

Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention /  
Deutsches Institut für Menschenrechte

## Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung anlässlich der Anhörung im Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2011

### Einleitung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin wurde im Zuge der Ratifikation der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK, Konvention)<sup>1</sup> von der Bundesregierung mit Zustimmung des deutschen Bundestages beauftragt, eine unabhängige Stelle im Sinne des Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK aufzubauen (Monitoring-Stelle).<sup>2</sup> Die Monitoring-Stelle hat die Aufgabe, die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der Konvention zu fördern und zu schützen und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Bund und Ländern zu überwachen.<sup>3</sup> Sie hat ihr Selbstverständnis mit der Publikation „Monitoring - ein wichtiger Beitrag für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ dargelegt.<sup>4</sup>

Die Monitoring-Stelle dankt für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales zum „Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ Stellung zu nehmen.<sup>5</sup>

### 1 Aktionsplan als Instrument für die Umsetzung

Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die staatlichen Stellen, geeignete Maßnahmen zur Einhaltung und zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der Konvention zu ergreifen.<sup>6</sup> Die Entwicklung und

---

<sup>1</sup> Siehe BGBl. II 2008, S. 1419; Bekanntmachung des Inkrafttretens: BGBl. II 2009, S. 818.

<sup>2</sup> Siehe <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle.html>.

<sup>3</sup> Siehe UN-Behindertenrechtskonvention: Artikel 33 Absatz 2.

<sup>4</sup> Siehe *Valentin Aichele* (2010): „Monitoring - unverzichtbarer Beitrag zur staatlichen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

<sup>5</sup> Die Stellungnahme konzentriert sich auf den Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung, den sie im allgemeinen Zusammenhang der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention thematisiert.

<sup>6</sup> Siehe UN-Behindertenrechtskonvention: Artikel 4 Absatz 1 und 2.

Durchführung eines menschenrechtlichen Aktionsplanes kann ein wirksames Instrument sein, um die Umsetzung der Konvention systematisch, umfassender und koordinierter anzugehen und den Rechten von Menschen mit Behinderungen zu einer besseren Durchsetzung zu verhelfen. Die Herausforderung besteht im Allgemeinen darin, den Menschenrechten mehr praktische Geltung zu verschaffen, ihre Einhaltung zu sichern beziehungsweise ihre progressive Verwirklichung systematisch voranzutreiben. Zu Recht verbindet sich mit einem Aktionsplan die Erwartung, dass die Voraussetzungen für die gleichberechtigte und volle Wahrnehmung von Menschenrechten von Menschen mit Behinderungen in Bezug auf erkennbare oder indizierte Probleme geprüft und grundlegend verbessert werden.

Vor diesem Hintergrund hat die Monitoring-Stelle das Vorhaben der Bundesregierung, sich des Instruments eines Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu bedienen, von Anfang an begrüßt.<sup>7</sup> In einer Veröffentlichung (Positionen Nr. 2: Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention<sup>8</sup>) hat sie das Konzept eines menschenrechtlichen Aktionsplans dargelegt und vor dem internationalen Erfahrungshintergrund die allgemeinen Anforderungen an Aktionspläne herausgearbeitet.<sup>9</sup>

Wesentliche Kriterien für die Bewertung eines Plans seien in Erinnerung gerufen:

- *Rückbindung an die Konvention:* Ein Aktionsplan muss sich an den normativen Vorgaben der BRK orientieren. Welche Verpflichtung mit einer Maßnahme eingelöst wird, sollte klar benannt werden.
- *Gesamtverantwortlichkeit:* Die Umsetzung der UN-Konvention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Deshalb ist es wichtig, die Aktionspläne verschiedener Verantwortungsträger miteinander zu verschränken und in ein Gesamtkonzept zu integrieren.
- *Transparenz und Nichtdiskriminierung:* In jeder Phase des Arbeitsprozesses sollten die bereits genannten Grundsätze der Transparenz und Nichtdiskriminierung beachtet werden.
- *Bestandsaufnahme:* Der Aktionsplan sollte eine kurze Bestandsaufnahme bzw. Problembeschreibung für die Bereiche enthalten, für die er Maßnahmen festschreibt. Diese Zustandsanalyse ist für die Bestimmung der Ziele und das gemeinsame Verständnis der an den Maßnahmen beteiligten Akteure wichtig. Sie ist außerdem Voraussetzung, um künftige Fortschritte überhaupt feststellen zu können.

---

<sup>7</sup> Vergleiche Pressemitteilung der Monitoring-Stelle vom 23.09.2009: Empfehlungen der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention an die zukünftige Bundesregierung und das Parlament.

<sup>8</sup> Siehe *Leander Palleit* (2010): „Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte (auch Anhang 1).

<sup>9</sup> *Vereinte Nationen* (2002): „Handbook on National Human Rights Plans of Action“, Professional Series No. 10, Geneva.

- *Umfassender Ansatz:* Ein Aktionsplan sollte im Hinblick auf die Unteilbarkeit und Wechselbezüglichkeit der Menschenrechte möglichst alle von der Konvention geschützten Lebensbereiche umfassen. Dessen ungeachtet sind frühe Erfolge in der Umsetzung des Aktionsplans in drängenden, besonders wichtigen Problemfeldern zur Motivation aller Beteiligten sehr wünschenswert. Entsprechend ambitionierte, kurzfristig zu erreichende Ziele sollten in diesen Bereichen gesetzt werden.
- *Klarheit und Überprüfbarkeit:* Ein Aktionsplan sollte eine klare Handlungsorientierung bieten, aber gleichzeitig auch so gestaltet sein, dass der jeweilige Grad der Zielerreichung während der Umsetzung des Plans jederzeit mess- und überprüfbar ist. Es ist daher wichtig, dass der Plan neben einer Problembeschreibung auch klare Vorgaben zum Soll-Zustand enthält. Er sollte verdeutlichen, welche spezifischen Ziele wann erreicht werden sollen und welche Zwischenziele auf dem Weg dorthin mit welchen konkreten Maßnahmen bis zu welchem Zeitpunkt zu verwirklichen sind. Der Plan sollte angeben, wer für die Ausführung der Maßnahmen zuständig ist. Auch Budgetfragen müssen geklärt werden. Im Plan sollte überdies festgehalten werden, wem gegenüber in welchen Zeiträumen zu berichten ist.
- *Mechanismen zur Überprüfung und Fortentwicklung:* Ein Aktionsplan sollte Mechanismen zur Qualitäts- und Ergebniskontrolle ebenso enthalten wie Festlegungen für seine künftige Fortentwicklung. Dies gilt nicht nur für den Plan insgesamt. Auch bei den einzelnen Maßnahmen sollte bestimmt werden, wie, wann und durch wen der erzielte Fortschritt kontrolliert und bewertet werden soll.
- *Partizipation:* Überdies besteht die Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen auch bei der Erstellung und Durchführung eines Aktionsplanes die Möglichkeit zur Partizipation zu eröffnen. Dies steht mit den allgemeinen Anforderungen an die partizipative Ausrichtung von Politik für Menschen mit Behinderungen zur Umsetzung der Konvention im engen Zusammenhang.<sup>10</sup>

## 2 Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat mit Kabinettsbeschluss vom 15.06.2011 einen "Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen" (Nationaler Aktionsplan, NAP) verabschiedet.<sup>11</sup> Mit der Initiative, einen Aktionsplan zu entwickeln, hat die Bundesregierung ein im Koalitionsvertrag von CDU / CSU / FDP vom Herbst 2009 genanntes Vorhaben aufgegriffen.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Siehe dazu Siehe dazu *Marianne Hirschberg* (2010): „Partizipation - ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention“, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

<sup>11</sup> *Bundesregierung* (2011): „einfach machen“. Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Im Folgenden zitiert als „NAP“.

