prognos

Basel | Berlin | Bremen | Brüssel
Düsseldorf | Freiburg | München
Stuttgart

Studie

Evaluation des Bayerischen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Endbericht

Auftraggeber
Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS)

Ansprechpartner Prognos AG
Andreas Heimer

Mitarbeit
Jan Braukmann
Melanie Henkel

Berlin/Düsseldorf, 14.07.2016

Das Unternehmen im Überblick

Geschäftsführer
Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates
Gunter Blickle

Handelsregisternummer
Berlin HRB 87447 B

Rechtsform
Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr
1959

Tätigkeit
Die Prognos AG berät europaweit Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen entwickeln wir praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber sowie internationale Organisationen.

Arbeitssprachen
Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz
Prognos AG
Henric Petri-Str. 9
4010 Basel | Schweiz
Telefon +41 61 3273-310
Telefax +41 61 3273-300

Prognos AG
Domshof 21
28195 Bremen | Deutschland
Telefon +49 421 517046-510
Telefax +49 421 517046-528

Prognos AG
Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf | Deutschland
Telefon +49 211 91316-110
Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG
Nymphenburger Str. 14
80335 München | Deutschland
Telefon +49 89 9541586-710
Telefax +49 89 9541586-719

Weitere Standorte
Prognos AG
Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Telefon +49 30 520059-210
Telefax +49 30 520059-201

Prognos AG
Residence Palace, Block C
4. Stock
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel | Belgien
Telefon +32 2808-7209
Telefax +32 2808-8464

Prognos AG
Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg | Deutschland
Telefon +49 761 7661164-810
Telefax +49 761 7661164-820

Prognos AG
Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart | Deutschland
Telefon +49 711 3209-610
Telefax +49 711 3209-609

Internet
info@prognos.com
www.prognos.com

Inhalt

1. Einleitung 1

1.1 Hintergrund und Evaluationsauftrag 1

1.2 Methodisches Vorgehen 2

1.3 Aufbau des Berichts 4

2. Referenzrahmen: Anforderungen an einen Aktionsplan aus menschenrechtlicher Sicht 6

2.1 Anforderungen an Konzeption und Inhalt 6

2.2 Anforderungen an den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess 8

3. Konzeption und Maßnahmen des Aktionsplans 11

3.1 Konzeption des Aktionsplans 11

3.1.1 Aufbau und Struktur 11

3.1.2 Bezug zur UN-BRK und vollständige Befassung mit der UN-BRK 13

3.1.3 Feststellung von Handlungsbedarfen 15

3.1.4 Ziele sowie Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens 17

3.2 Strukturelle Merkmale des Maßnahmenkatalogs 19

3.3 Umsetzungsstand und Umsetzungsaktivitäten 29

3.3.1 Umsetzungsstand 29

3.3.2 Bisherige und geplante Aktivitäten zur Umsetzung der Maßnahmen seit Verabschiedung des Aktionsplans 31

3.3.3 Zielerreichung und Wirkung 33

4. Exemplarische Wirkungsanalyse 34

4.1 Auswertung vorliegender Wirkungsanalysen 35

4.1.1 Umsetzung der Bund-Länder-Initiative „Job 4000“ und Kofinanzierung aus bayerischen Mitteln 37

4.1.2 Modellprojekt „Inklusive Nachmittagsbetreuung“ an Regelschulen mit dem Schulprofil Inklusion 38

4.1.3 Möglichkeit der Weiterentwicklung von Förderschulen zu Schulen mit dem Schulprofil Inklusion 39

4.1.4 Schulversuch „Inklusive berufliche Bildung in Bayern“ 40

4.1.5 Neuanschaffung von barrierefreien Linienbussen 42

4.2 Entwicklung und Auswertung zentraler Wirkungsindikatoren 43

4.2.1 Inklusive Bildung: Kindertageseinrichtungen 43

4.2.2 Inklusive Bildung: Schule 45

4.2.3 Teilhabe am Arbeitsleben 46

4.2.4 Barrierefreiheit 47

4.2.5 Unabhängige Lebensführung und angemessener Lebensunterhalt 48

5. Abstimmungs- und Beteiligungsprozess 50

5.1 Meilensteine im Entstehungsprozess des Aktionsplans 50

5.2 Steuerung durch das StMAS 51

5.3 Zusammenarbeit mit den Ressorts und anderen Stellen 52

5.4 Koordinierung der Aktivitäten des Bayerischen Aktionsplans mit anderen politischen Aktivitäten 53

5.5 Beteiligung der Zivilgesellschaft 54

5.5.1 Entstehungsprozess des Aktionsplans 54

5.5.2 Umsetzungsprozess des Aktionsplans 56

6. Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und Handlungsansätze für die Weiterentwicklung des Aktionsplans 59

