

Abschlussbericht

Evaluation des Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Schleswig- Holstein

Von

Jan Braukmann
Patrick Frankenbach
Jakob Maetzel

Im Auftrag des

Landesbeauftragten für
Menschen mit Behinderung
Schleswig-Holstein

Abschlussdatum

November 2019

Das Unternehmen im Überblick

Prognos – wir geben Orientierung.

Wer heute die richtigen Entscheidungen für morgen treffen will, benötigt gesicherte Grundlagen. Prognos liefert sie – unabhängig, wissenschaftlich fundiert und praxisnah. Seit 1959 erarbeiten wir Analysen für Unternehmen, Verbände, Stiftungen und öffentliche Auftraggeber. Nah an ihrer Seite verschaffen wir unseren Kunden den nötigen Gestaltungsspielraum für die Zukunft – durch Forschung, Beratung und Begleitung. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit rund 150 Experten ist das Unternehmen an acht Standorten vertreten: Basel, Berlin, Bremen, Brüssel, Düsseldorf, Freiburg, München und Stuttgart. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Unser Ziel ist stets das eine: Ihnen einen Vorsprung zu verschaffen, im Wissen, im Wettbewerb, in der Zeit.

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel
Handelsregisternummer
CH-270.3.003.262-6

Gründungsjahr

1959

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG

St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel | Schweiz
Tel.: +41 61 3273-310
Fax: +41 61 3273-300

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Tel.: +49 30 5200 59-210
Fax: +49 30 5200 59-201

Prognos AG

Domshof 21
28195 Bremen | Deutschland
Tel.: +49 421 5170 46-510
Fax: +49 421 5170 46-528

Prognos AG

Résidence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel | Belgien
Tel: +32 280 89-947

Prognos AG

Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf | Deutschland
Tel.: +49 211 913 16-110
Fax: +49 211 913 16-141

Prognos AG

Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg | Deutschland
Tel.: +49 761 766 1164-810
Fax: +49 761 766 1164-820

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14
80335 München | Deutschland
Tel.: +49 89 954 1586-710
Fax: +49 89 954 1586-719

Prognos AG

Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart | Deutschland
Tel.: +49 711 3209-610
Fax: +49 711 3209-609

info@prognos.com | www.prognos.com | www.twitter.com/prognos_ag

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	V	
Abbildungsverzeichnis	VI	
Abkürzungsverzeichnis	VII	
Management Summary	VIII	
1	Gegenstand des Auftrags und Vorgehensweise	1
1.1	Der Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK in Schleswig-Holstein	1
1.2	Evaluationsebenen, Leitfragen und Methodik	1
1.3	Aufbau dieses Berichts	5
2	Referenzrahmen: Idealtypische Anforderungen an Aktionspläne	6
2.1	Vorgehensweise und Aufbau	6
2.2	Anforderungen an Konzeption und Inhalte	8
2.3	Anforderungen an Prozesse	11
3	Konzeption und Inhalte des Landesaktionsplans	14
3.1	Konzeptionelle Klarheit	14
3.2	Rückbindung an die Konvention	16
3.3	Umfassender Ansatz	18
3.4	Feststellung von Handlungsbedarfen	21
3.5	Überprüfbarkeit	24
3.6	Handlungsorientierung	26
3.7	Berücksichtigung spezifischer Gruppen und Lebenslagen	34
4	Steuerung und Prozesse im Kontext des Landesaktionsplans	38
4.1	Gesamtverantwortlichkeit	38
4.2	Partizipation	44

4.3	Transparenz und Nichtdiskriminierung	53
4.4	Monitoring	56
4.5	Fortentwicklung	58
5	Umsetzung des Landesaktionsplans	62
5.1	Aktueller Umsetzungsstand	62
5.2	Herausforderungen und Erfolgsfaktoren	64
	Literatur und Quellen	67
	Impressum	69

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Evaluationsebenen, Leitfragen und Untersuchungsmethoden	3
Tabelle 2: Anforderungen an Konzeption und Inhalte eines Aktionsplans	10
Tabelle 3: Anforderungen an die Prozesse im Zusammenhang mit der Entstehung und Umsetzung eines Aktionsplans	13
Tabelle 4: Artikel der UN-BRK und ihr Rückbezug zu Handlungsfeldern des Landesaktionsplans Schleswig-Holstein	19
Tabelle 5: Zentrale Ergebnisse des Workshops mit der Zivilgesellschaft zur Beteiligung am LAP 1.0	46
Tabelle 6: Zentrale Ergebnisse zum Beteiligungskonzept beim LAP 2.0 aus den Workshops mit der Zivilgesellschaft	47

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehensweise und Aufbau des Referenzrahmens	7
Abbildung 2: Maßnahmen im LAP je Handlungsfeld	27
Abbildung 3: Art der Maßnahmen im LAP	28
Abbildung 4: Im LAP genannte Zeitrahmen	31
Abbildung 5: Maßnahmen im LAP je federführendem Akteur	33
Abbildung 6: Zielgruppen der Maßnahmen im LAP (sofern benannt)	36
Abbildung 7: An Maßnahmen beteiligte Akteure	41
Abbildung 8: Anteil der Maßnahmen mit weiterer Beteiligung je Handlungsfeld	42
Abbildung 9: Umsetzungsstand der Maßnahmen des LAP	62
Abbildung 10: Umsetzungsstand der Maßnahmen des LAP je Handlungsfeld	63

Abkürzungsverzeichnis

CoE-CommDH	Menschenrechtskommissar des Europarats
FM	Finanzministerium
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
LAP	Landesaktionsplan
LB	Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderung Schleswig-Holstein
MBWK	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (seit 2017)
MELUND	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (seit 2017)
MILI	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (seit 2017)
MJEVG	Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung (seit 2017)
MSB	Ministerium für Schule und Berufsbildung (bis 2017)
MSGJFS	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (seit 2017)
MSGWG	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung (bis 2017)
MWVATT	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (seit 2017)
OHCHR	Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte
StK	Staatskanzlei
StK BRK	Stabsstelle Gesamtkoordinierung UN-Behindertenrechtskonvention, Focal Point, Fonds für Barrierefreiheit
UN	Vereinte Nationen
UN-BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Management Summary

Die Prognos AG wurde im April 2019 mit der Evaluation des Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Schleswig-Holstein beauftragt. Die Evaluation hat den Auftrag, eine wissenschaftliche Untersuchung zur Konzeption, zu den gewählten Steuerungsansätzen sowie zur Partizipation durchzuführen und Handlungsempfehlungen abzuleiten. Dafür wurden Dokumenten- und Literaturanalysen, Fachgespräche und Workshops durchgeführt. Darüber hinaus wurde das interne Maßnahmen-Controlling (Stand November 2019) ausgewertet. Für die Evaluation wurde ein Referenzrahmen mit idealtypischen Anforderungen an Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK erstellt, an dem sich die Analyse eng orientiert.

Im Rahmen der Evaluation wurden zu den Bereichen „Konzeption und Inhalte“, „Steuerung und Prozesse“ sowie „Umsetzung“ Handlungsempfehlungen erarbeitet. Die Landesregierung sollte die Handlungsempfehlungen in Abhängigkeit von der eigenen Zielsetzung und Vision zur Umsetzung der UN-BRK in einem partizipativen Prozess priorisieren.

Konzeption und Inhalte des Landesaktionsplans

- Die Landesregierung sollte herausarbeiten, welches Ziel mit der Erstellung des Landesaktionsplans verfolgt wird, welche Zielgruppen er ansprechen soll und welche Rolle der LAP in der behindertenpolitischen Gesamtstrategie der Landesregierung einnimmt. Das Ziel sollte im Dokument klar benannt werden.
- Die Rückbindung zur UN-BRK sollte differenzierter als bisher herausgearbeitet werden. Dies erfordert eine klar erkennbare Zuordnung der Einzelmaßnahmen zu den Inhalten der UN-BRK, möglichst auf Ebene der Teilartikel. Wenn bestimmte Artikel der UN-BRK nicht berücksichtigt werden, sollte dies begründet sein.
- Ziele der Handlungsfelder sollten stringent aus den Artikeln der UN-BRK abgeleitet und zu einer teilhabepolitischen Vision, die die Bestimmungen der UN-BRK für das Land Schleswig-Holstein „übersetzt“, zusammengeführt werden.
- Grundsätzlich sollten alle Artikel, die für mehrere Handlungsfelder relevant sind, auch dort behandelt werden. Ausnahmen sind Artikel, für die es ein eigenes Querschnittshandlungsfeld gibt (z. B. Barrierefreiheit).
- Die Landesregierung sollte bei der Fortschreibung des LAP prüfen, inwieweit die Gesamtheit aller Maßnahmen dem Ideal eines umfassenden Ansatzes entspricht. Dabei sollte sowohl die nominelle Vollständigkeit des LAP im Hinblick auf alle relevanten Artikel der UN-BRK als auch die inhaltliche Substanz der Maßnahmen eine Rolle spielen. Ebenso sollte geprüft werden, ob Querschnittsthemen angemessen berücksichtigt werden.
- Der Entwicklung von Maßnahmen sollte eine Bestandsaufnahme in faktischer Hinsicht vorausgehen. Statistiken und empirische Informationen sind, wenn immer möglich, heranzuziehen und aus menschenrechtlicher Perspektive zu problematisieren. Gleichwohl gilt es, Einschränkungen und Fehlinterpretationen der Datenlage im Blick zu behalten. Eine wichtige Informationsquelle sind zudem die Erfahrungen der Menschen mit Behinderungen selbst.
- Bei der Feststellung von Handlungsbedarfen sollte eine gleichbleibende Qualität über alle Handlungsfelder hinweg garantiert werden. Grundvoraussetzung hierfür ist die Sensibilisierung der Referatsmitarbeiter*innen für die Belange von Menschen mit Behinderungen.

Zudem sollten verbindliche Qualitätskriterien festgesetzt werden und die Möglichkeit einer fachlichen Unterstützung bestehen.

- Mit Blick auf die Fortschreibung des LAP sollte ein Verfahren zum Normenscreening etabliert werden. Die Landesregierung sollte dabei prüfen, wie die Verantwortlichen des LAP Zugang zu juristischer Expertise erhalten können.
- Noch vor der Ausarbeitung konkreter Maßnahmen sollte ein Zielsystem für den LAP entwickelt werden. Dieses definiert übergeordnete Entwicklungsziele, Instrumentalziele und Umsetzungsziele und terminiert diese eindeutig. Alle Maßnahmen sollten auf Kompatibilität mit dem Zielsystem geprüft werden.
- Um die Verbindlichkeit des Plans zu erhöhen, sollten Ziele messbar formuliert und mit konkreten Erfolgsindikatoren hinterlegt werden. Inwieweit diese zahlenbasiert sein sollten oder ob qualitative Informationen besser geeignet sind, muss im Einzelfall kritisch und vorurteilsfrei geprüft werden.
- Es sollten verbindliche Kriterien für Maßnahmen festgelegt werden. Dazu sollten gehören:
 - Die Maßnahmen sollten ihren inhaltlichen Fokus auf der Umsetzung der UN-BRK und Menschen mit Behinderungen haben.
 - Sie sollten konkrete und aussagekräftige Maßnahmentitel und -beschreibungen haben.
 - Sie sollten möglichst klare Zeitrahmen und Zeitplanungen enthalten, idealerweise mit Zwischenzielen. Falls keine klaren Zeitrahmen möglich sind („Umsetzung fortlaufend“) sollte das begründet werden.
- Es sollte geprüft werden, ob für die Aufnahme der Maßnahmen eine Clearing-Stelle notwendig ist, die die Maßnahmen vor dem Hintergrund der Kriterien prüft und ggf. Änderungen fordert oder ablehnt. Die Zuständigkeit könnte beim Focal Point, idealerweise unter Beratung des LB, liegen.
- Der LAP sollte vulnerabler Personengruppen gesondert thematisieren. Geprüft werden sollte die Einrichtung eines separaten Handlungsfelds. In diesem Handlungsfeld sollten in jedem Fall die explizit in der UN-BRK benannten Teilgruppen der Menschen mit Behinderungen (Frauen und Kinder) behandelt werden.
- Bei der Fortschreibung des LAP sollte überprüft werden, ob bei der Förderung einzelner vulnerabler Zielgruppen gesonderter Handlungsbedarf besteht und welche Personen nach Auffassung der Landesregierung bereits ausreichend Berücksichtigung finden. Dies setzt eine regelmäßige Bestandsaufnahme sowie eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Frage, welche Gruppen als vulnerabel zu betrachten sind, voraus.

Steuerung und Prozesse im Kontext des Landesaktionsplans

- Es sollte eine einheitliche Rollenbeschreibung für die Koordination innerhalb der Ressorts erstellt und mit einer klaren Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen hinterlegt werden.
- Die Koordination innerhalb der Ressorts erfüllt eine wichtige Aufgabe und sollte, sofern noch nicht geschehen, formal durch eine einheitliche Benennung im GVP sowie mit einer angemessenen Zuweisung von Stellenanteilen berücksichtigt werden.
- Der LAP sollte keine Maßnahmen mehr enthalten, deren Verantwortlichkeiten nicht klar zugewiesen sind (z. B. durch Zuweisung zu „Allen Ressorts sowie StK“). Handelt es sich bei diesen Maßnahmen um Aufgaben, die jedes Ressort unabhängig umsetzt, sollte dies konkretisiert werden und die verantwortlichen Stellen innerhalb der Ressorts benannt werden. Für Maßnahmen, die als Querschnittsaufgaben alle Ressorts und ggf. die StK betreffen, sollten klar ausgewiesen werden. Auch für diese Maßnahmen sollten klare Zuständigkeiten und Kompetenzen zugewiesen werden.
- Die Landesregierung kann über den LAP als Impulsgeber und Moderator der Umsetzung der UN-BRK im Land Schleswig-Holstein agieren. Um diese Aufgabe zu erfüllen, sollte geprüft

werden, inwieweit in die Konzeption und Umsetzung der Maßnahmen weitere Akteure außerhalb der Ressorts eingebunden werden können.

- Es sollte ein konkretes und verbindliches Partizipationskonzept erstellt werden. In dem Konzept sollte erläutert werden, wie grundsätzlich Partizipation an der Konzeption und Umsetzung des LAP erreicht werden soll. Dabei ist ausdrücklich einerseits die Partizipation an der Konzeption und Umsetzung des LAP als übergreifendes Instrument der Landesregierung als auch Partizipation an der Konzeption und Umsetzung einzelner Maßnahmen gemeint. Partizipation sollte der Regelfall sein, Abweichungen begründet werden. Das Konzept sollte darüber hinaus erläutern, wie die Partizipation frühzeitig und kontinuierlich gewährleistet werden kann.
- Partizipationsprozesse sind aufwändig und brauchen Ressourcen. Partizipation sollte strukturell in die Arbeit der Ministerien angelegt werden und mit Geldern hinterlegt sein.
- Bei der Umsetzung der Partizipation sollte auf die Zugänglichkeit und Barrierefreiheit der Formate geachtet werden. Dazu gehört auch die Zugänglichkeit zu finanziellen Ressourcen, z. B. für die Abrechnung von Reisekosten bei der Teilnahme an Veranstaltungen.
- Es sollte geprüft werden, ob und inwiefern durch eine strukturelle und nachhaltige Bereitstellung von Mitteln die Zugänglichkeit zu Partizipationsveranstaltungen verbessert werden könnte. Ein denkbares Instrument wäre z. B. die Einrichtung eines Partizipationsfonds.
- Neben den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen sollten weitere relevante Akteure der Zivilgesellschaft eingebunden werden, die das Leben der Menschen mit Behinderungen maßgeblich beeinflussen. Dazu gehören z. B. Verkehrsverbände, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Leistungserbringer.
- Einige Teilgruppen von Menschen mit Behinderungen konnten bisher noch nicht (ausreichend) eingebunden werden. Grundsätzlich sollte weiterhin geprüft werden, wie die Zielgruppen durch neue, barrierefreie Zugänge erreicht werden könnten.
- Menschen müssen zur Partizipation befähigt werden. Menschen mit Behinderungen, ihre Vertreter*innen, aber auch die Mitarbeiter*innen der Landesregierung oder andere Personen sollten durch passende Informationsmaterialien und ggf. Veranstaltungen befähigt werden, informiert an der Konzeption und Umsetzung des LAP zu partizipieren.
- Partizipation fand bereits beim LAP 1.0 häufiger statt, als es unmittelbar aus dem Bericht oder anderen Dokumenten hervorgeht. Die Einbindung von Menschen mit Behinderungen und ihren Vertreter*innen sollte möglichst sichtbar gemacht werden. Das stärkt die Wahrnehmung der Selbstwirksamkeit von Menschen mit Behinderungen und fördert die Etablierung dieser Prozesse.
- Das Erstellungs- und Partizipationskonzept sollte öffentlich zugänglich sein.
- Das Partizipationskonzept sollte deutlich machen, welche Möglichkeiten und Grenzen Beteiligung hat.
- Es sollte transparent gemacht werden, wie mit Ergebnissen des Partizipationsprozesses verfahren wird. Es sollte ein klares Verfahren geben, nach dem Rückmeldungen zu Ergebnissen des Partizipationsprozesses an alle Beteiligten gegeben werden.
- Der Umsetzungsstand des LAP sollte erfasst und für die Zivilgesellschaft transparent sein.
- Das Controlling-Tool sollte weiter standardisiert, ausgebaut und regelmäßig erhoben werden. Es sollte Indikatoren enthalten, die Auskunft über die Zielerreichung, den Umsetzungsstand und Wirkung geben.
- Es sollte geprüft werden, inwieweit der Maßnahmenkatalog dynamisiert werden kann und damit die Möglichkeit bietet, neue Maßnahmen aufzunehmen. Eine Option könnte die Einrichtung einer Datenbank sein.
- Die Fortschreibung des LAP sollte als kontinuierlicher Prozess angelegt werden und transparent und unter der Einbeziehung der Zivilgesellschaft etabliert werden.
- Es sollte ein konkretes Verständnis entwickelt werden, welche Zielgruppen mit dem LAP erreicht werden sollen. In Abhängigkeit von diesen Zielgruppen sollten ggf. neue Formate

entwickelt werden. Die aktuellen Formate (gedruckte Version, PDF-Version, Version in Leichter Sprache, DGS-Version) haben sich darüber hinaus bewährt und sollten beibehalten werden.

- Ein LAP muss umfassend sein und alle in der UN-BRK benannten Lebensbereiche und Artikel der Menschen mit Behinderungen behandeln. Ein Fokus-LAP sollte sich nicht durch das Weglassen von Handlungsfeldern auszeichnen, sondern ggf. durch eine Priorisierung und detailliertere Ausarbeitung ausgewählter Themen.
- Der LAP 2.0 sollte sich auf neu entwickelte Maßnahmen konzentrieren. Auf die im LAP 1.0 benannte Maßnahmen kann verwiesen werden, neue Umsetzungsstände können berichtet werden. Kürzungspotenzial besteht auch bei Maßnahmen, zu denen das Land durch die Gesetzgebung verpflichtet ist („Regelgeschäft“).

Umsetzung des Landesaktionsplans

- Für die Steuerung und die Bewertung des LAP sollten für die Maßnahmen dringend Informationen erhoben werden, die eine konkrete Erfassung des Umsetzungsstands möglich machen. Dazu gehören Informationen zum konkreten Zeitplan der Maßnahmen und Umsetzungsziele.
- Es sollte nachgehalten werden, ob und inwiefern Maßnahmen, die nicht umgesetzt werden, einen relevanten Beitrag zur Umsetzung der UN-BRK leisten würden. Die nicht-Umsetzung sollte von den Maßnahmenverantwortlichen in den Ressorts konkret begründet und alternative Umsetzungswege geprüft werden.
- Die für den LAP verantwortlichen Akteure sollten sich dafür einsetzen, dass die Umsetzung der UN-BRK weiterhin einen hohen politischen Stellenwert genießt.

1 Gegenstand des Auftrags und Vorgehensweise

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte der Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland zur Einhaltung der hier kodifizierten Rechte. Die UN-BRK adressiert, je nach föderaler Zuständigkeit, Bund, Länder und Kommunen sowie Verwaltungsbehörden oder Gerichte. Der völkerrechtlich bindende Vertrag schafft keine Sonderrechte, sondern bekräftigt die Gültigkeit der universellen Menschenrechte auch für behinderte Menschen und konkretisiert sie im Hinblick auf ihre besondere Lebenssituation. Ziel der UN-BRK ist die Verwirklichung einer inklusiven Gesellschaft, also die gleichberechtigte Teilhabe, Selbstbestimmung und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen.

1.1 Der Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK in Schleswig-Holstein

Am 22. November 2013 fasste die Landesregierung Schleswig-Holstein den Entschluss, einen eigenen Landesaktionsplan (LAP) zur Umsetzung der UN-BRK zu erstellen. Dafür setzte sie einen zweistufigen Prozess um: In der ersten Phase erstellten alle Ressorts sowie die Staatskanzlei eigene Pläne. Teilweise unterstützt durch die Zivilgesellschaft, wurden hier eigene bereits existierende Maßnahmen dargestellt und neue entwickelt. Die einzelnen Pläne wurden dann zu einem Gesamtentwurf des LAP zusammengefasst.

In der zweiten Phase wurde dieser Entwurf in einem Partizipationsprozess der Öffentlichkeit vorgestellt, diskutiert und anschließend weiterentwickelt. Dazu wurden an unterschiedlichen Orten im Land Dialogforen mit Bürger*innen, Interessenvertreter*innen sowie Expert*innen in eigener Sache durchgeführt. Darüber hinaus wurden mehr als 50 Stellungnahmen eingeholt. Im Januar 2017 wurde schließlich der LAP unter dem Titel „Wir wollen ein Land des Miteinanders“ vom Kabinett verabschiedet.

Schon im Zuge der Verabschiedung erklärte das Land Schleswig-Holstein, den LAP „kontinuierlich fortschreiben“ zu wollen. In diesem Zusammenhang wurde nun eine externe Evaluation des bestehenden LAP ausgeschrieben. Diese verfolgt das Ziel, eine wissenschaftliche Untersuchung zur Konzeption, zu den gewählten Steuerungsansätzen sowie zur Partizipation im Zusammenhang mit dem LAP durchzuführen. Nicht geprüft werden sollen hingegen die Eignung und Wirkung einzelner Maßnahmen sowie die Gesamtauswirkung des LAP im Sinne einer Veränderung der Lebensverhältnisse von Menschen mit Behinderungen im Land Schleswig-Holstein. Im Ergebnis soll die Evaluation aufzeigen, was die Landesregierung bei der Fortschreibung des LAP beachten muss.

1.2 Evaluationsebenen, Leitfragen und Methodik

Der LAP zur Umsetzung der UN-BRK in Schleswig-Holstein ist inhaltlich breit angelegt und sowohl organisatorisch als auch in Bezug auf die enthaltenen Maßnahmen sehr vielschichtig. Die Untersuchung setzt sich zum Ziel, diese Vielschichtigkeit in den Analysen in einer übersichtlichen Form abzubilden. Zu diesem Zweck wurden Leitfragen entwickelt, die die Vorgehensweise bei der Evaluation auf vier verschiedenen Ebenen strukturieren:

- Auf Ebene der **Programmkonzeption** soll beurteilt werden, ob die gewählte Struktur des LAP und die Zusammensetzung seiner Inhalte und Maßnahmen grundsätzlich dazu geeignet sind, die gesetzten Ziele zu erreichen.
- Fragen der **Programmsteuerung** befassen sich mit allen Prozessen rund um die Entstehung, Umsetzung und Weiterentwicklung des LAP. Untersucht werden die Wirksamkeit und Passgenauigkeit des gewählten Steuerungsansatzes sowie die Angemessenheit der umgesetzten Formate zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen, ihren Interessenvertretungen sowie weiterer Akteure der Zivilgesellschaft.
- In Bezug auf die Ebene der **Programmumsetzung** wird darüber hinaus überprüft, ob und inwieweit die im LAP aufgeführten Maßnahmen umgesetzt werden. Ein Augenmerk liegt dabei auch auf der Qualität der Umsetzungsprozesse.
- Zuletzt werden **Handlungsempfehlungen** zur Weiterentwicklung des LAP aus den Evaluationsergebnissen abgeleitet. Diese adressieren etwa die Frage, auf welche Handlungsbedarfe der neue LAP reagieren sollte, wie dessen künftige Struktur aussehen sollte und welche Gestaltungsformate geeignet sind. Ebenso werden Empfehlungen zur Umsetzungssteuerung formuliert.

Zur Beantwortung der vorgestellten Leitfragen wird ein wissenschaftlicher Methoden-Mix gewählt. Dieser vereint eine Dokumenten- und Literaturanalyse, Fachgespräche, eine Auswertung des von der Landesregierung umgesetzten Maßnahmen-Controllings und schließlich Workshops mit Vertreter*innen der Fach-IMAG sowie der Zivilgesellschaft. Je nach Ausgangsfrage liegt der Fokus auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden, mitunter kommen mehrere davon in Kombination zum Einsatz. Eine Übersicht über die Evaluationsebenen und Leitfragen sowie die jeweils zugeordneten zentralen Untersuchungsmethoden gibt Tabelle 1 auf der nächsten Seite. Wie bei den gewählten Methoden im Einzelnen vorgegangen wurde, wird in den folgenden Abschnitten kurz beschrieben.

Dokumenten- und Literaturanalyse

Eine systematische qualitative Inhaltsanalyse befasst sich mit dem Dokument des LAP als solchem. Hierbei wird nach zuvor definierten Kriterien anhand der textlichen Ausführungen im LAP bewertet, inwieweit der Plan als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK auf Landesebene geeignet ist. Die Erkenntnisse werden gezielt durch die Sichtung von Dokumenten, die vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt wurden (Protokolle von Gremiensitzungen u. ä.) sowie von Publikationen einschlägiger wissenschaftlicher Expert*innen ergänzt. Die Dokumenten- und Literaturanalyse ermöglicht in erster Linie Auswertungen auf Ebene der Programmkonzeption, im Rahmen der anderen Evaluationsebenen wird sie lediglich ergänzend hinzugezogen. Darüber hinaus diente die Literaturanalyse dazu, einen Referenzrahmen mit idealtypischen Anforderungen an Aktionspläne zu erstellen.

Fachgespräche

Zur Vertiefung, Einordnung und Spiegelung der eigenen Befunde aus der Dokumenten- und Literaturanalyse mit der Sicht der Verantwortlichen fanden insgesamt vier Fachgespräche statt. Auch dienten sie dazu, die administrativen Prozesse bei der Erstellung und Umsetzung des LAP verstehen und bewerten zu können. Drei der vier Gespräche wurden im Juli und August 2019 persönlich vor Ort in Kiel geführt, ein Gespräch wurde aus organisatorischen Gründen telefonisch umgesetzt.

Tabelle 1: Evaluationsebenen, Leitfragen und Untersuchungsmethoden

Evaluations- ebene	Leitfragen	Untersuchungsmethode*					
		D	F	C	WF	WP	WH
Programmkonzeption	Ist die gewählte Struktur des LAP Schleswig-Holstein sowie die Zusammensetzung seiner Maßnahmen grundsätzlich dazu geeignet, die gesetzten Ziele zu erreichen?	●		●	●		
	Ist der gewählte Steuerungsansatz wirksam und passgenau im Hinblick auf die gesetzten Ziele des Landesaktionsplans?		●		●		
Programmsteuerung	Sind die gewählten Formate angemessen, um Menschen mit Behinderungen, ihre Interessenvertretungen sowie weitere Akteure der Zivilgesellschaft konstruktiv in die Entstehung und Umsetzung des Landesaktionsplans einzubringen?		●			●	
	Werden die im Landesaktionsplan aufgeführten Maßnahmen umgesetzt? Welcher Umsetzungsstand wurde bisher erreicht?		●	●	●		
Programmumsetzung	Welche Qualität haben die Umsetzungsprozesse?		●	●	●		
	Auf welche Handlungsbedarfe sollte der Landesaktionsplan reagieren?				●	●	●
Handlungsempfehlungen	Wie sollte die künftige Struktur des Landesaktionsplan aussehen? Welche Formate sind geeignet?	●					●
	Wie sollte die Umsetzung des Landesaktionsplans künftig gesteuert werden. Welche Aktivitäten sind hierfür geeignet?				●		●

*D: Dokumenten- und Literaturanalyse; F: Fachgespräche; C: Auswertung des Maßnahmen-Controllings; WF: Workshop Fach-IMAG; WP: Partizipationsworkshop; WH: Workshops zu Handlungsempfehlungen

Befragt wurden Vertreter*innen der Stabsstelle Gesamtkoordinierung UN-Behindertenrechtskonvention bei der Staatskanzlei (StK BRK), des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (MSGJFS), des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration (MILI) sowie der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung (LB). Die Gespräche orientierten sich an einem vorab entwickelten Leitfaden und wurden im Nachgang durch Prognos zur internen Verwendung im Rahmen der Evaluation protokolliert. Sie ermöglichen insbesondere Aussagen zur Ebene der Programmsteuerung und Programmumsetzung.

Auswertung des Maßnahmen-Controllings

Informationen zum Umsetzungsstand der Maßnahmen des LAP wurden im Spätsommer 2019 durch die StK BRK abgefragt und Prognos zur Verfügung gestellt. Die im Rahmen dieses Maßnahmen-Controllings erhobenen Daten wurden zunächst quantitativ ausgewertet und auf Basis der

qualitativen Beschreibungen und Erläuterungen zu den Maßnahmen um händisch ergänzte Typologien (z. B. zu Art und Zielgruppen der Maßnahmen) erweitert. Im Ergebnis erlauben die Auswertungen eine übergeordnete Bewertung der strukturellen Eigenschaften der Konzeption des LAP sowie des damit zusammenhängenden Umsetzungsprozesses.

