



Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Berliner Maßnahmenplan zur UN-BRK weiterentwickeln

Empfehlungen zur Hälfte der Laufzeit

Position

Der Maßnahmenplan „Berlin Inklusiv 2020-2025“ wird derzeit durch die Landesregierung umgesetzt. Im kommenden Jahr steht ein Zwischenbericht zum Umsetzungsstand an. Um rechtzeitig Impulse für die Weiterentwicklung des Aktionsplans zu bekommen, ist eine Evaluation gegen Ende der Laufzeit zentral. Bei allen künftigen Schritten sollten Menschen mit Behinderungen umfassend beteiligt werden.

Am 20. Januar 2021 beschloss der Berliner Senat den Maßnahmenplan „Berlin Inklusiv“ zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und legte ihn dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme vor.¹ Seitdem gibt es in Berlin erstmals einen Aktionsplan², um den Vorgaben aus der UN-BRK nachzukommen. Strategische Handlungsprogramme wie Aktions- oder Maßnahmenpläne sind in der Politik derzeit alternativlos, um die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu erreichen: Kein anderes Instrument ist vergleichbar geeignet, die inhaltlich-programmatischen Vorgaben der UN-BRK umfassend aufzugreifen und unmittelbar in Regierungshandeln zu übersetzen. Aktuell nutzen alle Bundesländer Aktionspläne, darunter viele, die sich bereits im zweiten oder dritten Verfahren befinden. Es besteht damit ein großer Erfahrungsschatz, auf den Berlin zurückgreifen kann.

Der „Berliner Maßnahmenplan“ enthält Maßnahmen in 13 Handlungsfeldern, darunter etwa „Arbeit und Beschäftigung“, „Bildung“ und „Mobilität“. Der Plan ist ein Schritt in Richtung einer modernen behindertenpolitischen Planung, die sich nicht

mehr einzig als Aufzählung von Verwaltungsakten versteht, die Menschen mit Behinderungen betreffen, sondern mit zielgerichteten Maßnahmen versucht, Menschen mit Behinderungen in ihren konkreten Lebenslagen Inklusion und Selbstbestimmung im Sinne der UN-BRK zu ermöglichen.³ Folgende weitere Schritte sieht die Berliner Regierung im Kontext des Aktionsplans vor:

„Ziel ist es, nach der Hälfte der Laufzeit einen Zwischenbericht zur Umsetzung des Plans anzufertigen. Da sich die Politik von und für Menschen mit Behinderungen in einem stetigen und äußerst dynamischen Prozess befindet, sollten neue Erkenntnisse und Entwicklungen im laufenden Aktionsplan berücksichtigt werden, damit eine konstante Weiterentwicklung gewährleistet werden kann. Auch soll zu einem möglichst frühen Zeitpunkt ressortübergreifend entschieden werden, in welcher Form eine Evaluation als eigener Prozessschritt durchgeführt werden soll.“⁴

Die Monitoring-Stelle UN-BRK begrüßt alle vorgesehenen Schritte ausdrücklich. Im Folgenden schlägt sie vor, wie diese Vorhaben konkretisiert werden können, um die Umsetzung der UN-BRK durch den Aktionsplan zu fördern.

Partizipative Umsetzungsbegleitung in allen Verwaltungen

Die UN-BRK verpflichtet die Landesregierung, 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). Diese Vorgabe schließt auch den Aktionsplan mit ein.

Die einzelnen Senatsverwaltungen sollten ihre Fortschritte bei der Umsetzung transparent machen. Um die zivilgesellschaftlichen Organisationen bestmöglich einzubinden, sollten alle Senatsverwaltungen ein einheitliches Verfahren der Umsetzungsbegleitung einsetzen und stets offenlegen, in welchen Gremien wann, wo und wie über den Aktionsplan gesprochen wird.⁵