<sup>12</sup> Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU / CSU / FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.

Der Text des Nationalen Aktionsplans sowie sein Entstehungsprozess machen deutlich, dass die Bundesregierung die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und die damit verbundene „Behindertenpolitik“ als Aufgabe nicht nur eines Ressorts begreift, sondern als Aufgabe der gesamten Bundesregierung.<sup>13</sup> Als Zeithorizont gibt die Bundesregierung an, den Nationalen Aktionsplan bis zum Jahr 2021<sup>14</sup> als Rahmen zu setzen, um Maßnahmen durchzuführen, den Plan fortzuentwickeln und periodisch zu evaluieren.

Die Bundesregierung versteht den Nationalen Aktionsplan damit nicht als statisches Produkt, das einmalig Einzelmaßnahmen zusammenfasst und dessen Bedeutung auf die laufende Legislatur beschränkt wäre, sondern als prozessorientiertes Umsetzungsinstrument, das über die laufende Regierungszeit hinaus genutzt werden soll. Der Nationale Aktionsplan listet keinen abgeschlossenen Maßnahmenkatalog auf, sondern enthält eine Öffnungsklausel, die es ermöglicht, zukünftige Vorhaben bereits innerhalb der jetzt laufenden Regierungszeit, aber auch nach Abschluss der Legislatur in den Plan aufzunehmen. Im Übrigen verfolgt die Bundesregierung nicht den Anspruch, im Nationalen Aktionsplan sämtliche umsetzungsrelevanten Maßnahmen aufgeführt zu haben, sondern gibt zur Kenntnis, dass eine Umsetzung auch außerhalb der formalisierten Aufnahme in den Plan vorstattengehen kann. Der Nationale Aktionsplan wird als dynamischer Prozess betrachtet, der von stetiger Weiterentwicklung lebt („Fortschreibung“).<sup>15</sup>

Der Entstehungsverlauf des Nationalen Aktionsplans in der vorliegenden Fassung dokumentiert zunächst den Austausch des federführenden Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) als federführendem Focal Point (im Sinne von Artikel 33 Absatz 1 UN-BRK) mit den anderen Bundesministerien und zahlreichen nachgeordneten Behörden. In diesem Zuge ist es gelungen, bei den anderen Ressorts, die keine Federführung für die Umsetzung der Konvention haben, aber dennoch in ihren Zuständigkeitsbereichen Umsetzungsschritte zu gehen haben, Anlaufstellen zu benennen und sie in unterschiedlichem Umfang zu Maßnahmen anzuregen. Der Nationale Aktionsplan benennt diese einem Focal Point vergleichbaren Stellen ausdrücklich.<sup>16</sup>

Im Allgemeinen galt es dafür zu werben, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention die Enge der klassischen Behindertenpolitik als Teil der Sozialpolitik verlassen haben und nunmehr Anforderungen an die Politik – für alle Zuständigkeitsbereiche des Bundes (und der Länder) – formulieren, und dass die Umsetzung dieser Rechte eines Tätigwerdens aller Ressorts sowie insbesondere einer verbesserten

---

<sup>13</sup> NAP, S. 9.

<sup>14</sup> Der Zeitraum bis 2021 wurde benannt im Ersten Staatenbericht der Bundesregierung, Ausschussdrucksache 17(11)602, S. 6.

<sup>15</sup> Siehe NAP, S. 112.

<sup>16</sup> NAP, S. 206.

Koordinationsstruktur innerhalb der Regierung bedarf. Begleitet war die Entwicklung des Plans außerdem von einem Austausch mit den Bundesländern, von denen derzeit viele an eigenen Aktions- oder Maßnahmenplänen arbeiten oder solche bereits verabschiedet haben.<sup>17</sup> Auch die Bundesländer benannten im Verlauf der letzten zwei Jahre Stellen innerhalb ihrer jeweiligen Landesregierung, die bezüglich der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention eine federführende Funktion ausüben. Auch diese Stellen sind im NAP explizit aufgeführt.<sup>18</sup>

Um die Forderung der UN-Behindertenrechtskonvention einzulösen, dass Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Verbände bei politikrelevanten Maßnahmen einzubeziehen sind<sup>19</sup>, hat das BMAS unter anderem mit drei großen Veranstaltungen die organisierte Zivilgesellschaft dazu eingeladen, an den Arbeitsschritten teilzuhaben, Anregungen auszusprechen und Informationen zuzuliefern. Der erläuternde Teil des NAP führt etwa aus, dass die den Plan strukturierenden 12 Handlungsfelder aus den Beratungen mit der Zivilgesellschaft erwachsen sind.<sup>20</sup> Dieser partizipativ ausgerichtete Ansatz, der für die Entwicklung des Plans verfolgt wurde, hat im Laufe von 18 Monaten zahlreiche Akteure der Zivilgesellschaft auf den Plan gerufen. Es entfaltete sich daraus eine enorme Dynamik, die sich verband mit dem Gedanken, die Konvention und ihre Anliegen in weiteren gesellschaftlichen Kreisen bekannt zu machen und auf diese Weise auch Botschafter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie Multiplikatoren für die Umsetzung in der Zivilgesellschaft zu gewinnen.

Sowohl der Nationale Aktionsplan als auch das gewählte Verfahren haben der Bundesregierung von Seiten der Zivilgesellschaft nicht nur Anerkennung, sondern auch fundamentale Kritik eingebracht. Kritisiert wurde, dass eine Zusammenarbeit nicht von Anfang an stattgefunden habe und nicht auf Augenhöhe vonstattengegangen sei. Negativ angemerkt wurden die kurzfristigen Einladungen und die extrem kurzen Fristen, die zur Stellungnahme gewährt worden waren. Trotzdem haben zahlreiche Organisationen an den Veranstaltungen teilgenommen und den Referentenentwurf kommentiert. Manche Verbände stellten sich im Verlauf die Frage nach ihrer eigenen Rolle und zweifelten zunehmend daran, ob eine weitere Beteiligung sinnvoll ist. Sie sahen die Gefahr, dass zügige Umsetzung und damit konkrete Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen durch langwierige Planungen verzögert und die echte Umsetzung auf die lange Bank geschoben werden könnte. Viele Stimmen äußerten anschließend eine große Enttäuschung über die inhaltliche Ausgestaltung des Nationalen Aktionsplans.

---

<sup>17</sup> Rheinland-Pfalz (2010): „Aktionsplan der Landesregierung. Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“, Mainz: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen.

<sup>18</sup> NAP, S.207f.

<sup>19</sup> Siehe Artikel 4 Absatz 3 der UN-BRK.

<sup>20</sup> NAP, S. 31.

Im Abgleich der Stellungnahmen zum Aktionsplan ist klar zu erkennen, dass bei den Verbänden teilweise fachlich völlig andere und weit über die Im NAP vorgestellten Maßnahmen hinausgehende Erwartungen vorhanden waren, die offenbar nicht oder nur punktuell getroffen worden sind und in der Summe aller Anregungen und Empfehlungen damit eine Erwartungshaltung entstanden war, die von keiner Regierung hätte eingelöst werden können.

Der Nationale Aktionsplan listet als Querschnittsthemen "Assistenzbedarf, Barrierefreiheit, Gender Mainstreaming, Gleichstellung, Migration, Selbstbestimmt Leben und Vielfalt von Behinderung" auf.<sup>21</sup>

Als Handlungsfelder werden „Arbeit und Beschäftigung“; „Bildung“; „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“; „Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft“; „Frauen“; „Ältere Menschen“; „Bauen und Wohnen“; „Mobilität“; „Kultur und Freizeit“; „Gesellschaftliche und politische Teilhabe“; „Persönlichkeitsrechte“ und „Internationale Zusammenarbeit“ benannt.<sup>22</sup> Abschnittsbezogen werden die Artikelnummern genannt und damit auf abstrakte Weise die Verbindung zwischen Handlungsfeldern und den Bestimmungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention aufgezeigt.<sup>23</sup> Die Rechte und die damit verbundenen konkreten staatlichen Pflichten, die gegebenenfalls damit eingelöst werden sollen, nennt der Plan allerdings nicht. Es bleibt offen, ob und auf welche konkrete staatliche Verpflichtung die Bundesregierung mit einzelnen Maßnahmen Bezug nimmt.

