

Evaluationsbericht
der Monitoring-Stelle zur UN-
Behindertenrechtskonvention

zum Hessischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-
Behindertenrechtskonvention

Kurzdarstellung mit Empfehlungen

Erstellt im Auftrag der Hessischen Landesregierung

Eingereicht am: 09.12.2013

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzdarstellung	1
1.1	Gesamtbewertung	2
1.2	Politischer Rückhalt und politische Impulse	3
1.3	Der institutionelle Rahmen	4
1.4	Zivilgesellschaft	7
1.5	Der Hessische Aktionsplan	8
1.6	Umsetzung	15
1.7	Fortentwicklung	15
1.8	Partizipation	18
1.9	Bewusstseinsbildung	22
1.10	Transparenz	22
2	Empfehlungen	25
2.1	Politischer Rückhalt und politische Impulse	25
2.2	Der institutionelle Rahmen zur Umsetzungssteuerung und Fortentwicklung ..	26
2.3	Zivilgesellschaft	27
2.4	Der Hessische Aktionsplan	27
2.4.1	Überarbeitungs- und Handlungsbedarfe	27
2.4.2	Fortentwicklung	28
2.4.3	Entscheidung über Prioritäten der Fortentwicklung	31
2.5	Partizipation	31
2.6	Bewusstseinsbildung	32
2.7	Transparenz	33

1 Kurzdarstellung

Die Hessische Landesregierung hat in Folge des Landtagsbeschlusses im Dezember 2009 nach mehreren Jahren intensiver Arbeit im August 2012 den „Hessischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ (im Folgenden der Aktionsplan) in Kraft gesetzt. Seither befindet sich das Vorhaben in der Umsetzungsphase. Eine Fortentwicklung ist ausdrücklich über die bereits zurückliegende Wahlperiode in Hessen hinaus vorgesehen.

Im April 2013 hat das Hessische Sozialministerium die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention beauftragt, einen Evaluationsbericht zu erstellen. Die Monitoring-Stelle ist nach dem Mandat der UN-BRK die unabhängige Stelle in Deutschland, welche mit der Umsetzungsbegleitung in Bund und Ländern beauftragt ist.

Der nunmehr erteilte spezifische Evaluationsauftrag in Bezug auf den Hessischen Aktionsplan umfasste sowohl eine Untersuchung des Aktionsplans in seiner veröffentlichten Form unter Einbeziehung von dessen Entstehungsgeschichte als auch eine Befassung mit der Umsetzungssteuerung und Fortentwicklung des Plans.

Die Evaluation des Hessischen Aktionsplans sollte nicht nur auf den dokumentierten Abläufen und Strukturen (unter anderem auf Dokumenten, die von der Stabsstelle zugänglich gemacht worden sind) beruhen, sondern auch die Positionen der Beteiligten berücksichtigen. Daher wurden mit Hilfe von **Experteninterviews** und einem standardisierten Fragebogen qualitative und quantitative Daten erhoben und in die Bewertung einbezogen.

Im Mai 2013 wurden je fünf Interviews mit Akteuren aus Staat und Zivilgesellschaft durchgeführt.¹ Insgesamt wurden 13 Personen befragt, da einige Gespräche mit zwei Personen geführt wurden, davon waren sechs Personen männlich und sieben weiblich. Zehn Befragte waren als Mitglieder des Arbeitsausschusses direkt an der Entstehung des Aktionsplans beteiligt oder zumindest im weiteren Sinne damit befasst. Drei der Befragten waren an der Entstehung des Aktionsplans nicht beteiligt, sind aber nun im Umsetzungsprozess mit dem Plan befasst. Bei der Auswahl der

¹ Die Namen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner und Einzelheiten aus den Gesprächen werden in diesem Bericht nicht bekannt gegeben. Durch die Zusicherung von Anonymität kann die Bereitschaft und Offenheit der Befragten erhöht werden und so zu einer höheren Qualität des Datenmaterials führen.

zivilgesellschaftlichen Akteure wurde darauf geachtet, dass diese die Perspektive von Menschen mit Behinderungen vertreten. So waren drei der fünf Interviewpartnerinnen und Interviewpartner aus der Zivilgesellschaft Vertreter eines Selbsthilfeverbandes und dabei selbst Menschen mit Behinderungen.

Es wurde zusätzlich eine **Fragebogenerhebung** durchgeführt. Der Fragebogen ist dem Anhang zu entnehmen. Die Abfrage erfolgte im klassischen Papierverfahren. In einem Fall ist der Fragebogen in einem digitalen, barrierefreien Format zur Verfügung gestellt worden. Für die Abfragen wurden auf Grundlage einer umfangreichen Akteurs-Analyse 100 Akteure in Hessen identifiziert, die zur Mitwirkung an dieser Erhebung eingeladen worden sind. Mittels dieser gezielten Vorauswahl (theoretisches Sampling) wurde versucht, das breite Spektrum der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure in Hessen abzubilden. Durch das theoretische Sampling handelt es sich hier nicht um eine repräsentative Studie.

1.1 Gesamtbewertung

Es ist positiv zu bewerten, wenn sich eine Landesregierung der Aufgabe annimmt, die Umsetzung der UN-BRK in ihrem Land systematisch anzugehen und sie sich mit dem Instrument des Aktionsplans eines nachhaltigen Ansatzes bedient, der gleichermaßen den Ansprüchen der UN-BRK genügen und sich an darüber hinausgehenden spezifischen Anforderungen messen lassen muss.

In Bezug auf den Aktionsplan ist es der Hessischen Landesregierung auf der ersten Stufe des Vorhabens gelungen, einen komplexen Prozess in Sinne eines Lern- und Arbeitsprozesses zu organisieren und die erkannten Handlungsnotwendigkeiten in einem Plan zusammenzuführen. Die Verständigung über ein gemeinsames Anliegen trotz unterschiedlicher Sichtweise und divergierender Interessen ist gewachsen und der Aufbau einer Basis, die die unterschiedlichen Arbeitskulturen von Staat und Zivilgesellschaft zusammenbringt, wird erkennbar. Außerdem hat die Landesregierung den Rahmen für die weitere Umsetzung der UN-BRK vorgeprägt und eine gute Grundlage gelegt, auf der in Folge Umsetzung und Fortentwicklung aufbauen können.

Die Bewertung kann sich zum Teil auch auf die erhobenen Daten stützen. Die Datenerhebungen (Fragebogenabfrage, Interviews) allerdings bieten nur in wenigen Punkten ein einheitliches Bild, vielmehr spiegeln sie verschiedene Meinungen und Haltungen zu den Untersuchungsgegenständen wider. Das Meinungsspektrum ist weit und die Befunde müssen jenseits eines einfachen Dualismus von Staat und Zivilgesellschaft interpretiert werden.

1.2 Politischer Rückhalt und politische Impulse

Das Vorhaben eines Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK ist auf dieser ersten Stufe politisch und gesellschaftlich sowohl im Bereich der Verwaltung, des Parlaments als auch in der Zivilgesellschaft gut verankert worden. Das Projekt genießt besonderen Rückhalt in der Landesregierung (siehe Vorworte zum Aktionsplan), der sich etwa darin zeigt, dass sich nunmehr eine Interministerielle Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären auch in der anbrechenden Legislatur regelmäßig mit dem Umsetzungsstand befassen soll.

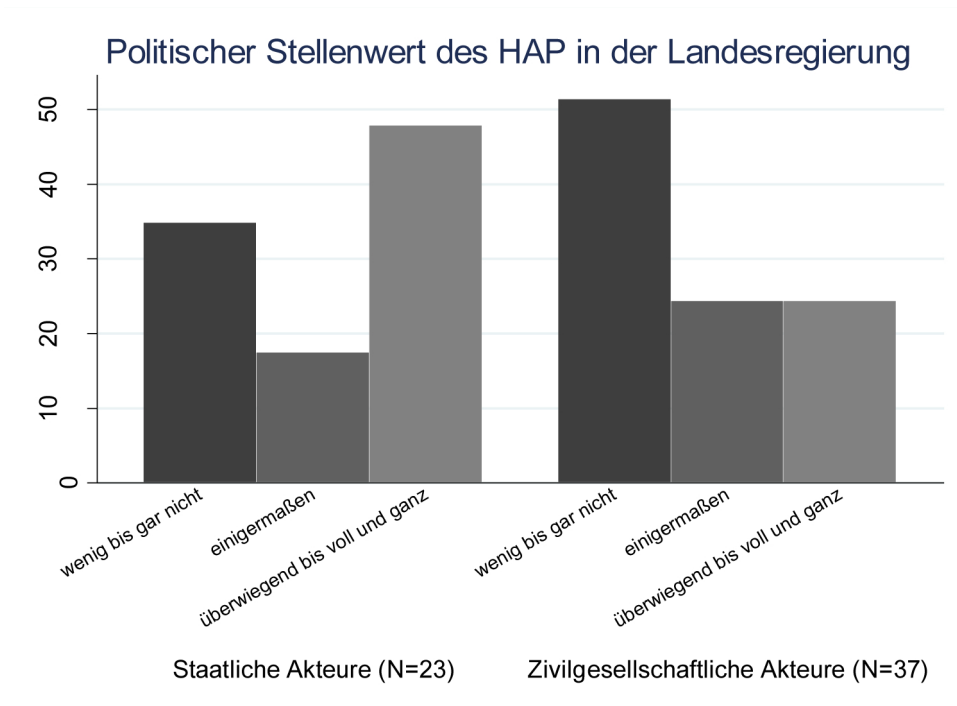
Dass bei diesem Projekt der politische Wille überdies auch die Umsetzungssteuerung des jetzigen Plans sowie die inhaltliche und qualitative Fortentwicklung des Plans einbezog, spiegelt - in Anbetracht der Größe der Aufgaben, die bundesweit und damit auch in Hessen mit der Umsetzung der UN-BRK erkennbar wird - eine angemessene politische und gesellschaftliche Weitsicht wider.

Dieser Aspekt wird auch in den von der Monitoring-Stelle durchgeführten Interviews angesprochen; ein Vertreter aus dem zivilgesellschaftlichen Spektrum bringt das mit seinen Worten zum Ausdruck:

„Und was aber auch noch ein positiver Aspekt ist, es war von Anfang an glaubhaft, auch von der Stabsstelle und von der Landesregierung, vertreten, dass es ein langfristiger Prozess werden wird und dass es auch weitergeht.“

In diesen Zusammenhang passt auch, dass das Land Hessen in diesem frühen Stadium von unabhängiger Seite eine fachliche Einschätzung dazu ersucht, wie der Prozess in der ersten Phase gelaufen ist und welche Anregungen für die Umsetzung gegeben werden können. Dies steht für den politischen Willen, die über den Aktionsplan geleistete Umsetzung der UN-BRK als einen auf Verbesserung angelegten anspruchsvollen Arbeitsprozess zu gestalten. Das ist ein wichtiges Zeichen für die anderen Bundesländer, aber auch für private Akteure, die die Umsetzung mittels Aktionsplänen verfolgen.