Berlins Verwaltung zeichnet sich durch eine gute Abdeckung mit behindertenpolitischen Beteiligungsgremien aus. 2021 wurden diese durch das neue Landesgleichberechtigungsgesetz noch einmal gestärkt. So besteht in jeder Senatsverwaltung mindestens eine regelmäßig tagende Arbeitsgruppe (AG) aus Verwaltung und Zivilgesellschaft zu den Belangen von Menschen mit Behinderungen. Die Koordinierungsstelle zur Umsetzung der UN-BRK in der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS), der sogenannte Focal Point, hat ein Verfahren vorgeschlagen, in welchem die Senatsverwaltungen halbjährlich beziehungsweise jährlich anhand eines Ampelsystems⁶ über den Umsetzungsstand des Aktionsplans berichtet. Dazu findet vorbereitend zur regulären AG-Sitzung eine kleinere Runde mit zwei bis drei Vertreter*innen der Zivilgesellschaft statt. Dort werden alle Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Verwaltung anhand eines Ampelsystems im Detail besprochen und eventuelle Anpassungen vordiskutiert; tauchen Fragen auf, klärt die Senatsverwaltung diese bis zur regulären AG-Sitzung. Am Ende dieser Runde entscheiden die zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen, welche Maßnahmen auch in der gesamten Arbeitsgruppe behandelt werden sollen. Das Modell eignet sich nach Einschätzung der Monitoring-Stelle hervorragend, um einerseits ausreichend Zeit für die detaillierte Beratung der Maßnahmen zu haben und andererseits die Gremien nicht zu überlasten. In der Senatsverwaltung Integration, Arbeit und Soziales wird es bereits angewandt. Eine Übernahme dieses Modells durch alle Senatsverwaltungen ist dringend zu empfehlen.

2023 umfassend zum Umsetzungsstand berichten

Der Zwischenbericht soll laut Plan zur Hälfte der Laufzeit erscheinen. Um 2023 einen aussagekräftigen Bericht vorzulegen, sollte die Landesregierung zügig mit der Erstellung beginnen. Es liegt nahe, dabei auf die im Rahmen der Umsetzungsbegleitung in den Arbeitsgruppen erstellten Übersichten zurückzugreifen. Der Zwischenbericht sollte nicht nur die Fortschritte bei den Maßnahmen abbilden, sondern auch Schwierigkeiten bei der Umsetzung aufzeigen sowie strategische Überlegungen zu deren Überwindung vorschlagen.

Öffnungsklausel nutzen

Der Aktionsplan enthält eine sogenannte Öffnungsklausel, in der die Landesregierung betont, „neue Erkenntnisse und Entwicklungen“ in der Behindertenpolitik auch im laufenden Plan berücksichtigen zu wollen.⁷ Diese Öffnungsklausel sollte genutzt werden, um bei dem vom UN-Fachausschuss angemahnten stockenden Abbau der Sondersysteme (Schulsystem, Werkstätten, Wohneinrichtungen etc.) nachzusteuern. Der aktuelle Aktionsplan enthält diesbezüglich keine ausreichenden Maßnahmen.

Seit der Erstellung des Berliner Aktionsplans sind im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und der Fluchtbewegungen infolge des Krieges in der Ukraine weitere menschenrechtliche Problemlagen aufgetreten, auf die das Land zügig reagieren muss. Die Krisen äußern sich nicht nur akut in überlasteten öffentlichen Systemen, sondern werden sich darüber hinaus langfristig negativ auf die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen auswirken, etwa durch die Folgen andauernder Isolation in Wohneinrichtungen oder durch die neue Notwendigkeit, eine große Zahl fremdsprachiger Menschen mit Behinderungen zu integrieren. Gerade hier ist ein vorausschauendes Planen für die nächsten beiden Jahre unbedingt erforderlich. Es liegt deshalb nahe, nach Erscheinen des Zwischenberichts den Aktionsplan um entsprechende Maßnahmen zu erweitern.