Im Anschluss an die Erläuterungen in Bezug auf die eben genannten Handlungsfelder listet die Bundesregierung 213 Einzelmaßnahmen („große und kleine Vorhaben“) auf.<sup>24</sup> Diese zusammenfassende tabellarische Aufstellung betitelt die Einzelmaßnahmen, beschreibt kurz die einzelnen Vorhaben, bestimmt die jeweilige staatliche Verantwortlichkeit (wobei in der Regel eine federführende Verantwortlichkeit erkennbar wird) und nennt die Laufzeit der Maßnahme, insbesondere den Zeitpunkt, zudem die Maßnahme abgeschlossen sein soll.<sup>25</sup> Es gibt wenig „laufende“ Vorhaben.

In der Zusammenschau der Maßnahmen fällt auf, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Verantwortung für die Mehrheit der Maßnahmen übernommen hat. Einige Bundesministerien sind auffallend zurückhaltend, Umsetzungsnotwendigkeiten für sich zu erkennen und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln. Gelungen ist es, eine Reihe von nachgeordneten Behörden und Institutionen für das Projekt zu gewinnen. Die Maßnahmen können im Wesentlichen

---

<sup>21</sup> NAP, S. 31.

<sup>22</sup> NAP, S. 31; 33ff.

<sup>23</sup> Siehe NAP, S. 32; 41; 47; 55; 61; 64; 67; 72; 76; 82; 89; 94.

<sup>24</sup> NAP, S. 114-176.

<sup>25</sup> NAP, S. 114ff.

als politische Maßnahmen charakterisiert sowie als Untersuchungs- und Forschungsaufträge zusammengefasst werden. Nur in wenigen Fällen handelt es sich um eine wie auch immer gelagerte Rechtssetzung oder Rechtsfortentwicklung.<sup>26</sup> Einige wenige Maßnahmen formulieren in Bezug auf bestehende gesetzliche Regelungen so genannte Prüf<sup>27</sup>- und Forschungsaufträge.<sup>28</sup>

Die Maßnahmenliste enthält keine Angaben zu den Ressourcen, mit denen die Einzelmaßnahmen unterlegt werden. Sie sind auch bis auf wenige Fälle nicht mit konkreten Zielvorgaben („Benchmarks“) versehen worden, mit deren Hilfe gemessen werden kann, ob die angegangenen Probleme mittels der ergriffenen Maßnahme verringert oder gar bewältigt worden sind. Nur in der Rückbindung an die vorgelagerten Ausführungen lassen sich in Bezug auf einige wenige Maßnahmen echte, sektorbezogene Zielvorgaben ausmachen. Ansatzweise ist das beispielsweise beim neuen Programm der Bundesregierung „Initiative Inklusion“<sup>29</sup> zu erkennen; bei den allermeisten Maßnahmen fehlt die Angabe von entsprechenden Benchmarks.

Im Übrigen macht es die darstellerische Aufspaltung zwischen Erläuterung und Maßnahmenliste besonders schwierig, die Bezüge zwischen der Problembeschreibung und Maßnahme herzustellen. Es bleibt oft unklar, mit welcher Maßnahme welches konkrete Problem angepackt werden soll. Das erschwert eine künftige Überprüfung bzw. ein Nachsteuern.

Der Nationale Aktionsplan stellt außerdem institutionelle Neuerungen vor, die für die Steuerung der NAP-bezogenen Umsetzung wichtig sind. So bestätigt der Plan die zentrale Rolle des Focal Points des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und nunmehr auch für die begleitende Durchführung des Plans die Federführung innehat. Zur Unterstützung hat das BMAS einen Ausschuss eingerichtet, der auch nach der Erstellung des Plans unter anderem Beratungsaufgaben erfüllen soll.<sup>30</sup>

Eine eigenständige Aufgabe in Bezug auf den Aktionsplan kommt dem neu geschaffenen so genannten Inklusionsbeirat (staatlicher Koordinierungsmechanismus) zu, der beim Beauftragten der Bundesregierung für die

---

<sup>26</sup> Siehe im NAP etwa die „Neuausrichtung des Werkstättenrechts“, S. 121; „Harmonisierung von Verwaltungsvorschriften“, S. 121; „Entwicklung Technischer Regeln mit Bezug zur Arbeitsstättenverordnung“, S. 123; „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“, S. 134; „Novellierung des Filmförderungsgesetzes“, S. 157; „Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren“, S. 172.

<sup>27</sup> Siehe im NAP etwa Wirkungsüberprüfung des SGB IX, S. 131; Überprüfung des Behindertengleichstellungsgesetzes, S. 161.

<sup>28</sup> Siehe Studie zu Taubblindheit, S. 164; Untersuchung zu Barrieren bei der Wahlrechtsausübung, S. 165.

<sup>29</sup> Siehe NAP, S. 35.

<sup>30</sup> Für die Details siehe, S. 163.

Belange behinderter Menschen angesiedelt ist.<sup>31</sup> Die Besetzung kennzeichnet die Besonderheit, dass die unterschiedlichen Perspektiven behinderter Menschen dort mehrheitlich von Menschen vertreten werden, die selber unterschiedliche Beeinträchtigungen beziehungsweise Behinderungserfahrungen haben. Über diese neu geschaffenen Strukturen hinaus lässt der Plan allerdings die Frage unbeantwortet, auf welche Weise die Bundesregierung in Zukunft gewährleisten sehen möchte, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention bei laufenden Gesetzgebungsvorhaben angemessen berücksichtigt werden.

Zur Evaluation der ergriffenen Maßnahmen bestimmt der NAP, dass dieser „regelmäßig auf den Prüfstand gestellt wird“.<sup>32</sup> Der erste Umsetzungsbericht soll vor Ablauf der Regierungszeit im Jahr 2013 erfolgen.<sup>33</sup> Der Plan allerdings weist keiner bestimmten Stelle die alleinige Aufgabe zu, die Umsetzungsbemühungen der Bundesregierung zu bewerten. So ist im NAP zu lesen, dass sowohl dem Ausschuss mit Beratungsfunktion beim BMAS<sup>34</sup>, dem Inklusionsbeirat, den behinderten Menschen<sup>35</sup>, der Wissenschaft<sup>36</sup> und auch der Monitoring-Stelle eine Aufgabe im Zusammenhang mit der Evaluation zufällt.<sup>37</sup> Der Bundestag bleibt in diesem Zusammenhang unbenannt. Dass die Bundesregierung bei der abschließenden Bewertung der Umsetzungsmaßnahmen eine Rolle spielt, schließt der Plan nicht aus.

### 3 Kritische Würdigung

Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung sowie der damit verbundene Prozess haben Stärken und Schwächen. Die folgende Darstellung sucht im Sinne einer kritischen Würdigung die wesentlichen Leistungen der Bundesregierung herauszustellen, auffällige kritische Punkte zu nennen sowie Ansatzpunkte aufzuzeigen, an welchen Stellen eine Fortentwicklung des Vorhabens ansetzen könnte.

#### 3.1 Stärken

##### *Perspektive und Rahmenentscheidungen*

- Da eine Umsetzung der Konvention längerfristige Perspektiven erforderlich macht, ist es richtig, den Nationalen Aktionsplan nicht auf die laufende Legislatur

---

<sup>31</sup> Für die Details siehe S. 107, 164.