Aus Sicht der mittels Fragebogen befragten Akteure fällt jedoch die Beurteilung des politischen Rückhalts gemischt aus: 51 Prozent der zivilgesellschaftlichen Akteure bescheinigten dem Hessischen Aktionsplan einen geringen Stellenwert in der Landesregierung, wohingegen 48 Prozent der staatlichen Akteure (eher) davon ausgingen, dass der Plan einen hohen Stellenwert in der Landesregierung hat.



1.3 Der institutionelle Rahmen

In den ersten Jahren bis zur Verabschiedung des Plans und bis in die heutige Phase der Umsetzung und Fortentwicklung ist erreicht worden, einen spezifischen und tragenden institutionellen Rahmen zu schaffen, mit dem es möglich ist, die mannigfaltigen Aufgaben der Zukunft anzugehen. Für die Umsetzungssteuerung und Fortentwicklung kommt der neu eingerichteten **Lenkungsgruppe** in überzeugender Weise eine Schlüsselstellung zu.

Wichtiges Element des institutionellen Rahmens ist die bereits erwähnte **Interministerielle Arbeitsgruppe** unter Beteiligung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären, mit der das Projekt auf einer hohen politischen Ebene verzahnt wird.

Eine wichtige Rolle in der Umsetzungs- und Fortentwicklungsphase des Aktionsplans kommt der **Beauftragten der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen** zu. Sie nimmt ihr Mandat unabhängig, weisungsungebunden und ressortübergreifend wahr und wird selbst vom Behindertenbeirat beraten. Die allgemeinen Anforderungen an die Beauftragte sind seit Inkrafttreten der UN-BRK

generell gewachsen.² Ihr kommt in Bezug auf die mit dem Aktionsplan verbundenen Prozesse überdies die spezifische Gewährsfunktion zu, die Rechte und Interessen von nicht-repräsentierten Gruppen einzuführen und hochzuhalten. Da sie nicht auf der Basis einer hauptamtlichen Struktur arbeitet, ist von einer erheblichen Belastung auszugehen.

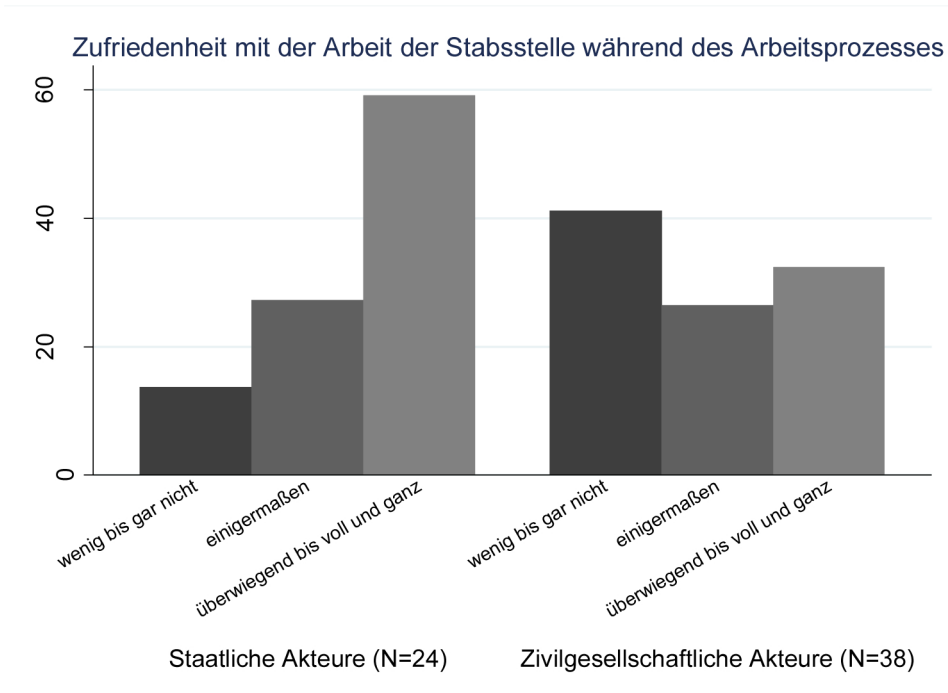
Entscheidend für den bisherigen Erfolg in Bezug auf den Aktionsplan war die Einrichtung der **Stabsstelle beim Hessischen Sozialministerium**.

Die Besonderheit der Hessischen Lösung besteht darin, eine Stelle zu schaffen, die aus der engeren Fachverwaltung gelöst ist und eine insgesamt hervorgehobene Stellung erhält. Das erlaubt, die Umsetzung der UN-BRK innerhalb der Landesregierung in der Breite zu thematisieren. Dieser institutionelle Ansatz mit dieser Bezeichnung ist bundesweit relativ einzigartig und stellt sich für das Thema der UN-BRK, das innerhalb einer Landesregierung eine fachübergreifende Bearbeitung erfordert, als eine sehr gute institutionelle Lösung dar. Aus der Logik einer zuständigkeitsübergreifenden Themen- und Aufgabenstellung wäre es auch folgerichtig, die Stabsstelle in der Staatskanzlei zu verorten.

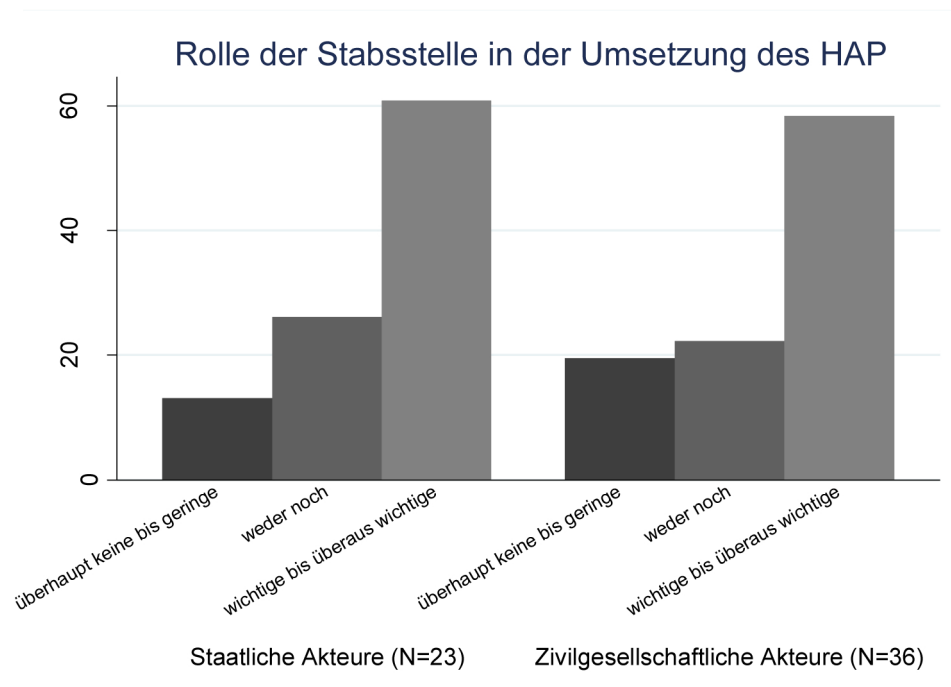
Ohne die Stabsstelle wäre es der Hessischen Landesregierung wohl nicht gelungen, das Vorhaben des Aktionsplans soweit zu bringen. Auch die Datenerhebungen brachten hervor, dass die Stabsstelle als Einrichtung Zustimmung bis Anerkennung bei den Akteuren erfährt:

Die Befragung mittels Fragebogen ergab, dass 59 Prozent der staatlichen Akteure mit der Arbeit der Stabsstelle in der Organisation des Entstehungsprozesses zufrieden waren. Auf Seiten der Zivilgesellschaft überwog noch leicht ein negatives Urteil: 41 Prozent gaben an, mit der Stabsstelle wenig bis gar nicht zufrieden zu sein.

² Vgl. Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Hg.) (2012): Vorschläge zur Reform des Behindertengleichstellungsrechts in Bund und Ländern im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Vorschlaege_zur_Reform_des_Behindertengleichstellungsrechts_in_Bund_und_Laendern_im_Lichte_der_UN-BRK.pdf (Stand: 05.12.2013)



Gleichwohl wurde der Stabsstelle im Hinblick auf die Umsetzung mehrheitlich sowohl von zivilgesellschaftlichen Akteuren (58 Prozent) als auch von staatlichen Akteuren (61 Prozent) eine wichtige bis überaus wichtige Rolle zugesprochen.



Die Stabsstelle nimmt für das Vorhaben zentrale Aufgaben wahr. Sie ist die Kompetenzstelle für die UN-BRK innerhalb der Landesregierung: Sie bildet den Knotenpunkt für Kommunikation und koordiniert die Prozesse bezüglich der Umsetzung und Fortentwicklung des Aktionsplans. Ihre Tätigkeiten tragen zur Bewusstseinsbildung sowohl nach innen (Ministerien und Landesregierung) als auch nach außen (Zivilgesellschaft) bei, und sie moderiert und vermittelt nach allen Seiten.

Vor dem Hintergrund des hiesigen Befunds allerdings ist die Frage offen, ob die Stabsstelle in Zukunft stärker auch die Aufgabe einer Eingangsstelle übernehmen sollte, also einer Stelle, die die Qualität der Maßnahmen prüft und über deren Aufnahme in den Plan entscheidet. Diesbezüglich offenbart sich im Entstehungsprozess eine Zurückhaltung. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Stabsstelle in Anbetracht der wachsenden Kommunikations- und Koordinationsleistungen mit hinreichend Personal- und Sachmitteln ausgestattet ist.

Die Funktion des **Hessischen Focal Points**, den die UN-BRK für jede Regierung vorsieht (Artikel 33 Absatz 1 UN-BRK), üben in Hessen die Stabsstelle und das Hessische Kultusministerium (Referat II.3 des Kultusministeriums) aus. Ein Focal Point ist eine in der Verwaltung möglichst hochrangig angesiedelte Stelle, die als Kompetenz- und Koordinationsstelle wirkt und in dieser Funktion auch nach innen und nach außen auskunftsfähig und rechenschaftspflichtig ist.³ Wenn in allen Ministerien Stellen benannt werden, steht in der Regel einem Ministerium die Federführung zu. Die eigenständige Bedeutung des Focal Points - etwa in Bezug auf die über den Aktionsplan hinausgehende Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention - hat sich im Zuge der hiesigen Untersuchung genauso wenig erschlossen wie die hessische Konstruktion, den Focal Point auf zwei Ressorts aufzuteilen.