Evaluation menschenrechtlich ausgerichtet

Den Landesaktionsplan zum Ende der Laufzeit zu evaluieren, ist mittlerweile Standard. Neun Bundesländer sowie der Bund haben ihre Aktionspläne in den vergangenen Jahren auswerten lassen oder sind aktuell dabei.⁸ Die Evaluation sollte durch eine*n entsprechend qualifizierte*n externe*n Dienstleister*in erfolgen. Diese*r prüft die menschenrechtliche Eignung des Plans dahingehend, ob der Aktionsplan an der UN-BRK ausgerichtet ist, alle Rechte der UN-BRK adressiert und hinreichende Maßnahmen zur Umsetzung geplant sind. Darüber hinaus umfasst die Evaluation sowohl den Umsetzungsstand und die Wirksamkeit der Maßnahmen als auch eine Bewertung des Erstellungsprozesses und der Umsetzungsverfahren. An der Evaluation sollten Menschen mit Behinderungen beteiligt sein, sie sollte nach menschenrechtlichen Kriterien erfolgen und eigene empirische Elemente der Datenerhebung umfassen, die über die von staatlicher Seite zugeliferten Informationen hinausreichen. Die Evaluation eines Aktionsplans ist eine Grundlage und wertvolle Impulsgeberin für seine Fortschreibung. Um zu gewährleisten, dass Berlin den Aktionsplan 2025 idealtypisch weiterführen kann, sollten Ende 2024 erste Ergebnisse der Evaluation vorliegen; entsprechend müssen im Vorfeld die dafür nötigen Haushaltsmittel bereitgestellt werden.

Frühzeitige Fortschreibung auf Basis Teilhabebericht

Bei der Erstellung des ersten Berliner Aktionsplans fehlte es an einem einheitlichen Beteiligungsverfahren. Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen erfolgte durch jede Senatsverwaltung einzeln und mit unterschiedlicher Intensität und Qualität. Bei der Fortschreibung des Aktionsplans sollte ein einheitliches Verfahren sichergestellt werden, das Menschen mit Behinderungen umfassend beteiligt. Als Beispiel kann hier Hamburg dienen, das das Partizipationsverfahren zu seinem neuen Aktionsplan an eine externe Stiftung vergeben hat. Das erlaubte es der Landesverwaltung, sich auf die inhaltliche Gestaltung des neuen Plans zu konzentrieren.

Das Landesgleichberechtigungsgesetz sieht in § 20 Absatz 1 vor, dass der Senat alle zwei Jahre

zur Situation von Menschen mit Behinderungen und der Erreichung der Ziele des Gesetzes berichtet (Berliner Teilhabebericht). Im Koalitionsvertrag wurde die gesetzliche Vorgabe insofern präzisiert, dass dort im Sinne der aktuellen Best Practice eine externe Erstellung festgelegt wurde.⁹ Der Teilhabebericht erschien zuletzt 2021. Der nächste Bericht sollte konsequent an der UN-BRK ausgerichtet sein und gemäß der Verpflichtung aus Artikel 31 UN-BRK Daten zur Umsetzung aller Rechte der Konvention aufnehmen sowie bestehende Datenlücken schließen. Auch ein Fokusbericht zu einem Schwerpunktthema ist denkbar. Allerdings sollte vor der Fortschreibung des Aktionsplans ein umfassender Vollbericht erstellt werden, der die Grundlage für die Sachstandsbeschreibung in den Handlungsfeldern bildet. Der Erstellungsprozess sollte von einem wissenschaftlichen Beirat unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen begleitet werden. Ein solcher Bericht bildet die ideale Grundlage für die Fortschreibung des Aktionsplans, da menschenrechtliche Problemlagen, die der Teilhabebericht identifiziert, im Aktionsplan aufgegriffen und bearbeitet werden können. Die beiden Instrumente sollten daher so aufeinander abgestimmt werden, dass die Erkenntnisse aus dem Teilhabebericht für die Erstellung des neuen Aktionsplans genutzt werden können.