<sup>32</sup> Siehe NAP, S. 10.

<sup>33</sup> Siehe NAP, S. 10, 111.

<sup>34</sup> Siehe NAP, S. 109.

<sup>35</sup> Siehe NAP, 110.

<sup>36</sup> Siehe NAP, S. 111.

<sup>37</sup> NAP, S. 111.

zu verkürzen, sondern diesem Vorhaben eine mittelfristige Perspektive von ungefähr neun Jahren bis 2020 zugeben.

- Von entscheidender Bedeutung ist die Vorgabe, mit der die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan für eine Weiterentwicklung öffnet. Diese Offenheit trägt dem Prozessmoment des Nationalen Aktionsplans Rechnung und unterstreicht die Intention der Bundesregierung, einem längerfristigen gesellschaftlichen Lern- und Arbeitsprozess einen Rahmen zu bieten.

#### *Strukturelle und institutionelle Gesichtspunkte*

- Positiv zu bewerten ist überdies, dass die Bundesregierung „Focal Points“ (nach der Übersetzung „Anlaufstellen“) bei den Bundesministerien bestimmt hat.<sup>38</sup> Sie benennt für die Durchführung des Nationalen Aktionsplans dieselbe Stelle, die auch als federführendes Ministerium für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bund zuständig ist.
- Als weiteres positives Element des Nationalen Aktionsplans muss gesehen werden, dass nunmehr in allen Landesregierungen Focal Points identifiziert wurden, die mit dem Bund in einem regelmäßigen Austausch stehen.<sup>39</sup>
- Darüber hinaus wurde beim Beauftragten für die Belange behinderter Menschen der Inklusionsbeirat geschaffen.<sup>40</sup> Dieser koordiniert das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und der Bundesregierung (Focal Point) und spricht dafür Menschen mit Behinderungen eine entscheidende Rolle zu. Die Monitoring-Stelle sieht im Inklusionsbeirat das Potenzial, die Durchführung des Nationalen Aktionsplans wachsam zu begleiten, inhaltliche Vorschläge für die Weiterentwicklung zu erarbeiten oder auch eine eigenständige Evaluation vorzunehmen.

#### *Inhaltliche Stärken*

Der Plan enthält umfangreiche Einzelmaßnahmen.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> NAP, S. 207. Unter „Focal Points“ (Anlaufstellen) gemäß der UN-BRK (nach Artikel 33 Absatz 1) sind Stellen innerhalb der Regierung gemeint, über die die fachliche Koordination zwischen den Ministerien stattfindet und die nach innen in die eigene Behörde weiter kommunizieren; sie sind von außen als Stellen erkennbar und können für Auskünfte und Erläuterungen angesprochen werden. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hatte bereits 2008 gegenüber der Bundesregierung angeregt, mit entsprechenden Strukturentscheidungen die institutionellen Voraussetzungen für die koordinierte Implementierung der Konvention zu verbessern, siehe *Valentin Aichele* (2008): „Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll“, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 15.

<sup>39</sup> NAP, S. 208. Auch in Bezug auf diesen Punkt hatte sich das Deutsche Institut für Menschenrechte bereits 2008 dafür ausgesprochen, die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Konvention in den Bundesländern zu formalisieren, um die Koordination in Bezug auf die UN-Behindertenrechtskonvention zu gewährleisten und zu verbessern.

<sup>40</sup> NAP, S. 85; 109; 163.

<sup>41</sup> Die Einzelmaßnahmen können an dieser Stelle im Einzelnen weder fachlich noch menschenrechtlich bewertet werden.

- Positiv hervorzuheben ist in Bezug auf die Maßnahmen, dass Querschnittsthemen wie Barrierefreiheit benannt werden, die sich durch alle Handlungsfelder ziehen. Insbesondere sollen nach Aussage des NAP Gender Mainstreaming<sup>42</sup> sowie Disability Mainstreaming<sup>43</sup> zur Anwendung gebracht werden.
- Zu begrüßen ist überdies das Vorhaben, die konzeptionellen Grundlagen der Behindertenberichterstattung auf neue Grundlagen zu stellen.<sup>44</sup>
- Positiv ist außerdem, dass der Nationale Aktionsplan Defizite im Gesetzesvollzug als Probleme aufgreift, etwa in Bezug auf die Regelungen zum Persönlichen Budget.<sup>45</sup>
- Darüber hinaus erkennt der Nationale Aktionsplan bestehende Umsetzungsblockaden in Form von Schnittstellenproblemen (etwa zwischen Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe<sup>46</sup>) und mangelnde Verständigung auf Grund divergierender Zuständigkeiten (etwa in Bezug auf die Reform der Eingliederungshilfe) als Probleme der Umsetzung an und verweist auf Ansatzpunkte oder benennt eine Verfahrensweise (etwa in Bezug auf die Klärung von Zuständigkeiten bei der Versorgung mit Hörgeräten<sup>47</sup>), diese Probleme einer Lösung zu zuführen.
- Vereinzelt nimmt er spezifische Lebenslagen in den Blick.<sup>48</sup>

### 3.2 Schwächen

- Die Anwendung des Menschenrechtsansatzes bedeutet, den Blick auf die Schwächsten der Gesellschaft und die größten Probleme zu werfen und der Bewältigung dieser Probleme Priorität einzuräumen. Entsprechende Prioritätenentscheidungen setzen ein allgemeines Verständnis voraus, das auch von der Zivilgesellschaft mitgetragen wird. Weder die Prioritätensetzung noch eine Verständigung darüber mit der Zivilgesellschaft ist im Rahmen der bestehenden Strukturen und partizipativen Prozesse hinreichend gelungen.
- So besteht eine Schwäche darin, dass es im Rahmen des Entstehungsprozesses jenseits der Bestimmung von allgemeinen Handlungsfeldern nicht überzeugend gelungen ist, zu ermitteln, welche Punkte aus menschenrechtlicher Sicht prioritär zu verfolgen sind. Das liegt etwa an dem noch fehlenden Überblick über alle Lebenslagen, aber auch an der schwachen Rückbindung der Maßnahmen an die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-

---

<sup>42</sup> NAP, S. 143

<sup>43</sup> NAP, S. 164f.

<sup>44</sup> NAP, S. 28-30; 166.

<sup>45</sup> NAP, S. 133.

<sup>46</sup> NAP, S. 140.

<sup>47</sup> NAP, S. 129.

<sup>48</sup> Siehe Studie zu Taubblindheit, NAP, S. 164; Gewalt gegen Frauen und Mädchen, NAP, S. 143.

Behindertenrechtskonvention und vereinzelter Beachtung menschenrechtlicher Kriterien, etwa dass es Gruppen von Menschen mit Behinderungen gibt, um deren Rechte es weitaus schlechter bestellt ist als um die von anderen (Gruppen von Menschen mit Behinderungen in so genannten *vulnerablen Lebenslagen*<sup>49</sup>).<sup>50</sup> Diese Gruppen brauchen in der Umsetzungsphase besondere Aufmerksamkeit.