1.4 Zivilgesellschaft

In Hessen besteht eine vielfältige Zivilgesellschaft. Zahlreiche Organisationen und Vertreterinnen und Vertreter zeigten in der Entstehungsphase zum Aktionsplan ein

³ Vereinte Nationen (Hg.) (2009): Thematische Studie des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte über die Struktur und Funktion zur Implementierung und zum Monitoring der UN-Behindertenrechtskonvention. UN Doc. A/HRC/13/29 vom 22. Dezember 2009; Deutsches Institut für Menschenrechte (2008): Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll: ein Beitrag zur Ratifikationsdebatte (Policy Paper, 9). Autor: Aichele, Valentin. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 9.

großes Interesse und brachten sich aktiv ein. Die Zivilgesellschaft ist das Fundament einer weiterreichenden Partizipation und damit eine wichtige Säule auch für die Umsetzung und Fortentwicklung.

Im Verlauf des Prozesses kam es offenbar zu einer Verbundenheit der Vertreterinnen und Vertreter der Behindertenverbände untereinander, wie folgende Einschätzung eines Akteurs der Zivilgesellschaft zeigt:

„Da gab es auch eine große Solidarität unter den Verbänden, auch dass die Materialien so versendet werden, dass alle Betroffenen auch damit arbeiten können und auch in dem Arbeitsausschuss, dass es technische Gerätschaften gab, dass auch die Gehörlosen sich beteiligen konnten.“

Außerdem kam im Rahmen der Befragungen Kritik über den Umgang mit Informationen innerhalb der Verbände zu Tage. So ergab die Datenerhebung auch Hinweise darauf, dass die Kommunikation und der Informationsaustausch innerhalb einzelner Verbände nicht immer gewährleistet waren.

Durch die Datenerhebung und die eigene Analyse ist deutlich geworden, dass bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen im Aktionsplan nicht explizit erwähnt werden und/oder in dessen Erarbeitung nicht involviert waren. Ein möglicher Grund hierfür könnte sein, dass bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen in Hessen nicht organisiert sind beziehungsweise keine gesellschaftlichen Fürsprecher haben. Dieser Befund gibt Anlass zur Prüfung, wie kleine oder nicht organisierte Gruppen stärker in den Prozess kommen beziehungsweise wie deren Interessen eingeführt werden können. Die gute Zusammenarbeit in der Zivilgesellschaft wurde vom wachsenden Sinn für das allgemein menschenrechtliche und damit gruppen- und sektorenübergreifende Anliegen getragen. Das ist eine positive Entwicklung, die noch gestärkt werden könnte.

1.5 Der Hessische Aktionsplan

Der hessische Aktionsplan ist insgesamt 215 Seiten stark und umfasst 20 Kapitel. Dazu kommen fünf Vorworte sowie im Anhang der Beschluss des Hessischen Landtags Drs.-Nr. 18/1673, eine Übersicht über Informationsmaterialien der Hessischen Landesregierung und ein Glossar.⁴

⁴ Hessisches Sozialministerium (Hg.) (2012): Hessischer Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Wiesbaden: Referat Öffentlichkeitsarbeit

Der Plan spricht zahlreiche Themen an und listet zahlreiche Maßnahmen, die in tabellarischen Übersichten aufgenommen worden sind.

Positiv fällt dabei zunächst die Vielfalt der Zugänge zu wichtigen Themenfeldern auf, wie etwa die Kapitel über spezifische Gruppen (etwa Menschen mit Behinderungen im Seniorenalter, Frauen mit Behinderungen und Menschen mit Behinderung und Migrationshintergrund)⁵ sowie zu allgemeinen Themen (wie Bewusstseinsbildung oder über Recht und Verwaltungshandeln)⁶. Es erfahren vor allem die Themen Bewusstseinsbildung, Zugänglichkeit, Familie, Bildung und Arbeit besondere Gewichtung.

Gleichzeitig ist zu erkennen, dass im Vorfeld beziehungsweise im Zuge der Erstellung des Hessischen Aktionsplans keine **Bestandsaufnahme im Sinne einer wissenschaftlichen Problemanalyse** und systematischen Befassung mit den Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen („baseline study“) durchgeführt wurde.⁷ Die Ziele und Maßnahmen des Aktionsplans sind daher nicht auf der Grundlage einer problemorientierten Befassung mit den Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen entwickelt worden.

Folgende Fragen scheinen diesbezüglich eine Orientierung zu bieten: Welches sind die schwerwiegenden menschenrechtlichen Probleme in Bezug auf die Einhaltung und Umsetzung der Rechte in Hessen? Welches sind die Gruppen von Menschen mit Behinderungen, deren Rechtsgewährleistung in Hessen vergleichsweise extrem unter Druck ist? Welche staatlichen Maßnahmen können Abhilfe schaffen? Welche Meilensteine („Benchmark“) werden gesetzt?

Eine Besonderheit stellt der **Zuschnitt des hessischen Plans** dar, der Maßnahmen beziehungsweise Darstellungen nichtstaatlicher Stellen integriert. Der Anspruch, abzubilden, dass die UN-BRK ganz Hessen bewegt und ein gesellschaftspolitisches Projekt ist, findet sich bereits im Titel des Plans „Hessischer Aktionsplan“ (nicht etwa „Aktionsplan der Landesregierung“) wieder. So ist die Entscheidung, den Zuschnitt des etatistischen Modells um Elemente gesellschaftlicher Akteure zu erweitern, bewusst getroffen worden.⁸

⁵ Hessisches Sozialministerium (Hg.) (2012), S. 140 ff., S. 146 ff., S. 152 ff.

⁶ Hessisches Sozialministerium (Hg.) (2012), S. 21 ff., S. 27 ff.

⁷ Vgl. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Hg.) (2002): Handbook on National Human Rights Plans of Action. New York: United Nations, S. 61 ff.

⁸ Vgl. Hessisches Sozialministerium (Hg.) (2012), S. 115 ff., 120 ff., 192 ff. und 199 ff.

Zwar hat die Chance, sich im Plan darzustellen, für diese Akteure Anreize zur Befassung mit der UN-BRK gesetzt. Aus hiesiger Sicht jedoch ist die Aufnahme von Maßnahmen bzw. Ausführungen nichtstaatlicher Akteure im Maßnahmenteil kritisch zu sehen und bringt Probleme mit sich. Was ist mit den anderen Akteuren, die nicht zu Wort kommen? Warum fiel die Auswahl auf diese Akteure?

Über den Zuschnitt des Aktionsplans bezüglich der Autorenschaft bestand überdies in den Interviews Uneinigkeit zwischen den Akteuren. Für einige konnte im Entstehungsprozess nicht abschließend geklärt werden, wer als Urheber des Aktionsplans gelten soll, wie die folgenden Zitate illustrieren. So gibt ein staatlicher Akteur an:

„Wir haben den immer verstanden als gemeinsamen Aktionsplan der Beteiligten des Landes Hessen. Wir haben auch den Auftrag des Parlamentes nie als staatlichen Aktionsplan genommen“.

Demgegenüber sagt ein zivilgesellschaftlicher Vertreter aus:

„Also der Aktionsplan ist kein Aktionsplan der Behindertenorganisationen, sondern es ist ein Aktionsplan der hessischen Landesregierung“.

Eine Befragte stellt rückblickend fest, es sei

„auch nicht so ganz klar gewesen [...] von Anfang an: Ist das jetzt ein Aktionsplan des Landes [...] oder ein Aktionsplan aller Beteiligten?“

Ein gewichtiges Argument für einen engen, auf staatliche Maßnahmen beschränkten Zuschnitt jedoch ist, dass andernfalls die Kategorien zwischen der menschenrechtlichen Verpflichtung des Staates einerseits und der gesellschaftlichen Verantwortung für die Menschenrechte andererseits zu sehr verschwimmen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Zuschnitt nicht stärker dem Modell eines staatlichen Aktionsplans angepasst werden sollte. Im gleichen Zuge sollten andere Wege gesucht werden, nichtstaatliche Akteure für die Beteiligung und eine eigene Umsetzung der UN-BRK zu motivieren, eine Verzahnung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten mit dem Aktionsplan herzustellen und die Schnittstellen zwischen Staaten und Zivilgesellschaft produktiv zu bearbeiten.

Der Menschenrechtsansatz erfordert überdies, streng auf den staatlichen Verpflichtungen, die sich aus der UN-BRK ergeben, aufzubauen. Die Monitoring-Stelle zur UN-BRK unterstützt daher den Ansatz, den Zuschnitt von staatlichen Aktionsplänen am etatistischen Modell auszurichten.

Eine wichtige Frage allerdings ist die nach der **Art der Maßnahmen**. Mit dem Plan verbindet sich die Absicht, ihn als „Arbeits-, Informations- und Innovationsplan“ anzulegen.⁹ Dieser konzeptionelle Ansatz ermöglichte der Landesregierung die Aufnahme bereits existierender Maßnahmen und Aktivitäten in den Maßnahmenkatalog, die staatlicherseits bereits laufen oder zu den laufenden Tätigkeiten gehören.

Die Leistung dieses Plans besteht darin, die vielfältigen Maßnahmen unter dem Dach des Aktionsplans zusammenzuführen. Dabei wurde auf die freiwillige Zuarbeit unterschiedlicher Akteure gesetzt, was wohl das Interesse am Projekt und die Beteiligungsbereitschaft beförderte. So baut der Plan stark auf den in Hessen bereits vorhandenen Handlungsvorhaben auf. Die Aussagen der interviewten Personen lassen darauf schließen, dass dies zum Teil nicht den Erwartungen entsprach:

„Also das ist auch sehr stark aufgefallen, dass im Aktionsplan viele Maßnahmen drinstanden, die es eigentlich auch schon gibt.“

Damit ist ein zentraler Punkt über die **qualitativen Anforderungen an Maßnahmen** aufgeworfen sowie darüber, wer über die Aufnahme von Maßnahmen in den Aktionsplan entscheidet. Es stellen sich also a) formale, einschließlich prozessbezogene Anforderungen und b) inhaltliche Anforderungen, die sich in diesem Zusammenhang aus der UN-BRK ergeben.