Workshop mit der Fach-IMAG

Um in die Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der zentralen Koordination und Steuerung die Sicht der Maßnahmenverantwortlichen einzubeziehen, wurde ein Workshop mit den Mitgliedern der Fach-IMAG konzipiert. Der Workshop, der am 16. Oktober 2019 in Kiel unter Beteiligung der Ministerien, der Staatskanzlei, der StK BRK und des stellvertretenden Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung stattfand, gliederte sich in zwei Teile. Zunächst wurde die Erarbeitungsphase des bestehenden LAP gemeinsam mit den Teilnehmenden reflektiert und diskutiert. In einem zweiten Abschnitt lag der Fokus auf den aktuellen Steuerungs- und Umsetzungsprozessen. Die Moderation des Workshops erfolgte durch Prognos. Beiträge der Workshopteilnehmenden wurden auf Metaplanwänden festgehalten und zum Zwecke der Evaluation protokolliert. Sie geben fundierte Einblicke in die Programmkonzeption, Programmsteuerung und Programmumsetzung.

Partizipationsworkshop

Ein zweiter Workshop, der am 17. Oktober 2019 in Kiel stattfand, richtete sich an Akteure der Zivilgesellschaft, die ebenfalls am Erarbeitungsprozess des LAP teilgenommen hatten. Ergänzend wurden Vertreter*innen von Verbänden sowie Expert*innen in eigener Sache, die mit eigenen Projekten und Aktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK im Land Schleswig-Holstein beitragen, eingeladen. Der Workshop hatte das Ziel, die bisherigen partizipativen Prozesse des LAP mit den Beteiligten selbst zu spiegeln und Verbesserungsoptionen zu erarbeiten. Des Weiteren sollten bestehende Aktivitäten der Zivilgesellschaft reflektiert und Schnittstellen zum LAP bzw. zur Landesregierung aufgezeigt werden. Moderiert wurde der Workshop, an dem rund 20 Personen teilnahmen, ebenfalls von Prognos. Die Ergebnisse wurden auch hier auf Metaplanwänden gesichert und in einem Protokoll dokumentiert und erlauben vor allem eine Einschätzung zur Programmumsetzung.

Workshops zu Handlungsempfehlungen

Zuletzt wurden am 7. November 2019 zwei Workshops in Kiel veranstaltet, die die Perspektive verstärkt auf die Fortentwicklung des LAP lenkten. Die beiden Workshops richteten sich an zwei verschiedene Zielgruppen: einerseits an die staatliche Seite, vertreten durch die Fach-IMAG, andererseits an Akteure der Zivilgesellschaft. In Vorbereitung erstellte Prognos jeweils Kurzzusammenfassungen der zentralen Ergebnisse aller bisherigen Arbeitsschritte und identifizierte spezifische Handlungsbedarfe. Ziel der Workshops war es, sicherzustellen, dass Handlungsoptionen, die diese Handlungsbedarfe adressieren, den administrativen Anforderungen und Besonderheiten der Ressorts gerecht werden bzw. dass sie möglichst passgenau an die Bedarfe der Zivilgesellschaft anschließen.

Im Workshop mit den Vertreter*innen der Fach-IMAG wurden insbesondere Handlungsbedarfe und -optionen zur Konzeption des LAP sowie zur Steuerung und Zusammenarbeit innerhalb der Landesregierung erörtert. Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft diskutierten hingegen u. a. Möglichkeiten einer besseren Zielgruppenerreichung durch den LAP, neue Formate der Partizipation sowie Formen der Kooperation mit der Landesregierung.

1.3 Aufbau dieses Berichts

Dieser Evaluationsbericht besteht aus einem einführenden und konzeptionellen Teil (Kapitel 1 und 2) sowie einem analytischen Teil (Kapitel 3 bis 5). In Kapitel 1 wird der Hintergrund der Evaluation und des LAP Schleswig-Holstein sowie die Vorgehensweise und Methodik beschrieben. In Kapitel 2 wird der Referenzrahmen zur Bewertung des LAP vorgestellt.

Der analytische Teil besteht aus den Kapiteln 3 bis 5. In diesen Kapiteln wird auf der Basis der erarbeiteten Anforderungen an den LAP dargestellt, ob und inwiefern der LAP 1.0 diesen Anforderungen entspricht. Außerdem enthält jedes Kapitel zusammenfassende Bewertungen und spezifische Handlungsempfehlungen. Die Landesregierung sollte die Handlungsempfehlungen in Abhängigkeit von der eigenen Zielsetzung und Vision zur Umsetzung der UN-BRK in einem partizipativen Prozess priorisieren.

Kapitel 3 befasst sich dabei mit den Befunden und Handlungsempfehlungen in Bezug auf die Evaluationsebene der Programmkonzeption. Anschließend widmet sich Kapitel 4 den prozessbezogenen Ergebnissen auf Ebene der Programmsteuerung. Das 5. Kapitel enthält Ergebnisse zur Umsetzung des LAP in Schleswig-Holstein.

2 Referenzrahmen: Idealtypische Anforderungen an Aktionspläne

Die UN-Behindertenrechtskonvention enthält nur wenige direkte Bestimmungen, wie der Weg bis zur Umsetzung der darin festgeschriebenen Menschenrechte im Konkreten ausgestaltet werden soll. Das Land Schleswig-Holstein hat seine Ziele und Maßnahmen diesbezüglich in einer Gesamtstrategie zusammengefasst. Insofern stellt der LAP unter dem Titel „Wir wollen ein Land des Miteinanders“ das zentrale Instrument der Landesregierung zur Umsetzung der UN-BRK dar.

Um beurteilen zu können, ob dieses Instrument grundsätzlich dazu geeignet ist, die Inhalte der UN-BRK und damit die gleichberechtigte Teilhabe und selbstbestimmte Lebensführung von Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen, bedarf es eines Referenzrahmens. Dieser formuliert idealtypische Anforderungen an Aktionspläne und schafft somit eine Bewertungsgrundlage für die vorliegende Evaluation. Auf welcher Basis der genutzte Referenzrahmen entwickelt wurde, wird im nächsten Abschnitt erläutert. In den beiden weiteren Abschnitten dieses Kapitels werden schließlich die Bestandteile des Referenzrahmens vorgestellt.

2.1 Vorgehensweise und Aufbau

Für die Entwicklung des Referenzrahmens zur Evaluation des LAP der Landesregierung Schleswig-Holstein zur Umsetzung der UN-BRK wurden ausgewählte Dokumente und Veröffentlichungen gesichtet, die idealtypische Aussagen in Bezug auf Aktionspläne aus menschenrechtlicher, politischer sowie zivilgesellschaftlicher Perspektive enthalten, und deren zentrale Argumente zusammengefasst (Abbildung 1 gibt eine überblicksartige Darstellung über die Vorgehensweise zur Erarbeitung des Referenzrahmens).

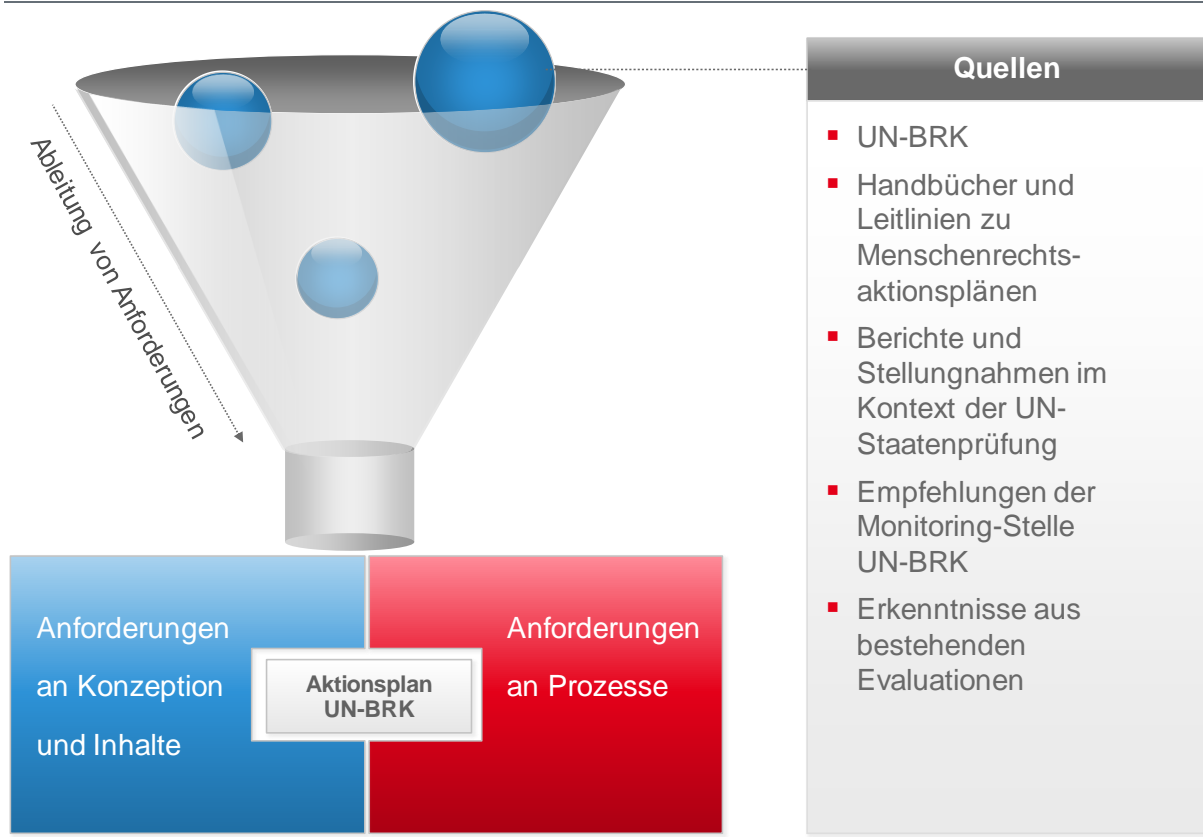
Die herangezogenen Quellen lassen sich dabei grob in fünf Kategorien einteilen:

- Als wichtigste Grundlage dienen die **menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK** selbst. Die Bundesrepublik Deutschland hat mit der Ratifikation der Konvention ihren Willen zur Einhaltung und Umsetzung der darin enthaltenen Bestimmungen erklärt. Dies schließt alle nachgeordneten politischen Ebenen, also auch das Land Schleswig-Holstein, mit ein.
- Darüber hinaus existieren diverse **Handbücher und Leitlinien internationaler Organisationen**, die Vorschläge und Best Practice-Beispiele zur Formulierung von **Menschenrechtsaktionsplänen** im Allgemeinen enthalten. Sie beziehen sich nicht ausschließlich auf den Themenkomplex der Menschen mit Behinderungen, sondern sind gleichermaßen für alle Aktionspläne relevant, bei denen es um die Verwirklichung von Menschenrechten auf nationaler Ebene geht. Verwendet wurden hier insbesondere das „Handbook on National Human Rights Plans of Action“¹ des Büros des Hochkommissariats für Menschenrechte der Vereinten Nationen (OHCHR) sowie Empfehlungen des Menschenrechtskommissars des Europarats² (CoE-CommDH).

¹ OHCHR 2002.

² CoE-CommDH 2009.

Abbildung 1: Vorgehensweise und Aufbau des Referenzrahmens



eigene Darstellung Prognos

- Die Vereinten Nationen (UN) überprüfen regelmäßig, ob und inwieweit die Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Vertragsstaaten geachtet und umgesetzt werden. Aus **Berichten und Stellungnahmen, die im Kontext der Staatenprüfung Deutschlands** entstehen, lassen sich auch Hinweise zu Aktionsplänen gewinnen, beispielsweise aus den „Abschließende[n] Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands“³ sowie aus dem „Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“⁴ der Monitoring-Stelle zur UN-BRK, die beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) angesiedelt ist und die Staatenprüfung intensiv begleitet.
- Darüber hinaus hat die **Monitoring-Stelle zur UN-BRK** ausgehend von ihrer Arbeit und ihren Erfahrungen wichtige **allgemeingültige Anforderungen an Aktionspläne** zur Umsetzung der UN-BRK formuliert⁵, die sie in verschiedenen, häufig anlassbezogenen Publikationen, etwa zur Neuauflage des Nationalen Aktionsplans oder dem zehnten Jahrestag der UN-BRK zusammenfasst und spezifiziert.
- Nicht zuletzt kann **auf bestehende Evaluationsstudien zu Aktionsplänen** zur Umsetzung der UN-BRK aufgebaut werden. So liegen bereits Evaluationen zum Nationalen Aktionsplan⁶, zu fünf Landesaktionsplänen⁷ sowie vereinzelt zu kommunalen Aktionsplänen⁸ vor. Eine

³ UN 2015.

⁴ DIMR 2015c.

⁵ DIMR 2010, 2011, 2015a, 2019.

⁶ Prognos 2014.

⁷ DIMR 2013, 2014, 2016; Prognos 2016, 2017;

⁸ IMEW / Wissensimpuls 2018.

Sichtung der darin enthaltenen Ergebnisse erlaubt es, im Gegensatz zu oben genannten Quellen stärker an der Handlungspraxis orientierte Kriterien in den Referenzrahmen zu integrieren.

In der Schnittmenge dieser Perspektiven ergibt sich ein Referenzrahmen, der idealtypische Anforderungen aus zwei Dimensionen zusammenfügt (Abbildung 1): Anforderungen an die Konzeption und die Inhalte eines Aktionsplans auf der einen Seite sowie Anforderungen an die Prozesse im Zusammenhang mit der Entstehung und Umsetzung eines Aktionsplans auf der anderen Seite. Welche Anforderungen dies sind, wird in den folgenden Teilkapiteln diskutiert.

2.2 Anforderungen an Konzeption und Inhalte

Die inhaltliche und konzeptionelle Dimension umfasst insgesamt sieben Kriterien, die ein Aktionsplan im Idealfall erfüllen sollte. Tabelle 2 am Ende des Abschnitts fasst die genannten Argumente noch einmal zusammen und gibt einen Überblick über die Quellen, auf denen die Anforderungen basieren.

Konzeptionelle Klarheit

Als Grundvoraussetzung für alle weiteren Anforderungen sollte der strukturelle Aufbau eines Aktionsplans die Nachvollziehbarkeit durch die Leser*in unterstützen. Dies umfasst nicht nur die Gestaltung des Layouts, sondern vor allem die konzeptionelle Ordnung, die inhaltliche und logische Konsistenz sowie die Übersichtlichkeit in der Darstellung. Kapitel und Absätze sollten die Themen behandeln, die die Überschrift verspricht. Auch sollten zentrale Begriffe wie beispielsweise „Behinderung“, „Inklusion“ oder „Barrierefreiheit“ nach Möglichkeit zu Beginn des Dokuments definiert und über den gesamten Aktionsplan hinweg einheitlich verwendet werden.

Rückbindung an die UN-BRK

Ein Menschenrechtsaktionsplan sollte sich eng an den normativen Vorgaben des zugrundeliegenden Übereinkommens, in diesem Fall der UN-BRK, orientieren. Dies bedeutet, dass der Aufbau des Plans so gestaltet sein sollte, dass die in der UN-BRK verankerten Rechte den Aktionsplan nachvollziehbar strukturieren. Diese Anforderung ergibt sich u. a. aus den „Allgemeinen Verpflichtungen“ der UN-Behindertenrechtskonvention in Artikel 4. Diesem zufolge verpflichten sich die Vertragsstaaten, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen“⁹. In der konkreten Ausgestaltung sollten die Ziele und Maßnahmen des Aktionsplans unmittelbar aus den Bestimmungen der UN-BRK hervorgehen und in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen aus der Konvention festgelegt werden.

Umfassender Ansatz

Eng im Zusammenhang mit der Rückbindung steht der geforderte umfassende Charakter des Ansatzes, denn hier steht die Frage im Mittelpunkt, wie vollständig die Rückbindung an die UN-BRK gelingt. Wie aus dem Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenrechte hervorgeht, muss sich ein Aktionsplan auf die Rechte in allen Lebensbereichen, d. h. auf ökonomische, soziale, kulturelle, bürgerliche und politische Rechte sowie das Recht auf Entwicklung, gleichermaßen beziehen. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass die Menschenrechte stets nur in ihrer Gesamtheit

⁹ UN-BRK Art. 4 Abs. 1a.

verwirklicht werden können. Die Verletzung oder Nichtgewährleistung einzelner Menschenrechte führt zwangsläufig zur Verletzung weiterer Rechte. Einzelne Bereiche sollten deshalb keinesfalls ausgeklammert werden, „auch wenn es sich um schwierige oder umstrittene Fragen handelt“¹⁰.

Feststellung von Handlungsbedarfen

Eine weitere Anforderung an Aktionspläne besteht in der Bestandsaufnahme und menschenrechtlichen Problemanalyse des Ist-Zustands, um auf dieser Basis systematisch Handlungsbedarfe identifizieren zu können. Hierfür sollten, wenn immer möglich, wissenschaftlich-empirische Informationen zur Teilhabesituation von Menschen mit Behinderungen herangezogen werden. Außerdem sollte eine Überprüfung der Übereinstimmungen des geltenden Rechts mit den Vorgaben der UN-BRK (sog. Normenscreening) realisiert werden. Eine solche Feststellung von Handlungsbedarfen „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“¹¹.

Überprüfbarkeit

Neben der Problematisierung des Ist-Zustands und der daraus folgenden Feststellung von Handlungsbedarfen sollte ein Aktionsplan auch klare Vorstellungen über die Ausgestaltung des Soll-Zustands enthalten. Dies gelingt insbesondere durch eine spezifische Beschreibung von Zielvorgaben inklusive Indikatoren, auf deren Basis gemessen werden kann, ob die ursprünglich identifizierten Probleme mittels der ergriffenen Aktivitäten verringert oder vollständig bewältigt werden konnten. Für eine bessere Handhabung in der Praxis wird die Priorisierung von Zielen sowie die Nennung von Fristen empfohlen. Es wird zudem angeregt, zwischen verschiedenen Zielebenen (Grundsatzziele, Instrumentalziele, Maßnahmenziele) zu unterscheiden bzw. kurzfristig erreichbare Ziele von solchen Zielen zu trennen, die erst auf längere Sicht anzustreben sind.

Handlungsorientierung

Auf Grundlage der definierten Ziele sollte ein Aktionsplan zudem ein hohes Maß an Handlungsorientierung aufweisen. Hierfür ist zunächst eine unmissverständliche Auflistung an konkret formulierten Maßnahmen und Programmen notwendig. Idealerweise handelt es sich dabei um Vorhaben, die eine sinnvolle und innovative Ergänzung zu den bereits bestehenden Aktivitäten bilden und deren Neuartigkeit im Aktionsplan dargestellt wird. Die für die Ausführung der Maßnahmen verantwortlichen Akteure und beabsichtigten Zeiträume sollten benannt werden. Ebenso sollten die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen offengelegt und Berichtspflichten und Berichtszeiträume festgelegt werden. Analog zu den Zielformulierungen sind Priorisierungen einzelner Maßnahmen oder Themenbereiche sinnvoll, solange sie nachvollziehbar begründet sind.

Berücksichtigung spezifischer Gruppen und Lebenslagen

Eine letzte Anforderung an die Konzeption und die Inhalte eines Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK besteht in der erhöhten Aufmerksamkeit für spezifische Gruppen und Lebenslagen. Nach Auffassung der Monitoring-Stelle sind „die politischen Maßnahmen [...] vorrangig dort anzusetzen, wo Rechte besonders bedroht beziehungsweise Menschen in besonders verwundbaren Lebenslagen betroffen sind“¹². Als verwundbar bzw. „vulnerabel“ gelten vor allem solche Personenkreise,

¹⁰ DIMR 2010: 3.

¹¹ DIMR 2010: 3.

¹² DIMR 2015c: 9.

die aufgrund ihrer körperlichen und/oder seelischen Konstitution (z. B. Schwere der Beeinträchtigung, Schwangerschaft, hohes Alter, psychische Beeinträchtigung) und/oder ihrer sozialen Situation (z. B. rechtliche Betreuung, Obdachlosigkeit, Arbeitslosigkeit, Sucht) einem besonders hohen Risiko von Fremdbestimmung oder Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sind. Artikel 6 der UN-BRK nennt in diesem Zusammenhang explizit Frauen und Mädchen mit Behinderungen. Auch Kinder mit Behinderungen werden vom Vertragstext als spezifische Zielgruppe in einem eigenen Artikel 7 angesprochen.

Tabelle 2: Anforderungen an Konzeption und Inhalte eines Aktionsplans

Anforderung	Teilaspekte	Quellen
Konzeptionelle Klarheit	<ul style="list-style-type: none"> ■ übersichtliche und leicht nachvollziehbare Darstellung ■ eindeutige Begriffsverwendung 	Prognos 2014, 2016, 2017; UN 2015; OHCHR 2002
Rückbindung an die UN-BRK	<ul style="list-style-type: none"> ■ konkreter, inhaltlicher Bezug der Ziele und Maßnahmen zu den Rechten der UN-BRK 	DIMR 2010, 2011, 2015a, 2015c; IMEW 2018; Prognos 2014
Umfassender Ansatz	<ul style="list-style-type: none"> ■ Thematisierung aller in der Konvention enthaltenen Lebensbereiche ■ Darstellung der Wechselbezüglichkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte ■ Benennung von Querschnittsthemen 	CoE-CommDH 2009; DIMR 2010, 2011; OHCHR 2002
Feststellung von Handlungsbedarfen	<ul style="list-style-type: none"> ■ menschenrechtliche Problematisierung ■ Berücksichtigung empirischer Befunde zur Teilhabesituation ■ Durchführung eines Normenscreenings 	CoE-CommDH 2009; DIMR 2010, 2011, 2015a; OHCHR 2002
Überprüfbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Spezifische Zielbeschreibung ■ Unterscheidung von Zwischenzielen und langfristigen Zielen ■ Angabe von Indikatoren zur Erfolgsmessung 	CoE-CommDH 2009; DIMR 2010, 2011, 2015a, 2015c; IMEW 2018; UN 2015; OHCHR 2002
Handlungsorientierung	<ul style="list-style-type: none"> ■ konkret formulierte Maßnahmen ■ Darstellung der Neuartigkeit der Maßnahmen ■ Zeitrahmen ■ klar formulierte Zuständigkeiten ■ Klärung und Absicherung von Budgetfragen ■ Berichtspflichten und -zeiträume ■ Priorisierungen inkl. Begründungen 	CoE-CommDH 2009; DIMR 2011, 2015a; IMEW 2018; UN 2015; UN-BRK Art.4; OHCHR 2002
Berücksichtigung spezifischer Gruppen und Lebenslagen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Besondere Beachtung von vulnerablen Personengruppen ■ Berücksichtigung von Gender-Aspekten 	DIMR 2015a, 2015c; UN-BRK Art. 6, 7; OHCHR 2002

| eigene Darstellung Prognos

2.3 Anforderungen an Prozesse

Fünf weitere Kriterien richten sich an die Prozesse im Zusammenhang mit der Entstehung und Umsetzung eines Aktionsplans. Nach deren Vorstellung und Erläuterung gibt Tabelle 3 noch einmal einen abschließenden Überblick und benennt die Quellen.

Gesamtverantwortlichkeit

Es ist von zentraler Bedeutung, dass eine umfassende staatliche Koordinierung und Gesamtverantwortung gewährleistet wird. Ein Aktionsplan sollte als gesamtstaatliches Vorhaben betrachtet werden und immer „Chefsache“¹³ sein, d. h. es ist darauf zu achten, dass mit Erstellung und Umsetzung des Plans immer die jeweils höchste Entscheidungs- und Verantwortungsebene betraut ist. Im hier vorliegenden Fall sollten die Koordinierungsfunktion und Gesamtverantwortlichkeit folglich bei der Landesregierung angesiedelt sein.

Zur innerstaatlichen Durchführung fordert Artikel 33 Absatz 1 der UN-BRK zwei Institutionen. Zum einen sollen „eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen“¹⁴ bestimmt werden. Damit ist insbesondere ein sogenannter Focal Point gemeint, der alle verwalterischen und regierungsinternen Verfahren und Mechanismen organisiert. Zum anderen soll die „Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus, der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll“¹⁵, geprüft werden. Eine solche Koordinierungsstelle fungiert in der Regel als Bindeglied zwischen Staat und allen nichtstaatlichen Akteuren und Aktivitäten.

Partizipation

Auch wenn die Verantwortung für die Umsetzung der UN-BRK letztlich auf staatlicher Seite liegt, ist eine weitere zentrale Anforderung die aktive, umfassende und frühzeitige Partizipation der Zivilgesellschaft, insbesondere von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen, an allen Prozessen im Zusammenhang mit Aktionsplänen. Die verpflichtende Einbindung ist in Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK festgelegt. Dort heißt es: „Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens [...], führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen [...] über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.“¹⁶ Artikel 33 Absatz 3 weitet das Partizipationsgebot auf die Überwachung des Abkommens aus.¹⁷ Partizipation bedeutet in diesem Zusammenhang vor allem, dass „wesentliche Richtungsentscheidungen und Prioritätensetzungen möglichst breit diskutiert werden und so formuliert [werden], dass sie von vielen Akteuren mitgetragen werden können“¹⁸. Ein solches Vorgehen erhöht die Chancen einer bedürfnisorientierten Ausgestaltung und Umsetzung, wirkt motivationsfördernd und steigert den politischen Stellenwert für die Umsetzung der Konvention.

¹³ DIMR 2010: 3.

¹⁴ UN-BRK Art. 33 Abs. 1.

¹⁵ UN-BRK Art. 33 Abs. 1.

¹⁶ UN-BRK Art. 4 Abs. 3.

¹⁷ „Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil (UN-BRK Art. 33 Abs. 3).

¹⁸ DIMR 2010: 3.

Transparenz und Nichtdiskriminierung

Was die konkrete Ausgestaltung des Partizipationsprozesses betrifft, so stehen die Prinzipien Transparenz und Nichtdiskriminierung im Vordergrund. Ein Aktionsplan ist ein öffentliches und frei zugängliches Dokument, das ein hohes Maß an (medialer) Aufmerksamkeit bekommen sollte. Hierfür sind Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen. Der Umsetzungsstand der im Aktionsplan enthaltenen Vorhaben (siehe Monitoring) ist im Idealfall öffentlich einsehbar. Entscheidungsregeln und Beschlüsse sollten transparent und im Ergebnis nachvollziehbar sein. Um eine sinnstiftende und wirksame Beteiligung zu erreichen, sollte keine gesellschaftliche Gruppe bewusst oder unbewusst vom Prozess ausgeschlossen werden. Dies erfordert auch eine umfassende Barrierefreiheit, sei es in Bezug auf Dokumente, Veranstaltungen oder alle sonstigen Prozessbestandteile.

Monitoring

Eine vierte Anforderung besteht darin, dass ein Aktionsplan als Instrument zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention regelmäßig überprüft wird und zu diesem Zweck ein institutioneller Rahmen geschaffen wird. Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK setzt voraus, dass die Vertragsstaaten „für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Durchführung dieses Übereinkommens eine Struktur [garantieren], die, je nachdem, was angebracht ist, einen oder mehrere unabhängige Mechanismen einschließt“¹⁹. Bei der Überprüfung sollten Umsetzungsstand und Wirksamkeit sowohl auf Maßnahmenebene als auch für den Aktionsplan insgesamt in Betracht gezogen werden. Zusätzlich ist die Überwachungsfunktion der Zivilgesellschaft²⁰ anzuerkennen (siehe Partizipation).

Fortentwicklung

Abschließend ist die Umsetzung der UN-BRK als dynamischer Prozess aufzufassen, der niemals vollständig abgeschlossen sein wird und eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen und durchgeführten Aktivitäten erfordert. In der Konsequenz sollten bei der Erstellung eines Aktionsplans Fortschreibungs- und Überarbeitungsprozesse bereits mitgedacht und formal angelegt werden. Auch wird ein Verfahren benötigt, um kontinuierlich neue Maßnahmen, derer es aufgrund einer veränderten Ausgangslage bedarf, in den Aktionsplan aufnehmen zu können. Die bestehenden Beteiligungsstrategien und -formate sollten regelmäßig reflektiert und weiterentwickelt werden.

¹⁹ UN-BRK Art 33 Abs. 2.

²⁰ UN-BRK Art. 33 Abs. 3.

