

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Menschenrechtliche Aktions- und Maßnahmenpläne

Handreichung für Anwender_innen aus Verwaltung und Zivilgesellschaft

Dezember 2019

Diese Handreichung dient als Unterstützung bei der Erstellung eines Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Sie stellt Informationen für die verantwortlichen Personen der jeweiligen Verwaltungen und für die beteiligten Vertreter_innen der Zivilgesellschaft bezüglich der Anforderungen und des Aufbaus eines menschenrechtlichen Aktionsplans zusammen. Die Handreichung beinhaltet praktische Hinweise zur Erarbeitung von Handlungsfeldern sowie zur Umsetzungsbegleitung, Evaluierung und Fortschreibung von Aktionsplänen.

1 Grundlagen eines Aktionsplans

Wer ist zur Umsetzung der UN-BRK verpflichtet? Wie hat die Umsetzung zu erfolgen?

Alle Ebenen eines Vertragsstaates der UN-BRK sind dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen um die Rechte der Konvention zu achten, zu schützen und deren Umsetzung zu gewährleisten (Artikel 4 Absatz 5 UN-BRK). In seinen „Abschließenden Bemerkungen“ (Ziffer 8b) über den ersten Staatenbericht Deutschlands (2015) empfiehlt der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Aufstellung von menschenrechtsbasierten Aktionsplänen in Bund, Ländern und Kommunen, mit klaren Zielsetzungen und Indikatoren die deren Erreichung überprüfbar machen.

In unmittelbarer Verbindung zu dieser Empfehlung steht die „Allgemeine Bemerkung“ Nr. 7 (2018) des UN-Fachausschusses. Nachdrücklich wird dort auf das Partizipationsgebot der Konvention hingewiesen, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung und Durchführung von politischen Konzepten zur Umsetzung der UN-BRK aktiv einzubinden (Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK).

Welche Dokumente sind bei der Erstellung eines Aktionsplans zu berücksichtigen?

UN-Behindertenrechtskonvention – Für Deutschland ist die UN-BRK seit 2009 völkerrechtlich verbindlich. Die Konvention zielt auf die Förderung, den Schutz und die Gewährleistung des vollen und gleichberechtigten Genusses aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ab (Artikel 1 UN-BRK). Der Konventionstext definiert hierzu allgemeine Begrifflichkeiten (Artikel 1-3), trifft Aussagen zu grundsätzlichen Verpflichtungen des Vertragsstaats (Artikel 4) und legt Querschnittsverpflichtungen (Artikel 5-9) zur Umsetzung der substanziellen Rechtsbereiche fest (Artikel 10-30). Weiterhin werden Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Konvention geregelt (Artikel 31-33) und ihre Einbettung auf Ebene der Vereinten Nationen festgeschrieben (Artikel 34-50).

UN-Fachausschuss – Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist das Vertragsorgan der Vereinten Nationen für die UN-BRK. Er besteht aus 18 Expert_innen mit Behinderungen. Der Ausschuss überwacht die weltweite Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Zwei Dokumente des Ausschusses sind hierbei besonders relevant: die „Abschließenden Bemerkungen“ zum Staatenberichtsverfahren und die „Allgemeinen Bemerkungen“ bezüglich einzelner Artikel der UN-BRK.

Abschließende Bemerkungen – (eng. Concluding Observations) Alle vier bis fünf Jahre legen die Vertragsstaaten der UN-BRK dem UN-Fachausschuss einen Staatenbericht zum Stand der Umsetzung vor. Dieser prüft die Berichte und fasst in seinen „Abschließenden Bemerkungen“ die Fortschritte und Mängel bei der Umsetzung der UN-BRK im jeweiligen Vertragsstaat zusammen und spricht Empfehlungen zu einer besseren Umsetzung aus. Die Empfehlungen gelten als richtungsweisende Hilfestellungen an die Vertragsstaaten, insbesondere vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der UN-BRK.

Allgemeine Bemerkungen – (eng. General Comments) Die „Allgemeinen Bemerkungen“ werden vom UN-Fachausschuss zu einzelnen Artikeln der UN-BRK vorgelegt. Sie sind maßgebende Auslegungen eines spezifischen Artikels der Konvention, gelten als Richtschnur für dessen Umsetzung und geben konkrete Beispiele um Art und Umfang der zugrundeliegenden menschenrechtlichen Verpflichtungen zu verdeutlichen. Bisher sind sieben „Allgemeine Bemerkungen“ erschienen.

2 Anforderungen an einen menschenrechtlichen Aktionsplan

Welche Anforderungen muss ein menschenrechtlicher Aktionsplan erfüllen?