Die Fragen zu den qualitativen Anforderungen haben im Rahmen der Entstehung auch Raum bekommen. Es sind Antworten entwickelt worden, die sich aus der Entstehungsgeschichte heraus gut nachvollziehen lassen und von Rahmenbedingungen, wie etwa zeitlichen Vorgaben, geprägt sind. Es ist die Aufgabe einer Evaluation, diesen wesentlichen Gesichtspunkten nachzugehen:

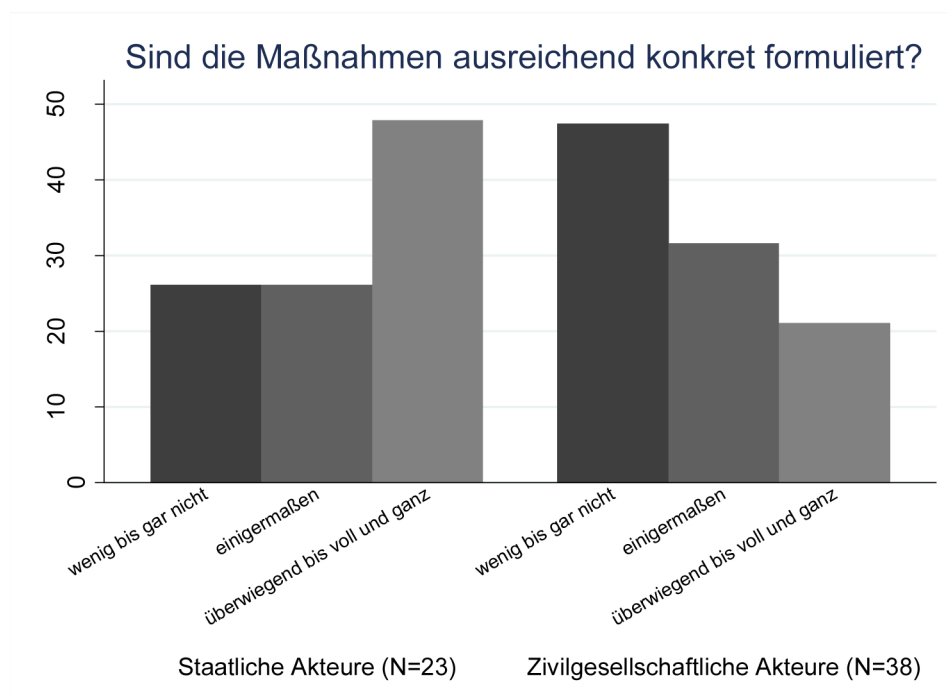
Aktionspläne sollten im Sinne von Klarheit und Überprüfbarkeit Voraussetzungen schaffen, um den Grad der Zielerreichung während des Umsetzungsprozesses zu beurteilen. Erforderlich sind daher, ausgehend vom Wissen über den Stand der Dinge: mess- und überprüfbare Angaben zum Sollzustand mit Zeitangabe (Benchmark), Angaben zur Ausführungsverantwortung und die Klärung von Budgetfragen sowie Berichtspflichten und -zeiträumen.¹⁰ Ein Aktionsplan sollte verdeutlichen, welche spezifischen Ziele wann erreicht werden sollen und welche

⁹ Hessisches Sozialministerium (Hg.) (2012), S. 20.

¹⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2010): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Positionen Nr. 2 der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Autor: Palleit, Leander. Berlin. S. 4.

Zwischenziele auf dem Weg dorthin mit welchen konkreten Maßnahmen bis zu welchem Zeitpunkt zu verwirklichen sind.¹¹ Nicht alle der im Aktionsplan gelisteten Maßnahmen erfüllen diese Anforderungen.¹²

Abgeschwächt spiegelt auch die Datenerhebung diese Einschätzung wider. So beurteilten die Teilnehmenden der Fragebogenerhebung die Klarheit und Überprüfbarkeit des Aktionsplans kritisch: 47 Prozent der Befragten auf zivilgesellschaftlicher Seite hielten die Maßnahmen für nicht konkret genug formuliert wohingegen dieser Meinung nur 26 Prozent der Befragten aus dem staatlichen Bereich waren.



Überdies fällt auf, dass im Hessischen Aktionsplan die Grundsatz- und Maßnahmenziele nicht erkennbar aus den Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen in Hessen abgeleitet wurden. Dies zeigt sich auch daran, dass die Grundsatzziele im Aufbau der Kapitel vor den so bezeichneten Bestandsaufnahmen beschrieben werden. Hier macht sich das Fehlen einer systematischen und wissenschaftlichen Bestandsaufnahme über die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen im Bundesland bemerkbar.

¹¹ Ebd.

¹² Siehe zum Beispiel Maßnahme 4.5.3 mit dem Ziel der „Schaffung ausreichender Wohnangebotsmöglichkeiten“, Hessisches Sozialministerium (Hg.) (2012), S. 55.

Auf der inhaltlichen Ebene geht es darum, zu gewährleisten, dass die im Plan getroffenen Aussagen und Maßnahmen dazu beitragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten und in diesem Zuge auch gerade die spezifischen staatlichen Verpflichtungen (Achtungs-, Schutz- oder Gewährleistungsverpflichtungen) zu erfüllen.

Dass der Aktionsplan dieser Anforderung nicht uneingeschränkt entspricht, soll an einem Beispiel illustriert werden. Das Kapitel 14 des Aktionsplans etwa befasst sich mit den Bedingungen der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Dabei wird auf den barrierefreien Zugang zu den Wahlen eingegangen, jedoch wird der gesetzliche Ausschluss spezifischer Gruppen von Menschen mit Behinderungen vom Hessischen Wahlrecht¹³ nicht thematisiert. In Anbetracht dessen, dass diesbezüglich gesetzlicher Handlungsbedarf erkannt werden muss¹⁴, wären hier Ausführungen zu erwarten gewesen.

Für die Fortentwicklung stellt sich die Frage, mittels welcher Wege und Vorkehrungen Maßnahmen anhand der beschriebenen Anforderungen geprüft werden sollen und wie über die Aufnahme in den Aktionsplan entschieden werden soll.

Auch im Hinblick auf eine sinnvolle Begrenzung und Priorisierung im Folgeprozess der Fortentwicklung sollten Maßnahmen auf solche Kriterien hin geprüft werden. Die Diskussionen über die formalen und inhaltlichen Anforderungen sowie darüber, ob vorgeschlagene Maßnahmen diesen Anforderungen entsprechen, sollten in der Lenkungsgruppe geführt werden. Die Stabsstelle könnte im Vorfeld der Lenkungsgruppe eine Art Clearing-Funktion (im Sinne der Vorprüfung und Entscheidungsempfehlung) übernehmen.

Der Hessische Aktionsplan sieht eine Überprüfung der Landesnormen hinsichtlich der **erforderlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarfe (Normenprüfung)** vor und benennt darüber hinaus einige Maßnahmen, die die Änderung gesetzlicher Grundlagen beinhalten.¹⁵ Es ist sehr überzeugend, diese Vorhaben mit in den Aktionsplan aufzunehmen. Mit diesen Aussagen und mit der begonnenen Koordinierung der Normenprüfung durch die Interministerielle Arbeitsgruppe zeigt die

¹³ Vgl. Paragraf 3 Landtagswahlgesetz Hessen (Gesetz über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen - LWG, GVBl. I 2006, 110)

¹⁴ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2011): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland (Policy Paper, 18). Autor: Palleit, Leander. Berlin.

¹⁵ Vgl. Hessisches Sozialministerium (Hg.) (2012), S. 45, Maßnahme 4.1.1; S. 137, Maßnahme 7.2.4; S. 174

Landesregierung die begrüßenswerte Bereitschaft, die landesrechtlichen Regelungen am Maßstab der UN-BRK zu prüfen und die rechtlichen Rahmenbedingungen weiter zu entwickeln. Diese Normenprüfung ist ein sehr anspruchsvolles Unternehmen, das in den fachlichen Anforderungen und der Intensität nicht unterschätzt werden sollte.¹⁶

In Bezug auf die wichtige Frage der **Schnittstellen** hebt sich der Plan konzeptionell im Vergleich zu anderen Plänen im Bundesgebiet positiv ab. Unter Schnittstellen sind die Grenzen von divergierenden Zuständigkeiten (unterschiedlicher staatlicher Träger) gemeint, ohne deren Koordination und deren Zusammenwirken in ein und dieselbe Richtung eine erfolgreiche Politikgestaltung in vielen Handlungsfeldern nicht möglich ist. Diesbezüglich wird im Hessischen Aktionsplan besondere Umsicht an den Tag gelegt, die Schnittstellen zu den Kommunen in Hessen (S. 182 ff.) und anderen staatlichen (Bund) und supranationalen Ebenen (S. 185 ff.) mit aufzugreifen. Die Schnittstellen machen der Sache nach im Rahmen der Umsetzung eine besondere Beachtung erforderlich und werden hier jedenfalls in Teilen klug angesprochen.

Von einer Schnittstelle im praktischen Sinne (nicht im Sinne abgegrenzter Zuständigkeiten im formalen Sinne) kann auch zwischen Staat und Zivilgesellschaft gesprochen werden, weil hier ein Zusammenwirken ebenfalls die erfolgreiche Umsetzung bedingt. Diese wichtige Erkenntnis spiegelt sich im Plan ebenfalls wider.

Innovativ in der vergleichenden Betrachtung und vielversprechend in der Sache stellt sich der Ansatz der **Modellregionen** dar. Diese geförderten Regionen verfolgen in den kommenden Jahren eigene kommunale, auf Partizipation angelegte Projekte, die wiederum zu Ergebnissen führen können, welche für alle Gebietskörperschaften im Land und über die Landesgrenzen hinaus von Interesse sein können.

Die **barrierefreie Darstellungsform**, insbesondere die Gliederung des Aktionsplans, erfuhr bei den Befragten eine hohe Akzeptanz. Der vollständige Aktionsplan steht sowohl in Papierform als auch in barrierefreier elektronischer Fassung zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es eine Übersetzung des Aktionsplans in Leichte Sprache sowie Informationen zum Aktionsplan in Gebärdensprache auf der Website der Stabsstelle. Diese weitreichende Barrierefreiheit erfährt entsprechende Anerkennung:

¹⁶ Vgl. Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Hg.) (2013): Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin. Kurzdarstellung der Normenprüfung: Grundlagen, Methodik, Leseproben. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Expertise_fuer_ein_Artikelgesetz_zur_Umsetzung_der_UN_Behindertenrechtskonvention_im_Land_Berlin.pdf (Stand: 03.12.2013)

„Man hat sich ja Mühe gegeben, ihn [den Aktionsplan] zumindest auch elektronisch barrierefrei zu machen. Das rechne ich dem Ganzen ja schon mal an.“

1.6 Umsetzung

Die Umsetzung des Aktionsplans im vorliegenden Format erfordert das **Zusammenwirken** und den gemeinsamen Willen der beteiligten Akteure, auch aus der Zivilgesellschaft. Der Wille zur Fortführung des begonnenen Prozesses wurde in den Interviews unter allen Beteiligten erkennbar. Dies zeigt sich in den Vorschlägen, die die Befragten hierzu äußern:

„Wenn der Umsetzungsprozess gut strukturiert würde und man Verbindlichkeiten schaffen könnte und wirklich auch nachhaltige Prozesse anstoßen könnte, dass das zum Selbstläufer wird, dass man da nicht immer irgend so einen Vortänzer braucht, sondern dass das richtig zu eigen gemacht wird - das wäre schön.“

Eine andere Person unterstreicht:

„Das [der Aktionsplan] ist halt eine Vorlage, und da muss jetzt dran gearbeitet werden, und ich denke, das ist auch die Zielsetzung, die jetzt stattfindet. Also ich würde sagen, [...] der Aktionsplan ist das Gerüst, und da stehen wir jetzt am Anfang und das muss jetzt auch noch weiter spezifiziert werden.“

Zur **Steuerung und Kontrolle** der Umsetzung des Hessischen Aktionsplans ist seit September 2013 eine Lenkungsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen und Verbände eingerichtet. Die Gruppe ist paritätisch besetzt und bestimmt ihre Ziele und Handlungsweisen in einer Geschäftsordnung selbst. Damit trägt die Landesregierung den Anforderungen der Prinzipien von Partizipation und Transparenz Rechnung.