Tabelle 3: Anforderungen an die Prozesse im Zusammenhang mit der Entstehung und Umsetzung eines Aktionsplans

Anforderung	Teilaspekte	Quellen
Gesamtverantwortlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Betrachtung des Aktionsplans als gesamtstaatliches Vorhaben ■ Umfassende staatliche Steuerung des Prozesses über eine Staatliche Anlaufstelle (Focal Point) ■ Einrichtung eines Staatlichen Koordinierungsmechanismus ■ angemessene Aufteilung von Maßnahmen zwischen den Ressorts 	CommDH 2009; DIMR 2011; IMEW 2018; UN-BRK Art. 33; OHCHR 2002
Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> ■ angemessene Formate zur Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und der Zivilgesellschaft ■ gemeinsame Verständigung über Prioritätensetzung 	CommDH 2009; DIMR 2010, 2011, 2015a, 2015c; UN 2015; UN-BRK Art. 4, 33; OHCHR 2002
Transparenz und Nichtdiskriminierung	<ul style="list-style-type: none"> ■ transparentes und offenes Verfahren zur Berichtserstellung ■ freier Zugang zum Aktionsplan ■ aktive Verbreitung und Öffentlichkeitsarbeit ■ Barrierefreiheit ■ Darlegung der Möglichkeiten und Grenzen einer Beteiligung ■ Klarheit bzgl. des Umgangs mit Beiträgen aus der Zivilgesellschaft ■ Dokumentation des Umsetzungsstands für die Öffentlichkeit 	CommDH 2011; DIMR 2010, 2015a, 2015c; Prognos 2017; UN 2015; OHCHR 2002
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> ■ Anlage von unabhängigen Mechanismen zur Qualitäts- und Ergebniskontrolle ■ effektives Maßnahmenmonitoring ■ unabhängige Gesamtevaluation ■ Wirkungsevaluation ■ Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess 	CommDH 2009; UN-BRK Art. 33; OHCHR 2002
Fortentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Festlegung von Fortschreibungsprozessen ■ Anlage eines Verfahrens, um kontinuierlich neue Maßnahmen aufnehmen zu können ■ Weiterentwicklung der bestehenden Beteiligungsstrategien und -formate 	CommDH 2009; DIMR 2010, DIMR 2011; IMEW 2018; OHCHR 2002

■ eigene Darstellung Prognos

3 Konzeption und Inhalte des Landesaktionsplans

In diesem Kapitel werden die im Referenzrahmen enthaltenen idealtypischen Anforderungen an Aktionspläne mit dem konzeptionellen Aufbau und den Inhalten des LAP Schleswig-Holstein abgeglichen. Wenn nicht weiter kenntlich gemacht, basieren die Aussagen und Bewertungen in den nachfolgenden Abschnitten auf der Befassung mit dem LAP im Rahmen der Dokumenten- und Literaturanalyse.

Das Dokument des LAP²¹ setzt sich aus vier inhaltlichen Teilen zusammen. Nach einer Einführung in Teil 1 wird in Teil 2 unter dem Titel „Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK“ der Entstehungsprozess bis hin zum LAP beschrieben. Teil 3 widmet sich den zehn Handlungsfeldern des LAP. Hier sind auch die Maßnahmen des LAP in tabellarischer Auflistung und jeweils zugeordnet zum entsprechenden Handlungsfeld dargestellt. Teil 4 gibt schließlich einen kurzen Ausblick in Bezug auf das weitere Vorgehen. Ergänzend wurden an den Anfang des LAP Grußworte der Landesregierung sowie des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung (LB) gestellt. Den Abschluss bildet der Anhang mit einer Übersicht über die Artikel der UN-BRK sowie einem Abkürzungsverzeichnis.

3.1 Konzeptionelle Klarheit

Klarheit in Konzept und Struktur ist die Grundvoraussetzung für einen Aktionsplan als politisches Instrument und Arbeitsgrundlage. Der LAP Schleswig-Holstein zeichnet sich durch eine übersichtliche und leicht nachvollziehbare Darstellung aus. Kurze und prägnante Überschriften sind vorhanden und stimmen stets mit den nachfolgenden textlichen Ausführungen überein. Die Gliederung in Einführung, Entstehungsgeschichte, Handlungsfelder und Ausblick ist gleichermaßen simpel wie logisch und einem Aktionsplan als Arbeitsdokument angemessen. Ein Abkürzungsverzeichnis unterstützt das bessere Verständnis. Alles in allem lassen sich der Aufbau und die zentralen Inhalte des Dokuments bereits beim überblicksartigen Lesen schnell erfassen.



Teilaspekte: Konzeptionelle Klarheit

- übersichtliche und leicht nachvollziehbare Darstellung
- eindeutige Begriffsverwendung

Unterstrichen wird der positive äußere Eindruck des LAP durch sein professionell gestaltetes Layout. Die Textteile sind schlicht und in einer gut lesbaren Schrift gehalten. Einige eher zurückhaltend eingesetzte gestalterische Akzente vereinfachen zudem die Navigation im Dokument. Dazu gehört z. B. die Fettung zusammenfassender oder hervorzuhebender Textpassagen, der Einsatz verschiedener Farben zur Abgrenzung der einzelnen Handlungsfelder voneinander sowie die

²¹ Der zentrale Untersuchungsgegenstand dieses Kapitels ist die offizielle und vollständige Version des LAP als PDF-Version. Darüber hinaus existieren weitere Versionen, z. B. eine Version in Leichter Sprache oder in Deutscher Gebärdensprache.

Absetzung des Wortlauts der UN-BRK in grau unterlegten Textfeldern. Auch die Maßnahmenkataloge in jedem Handlungsfeld beugen etwa durch farbige Trennlinien und abgesetzte Zwischenüberschriften Missverständnissen vor.

Quantitativ überwiegt Teil III des LAP, der die Handlungsfelder adressiert, mit 129 von insgesamt 153 Seiten. Auch in dessen Binnenstruktur setzt sich die positiv zu erwähnende konzeptionelle Ordnung und Stringenz des Dokuments fort. So ist jedes Handlungsfeld formal nach dem gleichen Schema aufgebaut: Nach einer kurzen Hinführung zum Thema werden alle relevanten Artikel der UN-BRK in ihrem Wortlaut dargestellt. Es folgt eine Bestandsaufnahme, teilweise untergliedert in Teilbereiche, die durch Zwischenüberschriften kenntlich gemacht sind. Danach werden Ziele formuliert, bevor alle Maßnahmen des Handlungsfelds tabellarisch aufgelistet werden.

Zusätzlich zu seiner Übersichtlichkeit und nachvollziehbaren äußeren Darstellung gibt sich der LAP auch überwiegend transparent im Hinblick auf zentral verwendete Begriffe. Einige davon werden in der Einführung in Teil 1 definiert und erklärt. Direkt der erste Absatz widmet sich dem Inklusionsbegriff, der unter Verweis auf den lateinischen Wortstamm und in Abgrenzung zur Integration herausarbeitet, dass Inklusion „auf dem Grundgedanken [basiert], dass alle Menschen von vornherein zur Gesellschaft dazu gehören“²² und ganz selbstverständliche Rechte genießen, die allen anderen Menschen auch zustehen. Auch wird das soziale Modell von Behinderung, das die UN-BRK vertritt, eingeführt und die Diversität der Gruppe der Menschen mit Behinderungen anhand zahlreicher Beispiele von Beeinträchtigungen aufgezeigt.²³ Nicht definiert und weitestgehend synonym verwendet werden hingegen die Begriffe „Barrierefreiheit“ und „Zugänglichkeit“. Ein Hinweis, dass es sich hierbei um zwei verschiedene Anforderungen bzw. Prinzipien handelt²⁴, würde die konzeptionelle Grundlage des LAP schärfen.

Kritisch anzumerken ist, dass der von der Landesregierung beabsichtigte Zweck und die Funktion des LAP nicht aus dem Dokument hervorgehen. Denn wie sich in den Fachgesprächen sowie im Workshop mit der Fach-IMAG zeigte, wird der LAP Schleswig-Holstein vorwiegend als Bestandsaufnahme und Bündelung aller bestehenden behindertenpolitischen Aktivitäten, die einen Ausgangspunkt zur Umsetzung der UN-BRK darstellen, aufgefasst. Neue Maßnahmen im Sinne von in die Zukunft gerichteten Vorhaben, wie es bei Aktionsplänen häufig üblich ist und wie es ihrer Funktion entspräche, sind darin so gut wie keine enthalten.

i

Zusammenfassende Bewertung: Konzeptionelle Klarheit

- Der LAP Schleswig-Holstein zeichnet sich durch eine übersichtliche und leicht nachvollziehbare Darstellung sowie ein professionell gestaltetes Layout aus. Aufbau und zentrale Inhalte lassen sich bereits beim überblicksartigen Lesen erfassen.
- Die Binnenstruktur der Handlungsfelder besitzt ein hohes Maß an konzeptioneller Ordnung und Stringenz.
- Spezifische Begriffe werden in der Regel eingeführt und einheitlich verwendet.

²² LAP S. 10.

²³ LAP S. 10f.

²⁴ Für eine Diskussion der Unterschiede zwischen den Begriffen „Zugänglichkeit“ und „Barrierefreiheit“ siehe DIMR 2015b: 5.

- Nicht aus dem Dokument hervor gehen hingegen der Zweck und die Funktion des LAP.



Handlungsempfehlung

- Die Landesregierung sollte herausarbeiten, welches Ziel mit der Erstellung des Landesaktionsplans verfolgt wird, welche Zielgruppen er ansprechen soll und welche Rolle der LAP in der behindertenpolitischen Gesamtstrategie der Landesregierung einnimmt. Das Ziel sollte im Dokument klar benannt werden.

3.2 Rückbindung an die Konvention

Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK sollten sich in Zielen und Maßnahmen eng an den Verpflichtungen aus der Konvention orientieren. Im LAP Schleswig-Holstein wird die Rückbindung an die Konvention auf verschiedene Arten gelöst. Erstens widmet sich der Einführungsteil²⁵ umfangreich der UN-BRK. So wird hier, wie bereits in Abschnitt 3.1 erläutert, das soziale Verständnis von Behinderung als Wechselwirkung zwischen Beeinträchtigungen und Barrieren direkt aus Artikel 1 der UN-BRK hergeleitet. Auch wird das Grundverständnis der UN-BRK beschrieben, wonach die Konvention keine Sonderrechte schafft, sondern die allgemeinen Menschenrechte auch für Menschen mit Behinderungen bekräftigt. Zusätzlich wird der Grundauftrag des LAP, der sich aus den generellen Verpflichtungen und allgemeinen Prinzipien der Artikel 1 bis 9 sowie der spezifischen Rechte der Artikel 10 bis 30 ergibt, differenziert herausgearbeitet.



Teilaspekte: Rückbindung an die Konvention

- konkreter, inhaltlicher Bezug der Ziele und Maßnahmen zu den Rechten der UN-BRK

Zweitens erfolgt die Rückbindung des LAP Schleswig-Holstein an die UN-BRK anhand der Tabelle auf Seite 18 des LAP. Gezeigt werden hier die zehn Handlungsfelder des LAP und die jeweils zugeordneten Artikel der UN-BRK. Diese Form der Darstellung ist grundsätzlich sehr vorteilhaft, da sie eine durchgängige und konsequente Verbindung zwischen den Inhalten des Plans und den Vorgaben des Vertragstexts herstellt – zumal sie an prominenter Stelle zu Beginn der Handlungsfelder platziert wurde. Der Zuschnitt der Handlungsfelder orientiert sich nah an den Artikeln der Konvention, was sehr sinnvoll ist. In neun von zehn Fällen greifen diese einzelnen Lebenslagen,

²⁵ LAP S. 10ff.

teilweise sogar im exakten Wortlaut der UN-BRK²⁶, heraus oder bilden Ziel- und Förderverpflichtungen²⁷ der Konvention ab.

Nicht zufriedenstellend im Sinne der idealtypischen Anforderungen an Aktionspläne ist, dass die Rückbindung an die Konvention lediglich auf Ebene der Handlungsfelder verbleibt. Denn bis auf zwei Ausnahmen adressieren alle Handlungsfelder zwei oder mehr Artikel der UN-BRK. Mit welchen konkreten Maßnahmen welche Rechte verwirklicht werden sollen oder ob einzelne Maßnahmen nur bestimmte Teilartikel herausgreifen, bleibt im Unklaren. Insbesondere trifft dies auf das Handlungsfeld 7 „Schutz der Persönlichkeitsrechte“ zu, dem ganze 13 Artikel der UN-BRK zugeordnet sind. In umgekehrter Perspektive werden einige Artikel, die mehrere Handlungsfelder betreffen, trotzdem nur unter einem Handlungsfeld vermerkt. Der Gehalt der Artikel wird dadurch nicht ausreichend berücksichtigt. Davon abgesehen nehmen auch Zielformulierungen kaum Bezug auf die Bestimmungen des Übereinkommens.



Zusammenfassende Bewertung: Rückbindung an die UN-BRK

- Von der UN-BRK angesprochene Grundprinzipien und verwendete Konzepte werden im LAP ausführlich vorgestellt und erklärt, was positiv hervorzuheben ist.
- Der Rückbezug zu den Artikeln der UN-BRK erfolgt über die Handlungsfelder des LAP einerseits sehr konsequent und leicht nachvollziehbar. Andererseits verbleibt die Rückbindung damit auf einer sehr oberflächlichen Ebene. Mit welchen konkreten Maßnahmen welche Rechte der UN-BRK verwirklicht werden sollen, bleibt unklar. Ebenso nehmen Zielformulierungen kaum Bezug auf die Bestimmungen der UN-BRK.



Handlungsempfehlungen

- Die Rückbindung zur UN-BRK sollte differenzierter als bisher herausgearbeitet werden. Dies erfordert eine klar erkennbare Zuordnung der Einzelmaßnahmen zu den Inhalten der UN-BRK, möglichst auf Ebene der Teilartikel. Wenn bestimmte Artikel der UN-BRK nicht berücksichtigt werden, sollte dies begründet werden.
- Ziele der Handlungsfelder sollten stringent aus den Artikeln der UN-BRK abgeleitet und zu einer teilhabepolitischen Vision, die die Bestimmungen der UN-BRK für das Land Schleswig-Holstein „übersetzt“, zusammengeführt werden.
- Grundsätzlich sollten alle Artikel, die für mehrere Handlungsfelder relevant sind, auch dort behandelt werden. Ausnahmen sind Artikel, für die es ein eigenes Querschnittshandlungsfeld gibt (z. B. Barrierefreiheit).

²⁶ z. B. entspricht die Bezeichnung des Handlungsfelds 3 „Arbeit und Beschäftigung“ dem Wortlaut des Artikels 27 der UN-BRK.

²⁷ z. B. das Handlungsfeld 1 „Bewusstseinsbildung“.

3.3 Umfassender Ansatz

Während bei der Rückbindung die Art und Weise, mit der sich ein Aktionsplan mit der UN-BRK befasst, im Mittelpunkt steht, geht es beim umfassenden Ansatz um die Vollständigkeit. Denn ein Aktionsplan sollte sich mit allen von der UN-BRK geschützten Lebensbereichen befassen. Eine quantitative Einschätzung, wie gut diese Anforderung vom LAP Schleswig-Holstein erfüllt wird, ermöglicht Tabelle 4. Sie ordnet jedem relevanten Artikel der UN-BRK das entsprechende Handlungsfeld zu.

Als für die Evaluation relevant eingestuft werden dabei zunächst die Artikel 1 bis 9 im allgemeinen Teil der UN-Behindertenrechtskonvention, die Ziele, Definitionen, Grundsätze und Querschnittsthemen benennen. Hinzu kommt der besondere Teil mit den Artikeln 10 bis 30, in dem die spezifischen Rechte der Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Lebensbereichen genannt sind. Zuletzt werden die Pflicht zur Statistik und Datensammlung in Artikel 31 sowie die Vorgaben zur Organisation der Umsetzung in Artikel 33 berücksichtigt. Die weiteren Artikel 32 sowie 34 bis 50, die Verpflichtungen zur Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten enthalten sowie den Vertragsprozess bei den UN regeln, werden für die Überprüfung des umfassenden Ansatzes hier als weniger relevant betrachtet, da sie sich hauptsächlich an die nationalstaatliche Ebene richten.

Im Ergebnis zeigt sich auf Ebene der Handlungsfelder eine hohe Deckungsgleichheit zwischen LAP und UN-BRK. Von 32 zu prüfenden Artikeln werden 27 vom LAP explizit aufgegriffen, fünf Artikel werden nicht thematisiert. Zu den nicht direkt angesprochenen Artikeln gehören die Einstiegsartikel 1 bis 3, die Zweck, Begriffsbestimmungen sowie allgemeine Grundsätze der UN-BRK definieren, sowie die oben erwähnten Artikel 31 und 33. Wenngleich diese nicht explizit genannt werden, werden sie aber teilweise zumindest implizit mitberücksichtigt. So diskutiert z. B. der Einführungsteil des LAP einige Grundsätze der UN-BRK (Abschnitt 3.1), ebenso sind die Steuerungsstrukturen innerhalb der Landesregierung nach Maßgabe des Artikels 33 angelegt, ohne dass im LAP explizit darauf hingewiesen wird (Abschnitt 4.1).

Da die Einzelmaßnahmen nicht den Artikeln der UN-BRK zugeordnet wurden, kann keine Einschätzung zur qualitativen Umsetzung des „Umfassenden Ansatzes“ abgegeben werden. Es bleibt daher unklar, ob und inwieweit die Maßnahmen auf die Umsetzung der Artikel der UN-BRK abzielen.

Ein in einem anderen Sinne umfassender Ansatz wird durch Artikel 4 der UN-BRK gefordert. Dort heißt es in Absatz 1 Buchstabe a, dass die Vertragsstaaten, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen.“ Unter Buchstabe b des gleichen Artikel-Absatzes wird gefordert, dass die Vertragsstaaten „alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken (...) treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen.“ In dem



Teilaspekte: Umfassender Ansatz

- Thematisierung aller in der Konvention enthaltenen Lebensbereiche
- Darstellung der Wechselbezüglichkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte
- Benennung von Querschnittsthemen

Fall, dass Rechte aus irgendeinem Artikel der UN-BRK nicht realisiert sind, müssen die Vertragsstaaten also umfassend tätig werden, und zwar mit allen erforderlichen Maßnahmenarten.

Tabelle 4: Artikel der UN-BRK und ihr Rückbezug zu Handlungsfeldern des Landesaktionsplans Schleswig-Holstein

Artikel der UN-BRK	Handlungsfeld
Art. 1: Zweck	
Art. 2: Begriffsbestimmungen	
Art. 3: Allgemeine Grundsätze	
Art. 4: Allgemeine Verpflichtungen	■ HF 8: Partizipation und Interessenvertretung
Art. 5: Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung	■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte
Art. 6: Frauen mit Behinderungen	■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte
Art. 7: Kinder mit Behinderungen	■ HF 2: Bildung ■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte
Art. 8: Bewusstseinsbildung	■ HF 1: Bewusstseinsbildung
Art. 9: Zugänglichkeit	■ HF 9: Mobilität und Barrierefreiheit ■ HF 10: Barrierefreie Kommunikation und Information
Art. 10: Recht auf Leben	■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte
Art. 11: Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen	■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte
Art. 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht	■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte
Art. 13: Zugang zur Justiz	■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte
Art. 14: Freiheit und Sicherheit der Person	■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte
Art. 15: Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe	■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte
Art. 16: Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch	■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte
Art. 17: Schutz der Unversehrtheit der Person	■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte
Art. 18: Freizügigkeit / Staatsangehörigkeit	■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte

Artikel der UN-BRK	Handlungsfeld
Art. 19: Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft	■ HF 4: Unabhängige Lebensführung, Bauen und Wohnen
Art. 20: Persönliche Mobilität	■ HF 9: Mobilität und Barrierefreiheit
Art. 21: Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen	■ HF 10: Barrierefreie Kommunikation und Information
Art. 22: Achtung der Privatsphäre	■ HF 7: Schutz der Persönlichkeitsrechte
Art. 23: Achtung der Wohnung und der Familie	■ HF 4: Unabhängige Lebensführung, Bauen und Wohnen
Art. 24: Bildung	■ HF 2: Bildung
Art. 25: Gesundheit	■ HF 6: Gesundheit und Pflege
Art. 26: Habilitation und Rehabilitation	■ HF 6: Gesundheit und Pflege
Art. 27: Arbeit und Beschäftigung	■ HF 3: Arbeit und Beschäftigung
Art. 28: Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz	■ HF 3: Arbeit und Beschäftigung
Art. 29: Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben	■ HF 8: Partizipation und Interessenvertretung
Art. 30: Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport	■ HF 5: Kultur, Sport und Freizeit
Art. 31: Statistik und Datensammlung	
Art. 33 Innerstaatliche Durchführung und Überwachung	

Quelle: Landesaktionsplan Schleswig-Holstein; eigene Darstellung Prognos



Zusammenfassende Bewertung: Umfassender Ansatz

- Der LAP befasst sich mit allen Artikeln der UN-BRK.
- Da die Einzelmaßnahmen nicht den Artikeln der UN-BRK zugeordnet wurden, kann keine Einschätzung zur qualitativen Umsetzung des Umfassenden Ansatzes abgegeben werden. Es bleibt unklar, ob und inwieweit die Maßnahmen zur Umsetzung der Artikel der UN-BRK beitragen.



Handlungsempfehlung

- Die Landesregierung sollte bei der Fortschreibung des LAP prüfen, inwieweit die Gesamtheit aller Maßnahmen dem Ideal eines umfassenden Ansatzes entspricht. Dabei sollte sowohl die nominelle Vollständigkeit des LAP im Hinblick auf alle relevanten Artikel der UN-BRK als auch die inhaltliche Substanz der Maßnahmen eine Rolle spielen. Ebenso sollte geprüft werden, ob Querschnittsthemen angemessen berücksichtigt werden.

3.4 Feststellung von Handlungsbedarfen

Wichtiger Bestandteil eines jeden Aktionsplans ist die Problembeschreibung. Der LAP Schleswig-Holstein sieht dazu in jedem Handlungsfeld einen festen Abschnitt vor, der mit „Bestandsaufnahme“ überschrieben ist und verhältnismäßig viel Raum einnimmt. Je nach Handlungsfeld ist dieser Abschnitt zwischen anderthalb²⁸ und sechs Seiten²⁹ lang und fast immer in mehrere thematische Unterabschnitte gegliedert. Hinzu kommt ein einführender Abschnitt in Teil II des LAP³⁰, der einen kurzen Überblick über die Größe der Zielgruppe der Menschen mit Beeinträchtigungen im Land Schleswig-Holstein gibt. Rein formal betrachtet ist die Anlage des LAP somit geeignet, um Handlungsbedarfe systematisch herauszuarbeiten und benennen zu können.



Teilaspekte: Feststellung von Handlungsbedarfen

- menschenrechtliche Problemmatisierung
- Berücksichtigung empirischer Befunde zur Teilhabesituation
- Durchführung eines Normenscreenings

Der qualitative Gehalt der Bestandsaufnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern schwankt dabei jedoch beträchtlich. Positiv herauszuheben ist, dass Daten und amtliche Statistiken an einigen Stellen herangezogen werden, z. B. wenn es um den Inklusionsanteil von Schüler*innen mit

²⁸ Im Handlungsfeld 1 „Bewusstseinsbildung“.

²⁹ In den Handlungsfeldern 3 „Arbeit und Beschäftigung“ sowie 9 „Mobilität und Barrierefreiheit“.

³⁰ LAP S. 13.

sonderpädagogischem Förderbedarf³¹ oder die Beschäftigungsquote von Menschen mit Schwerbehinderung im Landesdienst³² geht. Ebenso ist gelungen, dass zu einigen Themen, zu denen die aktuelle Datenlage keine systematische Bestandsaufnahme erlaubt, explizit Maßnahmen der Forschung bzw. Datenerhebung im Plan genannt werden. Beispielsweise trifft dies auf die Barrierefreiheit von Liegenschaften des Landes zu, die im Kontext der Maßnahme 9.2.1 untersucht wird.

Was im LAP dennoch weitestgehend fehlt, ist eine menschenrechtliche Problematisierung im Sinne eines Abgleichs des ermittelten Ist-Zustands mit den normativen Vorgaben der UN-BRK. An zahlreichen Stellen geht die Bestandsaufnahme nicht über die Schilderung des bisher Erreichten hinaus oder beschränkt sich auf eine allgemeine Befassung mit dem Thema, z. B. darauf, welche Bedingungen es für vorschulische Inklusion generell benötigt³³. Für Verwirrung sorgt zudem der Umstand, dass an manchen Stellen nicht zwischen Bestandsaufnahme und Maßnahmen des LAP unterschieden wird, sondern dieselben Programme und Aktivitäten unter beiden Gesichtspunkten aufgeführt sind³⁴. Teilweise liegt dies darin begründet, dass der LAP als Ganzes in seinem Entstehungsprozess eher als Bestandsaufnahme denn als Absichtserklärung und Vision verstanden wurde. Dennoch wäre es im Sinne einer Befassung mit dem Ist-Zustand sinnvoll gewesen, klarer zwischen der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen und durchgeführten Aktivitäten zu trennen.

Ein Ergebnis des Workshops mit der Fach-IMAG war, dass insbesondere Häuser, deren Arbeitsbereich naturgemäß wenig Berührungspunkte zu Menschen mit Behinderungen haben, es als schwierig und mühsam empfinden, an geeignete Informationen für die Bestandsaufnahme zu gelangen. Im Workshop zu den Handlungsempfehlungen wurde deshalb diskutiert, welche Wege der Informationsbeschaffung für die Ressorts geeignet wären. Einige Teilnehmende wünschten sich eine zentrale Unterstützungsstelle innerhalb der Landesregierung, die Handlungsbedarfe proaktiv formuliert und je nach Thema an die entsprechenden Häuser weitergibt. Zu den weiteren abgegebenen Vorschlägen gehörten auch die Durchführung eigener (wissenschaftlicher) Befragungen innerhalb der Zielgruppe sowie eine Prüfung individueller Problemanzeigen auf ihre Bedeutung über den Einzelfall hinaus. Ebenso sollten Berichte des LB in die Bestandsaufnahme miteinbezogen werden und ein engerer Austausch mit der Monitoring-Stelle UN-BRK, die die bundesweite Umsetzung begleitet, angestrebt werden. Workshop-Teilnehmende aus der Zivilgesellschaft, denen die gleiche Frage gestellt wurde, untermauerten hingegen die Bedeutung persönlicher Gespräche mit den Betroffenen selbst, auch wenn dies schwierig zu realisieren sei und ggf. hohen Aufwand verursache.

Unter den mit „Bestandsaufnahme“ betitelten Absätzen im LAP werden häufig auch die rechtlichen Grundlagen im jeweiligen Handlungsfeld dargestellt. Diese Vorgehensweise ist im Ansatz begrüßenswert, da die Umsetzung der UN-BRK immer auch eine Auseinandersetzung mit dem geltenden Recht erfordert. Was der LAP jedoch nicht enthält, ist eine systematische Überprüfung der Rechtsvorschriften im Land auf Kompatibilität mit den Vorgaben der UN-BRK im Sinne eines echten Normenscreenings.

³¹ LAP S. 33.

³² LAP S. 55.

³³ LAP S. 32.

³⁴ z. B. die „Förderstandards PluSWohnen“ (Bestandsaufnahme auf S. 72 und Maßnahme 4.3.3) sowie das Projekt „Museumszertifizierung“ (Bestandsaufnahme auf S. 81 und Maßnahme 5.1.6).

Dass auf Seiten der Landesregierung trotzdem schon seit Längerem ein grundlegendes Bewusstsein für die Notwendigkeit des Normenscreenings besteht, belegen interne Protokolle der interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG; Abschnitt 4.1). Demnach sind die Ressorts jeweils eigenverantwortlich für die Durchführung des Normenscreenings zuständig, fachliche Unterstützung kann in Form eines sog. „Normen-TÜVS“ herangezogen werden.³⁵ Wie außerdem der Workshop mit der Fach-IMAG zeigte, konnten Normenscreenings aufgrund hoher fachlicher Voraussetzungen, die eine juristische Expertise beinhalten, und des erwarteten hohen Aufwands bis heute allerdings nicht umgesetzt werden. Der dadurch entstandene Handlungsdruck wird auch von den Ressortverantwortlichen anerkannt. Eine zufriedenstellende Lösung, wie Normenscreenings in Zukunft weiterverfolgt werden könnten, wurde allerdings noch nicht gefunden.



Zusammenfassende Bewertung: Feststellung von Handlungsbedarfen

- Grundsätzlich sehr positiv ist die strukturelle Verankerung einer Bestandsaufnahme in jedem Handlungsfeld des LAP. In der Umsetzung sind die Bestandsaufnahmen allerdings wenig fundiert im Sinne einer menschenrechtlichen Problematisierung und einer Ableitung von Handlungsbedarfen. Empirische Informationen zur Teilhabesituation von Menschen mit Behinderungen werden kaum herangezogen, ein Abgleich zwischen normativen Vorgaben der UN-BRK und dem Ist-Zustand findet nicht statt. Bestandsaufnahmen beschränken sich auf das bisher Erreichte und sind nicht klar von den Maßnahmen getrennt.
- Die gesetzlichen Rahmenbedingungen werden vom LAP dargestellt, ein echtes Normenscreening findet hingegen nicht statt.



Handlungsempfehlungen

- Der Entwicklung von Maßnahmen sollte eine Bestandsaufnahme in faktischer Hinsicht vorausgehen. Statistiken und empirische Informationen sind, wenn immer möglich, heranzuziehen und aus menschenrechtlicher Perspektive zu problematisieren. Gleichwohl gilt es, Einschränkungen und Fehlinterpretationen der Datenlage im Blick zu behalten. Eine wichtige Informationsquelle sind zudem die Erfahrungen der Menschen mit Behinderungen selbst.
- Bei der Feststellung von Handlungsbedarfen sollte eine gleichbleibende Qualität über alle Handlungsfelder hinweg garantiert werden. Grundvoraussetzung hierfür ist die Sensibilisierung der Referatsmitarbeiter*innen für die Belange von Menschen mit Behinderungen. Zudem sollten verbindliche Qualitätskriterien festgesetzt werden und die Möglichkeit einer fachlichen Unterstützung bestehen.
- Mit Blick auf die Fortschreibung des LAP sollte ein Verfahren zum Normenscreening etabliert werden. Die Landesregierung sollte dabei prüfen, wie die Verantwortlichen des LAP Zugang zu juristischer Expertise erhalten können.

³⁵ Kurzprotokoll der 29.Sitzung IMAG UN-BRK am 06. September 2017.

3.5 Überprüfbarkeit

Ein Aktionsplan sollte spezifische Ziele enthalten, die mit messbaren Indikatoren hinterlegt sind, um überprüfbar zu sein. Im LAP Schleswig-Holstein finden sich die Zielformulierungen leicht erkennbar unter den mit „Ziele und Maßnahmen“ betitelten Abschnitten in jedem Handlungsfeld. Die entsprechenden Textstellen haben jeweils eine Länge von ca. einer Seite und sind recht übersichtlich durch den Einsatz von Aufzählungszeichen gestaltet.

