UN Doc. CRPD/C/GC/2. online: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/datenbank-fuer-menschenrechte-und-behinderung/detail/crpd-2014-allgemeine-bemerkung-nr-2-zu-artikel-9-zugaenglichkeit> (abgerufen am 22.02.2022).

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands. Von der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention beauftragte und geprüfte Übersetzung. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands_ENTWURF.pdf (online, abgerufen am 25.07.2019).

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016a): Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (2016) zu Frauen und Mädchen mit Behinderungen, 25.11.2016, UN Doc. CRPD/C/GC/3 online: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr3.pdf;jsessionid=24A10B494CD9FD65E84D2449124AE1C9.1_cid355?__blob=publicationFile&v=8 (abgerufen am 22.02.2022).

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016b): Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2016) zum Recht auf inklusive Bildung, 25.11.2016, UN Doc. CRPD/C/GC/4 online: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr4.pdf;jsessionid=24A10B494CD9FD65E84D2449124AE1C9.1_cid355?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 22.02.2022).

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2017): Allgemeine Bemerkung Nr. 5 (2017) zum selbstbestimmten Leben und Inklusion in die Gemeinschaft, 27.10.2017, UN Doc. CRPD/C/GC/5 online: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr5.pdf;jsessionid=24A10B494CD9FD65E84D2449124AE1C9.1_cid355?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 22.02.2022).

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018a): Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2018) zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung*, 26.04.2018, UN Doc.

Literatur

CRPD/C/GC/6 online: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr6.pdf;jsessionid=24A10B494CD9FD65E84D2449124AE1C9.1_cid355?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 22.02.2022).

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018b): 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, 09.11.2018, UN Doc. CRPD/C/GC/7 online: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr7.pdf;jsessionid=FFC81CDDC4B15D377CF317FD0C08E87B.1_cid355?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 22.02.2022).

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2022): General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, 09.09.2022, UN Doc. CRPD/C/GC/8 online: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/crpdcg8-general-comment-no-8-2022-right-persons> (abgerufen am 11.10.2022).

Methodenanhang

1. Sichtung von Literatur, Dokumenten und Daten

Die Sichtung bestehender Literatur, Dokumente und Daten umfasst vier Bestandteile:

- a) Es werden **einschlägige Dokumente und Fachpublikationen gesichtet mit dem Ziel, den normativen Referenzrahmen** für die Evaluation zu konkretisieren. Betrachtet werden hierbei z. B. Verfahrensdokumente aus dem Kontext der UN-Staatenprüfung wie die „Concluding Observations“, Handbücher und Leitlinien internationaler Organisationen wie das „Handbook on National Human Rights Plans of Action“ sowie weitere menschenrechtliche und politikwissenschaftliche Fachliteratur. Ebenso werden bereits durchgeführte Evaluationsstudien darauf untersucht, ob sie verallgemeinerbare idealtypische Anforderungen und Rahmenbedingungen aus der Handlungspraxis der Landesverwaltung enthalten.
- b) Zur Vorbereitung und Ergänzung der quantitativen und qualitativen Datenerhebungen im Rahmen von Workshops, Fachgesprächen sowie des Maßnahmen-Monitorings (s. u.) werden vorliegende **Protokolle, Dokumentationen und andere interne Dokumente** der Landesverwaltung ausgewertet, die über den Entstehungsprozess des Landesaktionsplans, über die eingerichteten Strukturen und Prozesse und über die Partizipation Auskunft geben.
- c) Berücksichtigung finden zudem die **im Rahmen des Controllings erhobenen Daten**. Darunter fallen die halbjährlichen Zwischenbilanzen und die Abschlussbilanzen der Maßnahmen, aus denen sich die jeweiligen Sachstände ablesen lassen.
- d) Zum Zweck des punktuellen Vergleichs mit den **anderen Bundesländern** und der Identifikation von Best-Practice-Beispielen werden die dortigen **Aktionspläne** ebenfalls systematisch gesichtet und analysiert. Auch hier kann auf die bereits bestehenden Evaluationen zurückgegriffen werden.