- Entgegen der programmatischen Ausrichtung des Nationalen Aktionsplans auf Inklusion und den Maßnahmen, die Inklusionsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen verbessern sollen, wird im Nationalen Aktionsplan nicht erkennbar, wie die segregierenden Strukturen innerhalb der Gesellschaft in den Bereichen Bildung, Wohnen, Arbeit etc. systematisch überwunden werden können. Hier fehlt es an konkreten wegweisenden, insbesondere regulativen Vorschlägen. Es ist zudem nicht ersichtlich, wie eine konsequente Durchsetzung gegen widerständische Interessen erfolgen soll.
- Es irritiert, dass im Aktionsplan auch Maßnahmen aufgelistet werden, die bereits abgeschlossen sind, dass dort Maßnahmen aufgeführt werden, die lange vor dem Kabinettsbeschluss begonnen oder im Wesentlichen bereits abgeschlossen waren und dass Maßnahmen den behinderungsspezifischen Bezug nicht erkennen lassen. Dem Format eines Aktionsplans entspricht zudem nicht, längere Erklärungen abzugeben, warum *kein* Handlungsbedarf erkannt wird.<sup>51</sup>
- Der Nationale Aktionsplan nennt Einzelmaßnahmen, die Querschnittsanliegen abbilden. Das ist positiv. Allerdings wird nicht klar, ob und wie diese Querschnittsanliegen bei allen Einzelmaßnahmen einbezogen werden.
- Ob die geplanten Maßnahmen ergriffen werden, aber auch, ob damit Sachprobleme gelöst werden, setzt eine Überprüfbarkeit der Maßnahme im weiteren Sinne (konkrete Zielvorgaben wie „Benchmark“) voraus. Nur wenige Maßnahmen des Plans haben eine Konkretisierung dergestalt erfahren, dass mit ihnen bestimmte problembezogene Zielvorgaben verbunden sind.<sup>52</sup> Ohne Benchmarks ist es schwierig, die Zielerreichung zu messen.
- Die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-

---

<sup>49</sup> Der Begriff „Gruppen in vulnerablen Lebenslagen“ („groups in vulnerable situations“) meint, dass es Gruppen gibt, deren Lebenssituation sich durch besondere Faktoren kennzeichnet, die es auf Grund von allgemeiner Erfahrung oder konkreter Hinweise wahrscheinlicher machen, dass die Angehörigen dieser Gruppen in der Wahrnehmung ihrer Rechte weitaus stärker eingeschränkt sind als andere Menschen (mit Behinderungen). „Vulnerabilität“ wird auch mit „Verletzlichkeit“ übersetzt und beschreibt keine Eigenschaft einer Person oder Gruppe, sondern qualifiziert eine Lebenslage im Blick auf die Möglichkeiten, in den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte zu kommen.

<sup>50</sup> Etwa obdachlose Frauen und Männer mit Behinderungen; Menschen mit Behinderungen in geschlossenen Einrichtungen, behinderte Kinder mit Migrationshintergrund.

<sup>51</sup> Auffällig für das Handlungsfeld „Persönlichkeitsrechte“, S. 89-93.

<sup>52</sup> Das positive Beispiel ist die „Initiative Inklusion“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Eine große Anzahl an Maßnahmen erreicht diesen Grad der Konkretisierung nicht. Insbesondere die Trennung zwischen Erläuterungen und Maßnahmenliste macht es schwierig, die Maßnahme zu einem konkreten Umsetzungsproblem in Bezug zu setzen.

Behindertenrechtskonvention formulieren Anforderungen, die potenziell für alle Gesetzgebungsverfahren relevant sind. Es stellt sich die Frage, welche Strukturen gewährleisten könnten, damit die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen laufenden Gesetzgebungsverfahren angemessen berücksichtigt werden. Eine Antwort auf diese Frage enthält der Nationale Aktionsplan nicht.

### 3.3 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung

- Der Nationale Aktionsplan sollte noch in dieser Legislatur weiterentwickelt werden. Es stellt sich die Frage, auf welche Weise weitere Problembereiche vertieft und in der Folge Vorhaben entwickelt werden können, die an die Bundesregierung herangetragen werden, um sie in den Aktionsplan aufzunehmen. Diese Verfahrensfrage lässt der Nationale Aktionsplan offen. Für die Weiterentwicklung wäre eine Klärung, wie die Fortschreibung von außen angeregt werden kann, eine wichtige Voraussetzung.
- Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans ist eine erste Bestandsaufnahme in faktischer Hinsicht erfolgt. In diesem Zuge sind auch einige Prüf- und Forschungsaufträge in den Nationalen Aktionsplan aufgenommen worden. Es konnte nicht erwartet werden, dass bei diesem Plan eine Vertiefung in allen Feldern unter Berücksichtigung der besonderen Perspektiven behinderter Menschen geleistet werden kann. Nunmehr stellt sich die Frage, auf welchem Wege die Bestandsaufnahme in faktischer Hinsicht *systematisch* vorangetrieben werden kann, insbesondere in Bezug auf Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen und in den menschenrechtlich besonders sensiblen Bereichen (etwa Freiheitsentzug gegen den Willen von Betroffenen, Behandlung gegen den Willen von Betroffenen, Schutz der körperlichen Integrität, Herstellung der rechtlichen Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen etc.).
- Eine weitere institutionelle Neuerung stellt der Ausschuss mit Beratungsfunktion dar, der direkt an das BMAS angegliedert ist. Dieser Beirat ist mit zivilgesellschaftlichen Organisationen besetzt und arbeitet bislang wenig transparent. Es fällt auf, dass die gewählte Konstruktion von den von den Vereinten Nationen vorgeschlagenen Strukturen insofern abweicht, als dort ein größeres pluralistisch besetztes Gremium vorgesehen ist, das in der Lage ist, eine gesellschaftliche Verständigung darüber herzustellen und Vorschläge entwickeln kann, welche Probleme in der Bearbeitung eine Priorität einnehmen sollten.
- Zwar werden für die jeweiligen Handlungsfelder auch die Artikel der UN-Behindertenrechtskonvention genannt, auf die die Erörterungen zu beziehen sind. Die normativen Bezüge zur Konvention, insbesondere zu den staatlichen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungsverpflichtungen jedoch, sollten klarer herausgearbeitet werden, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zur normativen Basis zu machen.
- Der Plan lässt in seiner jetzigen Form nur vereinzelt erkennen, ob und in welcher

Höhe die Maßnahme mit Ressourcen unterlegt ist. Es wäre zu wünschen, dass in diesem Punkt die Transparenz des Plans weiter erhöht wird.

- Es ist wichtig, Maßnahmen zu entwickeln, die einer Überprüfbarkeit zugänglich sind, so dass insbesondere ihre Wirksamkeit nachträglich festgestellt werden kann. Die aufgelisteten Maßnahmen einer solchen Bewertung zu unterziehen setzt in zahlreichen Fällen voraus, konkrete Ziele („Benchmarks“) zu formulieren.
- Der Prozess wirft insbesondere die Frage auf, wie es besser gelingen kann, Menschen mit Behinderungen und ihre Anliegen in diesen Prozess einzubeziehen, die hierzulande die größten Schwierigkeiten haben, ihre Rechte gleichberechtigt mit anderen wahrzunehmen. Die konkrete Unterstützung von kleinen Selbsthilfeorganisationen ohne Ressourcen ist daher in Betracht zu ziehen.

#### 4 Mitwirkung der organisierten Zivilgesellschaft

Es ist positiv hervorzuheben, dass sich bereits viele Organisationen aus dem Bereich der Zivilgesellschaft mit der UN-Behindertenrechtskonvention identifizieren und sich im Rahmen des Nationalen Aktionsplanes engagiert haben. Ihre Arbeit in den vergangenen zwei Jahren hat viele wichtige Hinweise gegeben, die im weiteren Verlauf aus der Perspektive der UN-Behindertenrechtskonvention geprüft werden sollten und die wichtige Impulse für die Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplanes beziehungsweise für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beinhalten könnten.