Die inhaltliche Logik der Zielbeschreibungen auf Ebene der Handlungsfelder ist im Grundsatz gut durchdacht, wenn auch nicht ganz konsequent umgesetzt. So enthalten die entsprechenden Absätze jeweils ein oder mehrere handlungsfeldbezogene Leitziele, denen eine Reihe von Instrumentalzielen zugeordnet sind. Auch die Maßnahmen nehmen in ihren Beschreibungen – zwar nicht immer, aber doch in vielen Fällen – Bezug auf eines der Instrumentalziele oder sind nach diesen gruppiert.

Sehr gelungen ist diese Zuordnung z. B. im Handlungsfeld 8 „Partizipation und Interessenvertretung“. Dort wird als Oberziel die gleichberechtigte Mitwirkung aller Menschen an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten ausgegeben. Um dorthin zu gelangen, sollen die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an Wahlen unterstützt, Menschen mit Behinderungen in eigener Sache in Entscheidungs- und Planungsprozesse eingebunden sowie das bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Behinderungen gestärkt werden.³⁶ Schließlich finden sich in der tabellarischen Auflistung zwei der Instrumentalziele in Form von jeweils mehreren Maßnahmen, die den Kategorien „Wahlen“ bzw. „Bürgerschaftliches Engagement“ zugeordnet werden, wieder.³⁷

So wie der LAP vage bleibt in Bezug auf seinen Zweck und seine Funktion (Abschnitt 3.1), so wenig Klarheit besteht auch, was die übergeordneten Ziele des LAP angeht. Zwar wird im Einführungsteil die generelle Absicht der UN-BRK thematisiert und auf den Inklusionsgedanken als politische Zielsetzung, die auch in der Landesverfassung verankert ist, verwiesen,³⁸ doch eine Übersetzung in einen landespolitischen Rahmen erfolgt nicht. Auch werden die Ziele der einzelnen Handlungsfelder nicht zusammengeführt und miteinander in Beziehung gesetzt, was den LAP eher als „Stückwerk“ denn als Aktionsplan „aus einem Guss“ erscheinen lässt.

Wie die Fachgespräche zeigten, lässt sich die fehlende Stringenz in der Zielformulierung des LAP u. a. auf nicht vorhandene Erfahrungswerte in der Konzeptionsphase zurückführen. Zunächst erarbeitete jedes Haus einen eigenen Ressortplan, erst am Ende wurden alle Ressortpläne zu einem Gesamtplan zusammengefasst. Wie die Befragten berichteten, seien die Ressorts dabei intern sehr unterschiedlich vorgegangen. Manche setzten etwa hausinterne Arbeitsgruppen ein oder orientierten sich an den Aktionsplänen anderer Bundesländer, während andere auf eine Abstimmung der einzelnen Fachabteilungen untereinander sowie mit denen der anderen Ressorts



Teilaspekte: Überprüfbarkeit

- Spezifische Zielbeschreibung
- Unterscheidung von Zwischenzielen und langfristigen Zielen
- Angabe von Indikatoren zur Erfolgsmessung

³⁶ LAP S. 120.

³⁷ LAP S. 121.

³⁸ LAP S. 12.

weitestgehend verzichteten. Angesichts des damaligen Kenntnisstands auf Seiten der Landesregierung sei die gewählte Vorgehensweise in Ordnung gewesen, für die Zukunft bedürfe es jedoch mehr Systematik. Konkretisiert wurde diese Einschätzung im Workshop zu den Handlungsempfehlungen mit der Fach-IMAG, bei dem sich die Teilnehmenden auf den Anspruch einigten, für den zukünftigen LAP zunächst ein Oberziel für das Land Schleswig-Holstein festzusetzen, an dem sich alle Teil- und Maßnahmenziele zu orientieren haben.

Abgesehen von der fehlenden Zusammenführung stellen auch die im Allgemeinen äußerst „weichen“ Zielformulierungen auf Ebene der Handlungsfelder eine große Herausforderung für die Überprüfbarkeit des LAP dar. Denn spezifische Nennungen von Zielinhalten, die eine Überprüfung des Zielfortschritts zulassen, kommen nicht vor. Keines der Instrumentalziele ist mit Indikatoren der Erfolgsmessung hinterlegt. Ebenso gibt es keine Unterscheidung von Zwischenzielen und langfristigen Zielen. Hinzu kommt, dass individuelle Maßnahmen in der Regel überhaupt nicht mit einsehbaren Zielen versehen wurden.

Die meisten Teilnehmenden der beiden Workshops mit der Fach-IMAG teilten die Einschätzung, dass die Ziele möglichst messbar formuliert werden sollten. Zur Frage, inwieweit diese Ziele mit konkreten zahlenbasierten Indikatoren hinterlegt werden sollten, gab es jedoch unterschiedliche Auffassungen. So hatten einige Teilnehmende die Idealvorstellung eines strengen zahlenbasierten Controllings. Andere wiederum hegten eine gewisse Skepsis gegenüber der Tendenz, jedwede Entwicklung „messbar“ zu machen. Zahlen, Daten, Fakten seien nicht immer aussagekräftig und erforderten häufig viel Interpretation, so deren Auffassung.

i

Zusammenfassende Bewertung: Überprüfbarkeit

- Die Festlegung von Zielen auf Ebene der Handlungsfelder ist stringent umgesetzt und in der Gliederung kenntlich gemacht. Die Logik der Einteilung in Oberziele und Instrumentalziele für jedes Handlungsfeld ist gut durchdacht.
- Die Ziele der jeweiligen Handlungsfelder werden jedoch nicht zusammengeführt oder in Beziehung zueinander gesetzt.
- Maßnahmenziele werden im LAP in der Regel nicht offengelegt.
- Im gesamten LAP sind Ziele nur sehr allgemein und wenig messbar formuliert. Auch fehlen Meilensteine. Dies wirkt sich negativ auf die Verbindlichkeit des LAP aus und reduziert die Möglichkeiten der Erfolgskontrolle.

!

Handlungsempfehlungen

- Noch vor der Ausarbeitung konkreter Maßnahmen sollte ein Zielsystem für den LAP entwickelt werden. Dieses definiert übergeordnete Entwicklungsziele, Instrumentalziele und Umsetzungsziele und terminiert diese eindeutig. Alle Maßnahmen sollten auf Kompatibilität mit dem Zielsystem geprüft werden.
- Um die Verbindlichkeit des Plans zu erhöhen, sollten Ziele messbar formuliert und mit konkreten Erfolgsindikatoren hinterlegt werden. Inwieweit diese zahlenbasiert

sein sollten oder ob qualitative Informationen besser geeignet sind, muss im Einzelfall kritisch und vorurteilsfrei geprüft werden.

3.6 Handlungsorientierung

Für die Analyse der Handlungsorientierung des LAP Schleswig-Holstein sind vor allem die tabellarischen Auflistungen der Maßnahmen in den jeweiligen Handlungsfeldern relevant. Auf dieser Basis werden in den nächsten Abschnitten die Formulierung der Maßnahmen, Laufzeiten, Zuständigkeiten sowie Fragen der Finanzierung analysiert. Zu Berichtspflichten und -zeiträumen sowie Priorisierungen von Maßnahmen lässt sich nur so viel sagen, als dass sie im LAP nicht vorkommen. Aus diesem Grund stehen sie nicht im Mittelpunkt der Evaluation.

Formulierung der Maßnahmen

Bezüglich formaler Gesichtspunkte ist die Darstellung der Maßnahmen im LAP sehr gut gelöst. Alle Maßnahmen sind mit einem kurzen, aussagekräftigen Titel benannt. Hinzu kommt ein Nummerierungssystem, das eine eindeutige Abgrenzung und Reidentifizierbarkeit der Maßnahmen gewährleistet. Zusätzlich enthält jede Maßnahme eine kurze Beschreibung von zwei bis fünf Sätzen, die die wichtigsten Informationen zusammenfasst.

Insgesamt enthält der LAP 215 Maßnahmen³⁹, die sich auf die bereits mehrfach erwähnten zehn Handlungsfelder aufteilen (Abbildung 2). Gemessen an der Anzahl der Maßnahmen hat das Handlungsfeld 2 „Bildung“ mit 20 Prozent bzw. 43 Maßnahmen den größten Anteil am LAP. Danach folgen Handlungsfeld 3 „Arbeit und Beschäftigung“ mit 15 Prozent (33 Maßnahmen) sowie Handlungsfeld 5 „Kultur, Sport und Freizeit“ mit 11 Prozent (24 Maßnahmen). Den geringsten Anteil haben die Handlungsfelder 4 „Unabhängige Lebensführung, Bauen und Wohnen“ sowie 8 „Partizipation und Interessenvertretung“ mit je 6 Prozent (13 Maßnahmen).



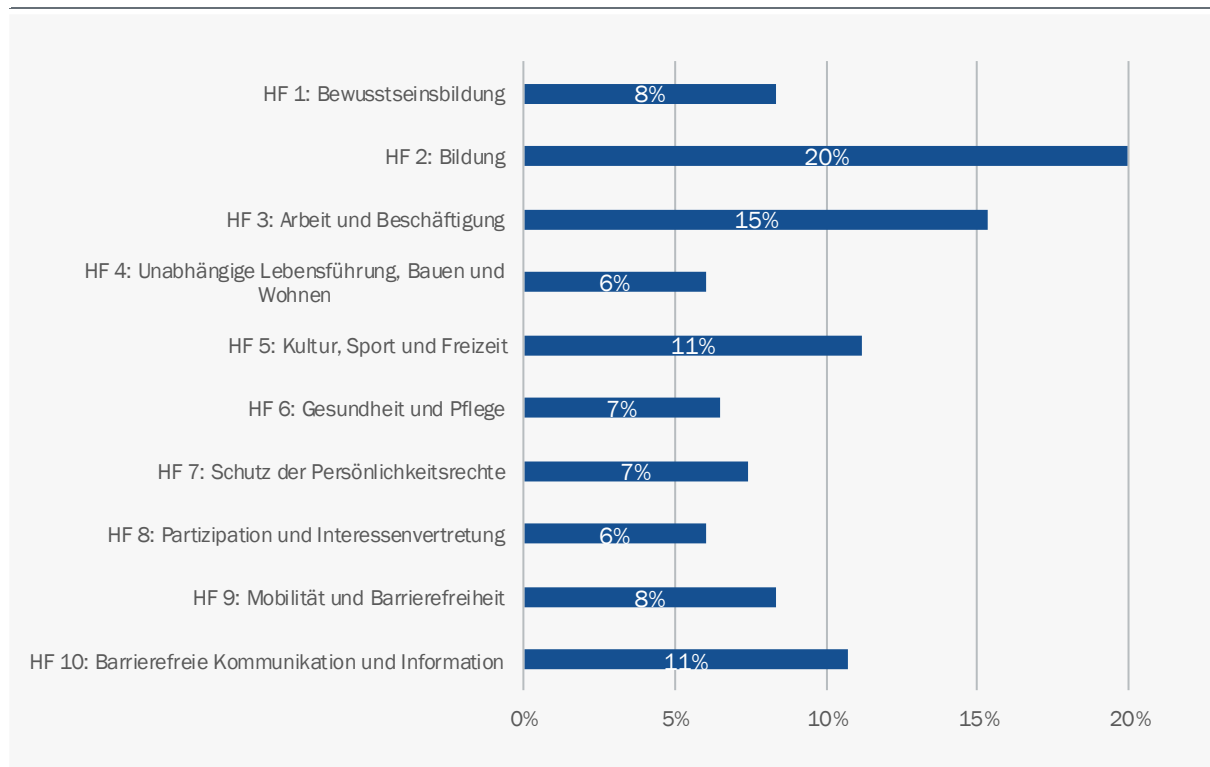
Teilaspekte: Handlungsorientierung

- konkrete Maßnahmen
- Darstellung der Neuartigkeit der Maßnahmen
- Zeitrahmen
- klare Zuständigkeiten
- Klärung und Absicherung von Budgetfragen
- Berichtspflichten und -zeiträume
- Priorisierungen inkl. Begründungen

³⁹ Im Dokument des LAP sind 216 Maßnahmen gelistet. Die Maßnahme 4.1.1. mit dem Titel „Unabhängigkeit ist ein zentraler Anspruch, der sich in allen Handlungsfeldern wiederfindet“ wurde von der StK BRK im Rahmen des Maßnahmen-Controllings jedoch nicht als „echte“ Maßnahme gewertet, da mit ihr keinerlei Aktivität verknüpft ist. Somit beziehen sich alle Auswertungen auf die Gesamtzahl von 215 Maßnahmen.

Abbildung 2: Maßnahmen im LAP je Handlungsfeld

Anteil an allen Maßnahmen, in Prozent



Quelle: Landesaktionsplan Schleswig-Holstein; eigene Darstellung Prognos (n = 215)

Auch was ihren substanzialen Gehalt angeht, sind die Maßnahmen oft konkret formuliert. Dennoch sind verhältnismäßig viele Maßnahmen-Beschreibungen enthalten, aus denen nicht hervorgeht, inwiefern die Umsetzung der Maßnahme überhaupt ein tatsächliches Aktiv-werden voraussetzt.⁴⁰ In einigen wenigen Fällen kommt es auch zu Überschneidungen in dem Sinne, dass mehrere Maßnahmen die selben Programme oder Aktivitäten thematisieren bzw. die Unterschiede zwischen den Maßnahmen – sofern vorhanden – nicht unmittelbar aus dem Plan hervorgehen.⁴¹ Wie Teilnehmende der Workshops mit der Fach-IMAG berichteten, sei die mangelnde inhaltliche Konkretisierung einiger Maßnahmen oftmals erst in der Umsetzungsphase aufgefallen, als es darum ging, entsprechende Tätigkeiten in die Wege zu leiten. Vor diesem Hintergrund wurde in den diversen Workshops sowohl von der Fach-IMAG als auch der Zivilgesellschaft nahezu einstimmig der Wunsch nach einer konkreteren Maßnahmen-Formulierung im LAP 2.0 geäußert.

Auf Basis der im LAP enthaltenen Maßnahmen-Beschreibungen lässt sich auch auf die Art der Maßnahmen (Abbildung 3) schließen. Mit einem Anteil von einem Viertel kommen Maßnahmen der Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit sowie Aktivitäten zur Errichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots am häufigsten vor. Fortbildungen und Schulungen werden in 15 Prozent der Fälle angeboten. Danach folgen die Erstellung oder Überarbeitung von Normen,

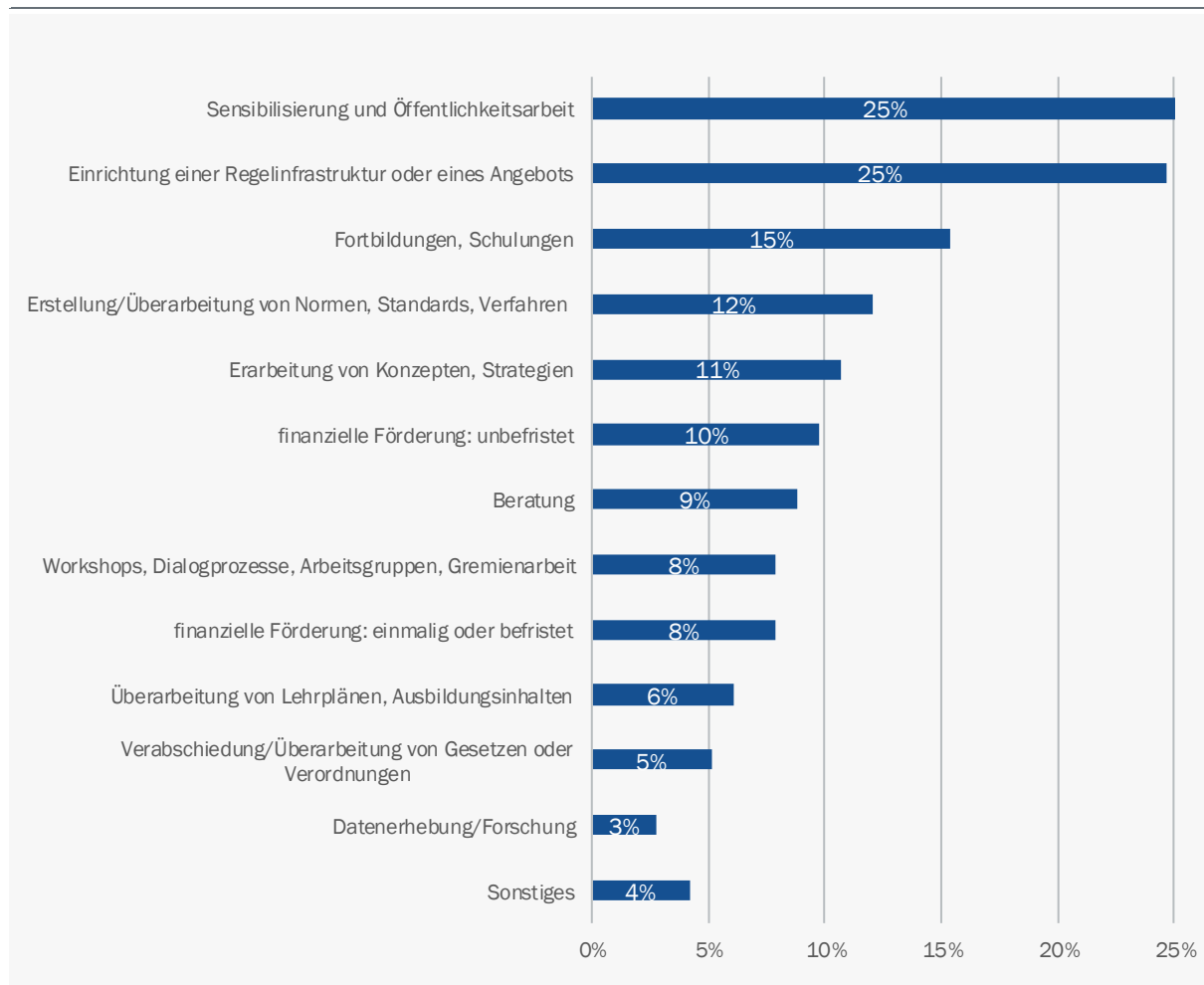
⁴⁰ Z. B. bei der Maßnahme 6.3.3 „Betriebliche Gesundheitsförderung“, bei der es lediglich heißt: „Programme zur Gesundheitsförderung werden unter Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen fortgeführt“.

⁴¹ Unklar ist z. B., inwiefern sich die Maßnahmen 9.2.1 „Bestandsaufnahme zum Ist-Zustand der Barrierefreiheit“ und 9.2.2 „Analyse des Ist-Zustands“ voneinander abgrenzen. Ähnliches gilt für die Maßnahmen 4.6.1 „Justizvollzug: Unterbringung in Haftzellen“ und 9.3.1 „Barrierefreie Erschließung der Vollzugsanstalten“.

Standards oder Verfahren (12 Prozent) sowie die Erarbeitung von Konzepten und Strategien (11 Prozent). Finanzielle Förderungen durch die Landesregierung werden in etwa gleich häufig entweder regelmäßig bzw. unbefristet (10 Prozent) oder einmalig bzw. befristet (8 Prozent) gewährt. Am seltensten werden im Rahmen der Maßnahmen Gesetze bzw. Verordnungen verabschiedet oder überarbeitet (5 Prozent) und Forschungsprojekte und Datenerhebungen umgesetzt (3 Prozent). Insgesamt – so lässt sich schlussfolgern – ist eine ausgewogene Mischung der Maßnahmenarten gegeben, die der Komplexität des UN-BRK gerecht wird.

Abbildung 3: Art der Maßnahmen im LAP

Anteil an allen Maßnahmen, in Prozent (Mehrfachzuordnung möglich)



Quelle: Landesaktionsplan Schleswig-Holstein; eigene Darstellung Prognos (n = 215)

Neben der zum Teil unkonkreten inhaltlichen Formulierung der Maßnahmen stellt es sich für die Handlungsorientierung als problematisch heraus, dass keine Kriterien erkennbar sind, die eine im LAP enthaltene Aktivität tatsächlich als Maßnahme qualifizieren. Dadurch verstärkt sich der in Abschnitt 3.5 diagnostizierte „Patchwork-Charakter“ des Plans. Illustrieren lässt sich dies anhand verschiedener Beispiele. So ist erstens unklar, inwiefern die Maßnahmen durchgehend einen Gestaltungsanspruch bezüglich der Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen im

Besonderen haben, finden sich doch an einigen Stellen breit angelegte Initiativen, die nur indirekt Menschen mit Behinderungen einschließen⁴². Zweitens werden Pflichten aus dem politischen bzw. verwalterischen „Regelgeschäft“, etwa die Ausführung von Bundesgesetzen auf Landesebene, teilweise als Maßnahmen deklariert, teilweise auch nicht.⁴³ Drittens enthält der LAP vereinzelt Maßnahmen, die bereits vor seiner Verabschiedung abgeschlossen waren.⁴⁴ Schließlich und viertens wird nicht stringent zwischen „In-House-Maßnahmen“, die sich lediglich intern an die Landesverwaltung richten, und solchen Maßnahmen, die sich potenziell an alle Bürger*innen in Schleswig-Holstein richten, getrennt.

Wie die Fachgespräche sowie der Workshop mit der Fach-IMAG verdeutlichen, gab es im Zuge der Erarbeitung des LAP keine explizite Vorgabe, welche inhaltlich-qualitativen Voraussetzungen Maßnahmen zu erfüllen hatten. Stattdessen standen eher die Rahmenbedingungen für die Umsetzung im Vordergrund, insbesondere die Realisierbarkeit vor dem Hintergrund fehlender finanzieller Kapazitäten (siehe „Finanzierung“). Die inhaltliche Entwicklung der Maßnahmen wurde den Fachabteilungen der jeweiligen Ressorts eigenverantwortlich überlassen und nicht hinterfragt (Abschnitt 4.1). Idealerweise sollten diese zuvor identifizierte Lücken in der Teilhabesituation behinderter Menschen schließen.

Dass es für die Zukunft einen klareren Maßstab für den qualitativen Gehalt der Maßnahmen geben sollte, wurde von den Mitgliedern der Fach-IMAG anerkannt. Welche Kriterien hierfür herangezogen werden könnten, wurde im Workshop zu den Handlungsempfehlungen ausgiebig diskutiert. Einig waren sich die Teilnehmenden, dass sich Maßnahmen immer explizit an die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen richten sollten. Auch wurden von allen Teilnehmenden Vorgaben im Hinblick auf die Ziele (Abschnitt 3.5) begrüßt. Zudem sagten einige, die Maßnahmen des LAP sollten den Handlungsbereich der Landesregierung niemals vollständig verlassen, auch wenn sie von Dritten umgesetzt werden (z. B. in Form einer finanziellen Förderung durch das Land), wohingegen andere die Idee, Appelle zur Mitwirkung externer Akteure außerhalb des Einflussbereichs der Landesregierung in den LAP aufzunehmen, als attraktiv ansahen. Unklar ist, wie mit Tätigkeiten des „Regelgeschäfts“ verfahren werden soll. Eine zentrale Entscheidungsinstanz bezüglich der Auswahl von Maßnahmen für den LAP wird außerdem eher kritisch gesehen. Von den zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen wurde ergänzend angemerkt, dass Maßnahmen in Zukunft eine stärkere Ausstrahlung in die Kommunen hinein haben sollten (z. B. in Form von Schulungen kommunaler Vertreter*innen), da die aktuelle Zusammenarbeit zwischen Land und kommunaler Ebene im Bereich der Umsetzung der UN-BRK nicht zufriedenstellend sei.

Finanzierung

Angaben zu finanziellen Ressourcen für die Umsetzung der Maßnahmen sind im LAP nicht enthalten. Der LAP selbst geht mit dieser Tatsache transparent um, indem dort geschrieben steht: „Die Frage, welche Zahlen in einem Landesaktionsplan stehen müssen, wurde landesintern intensiv diskutiert. Dabei wurde die Entscheidung getroffen, den Fokus nicht auf Zahlen, sondern auf die Maßnahmen zu legen.“⁴⁵ Als Begründung heißt es ferner: „Für die meisten der beschriebenen

⁴² Z. B. die Maßnahmen 3.3.4 „Praktikantinnen und Praktikanten mit Behinderungen“ oder 5.2.4 „Gleichberechtigte Einbeziehung von Sportlerinnen und Sportlern mit Behinderungen bei Ehrungen“.

⁴³ Z. B. im Rahmen der Maßnahme 8.3.3 „Bundesteilhabegesetz“.

⁴⁴ Z. B. die Maßnahme 5.1.7, die eine Entwicklung der Ausstellung „Auf den Zahn gefühlt“ vorsieht. Nach Informationen aus dem Maßnahmen-Controlling wurde die betreffende Ausstellung jedoch bereits am 28.11.2016 eröffnet.

⁴⁵ LAP S. 16.

Maßnahmen gibt es kein eigenes Budget – die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen soll bei allen Aufgaben ganz selbstverständlich sein“.⁴⁶

Im Rahmen der Fachgespräche sowie des Workshops mit der Fach-IMAG wurden die finanziellen Restriktionen bei der Erstellung des LAP vertiefend diskutiert. Demnach seien von der Landesregierung für die Umsetzung von Maßnahmen keine zusätzlichen Gelder zur Verfügung gestellt worden. Stattdessen habe die Vorgabe gelautet, dass alle Maßnahmen des LAP im Rahmen der bestehenden Haushaltsmittel bzw. durch gezielte Budgetumschichtungen realisiert werden sollten. Konkret mit Budgets hinterlegt sind in der Folge nur Modellprojekte oder Programmförderungen, die bereits vor der Ausarbeitung des LAP Bestand hatten und als Maßnahme aufgenommen wurden. Insgesamt 18 solcher Fälle lassen sich auf Basis des Maßnahmen-Controllings ausmachen. Diese Einschränkung macht deutlich, dass die Möglichkeiten der beteiligten Akteure, den LAP als visionäres Instrument zu gestalten, das neue Vorhaben vereint, nur sehr begrenzt waren.

Von der Zivilgesellschaft wird das Fehlen von Ressourcen für die Umsetzung sehr kritisch bewertet. Aus Sicht der Teilnehmenden des Partizipationsworkshops sei dies eine der Hauptursachen, dass der LAP bisher kaum substantielle Auswirkungen im Land entfaltet habe. Für die Weiterentwicklung zum LAP 2.0 solle die Landesregierung, den Vertreter*innen der Zivilgesellschaft zufolge, daher dringend prüfen, welche ergänzenden finanziellen Ressourcen zur Umsetzung der UN-BRK bereitgestellt werden können. Hinsichtlich der Frage, ob in den fortgeschriebenen LAP ausschließlich Maßnahmen aufgenommen werden sollten, die tatsächlich budgetiert sind, besteht jedoch Uneinigkeit innerhalb der Zivilgesellschaft. Einerseits wurde der Wunsch geäußert, den LAP 2.0 stärker visionär zu gestalten und auch auf Maßnahmenebene Ideale zu formulieren, selbst wenn die Finanzierung bisher ungeklärt ist. Demgegenüber wurde eingewandt, dass alle Maßnahmen des LAP realisierbar sein sollten, um damit die Umsetzungsverpflichtung der Landesregierung zu steigern. Vergleichbare Meinungsunterschiede manifestierten sich auch im Rahmen der Workshops mit der Fach-IMAG.

Laufzeiten

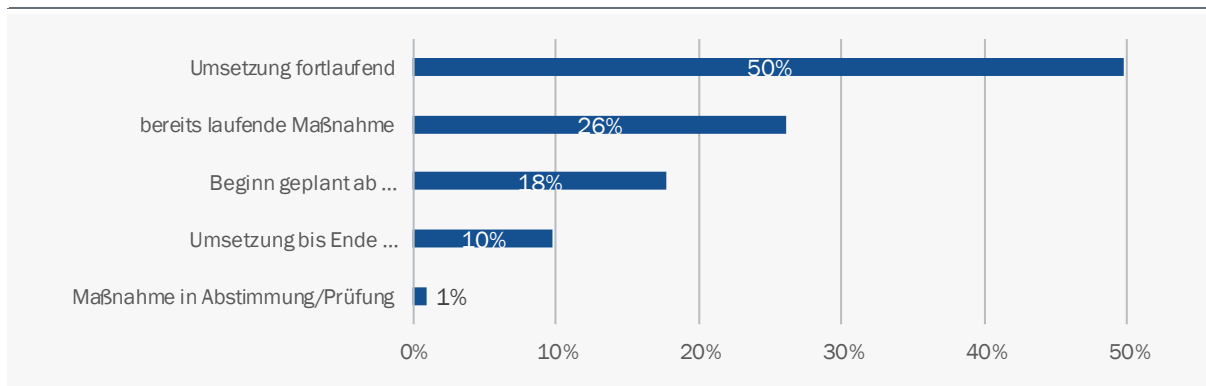
Zeitraumen sind zu jeder Maßnahme im LAP im Rahmen der tabellarischen Maßnahmenkataloge angegeben. Hierzu wurden vier Kategorien entwickelt, jede Maßnahme (bis auf zwei, s. u.) ist mindestens einer davon zugeordnet. Teilweise werden die Zeitpläne der Maßnahmen durch ergänzende Ausführungen präzisiert. Wie Abbildung 4 zeigt, ist für die Hälfte aller Maßnahmen eine fortlaufende Umsetzung vorgesehen. Des Weiteren sind 26 Prozent bereits laufende Maßnahmen und hatten ihren Startpunkt schon vor der Verabschiedung des LAP. Bei 18 Prozent der Maßnahmen ist der Beginn zu einem festen Termin geplant, 10 Prozent haben ein konkretes Enddatum. Zwei Maßnahmen befanden sich während der Fertigstellung des LAP noch in Abstimmung bzw. Prüfung.⁴⁷

⁴⁶ LAP S. 16.