2. Inhaltsanalyse der Aktionspläne Inklusion

Eine systematische qualitative Inhaltsanalyse befasst sich mit den Dokumenten der Aktionspläne als solchen. Hierbei wird anhand eines regelgeleiteten, festen Vorgehens durch Expert*innen des DIMR normativ bewertet, inwieweit die Aktionspläne Inklusion als Instrumente zur Umsetzung der UN-BRK auf Landesebene geeignet sind. Als „Daten“ für die Bewertung werden **ausschließlich die textlichen Ausführungen in den Aktionsplänen selbst**, bspw. die Elemente des Maßnahmenkatalogs, die Beschreibung der Handlungsbedarfe, die Formulierung der Ziele und die argumentative Anbindung an den Vertragstext der UN-BRK betrachtet.

Der Schwerpunkt der Analyse liegt hierbei in einer **qualitativen Interpretation der Inhalte der Aktionspläne**, wobei die Kriterien zur Einschätzung des Textmaterials dem zuvor definierten normativen Referenzrahmen der Evaluation entstammen.

3. Fachgespräche

Es werden insgesamt fünf **Fachgespräche per Telefon oder Videokonferenz** geführt. Sie dienen dazu, die administrativen Prozesse bei der Erstellung und Umsetzung der Aktionspläne verstehen und bewerten zu können. Darüber hinaus sollten die eigenen Befunde aus den anderen methodischen Arbeitsschritten vertieft und um die Sicht sowohl der zuständigen Mitarbeitenden in den Ministerien als auch um verschiedene Perspektiven zivilgesellschaftlicher Akteure und Gremien ergänzt werden.

Die Teilnehmenden an den Gesprächen waren:

- Mitarbeitende eines Teils des Referats 102 - Inklusion für Menschen mit Behinderung, das als staatliche Anlaufstelle („Focal Point“) die behinderungspolitischen Aktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK in Niedersachsen fungiert
- Frau Monika Nölting, Behindertenbeirat Landkreis Northeim, Sprecherin des Niedersächsischen Inklusionsrates von Menschen mit Behinderungen
- Herr Jörg Reuter-Radatz, Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V.
- Frau Sigrid Lübbers, Selbstbestimmt Leben e.V. Niedersachsen
- Herr Hans-Werner Lange, Blinden- und Sehbehindertenverband Niedersachsen e.V.

Gegenstand der Gespräche waren die folgenden **Themen**, für die die jeweiligen Zielsetzungen und Vorgehensweisen sowie Erfolgsfaktoren und Hemmnisse bei der Zielerreichung erfragt wurden:

- Aufstellungs- bzw. Konzeptionsprozess sowie Inhalte der Aktionspläne Inklusion
- Steuerung der jeweiligen Umsetzungsprozesse
- Koordinierung der Aktivitäten der Aktionspläne mit anderen politischen Aktivitäten (z. B. mit bundespolitischen oder anderen landespolitischen Aktivitäten, der Zivilgesellschaft etc.)
- Partizipation der Zivilgesellschaft sowie weiterer relevanter Akteure im Entstehungs- und Umsetzungsprozess

Im Vorfeld der Gespräche wurde ein Gesprächsleitfaden erstellt. Die Gespräche wurden protokolliert und strukturiert ausgewertet.

4. Workshops

Als weitere Methode wurden insgesamt drei Workshops durchgeführt, zwei in der ersten Phase der Evaluation und ein Workshop in der zweiten Phase.

In der **ersten Phase** der Evaluation diente ein Workshop mit den Mitgliedern der AG Inklusion dazu, Einschätzungen des bisherigen Aktionsplan-Prozesses von den Ministerien in Erfahrung zu bringen. Erörtert wurde u. a.,

- wie der Informationsfluss gelingt,
- wie die Regelungen der Zuständigkeiten und die zur Verfügung stehenden Ressourcen eingeschätzt werden,
- welchen Stellenwert die Aktionspläne in den Ministerien besitzen,
- wie die Auswahl der Maßnahmen für die Aktionspläne erfolgte,

Methodenanhang

- in welchen Bereichen die Koordinierung von Aktivitäten gut gelingt, in welchen weniger und
- wie Ergebnisse von Partizipationsprozessen Eingang in die Ausgestaltung der Aktionspläne finden.