- Konsequent menschenrechtlich ausgerichtet: definiert zum Beispiel Behinderung im Sinne der UN-BRK und berücksichtigt menschenrechtliche Prinzipien wie Transparenz, Nichtdiskriminierung und Partizipation usw.
- Adressiert prioritär Gruppen in vulnerablen Lebenslagen, dazu können gehören: Menschen mit Mehrfachbehinderungen, Migrant_innen und Geflüchtete mit Behinderungen, Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen, wohnungslose Menschen mit Behinderungen, Menschen mit Behinderungen in Armut
- Begründet thematische Schwerpunktsetzung ausreichend und berücksichtigt Querschnittsthemen, wie zum Beispiel: Bewusstseinsbildung, Barrierefreiheit, Nichtdiskriminierung, Frauen mit Behinderungen, Kinder mit Behinderungen
- Stellt Rückbindung an die UN-BRK sicher und nimmt die Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses auf
- Stellt durch SMART formulierte Maßnahmen Transparenz und Verbindlichkeit her (weitere Erläuterungen in Abschnitt 4.1 „Handlungsfelder“)
- Setzt das Partizipationsgebot der UN-BRK um: Menschen mit Behinderungen werden bei Erstellung, Umsetzung, Evaluation und Fortschreibung des Plans vollumfänglich beteiligt

3 Aufbau des Planes

Wie sieht der Plan beispielsweise aus? Welche Funktionen haben seine Bestandteile?

Vorwort – Das Vorwort oder Grußwort spiegelt wieder, welche politischen und fachlich-kordinierenden Instanzen für die Inhalte des Aktionsplans verantwortlich zeichnen und somit der Umsetzungsverpflichtung der UN-BRK nachkommen.

1 Einleitung – Die Einleitung informiert über Inhalt und Struktur des Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK. Sie definiert die Schwerpunktthemen und Zielstellungen des Plans im Lichte der Konvention, erläutert zentrale Begrifflichkeiten (zum Beispiel das Verständnis von Behinderung) und gibt Auskunft über die Vorgehensweise bei der Planerstellung sowie über die Rahmenbedingungen seiner Umsetzung (Laufzeit, federrührende Akteure, Begleitung usw.).

2 Handlungsfelder – Ein Aktionsplan ist in politische Handlungsfelder unterteilt. Sie bilden einzelne Lebensbereiche ab, in denen die UN-BRK umgesetzt werden soll, wie zum Beispiel Arbeit, Bildung oder Familie. Die Handlungsfelder enthalten die Zielvorgaben aus der UN-BRK, eine empirische Bestandsaufnahme sowie spezifische Maßnahmen zur verbindlichen Umsetzung der UN-BRK. Die Maßnahmen stellen temporäre Ergänzungen zu existierenden Strukturen und Prozessen dar und haben dadurch innovativen Charakter.

3 Einschätzung des Beirats von Menschen mit Behinderungen – Als Expert_innen in eigener Sache sind Menschen mit Behinderungen bei der Erstellung eines Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK eng zu beteiligen. Ihre allgemeine Einschätzung der geplanten Handlungsfelder sowie die Identifikation von guten Beispielen und weiter bestehenden Handlungsbedarfen können der Verortung des Aktionsplans als wirksames Steuerungsinstrument dienen.

4 Evaluation und Fortschreibung – Die Umsetzung der UN-BRK ist ein langfristig angelegter Prozess. Im Sinne einer anhaltenden Wirkungsorientierung ist eine regelmäßige menschenrechtliche Überprüfung und inhaltlichen Weiterentwicklung eines Aktionsplans notwendig. Grundlegend hierfür ist eine Evaluierung seiner Zielstellungen und Ergebnisse. Ausgehend von den Empfehlungen der Evaluierung werden Maßnahmen fortgeschrieben oder neu entwickelt.

Anhang – Der Anhang dient zur Darstellung von Informationen, die zum weiteren inhaltlichen Verständnis des Aktionsplans beitragen, wie zum Beispiel Abkürzungsverzeichnis, Liste der erwähnten Institutionen und Organisationen, Glossar zentraler Begrifflichkeiten, Text der UN-BRK, Text der Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses, Quellenverzeichnis usw.

4 Erläuterung zentraler Elemente

4.1 Handlungsfelder

Wie ist ein Handlungsfeld aufgebaut?