Ihr Einsatz für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Rahmen eines Aktionsplanes lässt allerdings auch erkennen, dass die organisierte Zivilgesellschaft, insbesondere die klassischen Verbände, noch sehr stark aus der Logik der verbandsbezogenen Lobbyarbeit heraus agiert und dass das Interesse an der Umsetzung der Konvention häufig auf die Gruppe ihrer Mitglieder oder ihre Institution beschränkt bleibt. Dies mag für die traditionelle Lobbyarbeit richtig sein und den Satzungszielen der jeweiligen Organisation am nächsten kommen, ist jedoch für die Umsetzung eines menschenrechtlichen Übereinkommens zu eng geführt und kaum hinreichend, weil der Blick für die UN-Behindertenrechtskonvention als Ganzes zu kurz kommt. Gerade die Verantwortung für die Umsetzung eines menschenrechtlichen Übereinkommens macht es erforderlich, über Partikularinteressen hinaus zu denken. Nur unter dieser Voraussetzung kann ein allgemeines Verständnis dafür entwickelt und gesellschaftlich akzeptierte Prioritäten gemeinsam entwickelt werden, die dann auch gruppen- oder sektorspezifisch ausfallen können.

Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass Teile der Zivilgesellschaft nunmehr dabei sind, sich zu einer BRK-Allianz zusammen zu schließen und behinderungs- und sektorübergreifend einen Parallelbericht zu erarbeiten. Auch der Inklusionsbeirat,

in dem mehrheitlich Menschen mit Behinderungen und unterschiedliche Perspektiven vertreten sind, bietet die Chance, einen ganzheitlichen Blick auf die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, die alle Gruppen von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention umfasst, zu entwickeln.

Darüber hinaus wächst der Eindruck, dass nicht alle zivilgesellschaftlichen Akteure, etwa die Träger von Sondereinrichtungen in den Bereichen Wohnen, Bildung, Arbeit etc. eine Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ungebrochen verfolgen. Die Forderung nach der gleichberechtigten Rechtsausübung, die in einer inklusiven Gesellschaft wahrscheinlicher ist, stellt beispielsweise segregierende Strukturen auch hierzulande in Frage. Es erscheint daher angebracht, die eigene Verbandspolitik am Maßstab der UN-Behindertenrechtskonvention selbstkritisch zu prüfen.

## 5 Zusammenfassende Bewertung

Die Bundesregierung hat mit dem Nationalen Aktionsplan einen wichtigen Impuls für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention gesetzt. Mit dem Nationalen Aktionsplan hat sie eine mittelfristige Perspektive für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bis 2021 vorgegeben und dafür einen Rahmen geschaffen, der nunmehr für die Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans genutzt werden kann und der im Allgemeinen die Umsetzung der Konvention und den damit verbundenen Arbeits- und Lernprozess in Staat und Gesellschaft stützt.

So hat die Bundesregierung mit dem Nationalen Aktionsplan in den vergangenen zwei Jahren bereits dazu beigetragen, die Bekanntheit der UN-Behindertenrechtskonvention zu erhöhen, den Stellenwert der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Politik und Gesellschaft – in allgemein schwierigen und turbulenten Zeiten – zu stärken und das Thema Behinderung als Querschnittsaufgabe zu vermitteln. Zu den positiven Aspekten gehören auch verbesserte Strukturen, um die Koordination zwischen Bundesministerien zu erreichen und den Austausch zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander zu befördern sowie der Inklusionsbeirat beim Bundesbeauftragten für die Belange behinderter Menschen, mit dessen Hilfe der Transfer von der Zivilgesellschaft auf eine neue Grundlage gestellt werden konnte. Der Nationale Aktionsplan listet zahlreiche Einzelmaßnahmen auf. Unabhängig davon, wie man den Umfang der Umsetzungsverpflichtungen gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention bestimmt, und unabhängig von der fachlichen sowie menschenrechtlichen Bewertung dieser Maßnahmen, ist dafür eine Anerkennung auszusprechen.

Auf der Ebene der geplanten Maßnahmen, aber auch in Bezug auf die Weiterentwicklung und anlassbezogene Evaluierung sollte der Prozess nicht ins

Stocken geraten, sondern es sollten die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention energisch, entschlossen und mit Mut zu strukturellen Veränderungen weitergebracht werden. Hierbei ist das Ziel der UN-Behindertenrechtskonvention im Auge zu behalten, wonach es um den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte durch alle Menschen mit Behinderungen in allen menschenrechtlich geschützten Lebensbereichen geht (Artikel 1 Unterabsatz 1 der UN-Behindertenrechtskonvention).

## 6 Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt,

### 6.1 der Bundesregierung

1. die gelisteten Maßnahmen im Nationalen Aktionsplan zügig und planmäßig durchzuführen; dafür müssen von den Bundesministerien und anderen staatlichen Akteuren die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt und die mit der Durchführung betrauten Stellen mit hinreichenden Personalmitteln ausgestattet sein; das gilt insbesondere für den Focal Point beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (der federführenden Anlaufstelle), dem die Koordination des Gesamtvorhabens obliegt;
2. bereits in der laufenden Legislatur den Nationalen Aktionsplan entschlossen systematisch und kontinuierlich weiter zu entwickeln. Wesentliche Punkte sind:
  - Klärung des Verfahrens, wie weitere Vorhaben von außen an die Regierung herangetragen werden können; es sollte eine allgemein vermittelbare, menschenrechtlich gestützte Begründung erfolgen, warum ein Vorhaben von der Regierung angenommen und als prioritär eingestuft wird oder warum die Aufnahme in den Nationalen Aktionsplan abgelehnt wird;
  - Prioritäten für die Umsetzung setzen, die menschenrechtlich begründet und damit allgemein verständlich sowie gesellschaftlich vermittelbar sind;
  - die Bestandsaufnahme *in faktischer Hinsicht* sollte systematisch weiterbetrieben werden. Hier scheint eine thematische Ausweitung und wissenschaftliche Vertiefung angebracht. Dafür könnte eine umfassende Studie („Baseline-Study“) bei einer unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtung in Auftrag gegeben werden, die besondere Problembereiche (besonders menschenrechtlich sensible Bereiche wie „Freiheit und Sicherheit“, „körperliche Integrität“, „rechtliche Handlungsfähigkeit“) erschließt und außerdem die Situation von Gruppen von Menschen mit Behinderungen erforscht, die sich in vulnerablen Lebenslagen befinden;
  - in Bezug auf die bestehenden Maßnahmen sollten die Rückbindung an die Rechte von Menschen mit Behinderungen konkretisiert und für jede Maßnahme möglichst menschenrechtlich relevante Zielgrößen

- („Benchmarks“) bestimmt werden; der Nationale Aktionsplan sollte sich auf solche Maßnahmen beschränken, die echte Umsetzungsmaßnahmen sind;
- es sollten neue Partizipationsformen in Erwägung gezogen werden, die auch Zugänge für kleine Selbsthilfeorganisationen gewährleisten;
3. jenseits des Aktionsplanes Strukturen zu schaffen, die sicherstellen, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention in laufende und zukünftige Gesetzgebungsverfahren immer einbezogen werden;
  4. eine Sachverständigenkommission einzurichten, die den gesetzlichen Handlungsbedarf auf Bundesebene prüft und Vorschläge dazu erarbeitet;
  5. die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention gegenüber denjenigen Bundesländern, die die konsequente Umsetzung infrage stellen oder die Rechte von Menschen mit Behinderungen relativieren, stets konsequent zu vertreten; dies sollte auch gegenüber der organisierten Zivilgesellschaft gelten;

## 6.2 dem Deutschen Bundestag,

1. zu gewährleisten, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention in allen Gesetzgebungsverfahren als Querschnittsaufgabe erkannt und angemessen berücksichtigt werden;
2. die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, insbesondere die Durchführung des Nationalen Aktionsplans – auch im Sinne der parlamentarischen Kontrolle – aktiv zu begleiten; wünschenswert wären eigene Umsetzungsinitiativen (etwa eine Änderung des Bundeswahlgesetzes<sup>53</sup>); seine Beteiligung an der Evaluation und ein regelmäßiger Bericht im Bundestag;
3. einen eigenen Aktionsplan der Bundestagsverwaltung zu entwickeln, etwa in Bezug auf die Ausweitung von Barrierefreiheit in alle für den Bundestag relevanten Bereiche;

## 6.3 der organisierten Zivilgesellschaft

1. sich für die Weiterentwicklung des Aktionsplanes aktiv einzusetzen;
2. ihre Verantwortlichkeit für die Rechte von allen Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention anzunehmen; dazu gehört, sich dort, wo die Umsetzung der UN-BRK in Frage steht, von der klassischen Lobbytätigkeit zu lösen und sich stärker für die Umsetzung der Rechte *aller* Menschen mit Behinderungen einzusetzen; und
3. eigene Aktionspläne für die eigene Organisation und selbst kontrollierten Wirkbereiche zu entwickeln.