Der interministeriellen Arbeitsgruppe kommt ebenfalls eine Steuerungsfunktion zu, da sie Leitungen vereint, die auf die Fachebenen einwirken können.

1.7 Fortentwicklung

Die geplante Fortentwicklung des Hessischen Aktionsplans stellt ein weiteres positives Element im Umsetzungsprozess der UN-BRK in Hessen dar. Die Fortschreibung des Aktionsplans ist offenbar ein gemeinsames Anliegen aller Beteiligten.

Die Interviews zeigen, dass die Akteure bereits heute konkrete Vorstellungen haben, wie eine Fortentwicklung des Aktionsplans gestaltet werden könnte:

„Also mir wäre sehr gedient daran, wenn wir eine Fortsetzung irgendwann mal vielleicht in zwei, drei Jahren haben, die tatsächlich sehr viel dünner ist, weil wir sagen, gut, das, was wir kennen, brauchen wir nicht jedes Mal noch mal neu reinzuschreiben, wir schreiben jetzt das rein, an was wir arbeiten.“

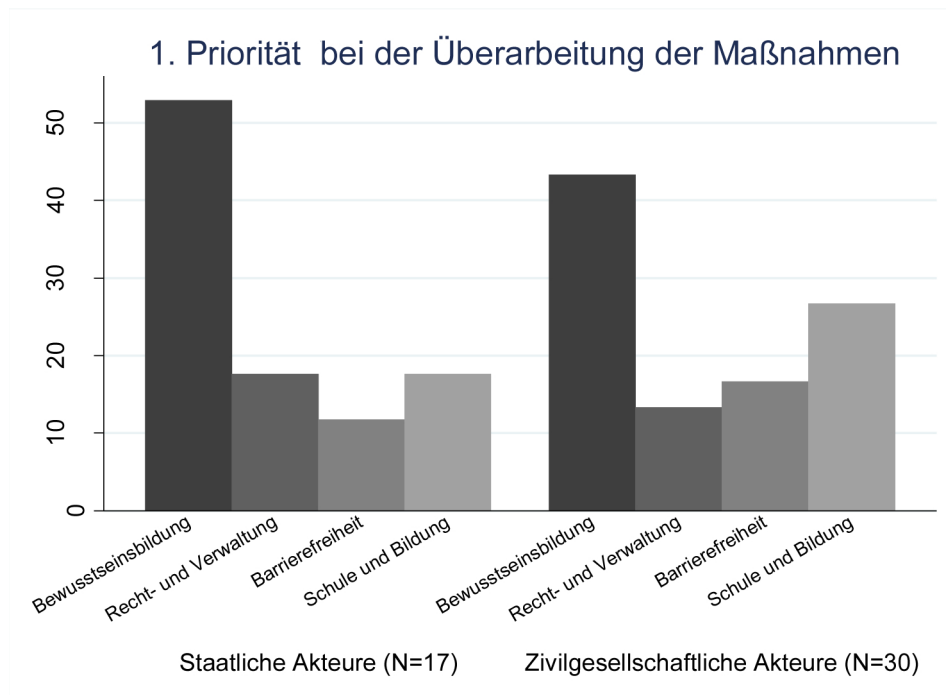
Eine andere Stimme trägt folgenden Vorschlag vor:

„Also ich fände das effektiver, wenn man Arbeitspakete hätte und die dann fortschreiben könnte. Auch in der Verantwortung von verschiedenen Menschen oder Institutionen oder so.“

Auch bezüglich der partizipativen Gestaltung der Fortentwicklung des Aktionsplans sind Anforderungen formuliert worden:

„Und zum anderen würde ich mir für eine Fortentwicklung wünschen, dass die, also dass man tatsächlich mit einem oder mit Beteiligten aus der Zivilgesellschaft spricht und nicht nur sie so komisch distanziert einbezieht.“

Die Ergebnisse der Fragebogenumfrage liefern Hinweise zur Priorisierung bei der Überarbeitung und Fortschreibung des Aktionsplans: Nach Meinung der Befragten sollten folgende Themenbereiche Vorrang haben: Bewusstseinsbildung, Recht und Verwaltungshandeln, Zugänglichkeit - Barrierefreiheit - Bauen und Wohnen sowie Schule und Bildung. Dabei wurde Bewusstseinsbildung am häufigsten genannt, sowohl von staatlichen Akteuren (53 Prozent) als auch von zivilgesellschaftlichen Akteuren (43 Prozent).



Für die Fortentwicklung des Aktionsplans wünschten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fragebogenerhebung außerdem einen intensiveren Austausch, auch unter Erweiterung der beteiligten Akteure, die vermehrte Einbeziehung von Interessenvertretungen und Betroffenen sowie konkrete und verbindliche Maßnahmen.

Im Rahmen der analytischen Befassung mit dem Aktionsplan wurde auf mehreren Ebenen ein Abgleich zwischen der UN-BRK und dem Aktionsplan vorgenommen. Hinter diesem Zugang zur Evaluation steht das Verständnis, dass ein Aktionsplan der UN-BRK (nicht notwendiger Weise von Beginn an, aber im Laufe seiner Entwicklung) einige Fragen beantworten muss.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Gruppen in Hessen in welchen Lebensbereichen menschenrechtlich besonders starken Benachteiligungen ausgesetzt sind und deren Rechte damit besonders unter Druck sind (Fokus: **Gruppen in vulnerablen Lebenslagen**).

Positiv fällt auf, dass der Aktionsplan in seiner bestehenden Fassung entsprechende Ansätze aufzeigt: So wird auf Kinder mit Behinderungen, Menschen mit Behinderungen im Seniorenalter, Frauen mit Behinderungen sowie Menschen mit Behinderungen und Migrationshintergrund als doppelt benachteiligte oder von

Diskriminierung bedrohte Gruppen gesondert eingegangen. Auch beziehen sich die Maßnahmen auf viele verschiedene Gruppen von Menschen mit Behinderungen.

Einige Gruppen sind hier stärker, andere weniger stark berücksichtigt. Dies ist Folge des Ansatzes, den Aktionsplan vor allem auf Maßnahmen zu stützen, die die beteiligten Akteure und Institutionen vorschlugen. Unsere Befassung zeigt noch weitere Potentiale auf, spezifische Lebenslagen von Gruppen insbesondere in Betracht zu ziehen.

In diesen Zusammenhang fällt außerdem der vorgenommene Abgleich zwischen den von der UN-BRK **menschenrechtlich geschützten Lebensbereichen in Form von Rechtsgewährleistungen** und den im Aktionsplan angesprochenen Lebensbereichen. Dass hier einige Lücken festgestellt werden, führt nicht zu der Folgerung, dass sie vergessen wurden. Vielmehr konnte im Rahmen der Untersuchung nicht festgestellt werden, ob diese Fragen in der Phase der Entstehung aufgeworfen wurden.

Der Abgleich auf der Ebene der Lebensbereiche ergab überdies, dass die Befassung des Aktionsplans und die Aufnahme von Maßnahmen in Bezug auf bestimmte Rechte relativ spärlich beziehungsweise kaum hinreichend ausfallen. Auf diese nicht oder nicht hinreichend berücksichtigten Lebens- und Rechtsgewährleistungsbereiche wird in den Empfehlungen verwiesen (**für weitere Einzelheiten zu den letzten drei Absätzen siehe Empfehlungsteil**).

Der Abgleich wurde darüber hinaus daraufhin durchgeführt, welche der staatlichen Stellen in Hessen an der Erarbeitung des Plans erkennbar beteiligt waren und welche davon mit Maßnahmen im Plan aufgeführt sind. Der Befund zeigt die Möglichkeit auf, im Zuge des Fortentwicklungsprozesses weitere staatliche Stellen in den Aktionsplan mit einzubinden. In den Empfehlungen nennt dieser Bericht Stellen, die im Aktionsplan nur wenige oder keine Aktivitäten zu verzeichnen haben und grundsätzlich aber Potenziale bieten, in Zukunft zur Umsetzung der UN-BRK (mehr) beizutragen. Wiederum konnte im Rahmen der Untersuchung nicht in allen Fällen ermittelt werden, ob in der Entstehungsphase diesbezüglich Sondierungen stattgefunden haben.

1.8 Partizipation

Gewürdigt werden müssen die Erfolge dahingehend, im Zuge des Prozesses sowohl viele der wichtigen staatlichen Stellen anzusprechen und einzubinden als auch seitens der Zivilgesellschaft das Interesse vieler Akteure aus dem Feld der

behindertenpolitischen Verbände für das Projekt sowie für eine Zusammenarbeit zu gewinnen.

Akteure aus Staat und Zivilgesellschaft erhielten die Möglichkeit, sich durch Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen und Ausschüssen sowie durch Eingaben von Maßnahmenvorschlägen und Stellungnahmen an der Entstehung des Aktionsplans zu beteiligen. Dieses Angebot wurde von vielen Verbänden, Institutionen und Einzelpersonen genutzt.