Empfehlungen

Berlin hat in den letzten Jahren mehrere Schritte gemacht, um die Vorgaben aus der UN-BRK umzusetzen. Im Gleichstellungsrecht nimmt Berlin mit dem neuen Landesgleichberechtigungsgesetz von 2021 im Ländervergleich eine Vorreiterstellung ein. Die Regelungen zur partizipativen Umsetzungsbegleitung des Aktionsplans, die von der Regierung selbst gesetzten Ziele zu seiner Weiterentwicklung und eine externe Vergabe des nächsten Teilhabeberichts erlauben es, bei der Umsetzung der UN-BRK weiter fortzuschreiten. Das Land ist nun aufgefordert, die genannten Projekte entschlossen anzugehen.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt der Berliner Landesregierung:

- 1 Die Umsetzung des Aktionsplans durch die Senatsverwaltungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen von Menschen mit Behinderun-

- gen begleiten zu lassen; dazu sollte einheitlich das von der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vorgeschlagene Verfahren genutzt werden;
- 2 zeitnah einen Zwischenbericht zum Umsetzungsstand des Aktionsplans zu veröffentlichen;
 - 3 die Öffnungsklausel des Aktionsplans zu nutzen, um neue Maßnahmen aufzunehmen; dies betrifft insbesondere Maßnahmen, die den strukturierten Abbau der Sondersysteme vorbereiten, sich mit den Ergebnissen der in 2023 anstehenden Staatenprüfung Deutschlands durch den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen befassen und neue menschenrechtliche Problemlagen aufgrund der Corona-Pandemie und der internationalen Fluchtbewegungen berücksichtigen;
 - 4 2024 die nötigen Haushaltsmittel einzustellen, um die menschenrechtliche Evaluation des Aktionsplans durch eine*n externe*n Dienstleister*in und unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen durchführen zu lassen;
 - 5 einen Teilhabebericht zur Situation von Menschen mit Behinderungen von externer Stelle wissenschaftlich erstellen zu lassen; ein umfassender Vollbericht sollte zur Fortschreibung des Aktionsplans vorliegen; anschließende Berichte könnten sich auch mit einem bestimmten Schwerpunktthema beschäftigen;
 - 6 die Fortschreibung des Aktionsplans unter Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse entschlossen anzugehen und wirksame Verfahren zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu entwickeln.

-
- 1 Die Umsetzung der Maßnahmen hatte zu diesem Zeitpunkt bereits begonnen. Einige Senatsverwaltungen arbeiteten seit Anfang 2020 an der Umsetzung, wenngleich der endgültige Senatsbeschluss erst 2021 vorlag.
 - 2 Während die Monitoring-Stelle mit dem Begriff „Aktionsplan“ arbeitet, verwendet das Land Berlin die Bezeichnung „Maßnahmenplan“. Zur Vereinfachung verwendet diese Position den Begriff Aktionsplan.
 - 3 Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): „Berlin Inklusiv“ Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Drucksache 18/3353). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S.4.
 - 4 Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021): „Berlin Inklusiv“ Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin, S.139.
 - 5 Striek, Judith / Kurbjewit, Frieder (2021): Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Berlin. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S.14. Siehe außerdem: UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (2018) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens, UN Doc. CRPD/C/GC/7.
 - 6 Für die Beteiligten wird anhand einer Codierung mit Ampelfarben schnell ersichtlich, ob Maßnahmen nach Plan umgesetzt werden, es Verzögerungen und Anpassungsbedarf gibt oder die Umsetzung Probleme bereitet.
 - 7 Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021): „Berlin Inklusiv“ Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin, S.140.
 - 8 Hessen (2013), Bund (2014), Thüringen (2016), Bayern (2016), Mecklenburg-Vorpommern (2018), Bremen (2019), Baden-Württemberg (2021), Schleswig-Holstein (2020), Brandenburg (2022), Niedersachsen (2022).
 - 9 Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Berlin und DIE LINKE. Landesverband Berlin über die Bildung einer Landesregierung für die Legislaturperiode 2021-26. (2021) S.32.

Impressum

Position Nummer 26 | Oktober 2022 | ISSN 2509-3037 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0 | Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Frieder Kurbjewit



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

Das Institut

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