Ein Handlungsfeld bezieht sich auf einen spezifischen Lebensbereich in dem die UN-BRK umgesetzt werden soll. Sein Aufbau ist unmittelbar mit der Kenntnis der entsprechenden Zielvorgaben aus der Konvention sowie mit den diesbezüglichen Umsetzungsempfehlungen des UN-Fachausschuss verbunden.

Ein anschauliches Beispiel ist die Umsetzung der UN-BRK im Bereich Bildung. Für den Aufbau eines entsprechenden Handlungsfelds ist die in Artikel 24 (Bildung) der Konvention definierte vertragsstaatliche Gewährleistungspflicht eines inklusiven Bildungssystems maßgebend. Zur Umsetzung dieser Verpflichtung erteilt der UN-Fachausschuss (2015) dem Vertragsstaat Deutschland darüber hinaus spezifische Empfehlungen (Ziffer 45 und 46).

1 Titel des Handlungsfeldes und zugehöriger Artikel der Konvention

Bereits in der Überschrift wird dadurch der Bezug zur UN-BRK hergestellt und auf für das Handlungsfeld relevante Artikel der Konvention verwiesen. Damit soll ferner sichergestellt werden, dass die Vorgaben aus der UN-BRK Eingang in das Handlungsfeld und dessen Teilbereiche finden.

1.1 Titel des 1. Teilbereichs

A) Zielvorgabe der UN-BRK

Welche Zielvorgaben definiert die UN-BRK für den im Rahmen des Handlungsfelds adressierten Lebensbereich? Welche konkreten Umsetzungsempfehlungen erteilt der UN-Fachausschuss?

B) Ist-Situation/ Ist-Zustand

Grundlage für die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen muss eine empirische Bestandsaufnahme sein: Wie steht es um die Verwirklichung der Zielvorgaben der UN-BRK in diesem Bereich? Welche Empfehlungen des UN-Ausschuss sind noch nicht umgesetzt? Hierfür sollten Zahlen und Statistiken herangezogen werden. Erst dann wird ersichtlich, was noch zu tun ist. Hier werden vermutlich auch Datenlücken deutlich und sollten im Maßnahmenplan adressiert werden, zum Beispiel durch die Formulierung einer Maßnahme zur Bestandsaufnahme gemäß Art. 31 UN-BRK (Statistik und Datensammlung).

Eine ausführlichere Beschreibung der Ist-Situation könnte bspw. wie folgt lauten:

In Berlin existieren (2018) x000 öffentliche Kultureinrichtungen. Die Anzahl derer, die rollstuhlgerecht erreichbar sind, liegt bei y%. z% verfügen über Internet-Auftritte, wovon v% den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Ob höhere Anforderungen an Barrierefreiheit in Bezug auf Information, Zugang und Angebot eingelöst werden, etwa für blinde, hörbeeinträchtigte oder intellektuell beeinträchtigte Personen, ist nicht bekannt. Unbekannt ist auch, ob die Rahmenbedingungen und Praxis für angemessene Vorkehrungen hinreichend sind.

C) Ziele im Kontext der UN-BRK

In der Darstellung einzelner politischer Handlungsfelder sind Zielbeschreibungen auf unterschiedlichen Ebenen erforderlich:

- Bei den weiterreichenden Zielen geht es um die richtige Wiedergabe des Ergebnisses oder Zielzustandes, der im Zuge der Umsetzung der UN-BRK erreicht werden soll.
- In vielen Themenfeldern sind Zwischenschritte denkbar oder auch notwendig. Es empfiehlt sich für den Aktionsplan diese Zwischenschritte als Ziele zu formulieren, welche dann innerhalb der Laufzeit des Aktionsplans erreicht werden sollen und können. Diese Ziele sollen SMART sein.

Kern eines wirksamen Plans sind SMARTe Ziele

S	<i>specific</i>	spezifisch	= eindeutige Zieldefinition
M	<i>measurable</i>	messbar	= messbares Ziel
A	<i>achievable</i>	erreichbar	= erreichbares und akzeptables Ziel
R	<i>reasonable</i>	realistisch	= mögliches und in der Laufzeit realisierbares Ziel
T	<i>time-bound</i>	terminiert	= Ziel mit einem fixen Datum (bestenfalls Beginn und Ende)

Die ausführliche Beschreibung der Ziele im Kontext der UN-BRK könnte bspw. wie folgt lauten:

Entsprechend der Zielstellung aus Art. 20 UN-BRK, der Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität zusichert, in Verbindung mit Art. 9 UN-BRK, der den gleichberechtigten Zugang zu Transportmitteln zusichert: Die Senatsverwaltung beabsichtigt im Rahmen der Laufzeit des Aktionsplans (2020-2025) folgende Schritte in Richtung eines für alle barrierefrei nutzbaren Berliner ÖPNV zu unternehmen: Teilschritt 1, Teilschritt 2 und Teilschritt 3. Bis 2022 sind alle U-Bahnhöfe stufenfrei zugänglich.