---

<sup>53</sup> Siehe Leander Palleit (2011): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

## Anhang 1: Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention: Anforderungen und Chancen<sup>54</sup>

Die Bundesregierung sowie einige Bundesländer erarbeiten derzeit Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Sie bieten die Chance, die Umsetzung der Konvention voran zu bringen und in überschaubarer Zeit messbare Erfolge zu erzielen. Welche Anforderungen an einen Aktionsplan und die damit verbundenen politischen Prozesse aus menschenrechtlicher Sicht zu stellen sind, wird im Folgenden dargestellt.

### 1 Was ist ein Menschenrechts-Aktionsplan?

Ein Aktionsplan ist ein strategisch ausgerichtetes Handlungsprogramm des Staates oder eines anderen Verantwortungsträgers. Er enthält eine Beschreibung der Probleme, die durch den Plan behoben werden sollen, legt konkrete Ziele sowie Maßnahmen fest, mit denen diese Ziele erreicht werden können. Darüber hinaus regelt er die koordinierte Ausführung, Evaluation und Fortentwicklung dieser Maßnahmen. Ein Aktionsplan ist das Ergebnis eines transparenten und partizipativen Arbeitsprozesses und ist öffentlich zugänglich.

Das Besondere an einem Menschenrechts-Aktionsplan ist seine enge Rückbindung an die bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Ein Menschenrechts-Aktionsplan - als ein langfristig angelegter Prozess - soll dafür sorgen, dass die Menschenrechte, etwa von Menschen mit Behinderungen, eingehalten und umgesetzt werden.

### 2 Warum ein Aktionsplan zur UN-Behindertenrechtskonvention?

Die UN-Behindertenrechtskonvention (kurz: Konvention oder BRK), die im März 2009 in Deutschland in Kraft getreten ist, verpflichtet den Staat dazu, bereits kurz nach ihrer Ratifikation geeignete, wirksame und zielgerichtete Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte der Konvention einzuhalten und umzusetzen (Artikel 4 der BRK). Die Konvention schreibt einem Staat zwar nicht vor, ihre Einhaltung und Umsetzung *mittels eines Aktionsplans* zu organisieren. Allerdings setzt sie in mehreren Artikeln die Existenz von staatlichen Programmen, Konzepten und Strategien zur Umsetzung der Konvention voraus (siehe zum Beispiel die Artikel 4, 8, 26 und 31 der BRK). Sie verlangt von allen Vertragsstaaten, auf allen Ebenen, also im Bund ebenso wie in den Ländern und Kommunen, erkennbar und planmäßig eine Politik zu verfolgen, die alle in der Konvention verbrieften Rechte achtet und verwirklicht.

---

<sup>54</sup> Veröffentlicht in der Reihe Positionen der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Hrsg.): Berlin, abrufbar unter [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de).

Dass auch in Deutschland die in der Konvention festgeschriebenen Rechte von Menschen mit Behinderungen noch nicht vollständig verwirklicht sind und noch Handlungsbedarf besteht, ist inzwischen den meisten Verantwortlichen bewusst. Dieses gestiegene Problembewusstsein auch auf staatlicher Seite hat unter anderem dazu geführt, dass sich die Regierungsparteien auf Bundesebene 2009 im Koalitionsvertrag auf die Entwicklung eines Aktionsplans zur Umsetzung der BRK verständigt haben. Der Aktionsplan der Bundesregierung soll darüber hinaus den Rahmen bilden, in den sich Aktionspläne anderer, insbesondere der Länder, einfügen können. Entsprechend entwickeln einige Bundesländer ebenfalls breit angelegte Strategien zur Umsetzung der UN-Konvention. In einigen Bundesländern gibt es bereits entsprechende Parlamentsbeschlüsse oder sogar - wie etwa in Rheinland-Pfalz - fertige Aktionspläne der Landesregierung.

Diese bundesweiten Entwicklungen stimmen sehr hoffnungsvoll und sind zu begrüßen. Denn sie manifestieren den eingetretenen Bewusstseinswandel und bieten die Chance, ihm konkrete Taten folgen zu lassen. Auch in anderen Vertragsstaaten der BRK, beispielsweise in Australien, zeigt sich, dass koordinierte Umsetzungsstrategien die Verwirklichung von Menschenrechten merkbar fördern, wenn sie auf breiter Basis erarbeitet wurden.

Die Erfahrung zeigt auch, dass Sorgfalt und Zügigkeit sich dabei nicht ausschließen, sondern mit Augenmaß durchaus in Einklang gebracht werden können.

Mit der Entwicklung eines Aktionsplans zur BRK haben die politisch Verantwortlichen die Chance, der internationalen Gemeinschaft und dem Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen klar zu signalisieren, dass Deutschland die Einhaltung der Menschenrechte ernst nimmt. Deutschland hat zur Entstehung der UN-Konvention maßgeblich beigetragen und sich international einen guten Ruf erarbeitet. Bei der Umsetzung der Konvention hat Deutschland deshalb - nicht nur weil es zu den wirtschaftsstärksten Ländern der Welt gehört - eine Vorbildfunktion für andere Staaten.

### **3 Nach welchen Grundsätzen wird ein Aktionsplan erstellt?**

In den letzten Jahren haben zahlreiche Länder Aktionspläne eingesetzt, um die Menschenrechtssituation in ihrem Land zu verbessern. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass Aktionspläne im Rahmen eines längeren, mehrjährigen Arbeitsprozesses entstehen. Dieser Prozess kann in folgende fünf Phasen unterteilt werden (siehe zu weiteren Details das „Handbook on National Human Rights Plans of Action“ des UN-Hochkommissariat für Menschenrechte von 2002):

1. Vorbereitung
2. Entwicklung
3. Umsetzung
4. Monitoring sowie

## 5. Evaluierung und Fortentwicklung des Plans

Oft werden bestehende Pläne in regelmäßigen Abständen anhand der in der Evaluierungsphase gewonnenen Erkenntnisse weiterentwickelt oder durch Folgepläne ersetzt.

An die Erstellung von Aktionsplänen sind dieselben Maßstäbe anzulegen wie an alle staatlichen Umsetzungsmaßnahmen. Denn Menschenrechte geben nicht nur das Ziel vor, sondern müssen auch auf dem Weg dorthin beachtet werden.

Bei der Erarbeitung eines Aktionsplans sollen alle zur Umsetzung der BRK berufenen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen beteiligt werden, ebenso die Menschen, die von der Umsetzung direkt oder indirekt betroffen sind. Artikel 4 Absatz 3 der BRK gibt beispielsweise vor, dass Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, eng konsultiert und aktiv einbezogen werden müssen (Grundsatz der Partizipation). Partizipation setzt voraus, dass Planungen, Abläufe und Zwischenergebnisse transparent sind (Grundsatz der Transparenz).