In dieser Entstehungsphase existierte der Arbeitsausschuss. Bedingt durch die begrenzte Größe des Arbeitsausschusses waren jedoch manche Gruppen von Menschen mit Behinderungen nicht durch selbst betroffene Vertreter an diesem Ausschuss beteiligt. Die interviewten Personen vermissten beispielsweise gehörlose Menschen und Menschen mit sogenannter geistiger Behinderung:

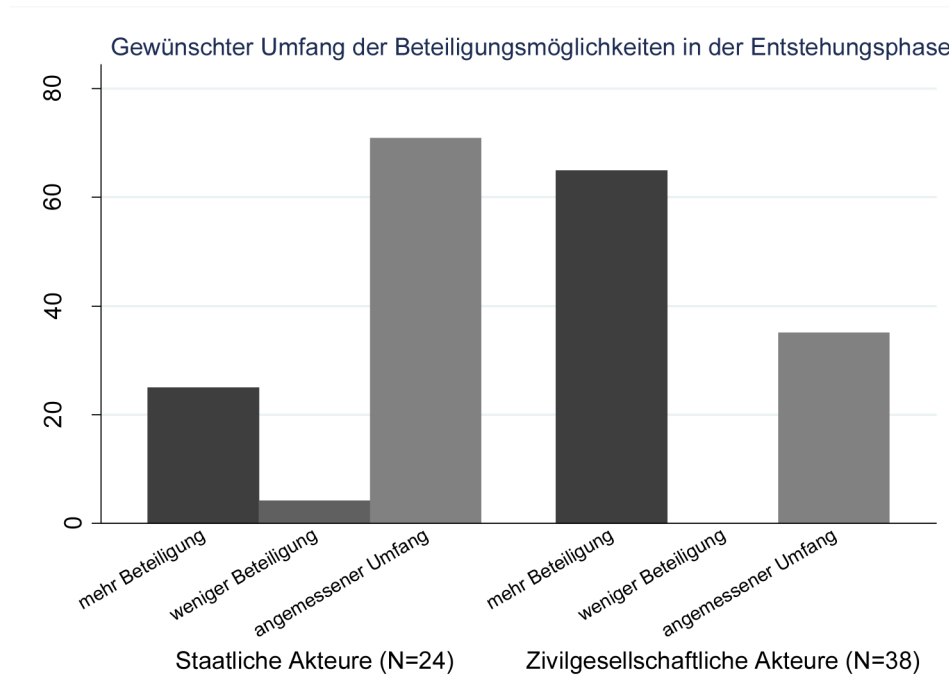
„Sehr merkwürdig fand ich zum Beispiel auch, dass Gehörlose, da wurde dann als Verband der Verband der Gehörlosenpädagogen oder so eingeladen in den Arbeitsausschuss. Und eben nicht die gehörlosen Menschen selbst.“

„Und zum Beispiel der Personenkreis der Menschen mit geistiger Behinderung war gar nicht dabei.“

Durch die Bildung von Unterausschüssen konnte der Kreis der beteiligten Verbände erweitert werden. Allerdings beklagten die zivilgesellschaftlichen Akteure das Fehlen von Vertreterinnen und Vertretern der Landesregierung und der Kommunen in diesen Gremien:

„da waren halt die Behindertenorganisationen unter sich, also es waren (...) die kommunalen Spitzenverbände nicht beteiligt“

Auch laut der Umfrage mittels Fragebogen hätten sich 65 Prozent der befragten zivilgesellschaftlichen Akteure mehr Möglichkeiten der Beteiligung am Entstehungsprozess gewünscht. Auf staatlicher Seite äußerten immerhin 25 Prozent der Personen den Wunsch nach mehr eigener Beteiligung. 71 Prozent der staatlichen Akteure fanden den Umfang der eigenen Beteiligung jedoch angemessen.



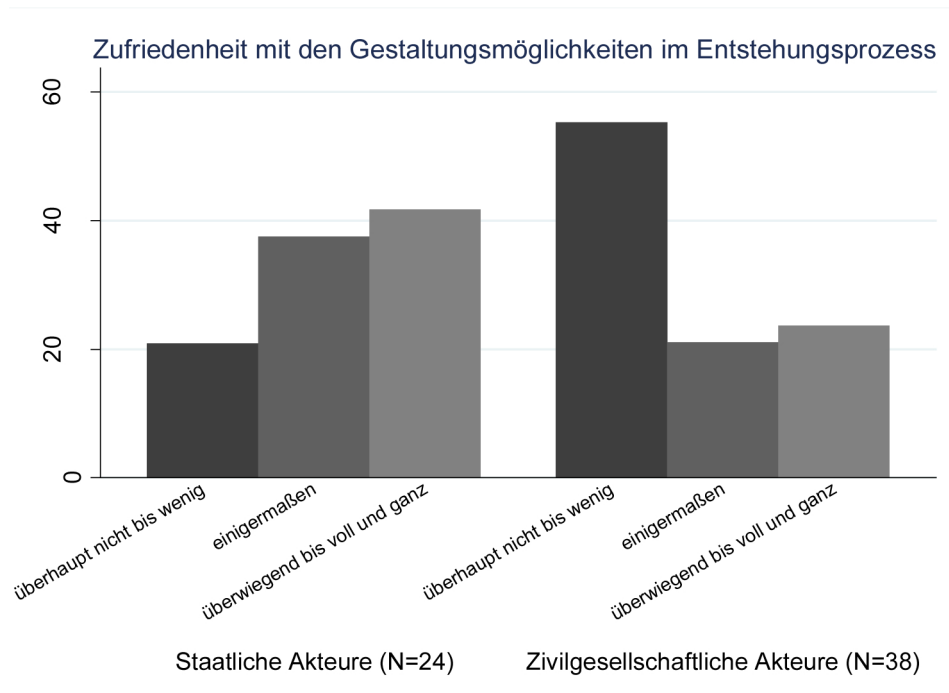
An der Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens wurde wiederholt, vor allem aus dem Bereich der Zivilgesellschaft, Kritik geübt. Zum Beispiel berichtet eine interviewte Person davon, es habe

„im Verlauf des Arbeitsausschusses auch immer wieder die Kritik [gegeben], dass zu wenig inhaltlich diskutiert wird, dass viel Zeit für irgendwelche PowerPoint-Stand-der-Dinge-Präsentationen [...] verwendet würde, und zu wenig Zeit für die inhaltliche Arbeit.“

In der Folge entstand bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren der Eindruck, es sei den Verantwortlichen zwar formal um Beteiligung gegangen, dabei jedoch keine Einflussnahme durch die so Beteiligten gewünscht gewesen, wie dieses Zitat veranschaulicht:

„Also der ganze Prozess fühlte sich für mich so an, als [...] offiziell musste man ja die Verbände beteiligen in irgendeiner Form. Das hat man gemacht und das war es dann.“

Hierzu passt der Befund der Fragebogenerhebung: Mehr als die Hälfte der befragten zivilgesellschaftlichen Akteure (55 Prozent) waren unzufrieden mit ihren Möglichkeiten der Mitgestaltung im Entstehungsprozess des Aktionsplans. Staatliche Akteure äußerten tendenziell eher Zufriedenheit mit ihren Möglichkeiten der Mitgestaltung (42 Prozent).



Hier wird deutlich, dass partizipative Prozesse sowohl auf staatlicher als auch auf zivilgesellschaftlicher Seite eine fachliche Auseinandersetzung mit den Grundlagen und Anforderungen voneteiligungsverfahren erfordern. Ein zivilgesellschaftlicher Akteur gestand diesbezüglich im Interview ein:

„Aber da ist mein Wissen auch über die Form der Bürgerbeteiligung zu gering. Also das habe ich schon gemerkt, das fehlt uns als Verband, das fehlt auch den anderen Verbänden, da einfach mehr Know-how, mehr Wissen darüber.“

Die Partizipationsmöglichkeiten einiger Beteiligter mit Behinderungen waren zu Beginn des Prozesses noch durch Defizite in der Herstellung von umfassender Barrierefreiheit eingeschränkt. Im weiteren Verlauf hat diesbezüglich ein Lernprozess stattgefunden, der dazu führte, dass heute durch die Stabsstelle vielfältige Maßnahmen ergriffen werden, um Barrierefreiheit in der Kommunikation, in Publikationen und bei Veranstaltungen zu ermöglichen.

Ogleich sich in Bezug auf die Partizipation von Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Verbände für die Zusammenarbeit gewichtige Fragen stellen, ist festzuhalten, dass die Entstehungsphase in keiner Weise unter Ausschluss der Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit vonstattenging, sondern vielmehr Gelegenheiten zur öffentlichen Befassung organisiert wurden und Partizipation gewünscht war und in unterschiedlichen Formen auch stattgefunden hat.

1.9 Bewusstseinsbildung

Der ganze Prozess zur Erstellung des Aktionsplans hat Akteure, insbesondere Entscheidungsträger innerhalb des Staates und der Zivilgesellschaft für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, sensibilisiert und das Bewusstsein für eine Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention befördert.

Durch die Befassung mit dem Aktionsplan erfolgte ein Lernprozess für alle, die von Anfang an mitgewirkt haben. Beispielhaft hierfür stehen die barrierefreie Kommunikation und die Organisation partizipativer Prozesse. Hier sind deutliche Schritte der Verbesserung und Professionalisierung erkennbar.

Darüber hinaus hat dieser Prozess neue Akteure mit der Umsetzungsfrage befasst. Es ist beträchtlich, wie weit die Kreise gezogen wurden. So sind beispielsweise die Kirchen und Arbeitgebervereinigungen angesprochen worden. Gleichzeitig sind nach dem Befund dieses Berichts viele staatliche Stellen in Hessen noch nicht involviert.

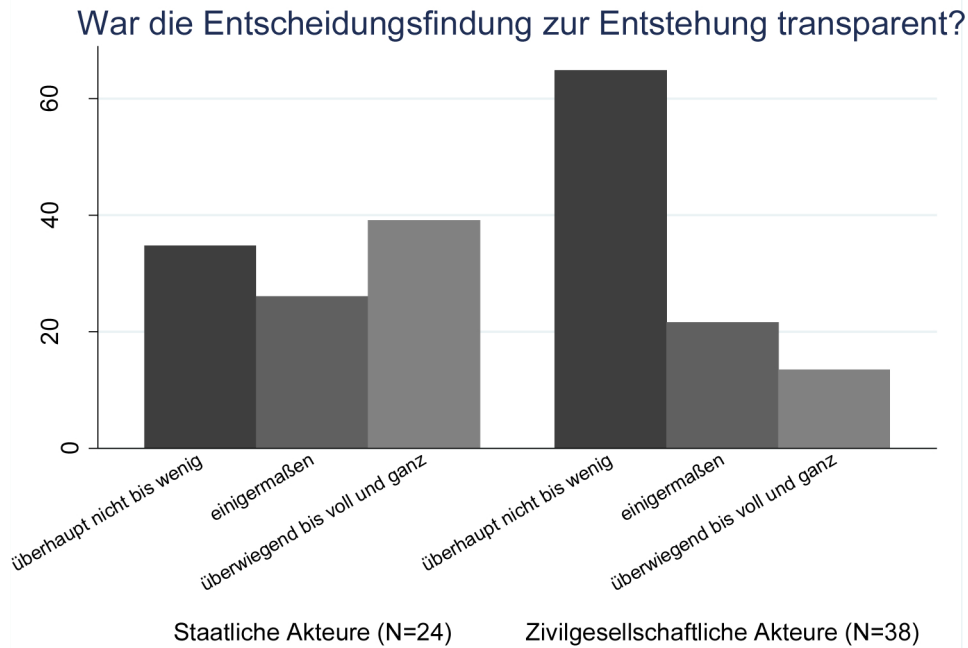
1.10 Transparenz

Sowohl durch Pressemitteilungen und öffentliche Veranstaltungen als auch durch Erläuterungen des Vorgehens in den Sitzungen des Arbeitsausschusses wurden der Öffentlichkeit beziehungsweise den am Prozess Beteiligten Einblicke in Vorgänge und Entscheidungen bezüglich des Aktionsplans ermöglicht.