Themen eines weiteren **Workshops mit den Mitgliedern des Landesbeirats für Menschen mit Behinderungen**, der ebenfalls in der ersten Phase der Evaluation stattfand, waren die Ausgestaltung der Partizipation sowohl bei der Entstehung als auch bei der Umsetzung sowie die Überprüfung und Weiterentwicklung der Aktionspläne. Diskussionsthemen waren

- Voraussetzungen von Beteiligung: Wie werden die Voraussetzungen hinsichtlich räumlicher und zeitlicher Organisation, Barrierefreiheit, finanziellem Aufwand etc. beurteilt? Wie wurden die Mitwirkenden zuvor über Beteiligungsmöglichkeiten und Zeitpunkte informiert?
- Information und Transparenz: Ist eine informierte Beteiligung gewährleistet, erhalten die Mitwirkenden also rechtzeitig, umfassend und barrierefrei alle erforderlichen Informationen? Ist für die Mitwirkenden erkennbar, wie mit ihren Beiträgen verfahren wird?
- Reichweite der Beteiligung: Ist sie ausreichend? An welchen Stellen ist eine weitergehende Beteiligung sinnvoll? Welche Unterschiede gibt es hierbei in verschiedenen Phasen des Aktionsplanprozesses (Entwicklung, Umsetzung, Überprüfung, Weiterentwicklung)?
- Wie gelingen im Vergleich zueinander die institutionelle Beteiligung (Gremien, Verbände...) und die nicht-institutionelle Beteiligung (offene Beteiligung von Menschen mit Behinderungen unabhängig von verbandlicher Vertretung)?

In einem dritten Workshop zum Abschluss der **zweiten Phase** der Evaluation wurden die entwickelten Handlungsempfehlungen mit den Vorstellungen und Bedarfen der Selbstvertretungen der Menschen mit Behinderungen und vor dem Hintergrund der Umsetzungsexpertise in den Ministerien diskutiert. Entsprechend wurde der **Workshop mit dem Begleitgremium** bestehend aus den Mitgliedern der AG Inklusion und den Mitgliedern des Landesbeirats für Menschen mit Behinderungen durchgeführt. In diesem Workshop wurde erörtert,

- wie die vom Evaluationsteam vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen eingeschätzt werden, insbesondere diejenigen zur Maßnahmenfindung und -entwicklung, zu einer effizienteren Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, zu Schwerpunktbereichen und zu zweckmäßigen bzw. nicht-zweckmäßigen Maßnahmen,
- welche Modifikationen sie ggf. an den vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen vornehmen würden und
- ob sie ergänzende Handlungsempfehlungen vor dem Hintergrund der in der ersten Phase der Evaluation ermittelten Handlungsbedarfe haben.

Die Workshops wurden mit einer Dauer von ca. drei Stunden zuzüglich Pausen online bzw. vor Ort in Hannover durchgeführt. Die Ergebnisse sind integraler Bestandteil des Abschlussberichts zur Evaluation und Bezugspunkt der abschließenden Handlungsempfehlungen.

5. Maßnahmen-Monitoring

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Evaluation ist das Maßnahmen-Monitoring. In dem Monitoring wurden **zentrale und vergleichbare Informationen zum Umsetzungsstand** der Einzelmaßnahmen aller drei Aktionspläne erhoben. Die Erhebung richtete sich an alle Ansprechpersonen in

Methodenanhang

den Fachreferaten der Landesministerien (inklusive der Staatskanzlei), die die Umsetzung von Maßnahmen der Aktionspläne verantwortet haben bzw. aktuell verantworten.

Folgende Informationen wurden im Rahmen dieser Erhebung erfasst:

- Rahmendaten (z. B. Laufzeit, beteiligte Akteure, ...)
- Maßnahmenart, Inhalt und Finanzierung (z. B. Kerninhalte, Finanzierungsstand, ...)
- Zielgruppen (z. B. spezifische Zielgruppen unter den Menschen mit Behinderungen, ...)
- Entwicklungs- und Umsetzungsprozess (z. B. Durchführung konkreter Maßnahmen, ...)
- Umsetzungsstand
- Ergebnisse und Wirkung

Die Abfrage wurde als **Online-Erhebung** umgesetzt. Es konnten Informationen zu 338 der insgesamt 385 Maßnahmen aller drei Niedersächsischen Aktionspläne Inklusion erhoben werden, der Rücklauf des Maßnahme-Monitorings lag somit bei rund 88 Prozent.

Herausgegeben von:

Niedersächsisches Ministerium für Soziales,
Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung
Hannah-Arendt-Platz 2
30159 Hannover

www.ms.niedersachsen.de



**Niedersächsisches Ministerium
für Soziales, Arbeit, Gesundheit
und Gleichstellung**