⁴⁷ Randbemerkung: Da sich die vier Kategorien für die Laufzeiten nicht gegenseitig ausschließen, sondern sich sogar sinnvoll ergänzen können, verwundert es etwas, dass insgesamt nur neun Maßnahmen mehr als einer Kategorie zugeordnet wurden.

Abbildung 4: Im LAP genannte Zeiträume

Anteil an allen Maßnahmen, in Prozent (Mehrfachzuordnung möglich)



Quelle: Landesaktionsplan Schleswig-Holstein, eigene Darstellung Prognos (n = 215)

Einerseits profitiert die Handlungsorientierung des LAP durch die beschriebene flächendeckende Zuordnung von Zeiträumen sehr, andererseits macht die geschilderte Verteilung der Laufzeiten auch zwei wichtige Kritikpunkte am LAP deutlich. So wird erstens noch einmal der Charakter des LAP als Bündelung bestehender Aufgaben der Landesregierung (Abschnitt 3.1) ohne den Anspruch, Vorhaben für die Zukunft zu entwerfen, unterstrichen. Der Gestaltungsanspruch des LAP wird dadurch – vor allem bedingt durch die beschriebenen finanziellen Beschränkungen – erheblich eingeschränkt, ein nennenswerter Effekt in Richtung inklusiverer Lebensverhältnisse über die bestehenden Bemühungen hinaus ist nicht zu erwarten.

Zivilgesellschaft und Landesregierung nehmen diese Problematik in unterschiedlichem Ausmaß wahr. So sehen Menschen mit Behinderungen und ihre Vertreter*innen, die im Rahmen der Workshops zu Handlungsempfehlungen sowie der Fachgespräche befragt wurden, darin eine der zentralen Schwachstellen des Plans. Wenn der LAP ausschließlich das darstelle, was ohnehin (also auch ohne LAP) bereits umgesetzt werde oder gar gesetzlich vorgeschrieben sei, könne er auch keine bedeutsamen Auswirkungen im Sinne einer Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen haben, so die allgemeine Auffassung. Im Gegensatz dazu hielten Angehörige der Landesregierung die geäußerte Kritik zwar tendenziell für berechtigt, betonten in den Workshops mit der Fach-IMAG aber auch, dass bestehende Maßnahmen gegenüber neu entwickelten Vorhaben nicht schlechter seien und genauso ihre Daseinsberechtigung im LAP hätten. Eine Kennzeichnung neuer Maßnahmen sei aber in jedem Fall notwendig.

Ein zweites Problem in puncto Handlungsorientierung ist der hohe Anteil an fortlaufenden Maßnahmen. Denn ohne fixen Start- und Endpunkt besteht die Gefahr, dass die Verbindlichkeit in der Umsetzung sehr gering ist. Die Tatsache, dass diese Maßnahmen oftmals mit einer wenig konkreten Definition der Aufgaben einhergehen, kommt erschwerend hinzu. Fortschritte lassen sich auf Basis eines derartigen Zuschnitts ebenfalls nur schwer überprüfen. Vertreter*innen der Zivilgesellschaft forderten an dieser Stelle, dass in den LAP 2.0 keine fortlaufenden Maßnahmen mehr aufgenommen werden. Vielmehr sollten alle Maßnahmen eindeutig terminiert und mit Meilensteinen versehen werden. Die Ressortverantwortlichen stimmten auch hier im Rahmen des Workshops mit der Fach-IMAG prinzipiell zu, gaben allerdings auch zu bedenken, dass sich gewisse Aktivitäten, z. B. im Bereich der Sensibilisierung, nur fortlaufend umsetzen ließen.

Zuständigkeiten

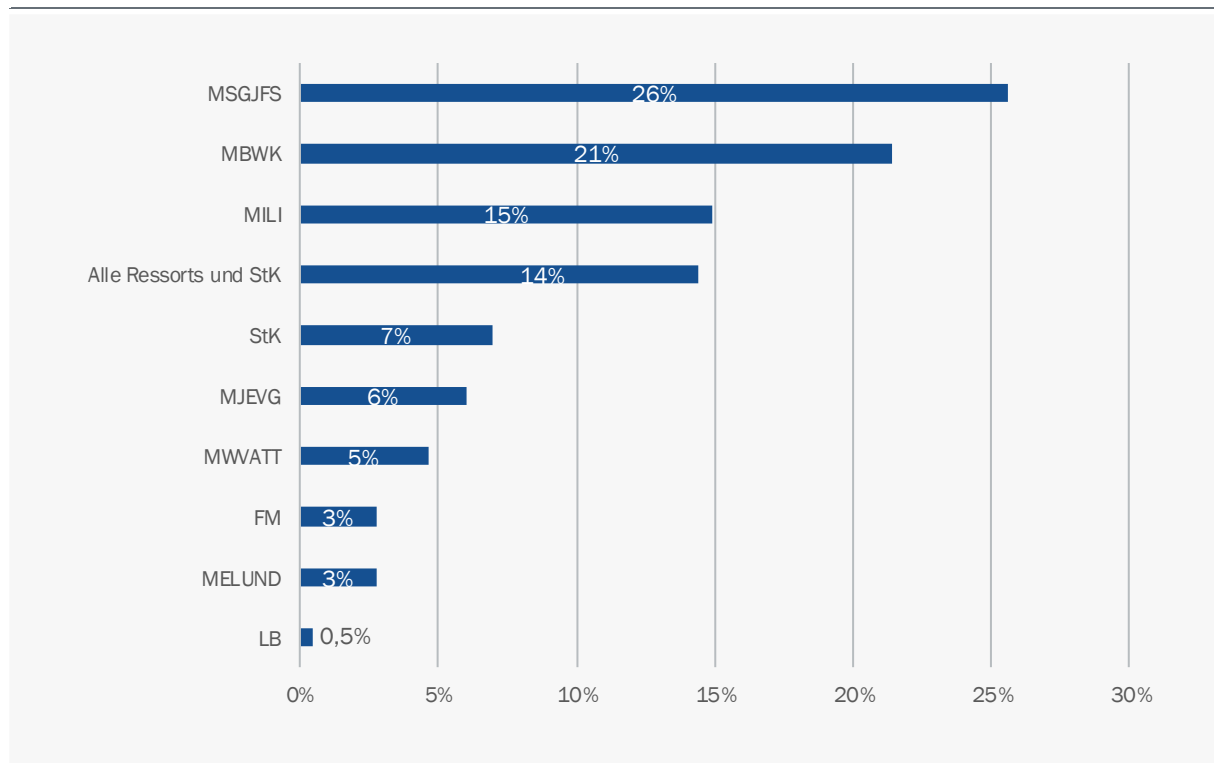
Allen Maßnahmen im LAP sind klare Zuständigkeiten zugeordnet. So sind in den Maßnahmenkatalogen der Handlungsfelder die verantwortlichen Akteure jeweils in der Spalte „Zuständigkeit“ vermerkt. Allerdings sind aufgrund umfassender Ressortumbildungen infolge des Regierungswechsels nach den Landtagswahlen vom 7. Mai 2017 die im Dokument angegebenen Zuständigkeiten aktuell nicht mehr zutreffend. Durch eine von der StK BRK vorgenommene Neuordnung konnte diese Problematik gelöst werden. Die aktualisierte – lediglich intern vorliegende – Dokumentation der Zuständigkeiten wurde sogar präzisiert., indem nun zwischen für die Maßnahme federführenden und an der Maßnahme beteiligten Akteuren unterschieden wird.

Nach der aktualisierten Zuweisung der Zuständigkeiten ist das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (MSGJFS) der Akteur mit dem größten Anteil an Maßnahmen in seinem Zuständigkeitsbereich, 26 Prozent werden hier federführend bearbeitet (Abbildung 5). Ebenfalls verhältnismäßig viele Maßnahmen liegen im Verantwortungsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (MBWK) (21 Prozent) sowie des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration (MILI) (15 Prozent). Diejenigen Ministerien mit den wenigsten Maßnahmen in der Federführung sind das Finanzministerium (FM) sowie das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (MELUND) mit jeweils 3 Prozent Anteil an allen Maßnahmen. Eine einzelne Maßnahme liegt darüber hinaus beim LB.

Erwähnenswert ist zudem die Zahl von 31 Maßnahmen (14 Prozent), die keinem spezifischen Ressort zugeordnet werden, sondern mit „alle Ressorts und StK“ hinterlegt sind. Hierbei handelt es sich um Querschnittsthemen, die eine Zusammenarbeit der gesamten Landesregierung erfordert. Darunter fallen insbesondere Maßnahmen zur Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots (11 Maßnahmen) sowie der Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit (10 Maßnahmen). Nichtsdestotrotz erschwert erfahrungsgemäß eine derart „lose“ Zuordnung ohne klare Rechenschaftspflicht von Einzelakteuren die Umsetzung der damit verbundenen Aktivitäten. Dass deren Bearbeitung auch im Falle Schleswig-Holsteins nicht ganz unproblematisch ist und was es für eine gelingende Koordination benötigt, wird unter dem Aspekt der Gesamtverantwortlichkeit in Abschnitt 4.1 genauer beschrieben.

Abbildung 5: Maßnahmen im LAP je federführendem Akteur

Anteil an allen Maßnahmen, in Prozent, zum Stichtag 27.09.2019



Quelle: Maßnahmen-Controlling; eigene Darstellung Prognos (n = 215)



Zusammenfassende Bewertung: Handlungsorientierung

- Die Maßnahmen des LAP sind klar als solche erkennbar und eindeutig voneinander abgegrenzt, z. B. durch eine tabellarische Auflistung inklusive Nummerierung sowie kurze und eindeutige Maßnahmen-Titel. Insgesamt gibt es 215 Maßnahmen mit unterschiedlicher quantitativer Gewichtung der zehn Handlungsfelder.
- Beim substanziellen Gehalt der Maßnahmen-Beschreibungen bestehen große Unterschiede. Teilweise werden Tätigkeiten klar benannt, teilweise sind sie sehr allgemein gehalten. Stellenweise bestehen inhaltliche Überschneidungen zwischen Maßnahmen.
- Es sind keine qualitativen Kriterien erkennbar, die eine Maßnahme als Maßnahme definieren.
- Maßnahmen sind in den meisten Fällen nicht mit Budgets hinterlegt, sondern werden im Rahmen bestehender Haushaltsmittel umgesetzt. Aufgrund dieser Beschränkung enthält der LAP kaum neue entwickelte Maßnahmen. Im Hinblick auf die Wirkung des LAP ist dies als kritisch zu bewerten.
- Laufzeiten für Maßnahmen sind flächendeckend festgelegt, die Handlungsorientierung des LAP leidet jedoch unter einem großen Anteil von als fortlaufend konzipierten Maßnahmen.

- Zu allen Maßnahmen wurden Zuständigkeiten hinterlegt. Intern wurde auch nach der Ressortumbildung die Zuständigkeit geklärt.
- Ein hoher Anteil von Maßnahmen liegt in Federführung aller Ressorts. Eine fehlende konkrete Zuordnung ohne klare Rechenschaftspflicht von Einzelakteuren kann die Umsetzung der damit verbundenen Aktivitäten erschweren.



Handlungsempfehlungen

- Es sollten verbindliche Kriterien für Maßnahmen festgelegt werden. Zu den Kriterien sollte gehören, dass
 - die Maßnahmen ihren inhaltlichen Fokus auf der Umsetzung der UN-BRK und Menschen mit Behinderungen haben,
 - sie konkrete und aussagekräftige Maßnahmentitel und -beschreibungen haben,
 - sie möglichst klare Zeitrahmen und Zeitplanungen enthalten, idealerweise mit Zwischenzielen. Falls keine klaren Zeitrahmen möglich sind („Umsetzung fortlaufend“) sollte das begründet werden.
- Es sollte geprüft werden, ob für die Aufnahme der Maßnahmen eine Clearing-Stelle notwendig ist, die die Maßnahmen vor dem Hintergrund der Kriterien prüft und ggf. Änderungen fordert oder ablehnt. Die Zuständigkeit könnte beim Focal Point, idealerweise unter Beratung des LB, liegen.

3.7 Berücksichtigung spezifischer Gruppen und Lebenslagen

Spezifische Personengruppen und Menschen in vulnerablen Lebenslagen sollten in Aktionsplänen besondere Berücksichtigung finden. Der LAP Schleswig-Holstein setzt sich mit diesem Thema jedoch wenig explizit auseinander. Weder im Einführungsteil noch in den Handlungsfeldern werden Personengruppen, die in der Ausübung ihrer Rechte erfahrungsgemäß stärker beeinträchtigt sind als andere, als besonders schützenswerte Gruppe im Sinne der UN-BRK hervorgehoben.

Die Fachgespräche ergaben, dass dieser Umstand mittlerweile überwiegend als Versäumnis angesehen wird. In der Entstehungsphase des ersten LAP habe in den meisten Ressorts noch wenig Erfahrung bezüglich der Inhalte und Vorgaben der UN-BRK bestanden, vulnerable Gruppen seien lediglich implizit „mitgedacht“ worden. Andere Ressorts berichteten im Workshop mit der Fach-IMAG, dass während der Konzeptionsphase in ihrem Zuständigkeitsbereich sogar über den Umgang mit besonderen Zielgruppen unter den Menschen



Teilaspekte: Berücksichtigung spezifischer Gruppen und Lebenslagen

- Besondere Beachtung von vulnerablen Personengruppen
- Berücksichtigung von Gender-Aspekten

mit Behinderungen diskutiert wurde. Aufgrund von Problemen bei der Auswahl einzelner Teilgruppen, der Gefahr der Stigmatisierung sowie der Übersichtlichkeit habe man sich jedoch dagegen entschieden, entsprechende Maßnahmen oder Ziele auszuweisen. Mittlerweile habe aber in den Ressorts ein Lernprozess stattgefunden, sodass bei der Fortschreibung des LAP ein erhöhtes Bewusstsein für eine systematischere Herangehensweise in Bezug auf vulnerable Gruppen und auch Gender-Aspekte gewährleistet sei.

Dass Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen sowie Gender-Aspekte bei den Urheber*innen des LAP zumindest implizit präsent waren, lässt sich dem LAP trotzdem entnehmen. So befasst sich das Handlungsfeld 7 „Schutz der Persönlichkeitsrechte“ in der Bestandsaufnahme mit Frauen und Kindern sowie Menschen mit psychischen Behinderungen sowie Kindern psychisch kranker Eltern.⁴⁸ Auch finden sich mehrere Maßnahmen, die unter der Kategorie „Frauen und Familien mit Behinderungen“⁴⁹ sowie eine Maßnahme, die unter „Kinder mit Behinderungen“⁵⁰ zusammengefasst sind.

Ein detaillierterer Überblick über die Zielgruppen aller Maßnahmen wird durch eine systematische Sichtung der Maßnahmenbeschreibungen im LAP sowie der im Rahmen des Maßnahmen-Controllings abgegebenen Erläuterungen zum Umsetzungsstand im Ansatz möglich. Abbildung 6 schlüsselt die Zielgruppen nach Alter, Geschlecht, Art der Behinderung und Lebenslage auf. Von den insgesamt 36 Maßnahmen, bei denen eine oder mehrere spezifische Zielgruppen angegeben sind, richten sich 18 Maßnahmen an eine bestimmte Altersgruppe, davon zum Großteil an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen (16 Maßnahmen). Drei Maßnahmen adressieren geschlechtsspezifische Herausforderungen, indem sie Mädchen und Frauen als Zielgruppe definieren.

Von den 16 Maßnahmen, die eine spezifische Art der Behinderung in den Blick nehmen, beziehen sich acht auf Menschen mit Schwerbehinderungen allgemein, darüber hinaus kommen psychische Behinderungen, geistige Behinderungen sowie Sinnesbehinderungen vor. Schließlich haben 15 Maßnahmen spezifische Lebenslagen im Visier, darunter mit sechs Nennungen am häufigsten Inhaftierung, gefolgt von Arbeitslosigkeit. Ebenso werden die Lebenslagen stationäre Unterbringung, Migrations- sowie Fluchthintergrund, Pflegebedürftigkeit sowie Gewaltbetroffenheit berücksichtigt. Festhalten lässt sich an dieser Stelle, dass Zielgruppen, die gemeinhin als vulnerabel und besonders schützenswert im Sinne der UN-BRK gelten, vom LAP in relativ großem Maße thematisiert werden, ohne dass die entsprechenden Gruppen explizit als solche erkannt werden. Ob die Berücksichtigung einzelner Zielgruppen insgesamt auch bedarfsgerecht ist, kann im Rahmen der Evaluation jedoch nicht beantwortet werden.

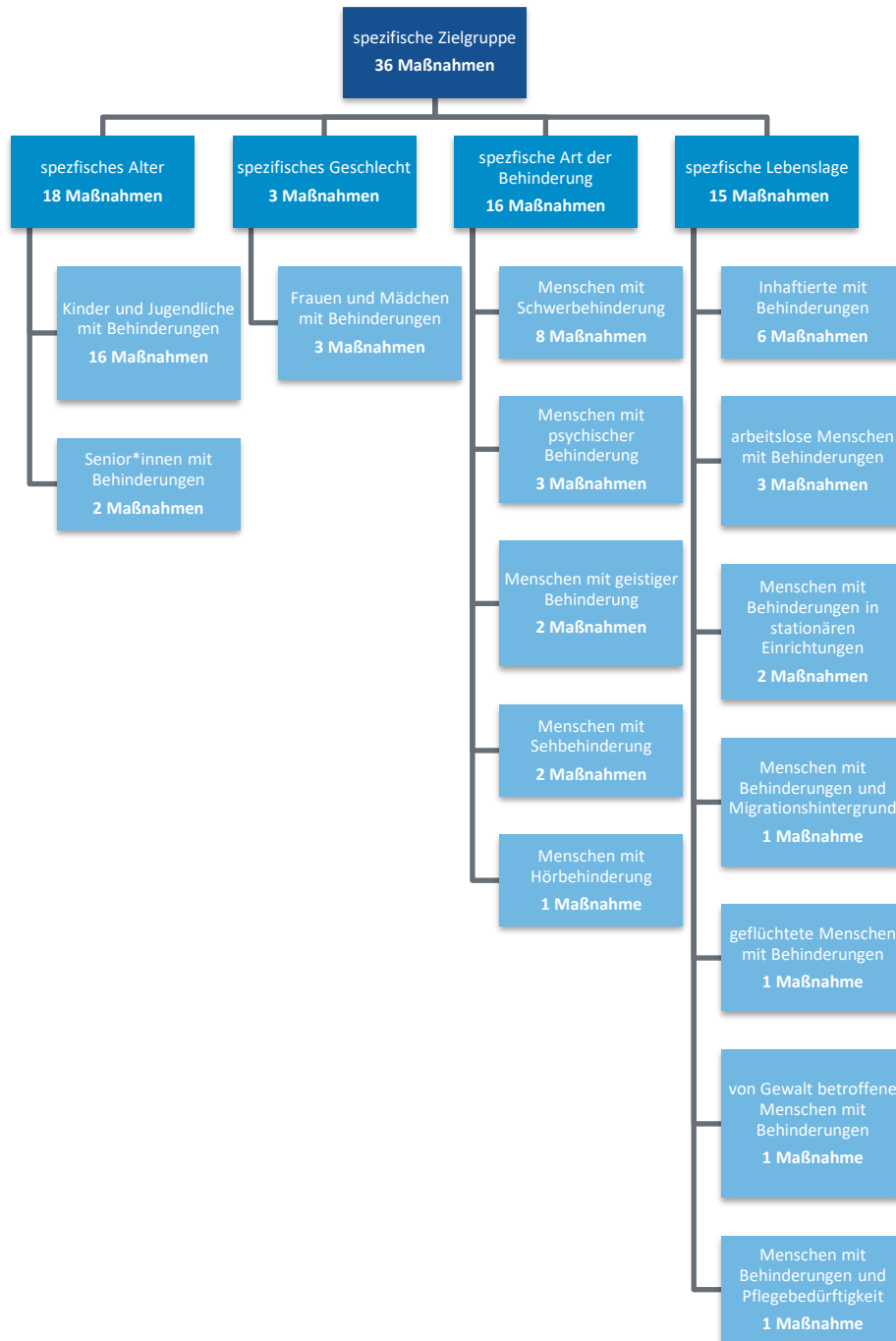
⁴⁸ LAP S. 107f.

⁴⁹ Maßnahmen 7.5.1 bis 7.5.4.

⁵⁰ Maßnahme 7.6.1.

Abbildung 6: Zielgruppen der Maßnahmen im LAP (sofern benannt)

Mehrfachzuordnung möglich



Quelle: Landesaktionsplan Schleswig Holstein, Maßnahmen-Controlling (eigene Darstellung Prognos)



Zusammenfassende Bewertung: Berücksichtigung spezifischer Gruppen und Lebenslagen

- Im LAP werden keine vulnerablen Gruppen im Sinne der UN-BRK explizit aufgeführt und ihre Lebenslage sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabesituation erläutert.
- Implizit wurden spezifische Personengruppe und Gender-Aspekte bei der Ausarbeitung der Maßnahmen dennoch berücksichtigt. Mindestens 36 Maßnahmen richten sich an spezifische Zielgruppen, darunter zahlreiche, die besonderen Gefahren einer Mehrfachdiskriminierung oder Bevormundung ausgesetzt sind.



Handlungsempfehlungen

- Der LAP sollte vulnerable Personengruppen gesondert thematisieren. Geprüft werden sollte die Einrichtung eines separaten Handlungsfelds. In diesem Handlungsfeld sollten in jedem Fall die explizit in der UN-BRK benannten Teilgruppen der Menschen mit Behinderungen (Frauen und Kinder) behandelt werden.
- Bei der Fortschreibung des LAP sollte überprüft werden, ob bei der Förderung einzelner vulnerabler Zielgruppen gesonderter Handlungsbedarf besteht und welche Personen nach Auffassung der Landesregierung bereits ausreichend Berücksichtigung finden. Dies setzt eine regelmäßige Bestandsaufnahme sowie eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Frage, welche Gruppen als vulnerabel zu betrachten sind, voraus.

4 Steuerung und Prozesse im Kontext des Landesaktionsplans

Zur Steuerung und Umsetzung des Landesaktionsplans (LAP) schuf die Landesregierung neue Zuständigkeiten und Prozesse. Dabei konnte sie auf verschiedene Vorarbeiten aufbauen. Dazu gehörte die Initiative „alle inklusive“, eine Inklusionskonferenz im Jahr 2011 sowie der Sozialdialog Inklusion in 2012. Darüber hinaus gab es weitere Vorarbeiten wie den Runden Tisch Inklusive Bildung und ein Inklusionskonzept des (damaligen) Ministeriums für Schule und Berufsbildung (MSB).⁵¹

Da ein großer Teil der fachlichen Kompetenzen, Initiativen und Erfahrungen Ende 2014 im vor allem im Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung (MSGWG) lag wurde dort die erste staatliche Anlaufstelle (Focal Point) angesiedelt, die auch die Geschäfte der neuen Arbeitsgruppe UN-BRK leitete. Interviews und Workshops mit den Beteiligten ergaben, dass eine große Aufgabe der ersten Monate darin bestand, die verschiedenen Ressorts für das Vorhaben zu sensibilisieren und inhaltlich vorzubereiten.

Die Organisationsstruktur wurde im Jahr 2018 nach der Landtagswahl überarbeitet. Im folgenden Kapitel werden bewertet:

- die Prozesse zur Konzeption des LAP 1.0 vor dem Hintergrund der damaligen Organisationsstruktur sowie
- die Steuerung und die Prozesse zur Umsetzung des LAP vor dem Hintergrund der aktuellen Organisationsstruktur.

4.1 Gesamtverantwortlichkeit

Für den Landesaktionsplan wurde ein fester institutioneller Rahmen geschaffen, der die Anforderungen im Bereich „Gesamtverantwortlichkeit“ grundsätzlich erfüllt. Mit der Stabsstelle Gesamtkoordination UN-Behindertenrechtskonvention existiert eine staatliche Anlaufstelle, die die regierungsinterne Organisation und Steuerung als Focal Point übernimmt. Mit der St-IMAG und der Fach-IMAG wurden ressortübergreifende Koordinierungs- und Arbeitsgruppen geschaffen, die im Folgenden genauer erläutert werden.

Focal Point

Wie in anderen Bundesländern (z. B. Bayern und Mecklenburg-Vorpommern) auch, wurde die Gesamtkoordination der Erstellung des ersten Landesaktionsplans im Jahr 2014 dem Ministerium für



Teilaspekte: Gesamtverantwortlichkeit

- Umfassende staatliche Steuerung des Prozesses über eine Staatliche Anlaufstelle (Focal Point)
- ausgewogene Aufteilung von Maßnahmen zwischen den Ressorts
- Betrachtung des Aktionsplans als gesamtstaatliches Vorhaben

⁵¹ LAP S. 13f.

Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung (MSGWG) übertragen. Inhaltlich konnte hier auf Vorerfahrungen aus den Fachreferaten und insbesondere Initiativen wie „alle inklusive“ aufgebaut werden. Das MSGWG übernahm damit die Aufgabe als Focal Point im Sinne des Art. 33 UN-BRK. Zu den Aufgaben gehörten darüber hinaus insbesondere

- die Leitung der interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG-BRK),
- Verbindungsstelle zwischen Bund und Ländern,
- Federführung für die Koordination der Erstellung des Landesaktionsplans auf der Grundlage der Ressortpläne und die redaktionelle Zusammenführung,
- Unterrichtung des Kabinetts und Landtags sowie die
- Veröffentlichung des Landesaktionsplans.

Die Aufgaben wurden im MSGWG weitestgehend „on-top“ erledigt. Einer Mitarbeiterin standen 0,25 Stellenanteile zur Verfügung. Im Fachgespräch wurde darauf hingewiesen, dass die Personalressourcen trotz hohen persönlichen Engagements zu knapp waren.

Zum 15. Juli 2018 wurde der Focal Point auf die neu eingerichtete Stabsstelle „Gesamtkoordination UN-Behindertenrechtskonvention, Focal Point, Fonds für Barrierefreiheit“ (StK BRK) in der Staatskanzlei (StK) übertragen. Ausgangspunkt war dabei der neue Koalitionsvertrag der Landesregierung. Dort heißt es: „Daher soll eine Fortschreibung des Aktionsplanes auch in allen Ministerien inhaltlich verantwortlich betrieben und zentral durch die Staatskanzlei koordiniert werden.“⁵²

Mit der Neuverortung des Focal Points ging auch eine Aufstockung des Personalschlüssels einher. In der Stabsstelle verfügt der Focal Point zum Zeitpunkt des Interviews über 3,1 VZÄ, ergänzt um Mitarbeitende auf Anwärterstellen. Aus der Sicht des Focal Points sind die Personalressourcen aktuell ausreichend. Der Focal Point hat den Vorsitz bei der Fach-IMAG und ist geschäftsführend für Fach-IMAG und St-IMAG tätig.⁵³

St-IMAG und Fach-IMAG

Die Arbeits- und Organisationsstruktur umfasst derzeit eine interministerielle Arbeitsgruppe der Staatssekretär*innen zur Umsetzung der UN-BRK (St-IMAG) unter dem Vorsitz des Chefs der Staatskanzlei. Die St-IMAG traf in Folge der Regierungsumbildung zum ersten Mal am 26. März 2018 zusammen und besteht aus den Staatssekretär*innen sowie dem Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderten (LB) (mit Gast- und Beraterstatus). Die St-IMAG ist aus der Perspektive der Evaluation eine geeignete Institution, die einerseits die Zuständigkeit für die Umsetzung der UN-BRK auf höchster Ebene institutionalisiert und auf der anderen Seite eine interministerielle Arbeit ermöglicht.

Unterhalb der St-IMAG wurde eine Fach-IMAG eingerichtet. Diese ging aus der ehemaligen IMAG-BRK unter der Leitung des MSGWG hervor. Die Fach-IMAG besteht aus Mitarbeiter*innen aus allen Ressorts der Landesregierung sowie der Staatskanzlei und dem LB, der hier ebenfalls einen Gast- und Beraterstatus hat. Die Ressorts haben feste Mitglieder sowie (in der Regel) Stellvertretungen benannt. Diese Mitglieder fungieren als „Ressortkoordination“. Sie nehmen an den Sitzungen der Fach-IMAG teil, sind Ansprechpartner*innen für den Focal Point, koordinieren die Umsetzung des ressortinternen Controllings etc.

⁵² Vgl.: CDU, Grünen, FDP (2017): Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2017-2022).

⁵³ Darüber hinaus koordiniert die Stabsstelle den im Jahr 2019 neu eingerichteten Fond für Barrierefreiheit.

Für die Mitarbeit in der Fach-IMAG stehen den Mitgliedern in den Ressorts keine zusätzlichen personellen Mittel zur Verfügung. Von einem Teil der Mitglieder der Fach-IMAG wird dies problematisiert. Fehlende Ressourcen führen aus ihrer Sicht dazu, dass ressourcenintensive Aufgaben, wie z. B. Umsetzung von Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf Maßnahmenebene oder die fachliche Auseinandersetzung mit den Maßnahmen der eigenen Ressorts nicht oder nur teilweise umgesetzt werden können.

Die Mitglieder der Fach-IMAG sind in ihren Ministerien bisher organisatorisch sehr verschieden eingebunden und besetzen unterschiedliche Positionen in der ressortinternen Hierarchie. In einigen Ministerien wurde die Koordination des LAP im Geschäftsverteilungsplan (GVP) vermerkt, in anderen nicht.⁵⁴ Insgesamt wird der Eindruck vermittelt, dass keine klare Rollenbeschreibung der Ressortkoordination existiert.