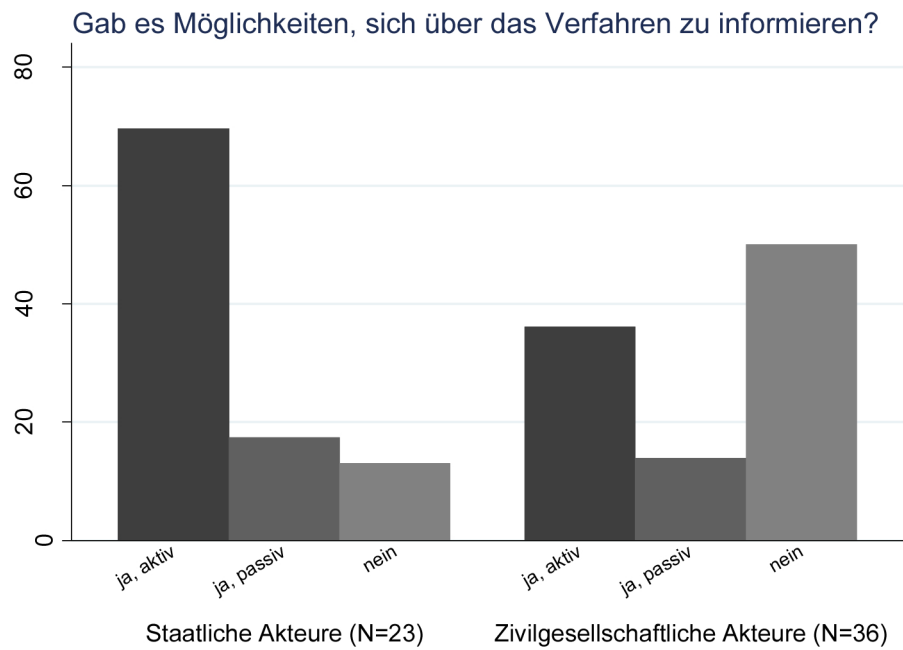
Die Aussagen der interviewten Personen geben jedoch Hinweise darauf, dass dabei noch nicht alle notwendigen Rückkopplungsprozesse vollzogen wurden:

„Also wir haben zwar auch unsere Vorschläge gemacht, was aber nicht bekannt war, warum wurden welche Vorschläge angenommen und andere nicht oder modifiziert, und es fanden keine Gespräche statt zwischen den Arbeitsausschussmitgliedern, die außerhalb der Organisationen von Menschen mit Behinderungen sind.“

Auch die Fragebogenerhebung weist auf Schwierigkeiten bei der transparenten Vermittlung von Entscheidungen und Verfahrensweisen hin: Für 65 Prozent der Befragten auf zivilgesellschaftlicher Seite war kaum oder nicht ersichtlich, wie richtungsweisende Entscheidungen zur Entstehung des Aktionsplanes zu Stande kamen.



Zudem gaben insgesamt 49 Prozent der Befragten an, dass sie die Möglichkeit gehabt hätten, sich aktiv über den Stand des Verfahrens zu informieren. Jedoch äußerten auch 36 Prozent der Personen, dass sie gar keine Möglichkeit gehabt hätten, sich zu informieren. In der Gruppe der zivilgesellschaftlichen Akteure war sogar die Hälfte der Befragten der Ansicht, keine Möglichkeit der Information gehabt zu haben.



2 Empfehlungen

In einer Gesamtschau ist festzuhalten, dass es der Hessischen Landesregierung in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren aus Politik und Gesellschaft gelungen ist, mit dem Hessischen Aktionsplan ein beachtliches Stück Arbeit zu leisten und damit das Potential für die erfolgreiche Umsetzung der UN-BRK zu steigern.

Gleichzeitig erkennt die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention noch zahlreiche offene bis hin zu sehr kritischen Fragestellungen, die ganz unterschiedliche Ebenen des Aktionsplans betreffen.

Vor dem Hintergrund des Menschenrechtsansatzes betrachtet stellen sich der Hessischen Landesregierung noch große Aufgaben, die unten im Wesentlichen durch Empfehlungen benannt und mit mehr oder weniger konkreten Überlegungen für das weitere Handlungsprogramm versehen werden:

2.1 Politischer Rückhalt und politische Impulse

Der politische Rückhalt des Gesamtvorhabens wird grundsätzlich als positiv bewertet. Dennoch wird in Anbetracht der sich verändernden politischen Rahmenbedingungen empfohlen, in den kommenden Jahren weitere Gelegenheiten zu suchen, die politisch hochrangige Bedeutung des Aktionsplans für die Umsetzung der UN-BRK von politischer Seite zu bekräftigen; in diesem Sinne

- sollte der neu gewählte Hessische Landtag seine Unterstützung zum Hessischen Aktionsplan erneuern und ihn gegebenenfalls im Hinblick auf bestimmte Schwerpunkte präzisieren;
- sollte sich die Staatssekretärskonferenz (Interministerielle Arbeitsgruppe), wie in der vergangenen Regierungszeit geplant, im regelmäßigen Rhythmus mit dem Stand der Umsetzung befassen;
- sollte die Hessische Landesregierung den Landtag und die Öffentlichkeit einmal jährlich über den Umsetzungsstand in Form eines öffentlichen Berichts informieren.

2.2 Der institutionelle Rahmen zur Umsetzungssteuerung und Fortentwicklung

Die Hessische Landesregierung hat einen stabilen institutionellen Rahmen für die Umsetzungssteuerung und die Fortentwicklung eingerichtet. Das ist zu begrüßen. Dennoch stellen sich einige Fragen:

In der Phase der Umsetzungssteuerung und Fortentwicklung des Plans sind die praktische Arbeitsbelastung der Stabsstelle sowie die fachlichen Anforderungen unvergleichbar größer als bisher, etwa verursacht durch Anforderungen an Gremienbegleitung, barrierefreie Kommunikation, gesteigerte Anforderungen an Transparenz und die Notwendigkeit neuer und sinnstiftender Partizipationsformen. Hinzutreten werden die unten formulierten Prüfaufträge, die im Wesentlichen von der Stabsstelle initiiert und begleitet werden sollten.

- Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Stabsstelle durch weitere Personalmittel zu stärken und mit den dafür notwendigen Sachmitteln auszustatten.
- Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob ein praktischer Mehrwert für die zuständigkeitsübergreifende Funktion dadurch erreicht werden könnte, indem die Stabsstelle an übergeordneter Stelle (Staatskanzlei) angesiedelt wird.

Die Beauftragte für die Belange behinderter Menschen setzt sich aktiv für die Umsetzung und Fortentwicklung ein. Ihr kommt in Bezug auf die mit dem Aktionsplan verbundenen Prozesse die Gewährsfunktion zu, die Rechte und Interessen von nicht-repräsentierten Gruppen einzuführen und hochzuhalten.

- Vor diesem Hintergrund sollte die Beauftragte Wege suchen, sich ein systematisches Bild von den Anliegen der Menschen mit Behinderungen zu machen, die in besonders vulnerablen Lebenslagen in Hessen leben und deren Rechte und Interessen im Aktionsplan nicht hinreichend vertreten sind und prüfen, wie deren Perspektiven in den Plan eingebracht werden können.
- Zudem wird empfohlen, die Position der beziehungsweise des Beauftragten auf hauptamtlicher Basis einzurichten, um so die zeitlichen Ressourcen und die Anerkennung des Amtes zu stärken.

Die Doppelstruktur von Stabsstelle und Focal Point - zweigeteilt zwischen zwei Ministerien - verwirrt Akteure und schafft auch unklare institutionelle Verhältnisse.

- Diese Doppelstruktur sollte mit dem Ziel geprüft werden, ob die Zusammenführung der beiden Funktionen in einem Ministerium für die Umsetzung der UN-BRK und die Umsetzung des Aktionsplans zielführend ist.

2.3 Zivilgesellschaft

Die zivilgesellschaftlichen Verbände der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen in Hessen haben in den Entstehungsprozess des Aktionsplans ihr Engagement und ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit eingebracht. Für die Umsetzung des Aktionsplans wird diesen Akteuren empfohlen, ihre Position durch folgende Maßnahmen weiter zu stärken:

- Es sollte innerhalb der Zivilgesellschaft geprüft und diskutiert werden, wie erreicht werden kann, dass die Vertretung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Hessische Zivilgesellschaft die ganze Breite der Themen, Lebensbereiche und betroffenen Personengruppen abdeckt.
- Eine besondere Chance für die Mitwirkung scheint darin zu liegen, behinderungs- und sektorenübergreifende Positionen zu finden, die, in Abkehr von Partikularinteressen, die allgemeine menschenrechtliche Dimension aufgreifen. Die Zivilgesellschaft sollte dementsprechend nach Wegen suchen, die es in ihrer Vielfalt erlaubt, „mit einer Stimme“ zu sprechen.
- Darüber hinaus sollten Wege für den Informationsaustausch in Arbeitszusammenhängen der Zivilgesellschaft und in Einzelorganisationen geprüft sowie Verfahrensweisen zur Abstimmung von Positionen entwickelt werden.

2.4 Der Hessische Aktionsplan

2.4.1 Überarbeitungs- und Handlungsbedarfe

Die Hessische Landesregierung plant eine Fortschreibung des Hessischen Aktionsplans. Das ist positiv zu bewerten. Die hiesigen Überlegungen setzten im Anschluss an die Auseinandersetzung mit dem Aktionsplan aber noch an einer anderen Stelle an: Es wird empfohlen, den Plan parallel zu den Anstrengungen einer Fortentwicklung in Bezug auf drei grundsätzliche Punkte zu überarbeiten:

- Der Zuschnitt des Plans sollte konsequent am staatlichen Modell eines Aktionsplans ausgerichtet werden.

- Die im Plan gelisteten Maßnahmen sollten einer Prüfung dahin gehend unterzogen werden, ob sie Probleme im Sinne der UN-BRK aufgreifen und ob sie hinreichend überprüfbar sind.
- Auf der inhaltlichen Ebene sollte der Plan dahin gehend überarbeitet werden, die Übereinstimmung zwischen den Darstellungen im Plan und der UN-Behindertenrechtskonvention in allen Punkten herzustellen.