Die Ziele und Maßnahmen sollten konsequent mit den Rechten aus der UN-BRK abgeglichen und auf Lücken geprüft werden. Dabei sollen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten berücksichtigt sowie die Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses einbezogen werden.

D) Maßnahmen und Manahmentabellen

Bei den Maßnahmen sollte es sich nicht nur um eine Bündelung sowieso durchgeführter behindertenpolitischer Maßnahmen handeln, sondern klar dargelegt werden, inwiefern sie zur Umsetzung eines bestimmten Rechts der UN-BRK beitragen bzw. an welche Empfehlungen des UN-Ausschusses sie konkret anknüpfen. Die Maßnahmen stellen temporäre Ergänzungen zu existierenden Strukturen und Prozessen dar und haben dadurch innovativen Charakter. Sie sollen sich auf mittel- bis langfristige, strukturelle Änderungen beziehen. Die Zivilgesellschaft sollte bereits bei der Erstellung der Maßnahmen eingebunden werden.

Die Manahmentabellen sollten direkt an jeden Teilbereich eines Handlungsfelds angeschlossen werden und nicht erst am Ende des gesamten Handlungsfelds aufgeführt werden. Die Maßnahmen schließen die Lücke zwischen dem aktuellen Ist- Zustand und sollen möglichst das Ziel (den Soll-Zustand) bis zu einem festgelegten Zeitpunkt erreichen. Sie sollten also auf einer empirischen Bestandsaufnahme basieren und SMARTe Ziele benennen. Die Angaben zu den Maßnahmen in den Tabellen sollten einheitlich und so konkret wie möglich erfolgen. Dies trägt zur Transparenz und Verbindlichkeit des Aktionsplans bei.

Nr.	Manahmentitel (+ Artikelbezug UN-BRK)	Primäres Ziel (bis 2025)	Vorgehen/ Teilziele	Zuständigkeit	Laufzeit (von- bis)	Finanzierung
1	Eine Maßnahme sollte ein bestimmtes Recht der UN-BRK befördern. Ihrem Titel sollte ein direkter Artikelbezug zur UN-BRK nachgestellt werden.	Das Ziel sollte SMART formuliert sein.	Die Formulierung von Teilzielen dient der Planbarkeit und Überprüfbarkeit der Umsetzung einer Maßnahme.	Die Zuständigkeit sollte entsprechend der Kompetenzen bei der Durchführung einer Maßnahme benannt werden (z.B. federführende staatliche Stelle + externer Dienstleister).	Der Anfangs- und Endzeitpunkt einer Maßnahme sollte innerhalb der Laufzeit des Aktionsplans liegen.	Eine Maßnahme sollte auf realistischen Angaben zu Personal- u. Sachkosten beruhen. Auch die Mittelquelle und der Status der Finanzierung (geplant, beantragt, bewilligt) sollten transparent gemacht werden.

Ein gutes Beispiel zum Ausfüllen der Maßnahmentabelle lässt sich im Brandenburger Plan „Behindertenpolitisches Maßnahmenpaket der Landesregierung 2.0“ finden. Die hier aufgeführte Maßnahme ist dem Teilbereich „Vernetzung und Ausbau der Beschäftigungspotentiale“ im Handlungsfeld „Arbeit und Beschäftigung“ zugeordnet (Seite 61):

Nr.	Titel/Artikel- bezug UN-BRK	Ziel bis 2021	Teilziele/ Vorgehen	Zuständig- keit	Lauf- zeit	Finanzierung
16	Aufbau und Verstärkung von Inklusionskompetenz bei Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern (Art. 27 UN-BRK Arbeit u. Beschäftigung)	Die Kammern im Land Brandenburg verfügen über eine vertiefte Beratungsexpertise für Ausbildung u. Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen	1. Förderung von Inklusionskompetenz bei Kammern und intensiviertere Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Soziales und Versorgung-Integrationsamt; allen Kammern im Land steht abhängig von ihrem Bedarf eine Förderung offen 2. Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch und zur Vernetzung der Kammern im Bereich Inklusionskompetenz 3. Schaffung neuer Ausbildungs- und Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen durch die Akquise und Begleitung der Inklusionsberaterinnen und -berater der Kammern	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie / Landesamt für Soziales und Versorgung-Integrationsamt / Kammern	2015 bis 2021	2,1 Mio. € aus Mitteln der Ausgleichs-abgabe des Landes

4.2 Umsetzungsbegleitung

An welche Anforderungen ist die Umsetzungsbegleitung des Aktionsplans geknüpft?