Die Mitglieder der Fach-IMAG aus den Ressorts legen ihre Rolle auf Nachfrage sehr verschieden aus. Die unklare Rollendefinition führt an verschiedenen Stellen zu Problemen. So wird von ihnen einerseits erwartet, dass sie für die qualitativ angemessene Umsetzung des Controllings in ihren Ressorts sorgen. Andererseits fühlen sie sich aufgrund fehlender fachlicher und hierarchischer Kompetenzen teils nicht in der Lage, die Rückmeldungen aus den Fachreferaten zu hinterfragen bzw. ergänzende Informationen einzufordern.

Die Fach-IMAG ist aus der Perspektive der Evaluation grundsätzlich eine geeignete Ergänzung der St-IMAG, um die interministerielle Zusammenarbeit beim Querschnittsthema UN-BRK auf einer Arbeitsebene zu institutionalisieren. Positiv wird auch die Einbindung des LB in die interministerielle Zusammenarbeit bewertet. Problematisch ist, dass in den Ministerien kein einheitliches Rollenprofil existiert und die Mitglieder der Fach-IMAG Ressort-intern mit verschiedenen und oft nicht ausreichenden Kompetenzen ausgestattet sind. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse der Workshops mit der Fach-IMAG, dass fehlende Verankerung im GVP und fehlende Stellenanteile dazu führen, dass die Aufgaben z. T. nur schwierig zu bewältigen sind.

Im Workshop mit der Fach-IMAG wurden folgende Handlungsoptionen zur Verbesserung der Arbeit der Ressortkoordinator*innen bzw. der Mitglieder der Fach-IMAG erarbeitet:

- *Geschäftsverteilungsplan*: Die Ressortkoordination sollte in allen Ministerien fest im GVP vermerkt werden.
- *Feste Stellenanteile*: Ein Teil der Fach-IMAG Mitglieder spricht sich dafür aus, feste Stellenanteile für die Ressortkoordination einzuplanen. Aufwandsschätzungen variierten zwischen 5 Stunden pro Monat und einer halben Stelle (0,5 VZÄ).
- *Aktiveres Tätigkeitsprofil*: Bis jetzt erfolgt die Arbeit überwiegend reaktiv (z. B. auf Nachfrage des Focal Points). Für die Zukunft sollten Ressortkoordinator*innen verstärkt eigene Ideen entwickeln (können) und auf diese Weise „in die Ressorts hineinwirken“.

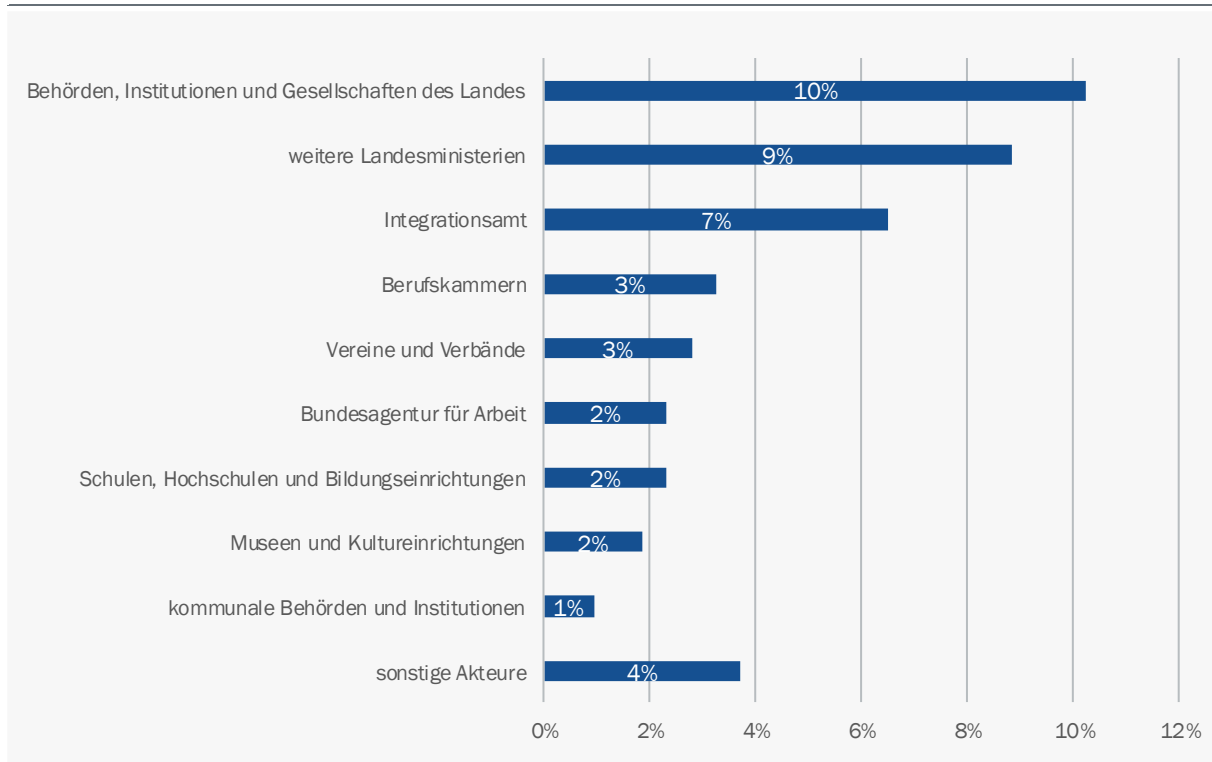
Koordination mit weiteren Akteuren

Mehr als ein Drittel der Maßnahmen (36 %) werden nicht nur von einem einzelnen Ministerium bearbeitet. Bei diesen Maßnahmen sind weitere Akteure beteiligt, insbesondere weitere Behörden, Institutionen und Gesellschaften des Landes, andere Landesministerien oder das Integrationsamt (Abbildung 7).

⁵⁴ Die St-IMAG hat in ihrer Sitzung vom 29.10.2018 bzw. am 29.04.2019 vereinbart, dass in allen Ressorts die Aufgaben der IMAG-Mitglieder als besondere Funktion im GVP verankert werden sollte.

Abbildung 7: An Maßnahmen beteiligte Akteure

Anteil an allen Maßnahmen, in Prozent (Mehrfachzuordnung möglich)

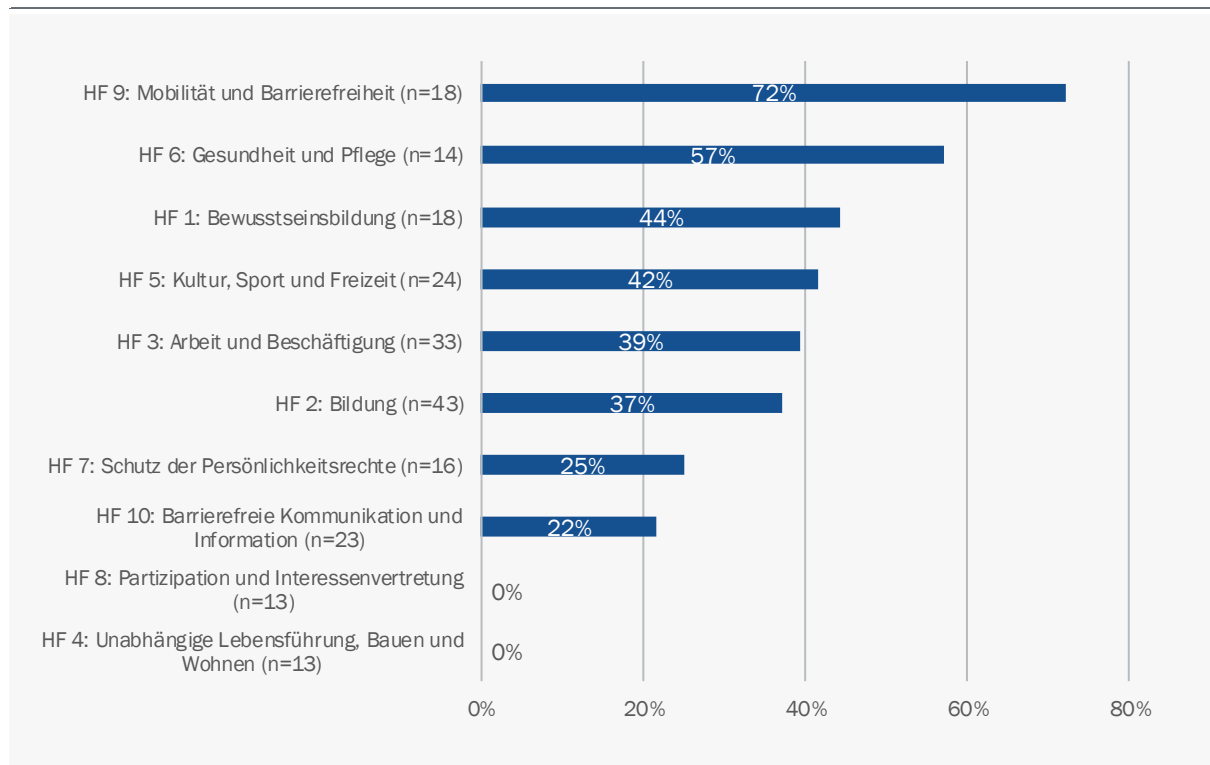


Quelle: Maßnahmen-Controlling; eigene Darstellung Prognos (n = 215)

Besonders häufig werden Maßnahmen aus dem Handlungsfeld Mobilität und Barrierefreiheit unter Beteiligung anderer Akteure umgesetzt (Abbildung 8). Dazu gehören z. B. der Verkehrsverband NAH.SH, die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AÖR (GMSH) oder andere bzw. alle anderen Ressorts. Auch im Handlungsfeld Gesundheit und Pflege werden mehr als die Hälfte der Maßnahmen nicht nur in einem Ressort umgesetzt, sondern unter Beteiligung weiterer Akteure.

Abbildung 8: Anteil der Maßnahmen mit weiterer Beteiligung je Handlungsfeld

Anteil an allen Maßnahmen, in Prozent



Quelle: Maßnahmen-Controlling, eigene Darstellung Prognos (n = 215)

Der LAP soll eine gesamtgesellschaftliche Wirkung haben. Die Beteiligung weiterer Akteure aus Landespolitik und Zivilgesellschaft an den Maßnahmen des LAP kann eine Möglichkeit sein, den Maßnahmen eine größere Wirksamkeit zu verschaffen, als sie über Aktivitäten der einzelnen Ressorts allein erzielbar wäre. Hier gibt es – in Abhängigkeit von den inhaltlichen Aspekten der Maßnahmen – ein Potenzial zur Weiterentwicklung. Insbesondere bei klassischen Querschnittsthemen wie Bewusstseinsbildung oder Barrierefreie Kommunikation und Information könnte es sich anbieten, stärker mit anderen Akteuren zu kooperieren und damit eine breitere Beteiligung und Wirkung an den Maßnahmen zu ermöglichen.

Koordination von Maßnahmen im Aufgabenbereich aller Ressorts

In der Regel ist ein einzelnes Ressort oder die Staatskanzlei für die Umsetzung von Maßnahmen sowie die Auswertung im Rahmen des Controllings zuständig. 31 Maßnahmen (14 Prozent; Abbildung 5) liegen jedoch in der Zuständigkeit aller Ressorts sowie der Staatskanzlei.

Diese Maßnahmen führten zu Diskussionen innerhalb der Fach-IMAG. Zentrale Diskussionspunkte waren dabei die Zuständigkeit für die Lieferung der vom Controlling geforderten Informationen sowie die Federführung bei der Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen. Bei den Workshops mit der Fach-IMAG zeigte sich u.a., dass eine ressortübergreifende Koordination bei der Umsetzung dieser Maßnahmen von einem Teil der Teilnehmenden abgelehnt wird, da die Zuständigkeiten nicht gegeben seien. Die Fachlichkeit und das Wissen zu den Maßnahmen läge in den Fachreferaten, die durch eine übergreifende Koordination in ihren Kompetenzen beschnitten bzw.

übergangen werden könnten. Eine ressortübergreifende Koordination beim Controlling wurde schon jetzt umgesetzt.

Insgesamt zeigte sich, dass Maßnahmen, die von allen Ressorts (+ StK) umgesetzt werden sollen, ohne eine klarere Verteilung der Zuständigkeiten nicht reibungslos umgesetzt werden. Hier sieht die Evaluation den deutlichen Bedarf, die Zuständigkeiten für die Umsetzung der Maßnahmen bzw. für das Controlling der Maßnahmen zu spezifizieren. Es wurde der Eindruck vermittelt, dass nicht alle Ressorts ausreichend für sich analysiert hatten, welchen Handlungsbedarf sie bei diesen Maßnahmen sehen und welche Schritte für die Umsetzung der Maßnahmen getätigt werden müssen. Ein Grund hierfür könnte die fehlende Verbindlichkeit dieser Maßnahmen ohne konkret formulierte Zuständigkeit sein.

Folgende Verbesserungsoptionen wurden im Workshop mit der Fach-IMAG angeführt:

- Die für die Umsetzung und das Controlling der Maßnahmen zuständigen Personen/Posten könnten konkreter benannt werden.
- Es könnte auch zentrale, ressortübergreifende Ansprechpersonen geben.
- Die Verantwortung könnte bei den Leitungen der zentralen bzw. allgemeinen Abteilungen angesiedelt werden.
- Im Einzelfall bietet sich eine Bearbeitung in der Organisationskonferenz an.

i

Zusammenfassende Bewertung: Gesamtverantwortlichkeit

- Es wurde eine Struktur geschaffen, die grundsätzlich den Anforderungen im Bereich Gesamtverantwortlichkeit entspricht.
- Insgesamt entspricht die Gestaltung des Focal Points den Anforderungen. Positiv hervorzuheben ist die bedarfsgerechte Ausstattung des Focal Points mit personellen Ressourcen. Dies entspricht den hohen Anforderungen an diese Stelle. Positiv kann auch die neue Verortung des Focal Points in der Staatskanzlei hervorgehoben werden. Damit ist der Focal Point ressortübergreifend und übergeordnet angesiedelt.
- Es wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, die den Austausch über die Ressorts hinweg fördert. Damit wird auch der ganzheitliche und umfassende Ansatz der UN-BRK in geeigneter Weise unterstützt.
- Organisatorische Einbindung, Kompetenzen, verfügbare Ressourcen und Rollenverständnis der Fach-IMAG Mitglieder sind nicht einheitlich und nicht immer zweckdienlich geregelt. Sie sind Ressort-intern mit verschiedenen Kompetenzen ausgestattet und nicht einheitlich in den GVP verortet.
- Aufgrund dieser Uneinheitlichkeit kann nicht abschließend eingeschätzt werden, ob zusätzliche personelle Ressourcen zur Aufgabenbewältigung notwendig sind. Mit zusätzlichen Ressourcen könnte die Ressortkoordination ggf. aktiver fachliche Impulse setzen, die Umsetzung der Maßnahmen stärker begleiten, etc.
- Bei einem Teil der Maßnahmen fehlen über das Controlling hinausgehende klare Zuständigkeiten für die Umsetzung der Maßnahmen.
- Bisher wird die Mehrheit der Maßnahmen durch ein Ressort ohne die Beteiligung weiterer Akteure bearbeitet. Die Beteiligung weiterer Akteure aus der Landespolitik

und Zivilgesellschaft an den Maßnahmen des LAP kann eine Möglichkeit sein, die Maßnahmen über die einzelnen Ressorts hinaus wirken zu lassen.



Handlungsempfehlungen

- Es sollte eine einheitliche Rollenbeschreibung für die Koordination innerhalb der Ressorts erstellt und mit einer klaren Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen hinterlegt werden.
- Die Koordination innerhalb der Ressorts erfüllt eine wichtige Aufgabe und sollte, sofern noch nicht geschehen, formal durch eine einheitliche Benennung im GVP sowie mit einer angemessenen Zuweisung von Stellenanteilen berücksichtigt werden.
- Der LAP sollte keine Maßnahmen mehr enthalten, deren Verantwortlichkeiten nicht klar zugewiesen sind (z. B. durch Zuweisung zu „Allen Ressorts sowie StK“). Handelt es sich bei diesen Maßnahmen um Aufgaben, die jedes Ressort unabhängig umsetzt, sollte dies konkretisiert werden und die verantwortlichen Stellen innerhalb der Ressorts benannt werden. Maßnahmen, die als Querschnittsaufgaben alle Ressorts und ggf. die StK betreffen, sollten klar ausgewiesen werden. Auch für diese Maßnahmen sollten klare Zuständigkeiten und Kompetenzen zugewiesen werden.
- Die Landesregierung kann über den LAP als Impulsgeber und Moderator der Umsetzung der UN-BRK im Land Schleswig-Holstein agieren. Um diese Aufgabe zu erfüllen, sollte geprüft werden, inwieweit in die Konzeption und Umsetzung der Maßnahmen weitere Akteure außerhalb der Ressorts eingebunden werden können.

4.2 Partizipation

Die UN-BRK verpflichtet die Mitgliedsstaaten, dass Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen durch enge Konsultationen aktiv in die Erstellung und Umsetzung von politischen Konzepten wie dem LAP einbezogen werden.⁵⁵ Adäquate Partizipationsprozessen bei der Konzeption des LAP kommt daher eine hohe Bedeutung zu.

Partizipation kann indirekt bzw. direkt über verschiedene Ebenen geschehen:

- auf institutioneller Ebene durch Vertretungen wie den LB,
- auf Ebene von Interessensverbänden wie den Sozialverbänden,
- durch Selbsthilfeverbände,
- durch Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen sowie



Teilaspekte: Partizipation

- angemessene Formate zur Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und der Zivilgesellschaft
- gemeinsame Verständigung über Prioritätensetzung

⁵⁵ UN-BRK Art. 4 Abs. 3.

- durch nicht-organisierte Menschen mit Behinderungen selbst.

Im LAP wird ein zweiphasiger Prozess benannt, über den Menschen mit Behinderungen, ihre Vertreter*innen, Verbände, Selbsthilfe und weitere zivilgesellschaftliche Akteure an der Erstellung des LAP partizipieren sollten.

- *Phase 1*
 - Entwicklung von zukunftsorientierten Handlungskonzepten und Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK durch die Ressorts und StK in Eigenverantwortung und im Rahmen der eigenen Zuständigkeitsbereiche
 - dabei Unterstützung durch MmB, Verbände, Leistungsträger etc. Zusammenfassung zu einem Entwurf der Landesregierung
- *Phase 2*
 - Offener Beteiligungsprozess im Rahmen von 6 regionalen Dialogforen mit insg. rund 500 Teilnehmern
 - Dort Workshops zu den zehn Handlungsfeldern
 - Zusätzlich Auseinandersetzung der Landesregierung mit mehr als 50 schriftlichen Stellungnahmen

Weder im LAP-Bericht noch im Maßnahmencontrolling werden die Partizipationsprozesse im Detail erfasst, so dass nur ausschnittsweise über Auswertung des Berichts und des Controllings sowie über Ergebnisse aus den Workshops und Fachgesprächen beurteilt werden kann, inwiefern die gewählten Formate angemessen zur Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und der Zivilgesellschaft waren.

Partizipation an der Konzeption des LAP

Bei der Konzeption des LAP hatte der LB (schon bevor er die Aufgabe der Monitoringstelle übernahm) eine beratende Funktion. Seit dem Jahr 2007 warb er dafür, dass auch Schleswig-Holstein einen Aktionsplan erstellt, später begleitete er den gesamten Konzeptionsprozess beratend und war direkt über die IMAGs beteiligt. Er selbst bewertet die Zusammenarbeit mit der Landesregierung und seine Einbindung in den Konzeptionsprozess des LAP als gut. Im Rahmen der Evaluation wird die frühzeitige und intensive Einbindung des LB als institutionellem Vertreter der Menschen mit Behinderungen ausdrücklich positiv bewertet.

Menschen mit Behinderungen und ihre Vertreter*innen waren an unterschiedlichen Stellen im Konzeptionsprozess beteiligt. Im Rahmen der Workshops mit ihnen schilderte eine Mehrheit der Workshopteilnehmenden (zur Methodik siehe Kapitel 1.2), dass sie an der Erstellung des LAP zumindest teilweise beteiligt waren und daher aus eigenen Erfahrungen berichten konnten.

Insgesamt wurde geschildert, dass die Beteiligung vor allem über die Dialogforen und Stellungnahmen geschah. Nur vereinzelt konnten sich Teilnehmende der Workshops daran erinnern, an der „Phase 1“, also der Entwicklung der Ressortpläne eingebunden worden zu sein. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über zentrale Ergebnisse der Workshops mit der Zivilgesellschaft.

Tabelle 5: Zentrale Ergebnisse des Workshops mit der Zivilgesellschaft zur Beteiligung am LAP 1.0

<p>Allgemein</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Von den Teilnehmenden der Workshops wurde ganz allgemein die Tatsache gewürdigt, dass im Rahmen der Entstehung des Landesaktionsplans erstmals ein relativ umfangreicher Beteiligungsprozess mit Menschen mit Beeinträchtigungen umgesetzt wurde. ■ Insgesamt bestand der Eindruck, dass die Bedarfe und Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen in den Ministerien in der Regel noch keine ausreichende Rolle spielen. Direkte Kommunikation, wie z. B. über die Dialogforen, könne das ändern und zur Sensibilisierung beitragen. ■ Es bestand der Eindruck, dass kein schlüssiges Gesamtkonzept zur Umsetzung des Partizipationsprozesses vorlag, was sich in den Kritikpunkten in Bezug auf die einzelnen Formate widerspiegelt. Vielen Teilnehmenden der Workshops war nicht klar, mit welchen Zielen sie beteiligt werden sollten. ■ Verschiedene Akteure aus der Zivilgesellschaft sind in die konkrete Umsetzung der Maßnahmen des LAP eingebunden. Ein allgemeiner, verstetigter, strukturierter und offener Partizipationsprozess an der Umsetzung des LAP ist jedoch nicht bekannt.
<p>Formate</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Die Dialogforen wurden als positiv bewertet. Gelobt wurde die Zahl von sechs Veranstaltungen, die Verteilung über verschiedene Regionen im Land sowie der hohe politische Stellenwert bei der Landesregierung, sichtbar durch die Teilnahme hoher Beamter wie eines/einer Staatssekretärin an jedem Forum. Sehr positiv wurde auch hervorgehoben, dass insgesamt der Eindruck herrschte, dass die teilnehmenden Mitarbeitenden aus den Ministerien die Dialogforen ernst nahmen und in den direkten Gesprächen sehr offen, sensibel und zugänglich waren. ■ Die Dialogforen markieren den Beginn eines engeren Austausches zwischen Zivilgesellschaft und Ministerialbeamten, z. T. bestehen persönliche Kontakte bis heute fort. ■ Das Format der Stellungnahmen wurde tendenziell kritischer als die Dialogforen gesehen, da es aufseiten der Zivilgesellschaft einen sehr hohen Aufwand verlangt.
<p>Barrieren für die Teilnahme</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mit Blick auf den Inhalt wurde erläutert, dass die Arbeit an einem Landesaktionsplan für die Menschen mit Behinderungen und ihre Vertreter*innen sehr voraussetzungsvoll sei und großes Hintergrundwissen voraussetze. ■ Bemängelt wurde die teils schwere Erreichbarkeit (z. B. mit dem ÖPNV) und nicht ausreichende Barrierefreiheit der Veranstaltungsorte. Eine hohe Hürde stellten aus Sicht der Teilnehmenden auch die teils hohen Reisekosten zu den Dialogforen dar. ■ Die Einreichungsfrist für Stellungnahmen von vier Wochen sei zu kurz, insbesondere für Personen im Ehrenamt und/oder mit Beeinträchtigungen. ■ Zu den Gruppen, die aus Sicht der Teilnehmenden nicht (ausreichend) erreicht wurden, gehören z. B. Menschen mit geistiger Behinderung, Menschen aus stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe oder Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung einen sehr hohen Unterstützungsbedarf aufweisen. Am Prozess waren nur wenige Menschen mit Behinderung beteiligt, die ihre Interessen unmittelbar und „in eigener Sache“ vertreten (anstatt über Verbände/Fürsprecher).

Insgesamt wurde von den Teilnehmenden der Workshops vermittelt, dass grundsätzlich die Intention einer umfassenden Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Konzeption und Umsetzung des

LAP sehr begrüßt wurde. Die teils hohen Erwartungen wurden jedoch nicht ausreichend durch ein klares Beteiligungskonzept berücksichtigt. Mangelnde Transparenz (siehe hierzu auch Kapitel 4.3) bzw. Kommunikation über den Umgang mit Ergebnissen führte zu verbreiteter Enttäuschung.

In den Workshops mit der Zivilgesellschaft wurde darüber hinaus diskutiert, welches Verbesserungspotenzial für den LAP 2.0 aus der Sicht der Zivilgesellschaft bestehe. Die Ergebnisse werden in der folgenden Tabelle 6 dargestellt.

Tabelle 6: Zentrale Ergebnisse zum Beteiligungskonzept beim LAP 2.0 aus den Workshops mit der Zivilgesellschaft

Zielsetzung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Grundlegendes Prinzip solle, den Teilnehmenden der Workshops zufolge, eine Beteiligung der Menschen mit Behinderungen und ihrer Vertreter*innen „auf Augenhöhe“ sein. ■ Es wird eine frühzeitigere und kontinuierlichere Einbindung in alle relevanten Prozesse gefordert. Die dafür notwendige Zeit solle in diese Prozesse fest eingeplant und im Beteiligungskonzept festgehalten werden. Es solle nicht der Eindruck vermittelt werden, dass das Ergebnis des Beteiligungsprozesses bereits im Voraus feststehe. ■ In der Landesregierung solle das Bewusstsein für die Bedürfnisse, Rechte und Wünsche von Menschen mit Beeinträchtigungen geschaffen werden – in allen Ministerien, Abteilungen und Referaten. Dieses Bewusstsein entwickle sich erst in der direkten, kontinuierlichen Begegnung von Menschen mit und ohne Behinderungen auf Augenhöhe. Darüber hinaus könnten Menschen mit Behinderungen als „Unternehmensberater*innen“ in eigener Sache eingesetzt werden um Ministerien, Ämter, Unternehmen, etc. zu schulen. ■ Auf der einen Seite solle Partizipation möglichst viele Menschen mit Beeinträchtigungen einbinden, indem sie über die politischen Fragestellungen und Prozesse informiert werden und ihre Sichtweisen äußern können. Das kann beispielsweise über große Veranstaltungen geschehen. Mit diesen lassen sich auch nicht-organisierte Menschen mit Beeinträchtigungen erreichen. Neben einem guten Informationsstand und dem Gefühl, gehört zu werden, erzeugen solche Veranstaltungen auch ein „Wir-Gefühl“ und im besten Fall entstehen hieraus neue Kontakte und gemeinsame Aktivitäten. ■ Eine wirksame Partizipation müsse auf der anderen Seite auch die formale Ebene ansprechen, indem selbst gewählte Vertreter*innen von Menschen mit Beeinträchtigungen (z. B. Spitzenvertreter*innen von Verbänden, Landesbeirat) in die politische Beratung eingebunden werden. ■ In das Beteiligungskonzept müsse eine Strategie integriert werden, wie die (bisher schwierige) Einbindung der kommunalen Behindertenbeauftragten gelingen kann. Z. B. sollte das Land darauf hinwirken, kommunale Behindertenbeauftragte als hauptamtliche Stellen zu etablieren, da das Engagement einzelner oft durch die Ehrenamtlichkeit begrenzt wird. Kommunen müssen zeitnah über Vorhaben der Landesregierung informiert werden.
--------------------	---

Formate	<ul style="list-style-type: none"> ■ Für die Konzeption und Umsetzung des Landesaktionsplans solle es ein Partizipationskonzept geben, das z. B. Fragen beantwortet wie wer am Prozess beteiligt werden soll und wie die Einladung erfolgt. ■ Formate wie die Dialogforen seien grundsätzlich gut geeignet. Die Dialogforen könnten weiterentwickelt werden, indem sie spezifische Themen oder Zielgruppen fokussiert aufgreifen. Regionale Formate erlauben eine breite Beteiligung. ■ Wünschenswert wäre zudem eine Informationsbündelung bspw. auf einer Website oder in den sozialen Netzwerken, wo alle Beteiligungsveranstaltungen im Land zum Thema „Behinderung/Inklusion“ bzw. „UN-BRK“ aufgelistet sind. ■ Idealerweise sollten die Ministerien Angebote machen, wie Menschen mit Beeinträchtigungen auch über die interministeriellen Arbeiten beim Landesaktionsplan hinaus in die Arbeitsprozesse einbezogen werden können.
Abbau von Barrieren	<ul style="list-style-type: none"> ■ Im Hinblick auf die Ansprache der Zielgruppe wurde eine breite Streuung des LAP und eine Bewerbung der Partizipationsformate in der Bevölkerung über die Medien (z. B. Ankündigungen in der Zeitung) befürwortet. ■ Menschen mit Beeinträchtigungen sind keine homogene Gruppe. Partizipationsprozesse sollten die unterschiedlichen Bedarfe und Anliegen in ihrer Diversität konkret berücksichtigen. ■ Menschen mit (insb. geistigen) Behinderungen müssen zur Partizipation ggf. noch befähigt werden. D. h. sie müssen bei Bedarf intensiv zu den Inhalten geschult werden, um sich eine informierte Meinung bilden zu können, was zeitaufwändig ist. ■ Anfallende Kosten (z. B. Fahrkosten) sollten übernommen werden. Hierfür empfehle sich die Einrichtung eines Partizipationsfonds o. ä. ■ Dokumente sollten barrierefrei und in Leichter Sprache verfügbar sein. Die Bedarfe an unterstützter Kommunikation sollten berücksichtigt werden. ■ Es sollte längere Fristen für Stellungnahmen geben (mind. 6 Wochen). ■ Teilnehmende sollten in Terminfindung miteinbezogen werden.