2.4.2 Fortentwicklung

Die Befunde bieten auch inhaltliche Hinweise für die Fortentwicklung des Plans. Diese betreffen die informatorischen Grundlagen sowie Hinweise, an welchen Stellen eine Ausweitung des Plans geprüft werden kann. Für die Entstehung des Aktionsplans wurde keine Bestandsaufnahme durchgeführt. Es besteht die Überlegung, dass für die Weiterentwicklung und die Grundlage für die Entscheidung über Prioritäten eine systematisch angelegte Bestandsaufnahme mit gegebenenfalls punktueller Vertiefung zielführend ist:

- Die Hessische Landesregierung sollte begleitend und parallel zur Fortentwicklung eine externe Bestandsaufnahme im Sinne einer wissenschaftlichen, problemorientierten Untersuchung zu den Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen in Hessen durchführen lassen.
- Im Zuge der Fortentwicklung sollte ermittelt werden, welche Gruppen in Hessen in welchen Lebensbereichen menschenrechtlich besonders starken Benachteiligungen ausgesetzt sind und deren Rechte damit besonders unter Druck sind (Fokus: Gruppen in vulnerablen Lebenslagen). Ohne dass hier eine abschließende Aufzählung beansprucht werden kann, wird empfohlen, in der Untersuchung die Lebenssituation folgender Gruppen insbesondere in Betracht zu ziehen:
 - Menschen mit Behinderungen in geschlossenen Einrichtungen
 - Sehhörgeschädigte Menschen
 - Menschen mit schwerer psychischer Störung
 - Menschen mit Autismus
 - Chronisch kranke Menschen
 - Menschen mit sogenannter geistiger oder Lernbehinderung
 - Personen mit Doppeldiagnosen, vor allem mit zusätzlicher psychischer Erkrankung

- Koma-Patientinnen und Koma-Patienten
- HIV-infizierte beziehungsweise an AIDS erkrankte Menschen
- Intersexuelle Menschen
- Behinderte Menschen in Armut
- Behinderte Menschen in Obdachlosigkeit

Im Abgleich mit den rechtlich geschützten Lebensbereichen der UN-BRK weist der Aktionsplan einige Lücken auf.

- Im Zuge der Fortentwicklung sollte die Stabsstelle, gegebenenfalls in Koordination mit der Lenkungsgruppe, prüfen, ob geeignete Umsetzungsmaßnahmen für die Lebensbereiche von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind, die vom Plan in seinem bisherigen Umfang noch gar nicht abgedeckt sind:
 - Recht auf Leben (Artikel 10)
 - Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen (Artikel 11)
 - Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Artikel 15)
 - Schutz der Unversehrtheit der Person (Artikel 17)
 - Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit (Artikel 18)
 - Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen (Artikel 21)
 - Achtung der Privatsphäre (Artikel 22).
- Überdies sollte im Zuge der Fortentwicklung geprüft werden, ob für die folgenden Rechtsbereiche, über die im Aktionsplan beschriebenen Maßnahmen hinaus, weiterer Handlungsbedarf besteht:
 - Gleiche Anerkennung vor dem Recht (Artikel 12)
 - Zugang zur Justiz (Artikel 13)
 - Freiheit der Person (Artikel 14)
 - Freiheit von Gewalt und Missbrauch (Artikel 16)
 - Unabhängige Lebensführung (Artikel 19)
 - Partnerschaft, Ehe und Elternschaft behinderter Menschen (Artikel 23)
 - Angemessener Lebensstandard (Artikel 28)
 - Recht auf politische Teilhabe (Artikel 29).

Der Befund zeigt die Möglichkeit auf, im Zuge des Fortentwicklungsprozesses weitere staatliche Stellen in den Aktionsplan mit einzubinden. Ermittelt wurden Stellen, die im Aktionsplan keine Aktivitäten zu verzeichnen haben und grundsätzlich aber Potenziale bieten, in Zukunft zur Umsetzung der UN-BRK beizutragen.

- Im Zuge der Fortentwicklung des Plans sollte die Stabsstelle mit folgenden staatlichen Akteuren in eine Sondierung eintreten, da diese Institutionen für die Einhaltung und Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ihrer Funktion nach wichtige Beiträge leisten können:
 - die Hessische Betreuungs- und Pflegeaufsicht
 - die kommunalen Behörden (unter anderem Jobcenter)
 - das statistische Landesamt
 - die Landeszentrale für politische Bildung
 - Hochschulen.

- Es sollte darüber hinaus angeregt werden, zu prüfen, ob die Ressorts der Landesregierung auf der Basis der UN-BRK weitere (beziehungsweise andere) Maßnahmen entwickeln sollten:
 - Das Ministerium für Inneres und Sport zum Wahlrecht
 - Das Ministerium für Justiz, Integration und Europa zur standardmäßigen Prüfung von Gesetzesentwürfen auf die Vereinbarkeit mit der UN-BRK und zur Migrationspolitik im Kontext von Behinderung
 - Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst zur kulturellen Teilhabe
 - Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung zur Verankerung von Nachteilsausgleichen in Ausbildungsordnungen und Barrierefreiheit als Ausbildungsinhalt spezifischer Berufe; und bei der Berücksichtigung von Behinderung als Kriterium für Vergabe und Wirtschaftsförderung
 - Das Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zum Verbraucherschutz bei Produkten und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen.

2.4.3 Entscheidung über Prioritäten der Fortentwicklung

Auf der Grundlage der Ergebnisse der oben genannten Prüfaufträge wird empfohlen, in einem partizipativen Verfahren Entscheidungen darüber zu treffen, welche Prioritäten für die Fortentwicklung gesetzt werden sollen.

- Die Lenkungsgruppe sollte sich mit Vorschlägen für Prioritäten befassen; es wird geraten, diese Vorschläge in geeigneten Formaten öffentlich zu diskutieren und Stellungnahmen einzuholen; das Ziel sollte sein, mit den Akteuren der Zivilgesellschaft ein Einverständnis über die Prioritäten herzustellen.

2.5 Partizipation

Der Bericht zeigt, dass Partizipation im Prozess der Entwicklung und Umsetzung von Aktionsplänen eine große Herausforderung darstellt.

- Es wird empfohlen, das Thema Partizipation explizit in einem geeigneten Rahmen zum grundsätzlichen Thema zu machen mit dem Ziel, die Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu erneuern. Für die Zukunft scheint es zielführend, diese Grundlagen in einer geeigneten Form, etwa in einem Memorandum, festzuhalten.
- Es sollte das Spektrum der Partizipationsformen geprüft und innovativ erweitert werden. Wichtig ist die Klärung und ein gemeinsames Verständnis, welche Rollen und welche Partizipationsrechte die jeweils beteiligten Akteure haben.
- Der Zivilgesellschaft beziehungsweise der Vertretung von Zivilgesellschaft sollten in Bezug auf eindeutig zu bestimmende Punkte (etwa in der Lenkungsgruppe bei bestimmten Entscheidungsfragen) über Rede- und Beratungsrechte hinaus auch Mitentscheidungsrechte eingeräumt werden.
- Es sollte geprüft werden, wie eine sachgerechte und spezifische Rückmeldung auf die Stellungnahmen und Eingaben der Zivilgesellschaft gewährleistet werden kann.
- Es sollte geprüft werden, wie Gruppen von Menschen mit Behinderungen, die in dem Entstehungs- beziehungsweise dem laufenden Umsetzungsprozess des Plans bislang nicht oder nicht hinreichend aktiv waren beziehungsweise sind, aktiviert oder wie deren spezifische Sichtweisen und Interessen einbezogen werden können; hierzu bietet es sich an, die Struktur der

Interessensvertretung der Menschen mit Behinderungen in ihrer Vielfalt im Zuge einer wissenschaftlichen Akteurs-Analyse untersuchen zu lassen.

- Die Partizipation durch die Zivilgesellschaft, insbesondere kleiner Selbsthilfeorganisationen, wird oft durch externe Faktoren, wie mangelnde Finanzierung, erschwert. Es sollten Wege der Unterstützung für diese Akteure gefunden werden.
- Unter anderem sollte im Folgenden geprüft werden, welchen Beitrag zur Umsetzung der UN-BRK die folgenden Akteure, die dem nichtstaatlichen Bereich zugeordnet werden können, leisten können:
 - Einrichtungen der Behindertenhilfe (Wohlfahrtsverbände)
 - Private Einrichtungen des Gesundheitswesens (Krankenhäuser, Praxen, sozialpsychiatrische Zentren)
 - Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuer
 - Medienanstalten und deren Organe
 - Arbeitgeberverbände
 - Gewerkschaften.

2.6 Bewusstseinsbildung

Zusätzlich zu den bereits laufenden Anstrengungen zur Verbesserung der Wahrnehmung der Rechte von Menschen mit Behinderung im staatlichen und auch zivilgesellschaftlichen Bereich sollte die Landesregierung weitere geeignete Maßnahmen der Bewusstseinsbildung ergreifen:

- Die zentrale Fortbildungsstelle der Landesverwaltung am Hessischen Ministerium des Innern und für Sport beziehungsweise die innerhalb der Verwaltung zuständigen Stellen sollten geeignete Maßnahmen zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung der Verwaltung entwickeln, einschließlich Arbeitshilfen, Fortbildungen für die Leitungs- und Fachebene etc.
- Die Hessische Justizakademie sollte regelmäßig Fortbildungen zu den Menschenrechten, insbesondere zu Inhalt, Stellung und Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention, anbieten;
- Die Stabsstelle sollte, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der interministeriellen Arbeitsgruppe, prüfen, wie die Schnittstellen, die zwischen den staatlichen Zuständigkeitsbereichen und den Zuständigkeiten nichtstaatlicher Akteure bestehen, aufgegriffen und produktiv bearbeitet werden können.

2.7 Transparenz

Die Transparenz ist ein wichtiger Faktor für das Gelingen eines Prozesses, an dem viele Akteure mitwirken und an dem die Öffentlichkeit Interesse hat. Im bisherigen Prozess wurden und werden bereits verschiedene Wege genutzt, um die Beteiligten und die Öffentlichkeit zu informieren. Aufgrund der benannten Kritik können jedoch noch folgende Empfehlungen ausgesprochen werden:

- Die Stabsstelle sollte gezielt weitere Maßnahmen treffen, um die Transparenz zu erhöhen. Sie sollte insbesondere die Kommunikationsformen ausbauen, die eine zeitnahe und weitreichende Information ermöglichen. Die Stellungnahme der Zivilgesellschaft sowie die Antwort der Regierung sollten über diese Wege veröffentlicht werden.
- Es sollte öffentlich vermittelt werden, wer innerhalb der Landesregierung für allgemeine Auskünfte über den Umsetzungsstand zuständig ist (die Stabsstelle oder die einzelnen Ministerien).
- Der Umsetzungsstand des Aktionsplans sollte veröffentlicht werden; mit Abschluss einzelner Maßnahmen sollte eine Kurzdokumentation darüber angelegt und auf der Internetseite eingestellt werden (gegebenenfalls in standardisierter Form und soweit eingegangen eine standardisierte Stellungnahme der Zivilgesellschaft über die Bewertung der einzelnen Maßnahmen).