Das Erreichen der Ziele eines Aktionsplans hängt insbesondere von der Organisation einer strukturierten Begleitung des gesamten Umsetzungsprozesses ab. Das Inkrafttreten des Aktionsplans sollte daher mit der Etablierung eines Gremiums einhergehen, welches dem regelmäßigen Austausch der prozessrelevanten Akteure zum Stand der Umsetzung dient.

Neben der koordinierenden Stelle (z.B. Focal Point) und einem fachlichen Aufsichtsgremium (z.B. eine AG aller beteiligten Ressorts) sollte hierbei speziell die Beteiligung der Zivilgesellschaft sichergestellt werden (z.B. Beirat von Menschen mit Behinderungen). Grundlage des Begleitungsmechanismus sollte ein regelmäßiges Berichtsverfahren zum Stand der Maßnahmenumsetzung sein. Das Verfahren soll den Umsetzungsprozess transparent und überprüfbar machen und auf die Identifikation von Handlungsbedarfen im fortlaufenden Prozess abzielen, wie z.B. Verzögerungen bei der Maßnahmendurchführung.

4.3 Evaluierung und Fortschreibung

Wie können die Errungenschaften des Aktionsplans gesichert und weitergeführt werden?

Eine wirksame Umsetzung der UN-BRK ist nur durch langfristige, die Laufzeit des Aktionsplans überdauernde Bemühungen zu gewährleisten. Ausgehend von einer Evaluation der bisher umgesetzten Maßnahmen sollte hierzu die Fortschreibung des Aktionsplans angestrebt werden. Im Zentrum der Evaluation sollten die Überprüfung der Zielstellungen und die Qualität der Ergebnisse des Aktionsplans stehen. Anknüpfungspunkt hierfür könnte das zur Umsetzungsbegleitung etablierte Berichtsverfahren sein. Ferner ist sicherzustellen, dass die Evaluation aus menschenrechtlicher Perspektive und durch eine dazu befähigte, unabhängige Institution erfolgt. Die Resultate der Evaluation sollten vor Ende der Laufzeit des Aktionsplans vorliegen und Empfehlungen zu dessen Fortschreibung beinhalten.

Der Fortschreibungsprozess des Aktionsplans sollte die menschenrechtlichen Erkenntnisse der Evaluation aufgreifen und durch eine partizipative und transparente Verfahrensgestaltung getragen werden. Das Einbringen von Maßnahmenvorschlägen sollte durch einen niedrigschwelligen Verfahrenszugang möglich sein (Online-Portal, Telefon). Die Beratung der Vorschläge könnte in thematischen, an der Logik der Handlungsfelder orientierten Austauschformaten erfolgen. Neben Vertreter_innen der koordinierenden und fachlich-steuernden Stellen sind zivilgesellschaftliche Akteure hier maßgeblich einzubinden. Die im Verlauf des Verfahrens getroffenen Entscheidungen, insbesondere hinsichtlich der Ablehnung von Maßnahmenvorschlägen, sollten nachvollziehbar begründet werden.

5 Weitere Informationen

- Weiterführende Informationen und Beispiele zu Aktions- und Maßnahmenplänen finden Sie auf unserer Website:
<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/aktions-und-massnahmenplaene/>
- Einen guten Überblick bietet auch die Position Nr. 2 „Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention:
https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/positionen_nr_2_aktionsplaene_zur_umsetzung_der_un_behindertenrechtskonvention_01.pdf
- Darüber hinaus wird dem Thema „Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK“ in unserem Bericht „Wer Inklusion will, sucht Wege - Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland“ ein gesondertes Kapitel gewidmet:
https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Wer_Inklusion_will_sucht_Wege_Zehn_Jahre_UN_BRK_in_Deutschland.pdf#page=61
- Bezüglich des Rechts der Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen informiert die Publikation „Partizipation gewährleisten – eine Aufgabe für Staat und Politik“ der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention:
https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_27_Partizipation_gewaehrleisten.pdf

Bei Unklarheiten oder inhaltlichen Fragen, können Sie sich auch immer gerne an die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention wenden:

Deutsches Institut für Menschenrechte
Cathrin Kameni | Assistentin der Leitung der Monitoring-Stelle UN-BRK
Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-450
un-brk@institut-fuer-menschenrechte.de