Partizipation an der Umsetzung des LAP

Bisher wird nicht strukturiert erfasst, ob und in welcher Form Menschen mit Behinderungen direkt bzw. über Vertreter*innen aus Verbänden an den Einzelmaßnahmen beteiligt waren oder sind. Daher sind keine vollständigen quantitativen Analysen der Partizipationsprozesse möglich. Allerdings weisen die Maßnahmenbeschreibungen sowie die internen Erläuterungen zu den Maßnahmen im Maßnahmencontrolling darauf hin, dass zumindest bei einem Teil der Maßnahmen Partizipation stattfand.

Im Maßnahmen-Controlling ist für 23 Maßnahmen angegeben, dass Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf Maßnahmenebene stattgefunden hat. Dazu gehörten

- Verbände,
- der LB,
- betroffene Einzelpersonen,
- die Schwerbehindertenvertretung und
- Sonstige, wie die LAG Heimmitwirkung, das Institut für inklusive Bildung oder Träger der Behindertenhilfe.

Formen der Einbindung waren:

- Anhörungsverfahren
- Einbindung in anlassbezogene Besprechungen
- Einbindung in die Planung
- Einbindung in Testnutzergruppe
- Akteur übernimmt die Umsetzung
- Kooperation
- Menschen mit Behinderungen als Bildungsfachkräfte
- Mitgestaltung des Berichts durch LV; Fokusgruppengespräche
- Mitgliedschaft in Lenkungsgruppe
- Mitwirkung in Arbeitsgruppe
- Stellungnahmen, Einzelgespräche

Am häufigsten genannt ist Partizipation im Kontext von Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit, gefolgt von Anpassungen der Rahmenbedingungen, Infrastruktur sowie Erarbeitung von Konzepten, Strategien, Vereinbarungen.

Ergänzend dazu wurde auch im Workshop mit der Zivilgesellschaft darauf hingewiesen, dass einzelne Akteure (darunter auch Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen) an der Umsetzung von Maßnahmen beteiligt sind. Allerdings findet ein solches Zusammenarbeiten nur punktuell statt. Man wünscht sich eine engere Verzahnung zwischen Landesregierung und Zivilgesellschaft.

Im Rahmen der Evaluation kommt man daher zu dem Schluss, dass Partizipation an der Umsetzung des LAP nur punktuell und nicht strukturell umgesetzt wird. Es besteht kein Konzept, das den in der UN-BRK geforderten Partizipationsprozess an der Umsetzung des LAP nachhaltig und strukturiert umsetzt.

Jedoch weisen die Auswertungen des Maßnahmen-Controllings darauf hin, dass die Zivilgesellschaft immerhin teilweise an Einzelmaßnahmen beteiligt ist. Es fehlt eine strukturierte Erfassung und öffentliche Darstellung dieser Beteiligungsprozesse, die dazu beitragen könnten, dass die Akzeptanz des LAP steigt und die vielfältigen Beteiligungsmöglichkeiten (auch über die Dialogforen und Stellungnahmen hinaus) besser sichtbar werden.

Weitere Ergebnisse zur Partizipation

Aus der Sicht der Teilnehmenden der Workshops mit der Fach-IMAG bestand bei Erstellung und Umsetzung des LAP das Partizipationsziel, Transparenz über die Bemühungen und Aktivitäten der Landesregierung herzustellen. Darüber hinaus sollten die Interessen, Wünsche und Bedarfslagen der Zivilgesellschaft eruiert und die Mitarbeitenden der Landesverwaltung für die Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen sensibilisiert werden. Partizipation hatte nicht zuletzt die Funktion, ein Feedback aus der Zivilgesellschaft zur eigenen Arbeit einholen, z. B. zur Beantwortung folgender Fragen: Macht das Sinn, was wir uns überlegt haben? Decken die Handlungsfelder alle wichtigen Themen ab?

In den Workshops wurde die Sicht der Zivilgesellschaft bestätigt, dass im Zuge der Entstehung und Umsetzung des LAP nicht bei allen Ressorts ein individueller Austausch mit der Zivilgesellschaft auf Maßnahmenebene stattfand. Ein Hindernis in der Entstehungsphase war u. a., dass teilweise zu wenig Kontakte zu Verbänden etc. bestanden hatten. Insgesamt wurde es als schwierig empfunden, eine breite Öffentlichkeitswirkung zu entfalten. Die Dialogforen wurden zwar in

der Presse angekündigt bzw. es wurde im Nachgang darüber berichtet, das Presseecho fiel aber eher verhalten aus. Es wurde bedauert, dass bestimmte Gruppen vom Partizipationsprozess nicht oder nur schlecht erreicht werden konnten, z. B. schwerstbehinderte Menschen, Umwelterkrankte und nicht-organisierte Menschen mit Behinderungen. Der eingerichtete Livestream aus den Dialogforen schuf hier zumindest teilweise die Möglichkeit, auch diese Gruppen passiv teilnehmen zu lassen.

Es wurde darauf hingewiesen, dass die Beiträge aus den Dialogforen und Stellungnahmen grundsätzlich umfassend und systematisch ausgewertet wurden, auch wenn dieser Prozess möglicherweise nicht ausreichend transparent gemacht wurde.

Die Dialogforen wurden von den Ressortverantwortlichen als sehr positiv empfunden, sie ermöglichten eine Sensibilisierung und das persönliche Kennenlernen von Kontaktpersonen aus der Zivilgesellschaft. Sie bildeten teilweise den Ausgangspunkt eines länger (manchmal bis heute) währenden Austauschs. Aufgrund der Konzeption des LAP als Bestandsaufnahme der Aktivitäten der Landesregierung hatten die durchgeführte Partizipationsformate de facto wenig Einfluss auf die Ausgestaltung des LAP. Grundsätzlich bestand im Rahmen der Partizipationsprozesse das Problem, dass die Landesregierung häufig nicht der richtige Ansprechpartner für die Anliegen der Zivilgesellschaft war, insbesondere weil die Zuständigkeit bei anderen Akteuren (Bund, Kommunen, Leistungsträger, etc.) lagen.

Im Hinblick auf die Fortschreibung des LAP wurden von den Teilnehmenden der Workshops mit der Fach-IMAG eine Reihe von Verbesserungsoptionen benannt und kritisch diskutiert. Zu dem Spektrum der Handlungsoptionen gehören:

- Erstellung eines Beteiligungskonzepts, das z. B. beantwortet, welche Akteure beteiligt werden sollen
- Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an der Erarbeitung des Beteiligungskonzepts
- Verstetigung des Beteiligungsprozesses
- Partizipation bei allen Aktivitäten der Landesregierung im Bereich Behinderung/UN-BRK prinzipiell mitdenken
- Stärkere Nutzung bestehender Kontakte auf Ebene der Fachreferate
- Breitere Definition der Zivilgesellschaft über die Verbände der Menschen mit Behinderungen hinaus (z. B. Verkehrsunternehmen, Arbeitsagentur, etc.)

Diese Handlungsoptionen haben jeweils Vor- und Nachteile, die gegeneinander abgewogen werden sollten.



Zusammenfassende Bewertung: Partizipation

- Die Ergebnisse zeigen, dass es der Landesregierung ein Anliegen war, adäquate Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen.
- Positiv hervorzuheben ist die umfassende Einbindung des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung als institutionellem Vertreter von Menschen mit Behinderungen in die Konzipierung des LAP.
- Grundsätzlich fehlte es an einem konkreten und öffentlich zugänglichen Partizipationskonzept für die Menschen mit Behinderungen und die weitere Zivilgesellschaft,

das transparent Auskunft über den gesamten Partizipationsprozess gibt, Ziele und Grenzen benennt und zum Erwartungsmanagement bei der Zivilgesellschaft beiträgt.

- Die im LAP benannte Partizipation an der ersten Phase (Erstellung der Ressortpläne) kann nur vereinzelt nachvollzogen werden. Die Ergebnisse von Workshops und Fachgesprächen weisen einheitlich darauf hin, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Vertretungen in der Regel nicht an der Erstellung der Ressortpläne und des ersten Entwurfs der Landesregierung beteiligt wurden.
- Die Dialogforen sind gut geeignet, Partizipation zu ermöglichen. Besonders positiv hervorzuheben ist, dass sie dezentral organisiert waren, durch die Teilnahme hochrangiger Vertreter*innen der Landesregierung ein hoher politischer Stellenwert signalisiert wurde und grundsätzlich ein hohes Bemühen um eine barrierearme Gestaltung erkennbar war.
- Positiv kann darüber hinaus hervorgehoben werden, dass die Dialogforen vergleichsweise barrierearm gestaltet wurden. Dazu zählt die dezentrale Organisation zur Verringerung von Wegzeiten, der (zumindest punktuelle) Einsatz von Video-Übertragungen für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, u. ä. Trotzdem zeigen die Aussagen aus den Workshops mit der Zivilgesellschaft, dass weiterhin an der Barrierefreiheit gearbeitet werden kann. Dazu gehört, dass alle Dokumente barrierefrei und in Leichter Sprache verfügbar sind und die Bedarfe an unterstützter Kommunikation bedacht werden.
- Menschen mit Behinderungen werden bisher noch nicht ausreichend an der Umsetzung des LAP beteiligt. Es fehlt bisher ein Konzept, das Partizipationsmöglichkeiten über die Konzeptionsphase hinaus strukturiert umsetzt.
- Die Auswertung des Maßnahmen-Controllings weisen darauf hin, dass auf der Ebene der Einzelmaßnahmen zumindest teilweise Beteiligung stattfindet. Die Beteiligung auf dieser Ebene ist bisher nur selten öffentlich sichtbar.



Handlungsempfehlungen

- Es sollte ein konkretes und verbindliches Partizipationskonzept erstellt werden. In dem Konzept sollte erläutert werden, wie grundsätzlich Partizipation an der Konzeption und Umsetzung des LAP erreicht werden soll. Dabei ist ausdrücklich einerseits die Partizipation an der Konzeption und Umsetzung des LAP als übergreifendes Instrument der Landesregierung als auch Partizipation an der Konzeption und Umsetzung einzelner Maßnahmen gemeint. Partizipation sollte der Regelfall sein und Abweichungen begründet werden. Das Konzept sollte darüber hinaus erläutern, wie die Partizipation frühzeitig und kontinuierlich gewährleistet werden kann.
- Partizipationsprozesse sind aufwändig und brauchen Ressourcen. Partizipation sollte strukturell in der Arbeit der Ministerien angelegt werden und mit Geldern hinterlegt sein.
- Bei der Umsetzung der Partizipation sollte auf die Zugänglichkeit und Barrierefreiheit der Formate geachtet werden. Dazu gehört auch die Zugänglichkeit zu finanziellen Ressourcen, z. B. für die Abrechnung von Reisekosten bei der Teilnahme an Veranstaltungen.

- Es sollte geprüft werden, ob und inwiefern durch eine strukturelle und nachhaltige Bereitstellung von Mitteln die Zugänglichkeit zu Partizipationsveranstaltungen verbessert werden könnte. Ein denkbare Instrument wäre z. B. die Einrichtung eines Partizipationsfonds.
- Neben den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen sollten weitere relevante Akteure der Zivilgesellschaft eingebunden werden, die das Leben der Menschen mit Behinderungen maßgeblich beeinflussen. Dazu gehören z. B. Verkehrsverbände, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Leistungserbringer.
- Einige Teilgruppen von Menschen mit Behinderungen konnten bisher noch nicht (ausreichend) eingebunden werden. Grundsätzlich sollte weiterhin geprüft werden, wie die Zielgruppen durch neue, barrierefreie Zugänge erreicht werden könnten.
- Menschen müssen zur Partizipation befähigt werden. Menschen mit Behinderungen, ihre Vertreter*innen, aber auch die Mitarbeiter*innen der Landesregierung oder andere Personen sollten durch passende Informationsmaterialien und ggf. Veranstaltungen befähigt werden, informiert an der Konzeption und Umsetzung des LAP zu partizipieren.
- Partizipation fand bereits beim LAP 1.0 häufiger statt, als es unmittelbar aus dem Bericht oder anderen Dokumenten hervorgeht. Die Einbindung von Menschen mit Behinderungen und ihren Vertreter*innen sollte möglichst sichtbar gemacht werden. Das stärkt die Wahrnehmung der Selbstwirksamkeit von Menschen mit Behinderungen und fördert die Etablierung dieser Prozesse.

4.3 Transparenz und Nichtdiskriminierung

Der LAP soll in einem offenen und transparenten Verfahren unter aktiver Einbeziehung der Menschen mit Behinderungen und der sie vertretenden Organisationen erstellt werden. Die Transparenz bezieht sich hierbei insbesondere auf das durchzuführende Partizipationsverfahren und den Erstellungsprozess. Nichtdiskriminierung bezieht sich an dieser Stelle auf die Offenheit des Partizipationsverfahrens und des LAP-Berichts selbst.

Transparenz über den Erstellungsprozess und das Partizipationsverfahren

Bei der Analyse, ob der Erstellungsprozess sowie das Partizipationsverfahren angemessen transparent waren, sollten drei Phasen unterschieden werden, an denen Transparenz hergestellt werden kann:

1. *Konzeptionsphase*: In der Konzeptionsphase sollte Transparenz darüber hergestellt werden, in welchem Verfahren der LAP erstellt wird, welche Ziele dabei verfolgt werden, an welchen Stellen und mit welchen Zielen welche Akteure eingebunden werden.
2. *Umsetzungsphase*: In der Umsetzungsphase sollte der Arbeitsstand transparent kommuniziert und ein transparentes und offenes Verfahren mit den beteiligten Akteuren und ihren Beiträgen umgesetzt werden.
3. *Retrospektiv*: Um nicht-beteiligten Akteuren und interessierten Menschen die Möglichkeit zu geben, das Verfahren nachvollziehen zu können, sollte es transparent an geeigneter Stelle offengelegt werden.

Die Transparenz während der *Konzeptionsphase* wurde in den Workshops von der Zivilgesellschaft und den darin vertretenen Menschen mit Behinderungen sowie den sie vertretenden Organisationen überwiegend kritisch bewertet. Zentrale Aussagen waren:

- Hinsichtlich der Frage, ob die Ziele des Partizipationsprozesses im Vorfeld klar kommuniziert worden waren, herrschte Uneinigkeit unter den Workshop-Teilnehmenden. Aus der Sicht vieler Teilnehmenden des Workshops wurden die Ziele der Partizipation bzw. die Möglichkeiten der Einflussnahme im Vorfeld nicht klar kommuniziert.
- Die Zivilgesellschaft fühlt sich nur unzureichend darüber informiert, wie der Konzeptions- und Umsetzungsprozess des Landesaktionsplans geplant war, wie die Partizipationsverfahren aussehen, wie die Zeitplanung ist, etc.
- Es bestand der Eindruck, der Landesaktionsplan sei schon vor der eigentlichen Einbindung der Zivilgesellschaft fertig gewesen, Änderungen wären durch die Landesregierung gar nicht mehr beabsichtigt gewesen. Das erzeugte ein hohes Maß an Frustration bei den Mitwirkenden.
- Es wurde grundsätzlich positiv bewertet, dass im Voraus Unterlagen zur Vorbereitung auf die Veranstaltungen verschickt wurden.



Teilaspekte: Transparenz und Nichtdiskriminierung

- Transparentes und offenes Verfahren zur Berichtserstellung
- Darlegung der Möglichkeiten und Grenzen einer Beteiligung
- Klarheit bzgl. des Umgangs mit Beiträgen aus der Zivilgesellschaft
- Dokumentation des Umsetzungsstands für die Öffentlichkeit
- freier Zugang zum Aktionsplan
- aktive Verbreitung und Öffentlichkeitsarbeit
- Barrierefreiheit

Die in den Workshops anwesenden Menschen mit Behinderungen sowie die sie vertretenden Organisationen und weitere Zivilgesellschaft fordert im Hinblick auf die folgenden LAP, dass Möglichkeiten, Grenzen und Zielstellungen der Partizipation im Vorfeld klar kommuniziert werden.

Die Transparenz während der *Umsetzungsphase* wird in den Workshops ebenfalls überwiegend kritisch bewertet. Aus Sicht der in den Workshops anwesenden Menschen mit Behinderungen sowie den sie vertretenden Organisationen sei keine Transparenz darüber hergestellt worden, wie mit den Beiträgen aus den Dialogforen und Stellungnahmen verfahren wurde, z. B. ob aufgrund der Stellungnahmen Inhalte des Landesaktionsplans ergänzt oder verändert wurden. In der Zukunft bedarf es auch ihrer Sicht einer Rückkopplung von Partizipations- und Arbeitsergebnissen. Darüber hinaus könnte es helfen, wenn Zuständigkeiten des Landes im Voraus klar dargelegt werden. So entsteht auch außerhalb der Landesregierung ein Bewusstsein dafür, dass welcher Handlungsspielraum existiert.

Retrospektiv wird im Bericht zum Landesaktionsplan selbst grundsätzlich transparent, übersichtlich und nachvollziehbar offengelegt, wie der Partizipationsprozess zum LAP 1.0 strukturiert war. Teil II des Berichts erläutert den Entstehungsprozess sowie die Beteiligungsformate für Menschen mit Behinderungen sowie die sie vertretenden Organisationen.⁵⁶ Positiv hervorzuheben ist, dass in diesem Teil auch explizit auf zentrale Forderungen und Kritik aus den Dialogforen sowie den Stellungnahmen eingegangen wird. Das betrifft z. B. die Diskussion über die Veröffentlichung von Maßnahmenbudgets oder Anliegen, die in die Zuständigkeit des Bundes oder der Gemeinden fallen.

Hinsichtlich des Umsetzungsstands bei der Umsetzung der Maßnahmen des LAP bzw. der Zielerreichung besteht derzeit keine Transparenz. Es ist nicht öffentlich einsehbar, welche Maßnahmen in welchem Umfang umgesetzt werden und ob der LAP sich seinen Zielen annähert.

Nichtdiskriminierung und Zugang⁵⁷

Der LAP soll frei und möglichst barrierefrei zugänglich sein. Dafür steht er in verschiedenen Formaten zur Verfügung:

- Druckversion⁵⁸
- Barrierefreie PDF-Version nach BITV
- Zusammenfassung in Leichter Sprache (PDF-Version)
- Videos in Deutscher Gebärdensprache
- Zentrale E-Mail-Adresse für inhaltliche Rückfragen

Darüber hinaus benennt der LAP die Möglichkeit, dass grundsätzlich alle Ministerien und die Staatskanzlei für Rückfragen zu einzelnen Themengebieten oder Maßnahmen zur Verfügung stehen. Kontaktwege werden jedoch an dieser Stelle nicht genannt.⁵⁹

⁵⁶ LAP S. 15f.

⁵⁷ Für Ergebnisse zur Offenheit und Zugangsmöglichkeiten beim Partizipationsprozess siehe Kapitel 4.2.

⁵⁸ Die Druckversion ist vergriffen und steht damit nicht mehr zur Verfügung.

⁵⁹ LAP S. 147.



Zusammenfassende Bewertung: Transparenz und Nichtdiskriminierung

- Das Erstellungskonzept zum LAP und das Partizipationskonzept war nicht ausreichend transparent. Den Menschen mit Behinderungen und ihren Vertreter*innen waren die Partizipationsziele, das Verfahren und ihre Einflussmöglichkeiten nicht ausreichend klar.
- In der Umsetzungsphase wurde nicht deutlich gemacht, wie die Landesregierung mit den Beiträgen aus der Zivilgesellschaft umging.
- Der Partizipationsprozess ist im LAP retrospektiv gut beschrieben worden. Positiv hervorzuheben ist, dass auch kritische Anmerkungen aufgegriffen wurden.
- Es gibt keine Transparenz über die Umsetzung des LAP. Derzeit ist nicht öffentlich nachvollziehbar, ob und inwieweit Maßnahmen umgesetzt werden, der LAP seine Ziele erreicht und welche Wirkungen erzielt werden.
- Positiv hervorzuheben ist, dass der LAP durch verschiedene Formate barrierearm zur Verfügung steht.



Handlungsempfehlungen

- Das Erstellungs- und Partizipationskonzept sollte öffentlich zugänglich sein.
- Das Partizipationskonzept sollte deutlich machen, welche Möglichkeiten und Grenzen Beteiligung hat.
- Es sollte transparent gemacht werden, wie mit Ergebnissen des Partizipationsprozesses verfahren wird. Es sollte ein klares Verfahren geben, nach dem Rückmeldungen zu Ergebnissen des Partizipationsprozesses an alle Beteiligten gegeben werden.
- Der Umsetzungsstand des LAP sollte erfasst und für die Zivilgesellschaft transparent sein.

4.4 Monitoring

Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Stelle

In Schleswig-Holstein nimmt der LB die Aufgabe des in Artikel 33 Absatz 2 der UN-BRK geforderten ‚Unabhängigen Mechanismus‘ (Monitoring-Stelle). Damit wird eine wichtige Anforderung der UN-BRK erfüllt. Positiv hervorzuheben ist, dass die Funktion der Monitoring-Stelle außerhalb der Ressorts und der Staatskanzlei und damit „unabhängig“ wahrgenommen wird. Zugleich ist die fachliche Kompetenz vorhanden. Für die Wahrnehmung der Aufgaben einer Monitoring-Stelle stehen dem LB 0,5 Stellen zur Verfügung, die von ihm im Fachgespräch als ausreichend bewertet wurden.

Grundsätzlich hat der LB im LAP damit mehrere Funktionen: Neben seiner Aufgabe als Monitoring-Stelle ist er auch in seiner Rolle als Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderung beratend an der Konzeption und Umsetzung der UN-BRK tätig. In der Konzeptionsphase stimmte man mit ihm im Vorfeld die Vorgehensweise ab. Er war von Beginn an Teil der IMAG-BRK bzw. Fach-IMAG. Die Zusammenarbeit und Einbindung wurde von ihm im Rahmen eines Fachgesprächs als gut bewertet. Darüber hinaus dient er auch als Schnittstelle zwischen Staat und Zivilgesellschaft und hat eine zentrale Funktion im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung.⁶⁰ Schließlich wird über den LB als Monitoring-Stelle sowie als institutioneller Beauftragter für Menschen mit Behinderungen auch die Zivilgesellschaft (indirekt) in den Überwachungsprozess einbezogen.

Controlling, Wirkungsmessung und Evaluation

Für den LAP wurde durch den Focal Point ein internes Maßnahmen-Controlling entwickelt. Das Maßnahmen-Controlling enthält

- eine Beschreibung jeder Maßnahme,
- Informationen zu Zuständigkeiten und Beteiligten,
- Informationen zum aktuellen Stand der Maßnahme (abgeschlossene, fortlaufend umgesetzte, in Teilen realisierte, noch nicht begonnene Maßnahmen - Start ist geplant, nicht umgesetzte Maßnahmen - Start nicht mehr geplant)
- sowie inhaltliche Erläuterungen zur Maßnahme.

Über diese erhobenen Informationen erfüllt das Maßnahmen-Controlling bisher nur ansatzweise den Anspruch, ein effektives Maßnahmen-Controlling zu sein oder eine Monitoring-Funktion zu übernehmen. Wie das Maßnahmen-Controlling diesen Ansprüchen besser gerecht werden könnte, dazu wurden im Workshop mit der Fach-IMAG Handlungsoptionen diskutiert:

i

Teilaspekte: Monitoring

- Anlage von unabhängigen Mechanismen zur Qualitäts- und Ergebniskontrolle
- effektives Maßnahmenmonitoring
- unabhängige Gesamtevaluation
- Wirkungsevaluation
- Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess

⁶⁰ Siehe hierzu auch LAP S. 17.

- Bei der Formulierung der Maßnahmen sollte das Controlling bereits mitgedacht werden. Dafür müssen die Maßnahmen ausreichend konkret und überprüfbar sein.
- Es könnten konkrete, ggf. auch quantitative Indikatoren hinzugefügt werden, die aussagekräftig Informationen zur Umsetzung, Zielerreichung, etc. liefern.
- Denkbar wäre ein kürzerer Controlling-Rhythmus (z. B. jährlich). Der Vorteil bestünde darin, dass ein permanentes bzw. regelmäßigeres Bewusstsein für die UN-BRK gesichert wäre. Allerdings würde sich dadurch ggf. der Verwaltungsaufwand erhöhen.

Bisher wird das Ergebnis des Maßnahmen-Controllings nicht veröffentlicht.⁶¹ Eine Veröffentlichung der Ergebnisse würde die Transparenz erhöhen und der Zivilgesellschaft die Möglichkeit geben, eine Überwachungsfunktion wahrnehmen zu können.

Auf der Ebene der Ziele und Maßnahmen sind bisher noch keine Instrumente zur Wirkungsevaluation vorgesehen. Größere Maßnahmen werden ggf. (unabhängig vom LAP) evaluiert. Hier empfiehlt es sich, mindestens die Zielerreichung der übergreifenden Ziele anhand geeigneter Indikatoren systematisch zu überprüfen. Beispielhaft für ein solches Vorgehen kann z. B. die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung geben, in der die Zielerreichung über konkrete und überprüfbare Ziele sowie eine frei zugängliche Datenbasis laufend überprüft wird.⁶²

Darüber hinaus ist das Maßnahmen-Controlling bisher wenig flexibel: Es enthält auf der einen Seite Maßnahmen, die bereits abgeschlossen sind, auf der anderen Seite können keine neuen Maßnahmen aufgenommen werden, die in der Zwischenzeit ggf. von der Landesregierung initiiert werden. Es wäre sinnvoll, das Maßnahmen-Controlling dementsprechend zu flexibilisieren. Eine Option wäre, eine (öffentlich einsehbare) Datenbank anzulegen, die zentrale Informationen zu allen Maßnahmen zusammenfasst, ihren Umsetzungsstand und Zielerreichung darstellt und in die neue Maßnahmen aufgenommen werden können bzw. alte Maßnahmen herausgefiltert werden.

Auf der Ebene des LAP wurde eine unabhängige Gesamtevaluation in Auftrag gegeben und mit diesem Bericht umgesetzt. Dabei hervorzuheben ist, dass mit der Wahl der Monitoring-Stelle als Auftraggeber die Unabhängigkeit der Gesamtevaluation gefördert wurde.



Zusammenfassende Bewertung: Monitoring

- Mit dem Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung wurde eine sinnvolle Stelle mit der unabhängigen Monitoring-Stelle beauftragt.
- Die Anforderung einer unabhängigen Gesamtevaluation des LAP wurde erfüllt. Positiv hervorzuheben ist, dass der Auftrag über die Monitoring-Stelle vergeben wurde und damit der Auftraggeber nicht identisch mit dem Hauptakteur (der Landesregierung) des Auftragsgegenstands ist.
- Mechanismen zur Qualitäts-, Wirkungs- und Ergebniskontrolle sind im LAP bisher nicht strukturell verankert.

⁶¹ Zum Zeitpunkt der Berichtslegung war eine Veröffentlichung der Ergebnisse für das Jahr 2020 geplant.

⁶² Siehe <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik>.



Handlungsempfehlungen

- Das Controlling-Tool sollte weiter standardisiert, ausgebaut und regelmäßig erhoben werden. Es sollte Indikatoren enthalten, die Auskunft über die Zielerreichung, den Umsetzungsstand und die Wirkung geben.
- Es sollte geprüft werden, inwieweit der Maßnahmenkatalog dynamisiert werden kann und damit die Möglichkeit bietet, neue Maßnahmen aufzunehmen. Eine Option könnte die Einrichtung einer Datenbank sein.

4.5 Fortentwicklung

Der LAP ist als Prozess angelegt, der in den folgenden Legislaturperioden stetig fortgeschrieben werden soll. Im LAP selbst heißt es dazu: „Das Land Schleswig-Holstein wird seinen Landesaktionsplan kontinuierlich fortschreiben. [...] Über eine Fortschreibung wird in der nächsten Legislaturperiode zu entscheiden sein.“⁶³ Wie genau der Fortschreibungsprozess aussehen soll, war zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht abschließend geklärt.

Bisher ist der LAP ein statischer Plan: Weder fallen abgeschlossene Maßnahmen heraus, noch können neue Maßnahmen aufgenommen werden. Damit ist der LAP nur zum Zeitpunkt der Veröffentlichung aktuell. Sinnvoll wäre eine öffentlich zugängliche Datenbank, die Auskunft über aktuelle und neu hinzugekommene Maßnahmen gibt.

Positiv hervorzuheben ist, dass nach der Verabschiedung des LAP 1.0 Arbeitsstrukturen fortgeführt wurden, die weiterhin an der Umsetzung und Fortschreibung des LAP beschäftigt waren, z. B. die interministeriellen Arbeitsgruppen. Auch die Überarbeitung der Arbeitsstrukturen, z. B. durch die Neuverortung des Focal Points in der StK, zeigt, dass das Land stetig mit der Fortentwicklung beschäftigt ist.

Entwicklung des LAP 2.0

Alle Akteure, mit denen die Evaluation gesprochen hat, äußerten den Wunsch, den LAP bei der kommenden Fortschreibung zu verbessern. Unklar ist bisher, wie genau diese Verbesserungen aussehen könnten.



Teilaspekte: Fortentwicklung

- Festlegung von Fortschreibungsprozessen
- Anlage eines Verfahrens, um kontinuierlich neue Maßnahmen aufnehmen zu können
- Weiterentwicklung der bestehenden Beteiligungsstrategien und -formate

⁶³ LAP, S. 148.