Darüber hinaus darf auch innerhalb der Gruppe der Menschen mit Behinderungen keine Teilgruppe benachteiligt werden (siehe etwa Artikel 3, 5 und 6 der BRK). Die vielfältigen Erscheinungsformen von Behinderung - ob seelische, körperliche, geistige, sensorische oder andere Formen von Behinderung - sind in ihrem gesamten Spektrum gleichermaßen zu berücksichtigen (Grundsatz der Nichtdiskriminierung). Ebenso müssen Gender-Aspekte beachtet werden (Artikel 6 der BRK).

## 4 Welche Anforderungen muss ein Aktionsplan erfüllen?

Wie ein Aktionsplan ausgestaltet ist, hängt davon ab, was mit ihm erreicht werden soll. In Anbetracht der laufenden Diskussion um die Umsetzung der BRK in Deutschland können die Ergebnisse der Aktionspläne auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene daher unterschiedlich sein. Einige grundsätzliche Anforderungen müssen sie in jedem Fall erfüllen:

### *Rückbindung an die Konvention*

Ein Aktionsplan muss sich an den normativen Vorgaben der BRK orientieren. Die Ziele und Maßnahmen sollten mit den Bestimmungen der BRK in engster Verbindung stehen und mit den internationalen Pflichten der Bundesrepublik Deutschland aus dem Übereinkommen korrespondieren. Aussagen eines Aktionsplans zum Bereich Bildung dürfen beispielsweise nicht Artikel 24 der Konvention widersprechen. Ein Aktionsplan sollte deutlich machen, welche Ziele, Maßnahmen und Kontroll- bzw. Evaluationsmechanismen sich auf welche Teile der Konvention beziehen.

### *Gesamtverantwortlichkeit*

Die Umsetzung der UN-Konvention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Deshalb ist es wichtig, die Aktionspläne verschiedener Verantwortungsträger miteinander zu verschränken und in ein Gesamtkonzept zu integrieren. Die Bundesregierung stellt - neben der Erarbeitung eines eigenen Aktionsplans - für die Aktionspläne anderer Akteure einen Rahmen zur Verfügung. Wichtig wird sein, die

einzelnen Pläne von Bund, Ländern und anderen Akteuren aufeinander abzustimmen und zu prüfen, ob sie die Anforderungen, die an einen Aktionsplan gestellt werden, tatsächlich erfüllen.

Aktionspläne müssen darüber hinaus „Chefsache“ sein. Die jeweils höchste Entscheidungs- und Verantwortungsebene sollte in das Erstellen und Umsetzen des Plans involviert sein.

#### *Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung*

In jeder Phase des Arbeitsprozesses sollten die bereits genannten Grundsätze der Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung beachtet werden. Ein Aktionsplan sollte deshalb ein in jeder Beziehung öffentliches Dokument sein. Auch wenn letztlich der Staat für die Umsetzung der UN-Konvention verantwortlich ist und bleibt, sollten wesentliche Richtungsentscheidungen und Prioritätensetzungen möglichst breit diskutiert werden und so formuliert sein, dass sie von vielen Akteuren mitgetragen werden können. Ein solches Vorgehen motiviert alle an der Umsetzung der BRK Beteiligten und macht deutlich, wie wichtig den politisch Verantwortlichen die Umsetzung der Konvention ist.

#### *Bestandsaufnahme*

Der Aktionsplan sollte eine kurze faktische Bestandsaufnahme bzw. Problembeschreibung für die Bereiche enthalten, für die er Maßnahmen festschreibt. Diese Zustandsanalyse ist für die Bestimmung der Ziele und das gemeinsame Verständnis der an den Maßnahmen beteiligten Akteure wichtig. Sie ist außerdem Voraussetzung, um künftige Fortschritte überhaupt feststellen zu können.

#### *Umfassender Ansatz*

Ein Aktionsplan sollte im Hinblick auf die Unteilbarkeit und Wechselbezüglichkeit der Menschenrechte möglichst alle von der Konvention geschützten Lebensbereiche umfassen. Er sollte einzelne Bereiche - insbesondere die fundamentalen Fragen um die Einhaltung und Umsetzung von Artikel 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht) und Artikel 14 (Freiheit und Sicherheit der Person) der BRK - nicht ausklammern, auch wenn es sich um schwierige oder umstrittene Fragen handelt. Das bedeutet nicht, dass er keine Prioritäten setzen oder Handlungsfelder etappenweise erschließen und festschreiben kann. Er muss sich dabei allerdings an den Bestimmungen der BRK orientieren.

Dessen ungeachtet sind frühe Erfolge in der Umsetzung des Aktionsplans in drängenden, besonders wichtigen Problemfeldern zur Motivation aller Beteiligten sehr wünschenswert. Entsprechend ambitionierte, kurzfristig zu erreichende Ziele sollten in diesen Bereichen gesetzt werden.

#### *Klarheit und Überprüfbarkeit*

Ein Aktionsplan sollte eine klare Handlungsorientierung bieten, aber gleichzeitig auch so gestaltet sein, dass der jeweilige Grad der Zielerreichung während der Umsetzung des Plans jederzeit mess- und überprüfbar ist.

Es ist daher wichtig, dass der Plan neben einer Problembeschreibung auch klare Vorgaben zum Soll-Zustand enthält. Er sollte verdeutlichen, welche spezifischen

Ziele wann erreicht werden sollen und welche Zwischenziele auf dem Weg dorthin mit welchen konkreten Maßnahmen bis zu welchem Zeitpunkt zu verwirklichen sind. Der Plan sollte angeben, wer für die Ausführung der Maßnahmen zuständig ist. Auch Budgetfragen müssen geklärt werden. Im Plan sollte überdies festgehalten werden, wem gegenüber in welchen Zeiträumen zu berichten ist.

### *Mechanismen zur Überprüfung und Fortentwicklung*

Ein Aktionsplan sollte Mechanismen zur Qualitäts- und Ergebniskontrolle ebenso enthalten wie Festlegungen für seine künftige Fortentwicklung. Dies gilt nicht nur für den Plan insgesamt. Auch bei den einzelnen Maßnahmen sollte bestimmt werden, wie, wann und durch wen der erzielte Fortschritt kontrolliert und bewertet werden soll. Auf Bundesebene werden derzeit zwei Gremien ins Leben gerufen, die die Umsetzung der BRK voranbringen und den Aktionsplan der Bundesregierung begleiten sollen: ein Ausschuss beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der so genannte Koordinierungsmechanismus beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen. Beiden Gremien kommt eine wichtige Rolle bei der Steuerung, Überprüfung und Fortentwicklung des Aktionsplansprozesses zu. Deshalb ist bei ihrer Besetzung darauf zu achten, dass die unterschiedlichen Perspektiven behinderter Menschen vertreten sind.

Um ihrer verantwortungsvollen Funktion gerecht werden zu können, sind die beschriebenen Gremien mit den nötigen personellen und finanziellen Mitteln auszustatten. Sinnvoll ist außerdem, eine Verfahrens- oder Geschäftsordnung zu verabschieden, die die Rolle und Arbeitsweise der Gremien transparent und vorhersehbar macht und sie einer breiten Öffentlichkeit vermittelt.

Ebenso wäre zu empfehlen, den Deutschen Bundestag bzw. die Länderparlamente in die Überprüfung und Fortentwicklung der Aktionspläne einzubeziehen, um eine breitere Legitimation zu erreichen.

### **Weiterführende Informationen:**

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Handbook on National Human Rights Plans of Action (Professional Training Series No. 10), Geneva 29 August 2002 - HR/P/PT/10 - abrufbar unter:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>

Council of Europe Commissioner for Human Rights: Recommendation of the Commissioner for Human Rights on Systematic Work for Implementing Human Rights at the National Level, Strasbourg 18 February 2009 - CommDH(2009)3 - abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/>