Die St-IMAG hatte bereits in ihrer Sitzung vom 26.03.2018 diskutiert, dass der LAP 2.0 in reduzierter, fokussierter und überprüfbarer Form mit einer Konzentration auf konkrete und messbare Maßnahmen stattfinden solle. Diese Vorstellungen entsprechen auch weitestgehend den Vorstellungen der Mitglieder der Fach-IMAG und denen der Zivilgesellschaft, die an den Workshops der Evaluation teilgenommen hatte.

Die Mitglieder der Fach-IMAG diskutierten im Hinblick auf das Format des LAP 2.0 folgende Ansprüche:

- Eine Kürzung und Konzentration auf neue Maßnahmen bzw. tatsächliche Vorhaben wird als sinnvoll angesehen.
- Die aktuelle Form als Papierversion mit Spiralbindung wird grundsätzlich gelobt. Sie unterstreiche die Wertigkeit des Dokuments. Die Bedeutung dieses Produkts zeige sich auch in der hohen Nachfrage, von ca. 1.500 Exemplaren sind alle vergriffen.
- Eine gedruckte Version des LAP wird allerdings auch als Beitrag zur barrierefreien Zugänglichkeit bewertet.
- Dennoch besteht der Eindruck, der aktuelle LAP sei zu wenig bekannt, was u. a. auch auf das Format zurückgeführt wird. In der Konsequenz sollt jedes Fachreferat eigenständig „Werbung“ für den LAP in seinem fachlichen Umfeld betreiben.
- Insgesamt wird der LAP von einem Teil der Workshop-Teilnehmer*innen als zu komplex für die breite Öffentlichkeit angesehen.
- Die aktuelle Papier- bzw. pdf-Version habe den Nachteil, dass nicht kontinuierlich neue Maßnahmen integriert werden könnten. Für die Zukunft könnten deshalb digitale Formate wie eine App oder eine Online-Datenbank mit Maßnahmen attraktiv sein.
- Der aktuelle LAP ist eine Mischung aus In-House-Maßnahmen und Maßnahmen, die eine Relevanz für die breite Öffentlichkeit haben. Maßnahmen, die sich nach innen richten, sollen in Zukunft aus Transparenzgründen aber trotzdem weiterhin enthalten sein.

Aus der Sicht der Zivilgesellschaft solle der LAP 2.0 beim Format folgenden Diskussionspunkten folgen:

- Als Grundanforderung solle der LAP 2.0 den Teilnehmenden zufolge so barrierefrei wie möglich sein. Neben den bestehenden Formaten könnte in diesem Zusammenhang u. a. über eine verstärkte grafische Aufbereitung und Unterstützung der Inhalte nachgedacht werden. Eine Audio-Version wird ebenfalls als vorteilhaft gesehen.
- Eine große Herausforderung wird sein, den neuen LAP inhaltlich substantiell und umfassend, zugleich aber auch kompakt und übersichtlich zu halten.
- Darüber hinaus solle er dauerhaft mit Aufklärungsmaßnahmen begleitet werden, z. B. über die Möglichkeit eines individuellen Austauschs mit Verantwortlichen des LAP (wie es der LB bereits anbietet).
- Um den Plan sowohl dynamisch zu gestalten (d. h. Maßnahmen können fortlaufend aufgenommen bzw. gestrichen werden) als auch spezifische Inhalte leichter auffindbar zu machen, biete sich die Einrichtung einer Online-Datenbank an.
- Diskutiert wird auch die Idee, beim LAP 2.0 den Schwerpunkt auf eine bestimmte Zielgruppe oder ein bestimmtes Thema zu legen. Genannt wurde das Beispiel von Teilplänen, die zeitlich aufeinanderfolgend umgesetzt werden könnten. Von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft wurde dieser Vorschlag kritisch gesehen. Aus ihrer Sicht muss ein Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK immer die Gesamtheit der in der Konvention festgeschriebenen Menschenrechte im Blick haben.

Im Rahmen der Evaluation kann nicht im Detail erörtert werden, wie ein LAP 2.0 im Detail aussehen sollte. Leider lassen sich aus der UN-BRK keine direkten Hinweise ableiten, wie die fortgeschriebene Fassung eines Aktionsplans sich von der ersten Fassung unterscheiden kann. Trotzdem können folgende Anhaltspunkte für das Format bei der Fortschreibung formuliert werden:

- Grundsätzlich müssen weiterhin alle formulierten Anforderungen an Aktionspläne erfüllt bleiben (siehe Kapitel 2).
- Inhalte aus dem LAP 1.0 müssen nicht wiederholt werden. Dieser Hinweis kann aus Art. 35 UN-BRK abgeleitet werden. Dieser Artikel legt fest, dass Folgeberichte die früher mitgeteilten Angaben nicht zu wiederholen brauchen.⁶⁴ Damit kann die Forderung der St-IMAG nach einem reduzierteren Plan unterstützt werden. Das betrifft z. B. Maßnahmen und Beschreibungen von Entwicklungsprozessen, die bereits im LAP 1.0 vorgestellt wurden.
- Ein LAP muss umfassend sein und alle in der UN-BRK benannten Lebensbereiche der Menschen mit Behinderungen behandeln. Darauf aufbauend kann davon abgeraten werden, einen LAP inhaltlich ausschließlich auf ein Schwerpunktthema zu begrenzen, das nur einen Teilbereich der UN-BRK umfasst. Jedoch ist es gut vorstellbar, dass ein bestimmter Teilbereich im Rahmen des LAP 2.0 aus der Sicht der Landespolitik priorisiert wird und dementsprechend schwerpunktmäßig und deutlich umfangreicher als andere Themen vorgestellt wird.
- Der LAP 1.0 besteht heute nicht nur aus einer Papierversion, sondern aus verschiedenen Formaten, z. B. einer Fassung in Leichter Sprache, einer in DGS-Videos, etc. Der LAP 2.0 sollte ebenfalls den Bedarfen der verschiedenen Zielgruppen entsprechend aus unterschiedlichen Formaten bestehen. Bedarfe können einerseits aus Beeinträchtigungen der Zielgruppe entstehen, z. B. Beeinträchtigungen beim Sehen oder Hören. Andererseits können Bedarfe aber auch aus unterschiedlichen Interessen entstehen. Interessierten Bürger*innen interessiert ggf. ein kurzer Überblick, ein sehr umfangreicher Bericht mit vielen Details schreckt sie ab. Verbände interessieren demgegenüber die Details zu den ihnen wichtigen Themen.
- Um sich bei der Entwicklung neuer Formate für den LAP 2.0 an den Bedarfen der Zielgruppen orientieren zu können, sollte klar sein, wer die Leser sein sollen.
- In jedem Fall sollten die Zielgruppen bei der Entwicklung neuer Formate direkt eingebunden werden. Nur so kann garantiert werden, dass die Formate den Bedarfen entsprechen.
- Sinnvoll können Formate sein, die dem kontinuierlichen und sich ständig weiterentwickelnden Stand des LAP anpassen. Ein solches Format könnten Online-Datenbanken für die Maßnahmen sein. Diese hätten den Vorteil, regelmäßig und vergleichsweise unaufwändig aktualisiert werden zu können. Außerdem hätten Nutzer*innen den Vorteil, ggf. nach eigenen Interessen die Übersicht filtern zu können.



Zusammenfassende Bewertung: Fortentwicklung

- Der LAP ist als Prozess angelegt, der in den folgenden Legislaturperioden stetig fortgeschrieben werden soll.
- In den IMAGs wurde beständig an der Weiterentwicklung gearbeitet. Die Überarbeitung der Arbeitsstrukturen ist ebenfalls ein Zeichen dafür, dass der LAP weiterentwickelt wird.

⁶⁴ Allerdings bezieht sich dieser Artikel ursprünglich konkret auf die Staatenprüfung.

- Eine ausgereifte, konkrete Vorstellung vom LAP 2.0 und seinem Erstellungsprozess liegt noch nicht vor.



Handlungsempfehlungen

- Die Fortschreibung des LAP sollte als kontinuierlicher Prozess angelegt werden und transparent und unter der Einbeziehung der Zivilgesellschaft etabliert werden.
- Es sollte ein konkretes Verständnis entwickelt werden welche Zielgruppen mit dem LAP erreicht werden sollen. In Abhängigkeit von diesen Zielgruppen sollten ggf. neue Formate entwickelt werden. Die aktuellen Formate (gedruckte Version, PDF-Version, Version in Leichter Sprache, DGS-Version) haben sich darüber hinaus bewährt und sollten beibehalten werden.
- Ein LAP muss umfassend sein und alle in der UN-BRK benannten Lebensbereiche und Artikel der Menschen mit Behinderungen behandeln. Ein Fokus-LAP sollte sich nicht durch das Weglassen von Handlungsfeldern auszeichnen, sondern ggf. durch eine Priorisierung und detailliertere Ausarbeitung ausgewählter Themen.
- Der LAP 2.0 sollte sich auf neu entwickelte Maßnahmen konzentrieren. Auf die im LAP 1.0 benannte Maßnahmen kann verwiesen werden, neue Umsetzungsstände können berichtet werden. Kürzungspotenzial besteht auch bei Maßnahmen, zu denen das Land durch die Gesetzgebung verpflichtet ist („Regelgeschäft“).

5 Umsetzung des Landesaktionsplans

Nach der Programmkonzeption und der Programmsteuerung wird in diesem Kapitel auf die Ebene die Programmumsetzung untersucht. Dazu wird zunächst der aktuelle Umsetzungsstand der Maßnahmen vorgestellt. Im Anschluss geht es darum, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren für die (weitere) Umsetzung des Landesaktionsplans (LAP) Schleswig-Holstein herauszuarbeiten.

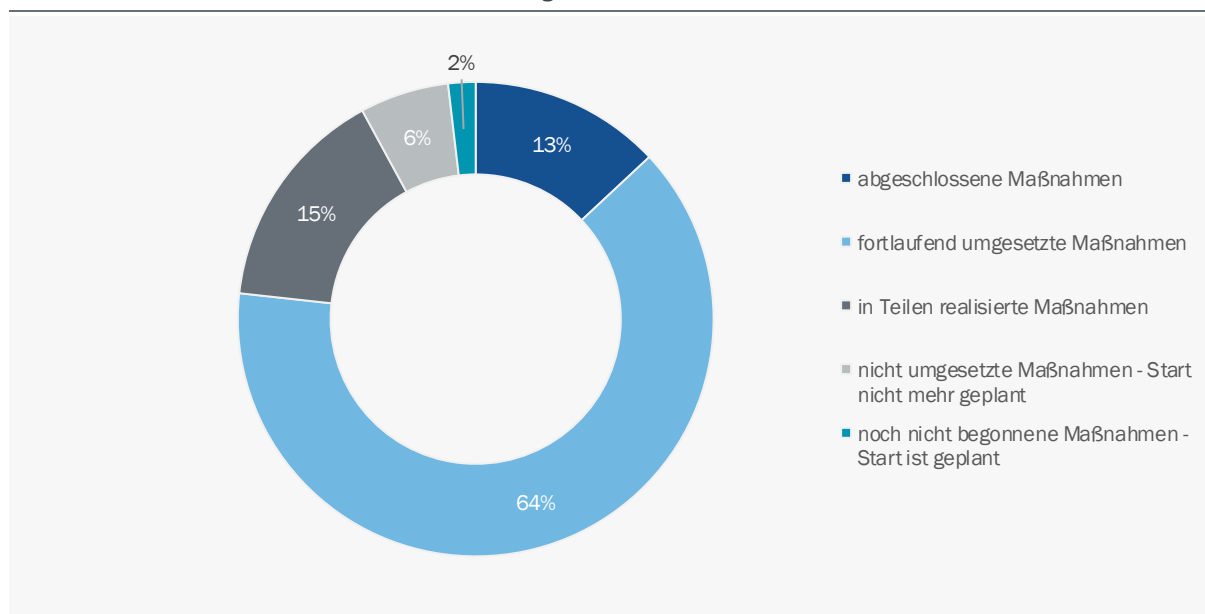
5.1 Aktueller Umsetzungsstand

Abbildung 9 gibt einen Überblick über den Umsetzungsstand aller 215 Maßnahmen des LAP, wie er dem Focal Point auf Basis des Maßnahmen-Controllings zum Stichtag des 27. September 2019 vorlag. Abgeschlossen wurden demnach bereits 13 Prozent aller Maßnahmen. Darüber hinaus konnten 15 Prozent der Maßnahmen zumindest in Teilen realisiert werden. Noch gar nicht umgesetzt wurden insgesamt 8 Prozent der Maßnahmen, bei 6 Prozent wurde die Umsetzung des Vorhabens verworfen, während bei 2 Prozent der Start noch geplant ist.

Rund zwei Drittel (64 Prozent) und damit die überwiegende Mehrheit aller Maßnahmen werden fortlaufend umgesetzt. Dies steht in engem Zusammenhang mit dem hohen Anteil der Maßnahmen, die bereits so angelegt wurden (Abschnitt 3.6). Eine quantitative Kontrolle des Umsetzungsstands ist hier nicht möglich, da Fortschrittsbeschreibungen nicht in systematisierter Form vorliegen.

Abbildung 9: Umsetzungsstand der Maßnahmen des LAP

Anteil an allen Maßnahmen, in Prozent, zum Stichtag 27.09.2019



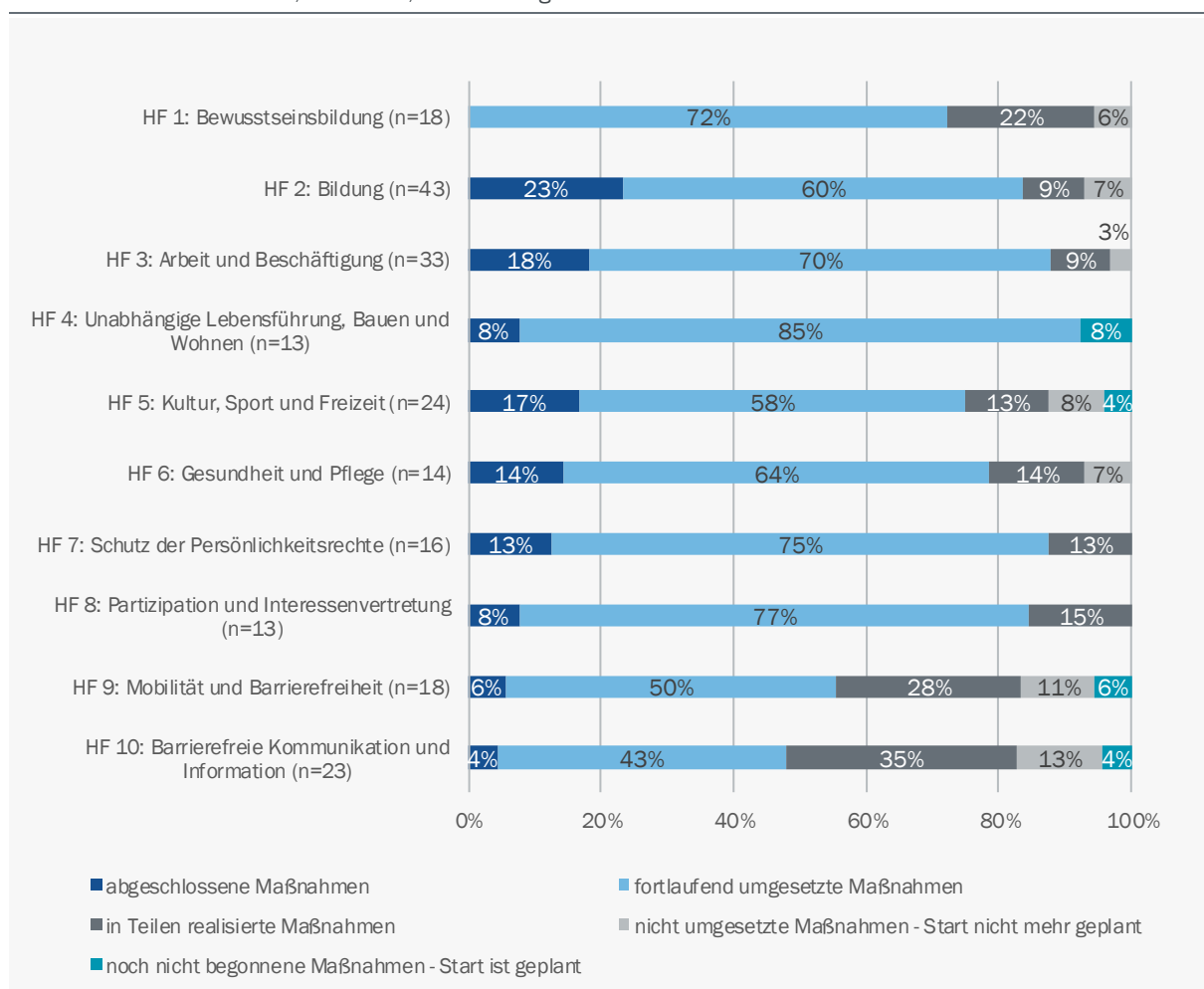
Quelle: Maßnahmen-Controlling; eigene Darstellung Prognos (n = 215)

Differenziert nach Handlungsfeldern (Abbildung 10) gestaltet sich der Umsetzungsstand der Maßnahmen wie folgt: Mit 23 Prozent den größten Anteil abgeschlossener Maßnahmen enthält Handlungsfeld 2 „Bildung“, gefolgt von Handlungsfeld 3 „Arbeit und Beschäftigung“ sowie Handlungsfeld 5 „Kultur, Freizeit und Sport“. Im Handlungsfeld 1 „Bewusstseinsbildung“ wurden bisher noch keine Maßnahmen abgeschlossen. Der Anteil der Maßnahmen, die (im Unterschied zur Konzeption) tatsächlich fortlaufend umgesetzt werden, schwankt zwischen 85 Prozent in Handlungsfeld 4 „Unabhängige Lebensführung, Bauen und Wohnen“ und 43 Prozent in Handlungsfeld 10 „Barrierefreie Kommunikation“. Auffällig ist nicht zuletzt, dass Handlungsfeld 9 „Mobilität und Barrierefreiheit“ sowie Handlungsfeld 10 relativ hohe Anteile an in Teilen realisierten sowie nicht umgesetzten Maßnahmen haben.

Was die Maßnahmenart betrifft, wurden im Bereich der Prüfung und Überarbeitung von Lehrplänen, Prüfungsordnungen und Ausbildungsinhalten (nach der Kategorie „Sonstiges“) mit 38 Prozent die meisten Maßnahmen abgeschlossen. Gleichzeitig wird diese Art der Maßnahme verhältnismäßig am seltensten fortlaufend umgesetzt (31 Prozent), während bei regelhaften finanziellen

Abbildung 10: Umsetzungsstand der Maßnahmen des LAP je Handlungsfeld

Anteil an allen Maßnahmen, in Prozent, zum Stichtag 27.09.2019



Quelle: Maßnahmen-Controlling; eigene Darstellung Prognos (n = 215)

Förderungen naturgemäß immer dieser Fall eintritt. Mit 11 Prozent Anteil an ihrem Maßnahmen-typ wurden Vorhaben der Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit am häufigsten nicht umgesetzt und dann nicht mehr weiterverfolgt.

i

Zusammenfassende Bewertung: Aktueller Umsetzungsstand

- Der weitaus größte Teil der Maßnahmen (64 Prozent) wird fortlaufend umgesetzt. Hier liegen keine systematisch aufbereiteten Informationen über durchgeführte Aktivitäten vor, sodass der Umsetzungsstand für den überwiegenden Teil der Maßnahmen nicht konkret eingeschätzt oder bewertet werden kann. Die Bewertung des aktuellen Umsetzungsstands ist daher nur stark eingeschränkt möglich.
- Da Angaben dazu, bis wann eine Maßnahme umgesetzt werden soll, in der Regel fehlen, kann nicht bewertet werden, ob und inwieweit die Umsetzung des LAP planmäßig geschieht.
- 13 Prozent aller Maßnahmen des LAP konnten bisher abgeschlossen werden, 15 Prozent wurden in Teilen realisiert. Weitere 8 Prozent der Maßnahmen wurden nicht oder noch nicht umgesetzt.

!

Handlungsempfehlungen

- Für die Steuerung und die Bewertung des LAP sollten für die Maßnahmen dringend Informationen erhoben werden, die eine konkrete Erfassung des Umsetzungsstands möglich machen. Dazu gehören Informationen zum konkreten Zeitplan der Maßnahmen und Umsetzungsziele.
- Es sollte nachgehalten werden, ob und inwiefern Maßnahmen, die nicht umgesetzt werden, einen relevanten Beitrag zur Umsetzung der UN-BRK leisten würden. Die nicht-Umsetzung sollte von den Maßnahmenverantwortlichen in den Ressorts konkret begründet werden, alternative Umsetzungswege sind zu prüfen.

5.2 Herausforderungen und Erfolgsfaktoren

Im Zuge der Umsetzung des LAP Schleswig-Holstein treffen die verantwortlichen Akteure bei der Landesregierung auf bestimmte Herausforderungen und Erfolgsbedingungen. Welche davon eine Rolle für die Landesregierung Schleswig-Holstein spielen, wird in diesem Teilkapitel diskutiert.

An erster Stelle muss aber noch einmal darauf hingewiesen werden, dass Lücken in der Handlungsorientierung des LAP, die in Abschnitt 3.6 identifiziert wurden, Fortschritte bei der Umsetzung der UN-BRK erschweren können. So stellen nicht immer konkret formulierte Maßnahmen in Kombination mit kaum fest terminierten Laufzeiten und unklaren Zuständigkeiten bei Querschnittsaufgaben Risiken im Hinblick auf die Verbindlichkeit der Umsetzung bei den zuständigen Akteuren dar. Fortschritte lassen sich zudem nicht überprüfen, sodass Steuerungsansätze ggf. wirkungslos bleiben.

Im Rahmen des Maßnahmen-Controlling wurden Gründe genannt, warum spezifische Maßnahmen nicht oder nur teilweise umgesetzt wurden. So bauen die Maßnahmen des LAP stellenweise aufeinander auf oder bedingen sich gegenseitig. Ebenso waren die technischen oder finanziellen Anforderungen manchmal höher als gedacht, was ein Umsteuern des Vorhabens nötig machte. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Maßnahmen, deren Umsetzung durch externe Entwicklungen oder Entscheidungen beeinflusst wird, sodass organisatorische Veränderungen oder Zielanpassungen bei Projektpartnern oder eine neue Prioritätensetzung auf bundespolitischer Ebene zu Abweichungen führten. Nicht zuletzt stellten sich bestimmte Maßnahmen, die ursprünglich geplant waren, durch anderweitige Entwicklungen, z. B. den technologischen Fortschritt, als obsolet heraus.

Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat bei vielen Maßnahmen nur einen mittelbaren Einfluss auf deren tatsächliche Umsetzung. Die Verwirklichung der in der UN-BRK enthaltenen Rechte ist ein gesamtgesellschaftliches Vorhaben und erfordert die Einbindung externer, nicht-staatlicher Akteure. Somit beschränkt sich der Handlungsspielraum der Landesregierung vielfach auf eine finanzielle Förderung von Programmen und Initiativen, die im Verantwortungsbereich der Zivilgesellschaft organisiert und durchgeführt werden.

Ganz maßgeblich für eine erfolgreiche Durchführung des Projekts „Aktionsplan“ ist ein hoher Rückhalt bei den politischen Entscheidungsträger*innen. Wie die Fachgespräche zeigen, ist diese Voraussetzung im Land Schleswig-Holstein mittlerweile in der Regel gegeben, allerdings war dies nicht immer so. In den ersten Jahren nach der bundesdeutschen Ratifizierung habe die UN-BRK kaum Beachtung durch die Landesregierung erfahren, was sich allein in der Tatsache widerspiegelt, dass sich Schleswig-Holstein als eines der letzten Bundesländer dazu entschied, einen eigenen LAP anzufertigen. Seit der Erstellung des LAP, so berichteten alle befragten Personen, habe es aber eine kontinuierlich positive Entwicklung im Hinblick auf den Stellenwert der UN-BRK gegeben. Insbesondere der seit 2017 amtierende Ministerpräsident habe das Thema aktiv gefördert, wodurch u. a. der Wechsel des Focal Points vom Sozialministerium in die Staatskanzlei (StK) vollzogen werden konnte (Abschnitt 4.1). Auch auf Ebene der Staatssekretäre sei man im Allgemeinen sehr empfänglich für Anliegen im Zusammenhang mit der Umsetzung des LAP, so die Erfahrungen der Gesprächsteilnehmenden.

Neben dem hohen politischen Rückhalt auf Ebene der Entscheidungsträger*innen hat seit Bestehen des LAP auch ein Sensibilisierungsprozess der Mitarbeitenden der Landesverwaltung begonnen, der die Umsetzung der UN-BRK begünstigt. In den Fachgesprächen sowie im Workshop mit der Fach-IMAG wurde berichtet, dass zunächst nicht alle Mitarbeitenden, die in die Erarbeitung des LAP involviert waren, die Relevanz der UN-BRK für den eigenen Arbeitsbereich anerkannt hätten. Insbesondere diejenigen Ressorts, die keine „natürlichen“ Berührungspunkte zum Thema Behinderung haben, seien zunächst eher verhalten gewesen. Durch die intensive Befassung mit den Inhalten der UN-BRK sei jedoch ein Bewusstseinswandel bei den betreffenden Personen angestoßen worden, der zum Teil sogar Ausstrahlungseffekte auf weitere Mitarbeitende innerhalb der eigenen Häuser gehabt habe. Positiv gewirkt und nachhaltigen Eindruck hinterlassen habe vor allem der direkte Austausch mit Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Dialogforen, so die Erfahrungen der Ressortkoordinator*innen (Abschnitt 4.2).



Zusammenfassende Bewertung: Herausforderungen und Erfolgsfaktoren

- Die Gründe für eine nicht erfolgte oder nur teilweise realisierte Umsetzung von Maßnahmen des LAP sind vielschichtig und hängen teilweise mit externen Faktoren und Entwicklungen zusammen. Vielfach hat die Landesregierung nur einen mittelbaren Einfluss, da die Umsetzung bestimmter Maßnahmen eine Zusammenarbeit mit externen Akteuren erfordert.
- In jüngster Vergangenheit ist der politische Stellenwert für den LAP deutlich angestiegen. Zentrale Entscheidungsträger haben die Relevanz der UN-BRK erkannt und fördern aktiv ihre Umsetzung. Ebenso nimmt die Sensibilisierung der Mitarbeiter*innen der Landesverwaltung für die Belange von Menschen mit Behinderungen kontinuierlich zu.



Handlungsempfehlungen

- Die für den LAP verantwortlichen Akteure sollten sich dafür einsetzen, dass die Umsetzung der UN-BRK weiterhin einen hohen politischen Stellenwert genießt.

Literatur und Quellen

Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2017): *Die UN-Behindertenrechtskonvention. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Die amtliche, gemeinsame Übersetzung von Deutschland, Österreich, Schweiz und Liechtenstein)*. Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Berlin.

CoE-CommDH (2009): *Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level*. CoE-CommDH, Straßburg.

DIMR (2010): *Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention*. In: Positionen, Nr. 2, S. 1-4.

DIMR (2011): *Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung anlässlich der Anhörung im Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2011*. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/stellungnahme_zum_nationalen_aktionsplan_der_bundesregierung_17_10_2011.pdf (online, abgerufen am 23.07.2019).

DIMR (2013): *Evaluationsbericht der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Hessischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Kurzdarstellung mit Empfehlungen)*. DIMR, Berlin.

DIMR (2014): *Bericht der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Behindertenpolitischen Maßnahmenpaket für das Land Brandenburg (Kurzdarstellung mit Empfehlungen)*. DIMR, Berlin.

DIMR (2015a): *Den Nationalen Aktionsplan zu einem wirksamen menschenrechtlichen Instrument machen*. In: aktuell, Nr. 1/2015, S. 1-4.

DIMR (2015b): *Information der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zur Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Artikel 9: Zugänglichkeit*. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/Information_der_Monitoring_Stelle_zur_UN-Behindertenrechtskonvention_Allgemeine_Bemerkung_Nr2.pdf (online, abgerufen am 14.11.2019).

DIMR (2015c): *Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention*. DIMR, Berlin.

DIMR (2016): *Ergebnisse der Evaluierung des Thüringer Maßnahmenplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention*. DIMR, Berlin.

DIMR (2019): *Wer Inklusion will, sucht Wege. Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland*. DIMR, Berlin.

IMEW / Wissensimpuls (2018): *Evaluation des 1. Aktionsplans der Landeshauptstadt München zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)*. IMEW / Wissensimpuls, Berlin, Dresden.

OHCHR (2002): *Handbook on National Human Rights Plans of Action (Professional Training Series No. 10)*. Vereinte Nationen, New York, Genf.

Prognos (2014): *Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention*. Prognos, Berlin.

Prognos (2016): *Evaluation des Bayerischen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Endbericht)*. Prognos, Berlin, Düsseldorf.

Prognos (2017): *Evaluation des Maßnahmeplans der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Endbericht)*. Prognos, Düsseldorf.

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

Impressum

Evaluation des Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Schleswig-Holstein

Erstellt im Auftrag von

Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderung Schleswig-Holstein
Karolinenweg 1
24105 Kiel

Bearbeitet von

Prognos AG
Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf
Telefon: +49 211 913 16-110
Fax: +49 211 913 16-141
E-Mail: info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/Prognos_AG

Autoren

Jan Braukmann
Patrick Frankenbach
Jakob Maetzel

Kontakt

Jan Braukmann (Projektleitung)
E-Mail: jan.braukmann@prognos.com

Satz und Layout: Prognos AG
Stand: November 2019