6.1 Inhaltliche Befunde und Handlungsansätze 60

6.2 Wirkungsanalyse von Maßnahmen 64

6.3 Prozessbezogene Befunde und Handlungsansätze 65

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Artikel der UN-Behindertenrechtskonvention und ihre thematische Abdeckung durch Handlungsfelder des Aktionsplans 14

Tabelle 3-2: Anzahl der Maßnahmen in den Handlungsfeldern (in absteigender Reihenfolge) 20

Tabelle 3-3: Federführende Ressorts/Akteure (Mehrfachangaben möglich) 21

Tabelle 3-4: Inhaltlicher Kern der Maßnahmen (dabei konnten pro Maßnahme bis zu 2 Angaben gewählt werden) 25

Tabelle 3-5: Umsetzungsstand der Maßnahmen 30

Tabelle 4-1: Kinder mit Behinderung und integrative Kindertageseinrichtungen 2015 44

Tabelle 4-2: Betreute Kinder mit Behinderung insgesamt und integrative Kindertageseinrichtungen in Bayern 2007-2015 (absolut und Veränderung in Prozent) 44

Tabelle 4-3: Entwicklung der Barrierefreiheit von Bahnhöfen 48

Tabelle 4-4: Entwicklung der Zahlfälle bei der Inanspruchnahme des Taubblindengeldes, 2013-2015 49

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Zeitpunkt der Maßnahmenentwicklung im Verhältnis zur Verabschiedung des Aktionsplans 22

Abbildung 3-2: Laufzeit der Maßnahmen 23

Abbildung 3-3: Finanzierung der Maßnahmen 24

Abbildung 3-4: Zielgruppe der Maßnahmen 26

Abbildung 3-5: Zielgruppen der Maßnahmen (Mehrfachantworten möglich) 27

Abbildung 3-6: Umsetzungsstand der Maßnahmen im Vergleich zum Zeitplan 31

Abbildung 3-7: Bisherige und geplante Aktivitäten zuständiger Ressorts und sonstiger Akteure seit März 2013 32

Abbildung 3-8: Aktueller Stand der Zielerreichung der Maßnahmen 33

Abbildung 4-1: Durchführung von Wirkungsanalysen 36

Abbildung 4-2: Inklusionsanteile von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischer Förderung an allgemeinbildenden Regelschulen (2004-2014) 46

Abbildung 4-3: Entwicklung der Außenarbeitsplätze im Programm "Werkstatt inklusiv" (2011 - 2015) 47

Abbildung 5-1: Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung der Maßnahmen 57

1. Einleitung

1.1 Hintergrund und Evaluationsauftrag

Die Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland, für die Einhaltung der hier kodifizierten Menschenrechte Sorge zu tragen. Adressaten der UN-BRK sind je nach föderaler Zuständigkeit die Parlamente auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen, aber auch Verwaltungsbehörden oder Gerichte.

So wie der Bund mit dem Nationalen Aktionsplan und die Mehrheit der Bundesländer hat auch die Bayerische Staatsregierung Schwerpunkte für die Umsetzung der UN-BRK in einem Aktionsplan festgelegt. Sie folgt damit einer Empfehlung des UN Hochkommissariats für Menschenrechte, Aktionspläne als strategische Instrumente für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten zu nutzen. Ziel des Bayerischen Aktionsplans ist es, jene Aktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK zu koordinieren, welche in der Zuständigkeit des Freistaats liegen und den Zugang von Menschen mit Beeinträchtigungen zu ihren Rechten verbessern sollen. Hierfür werden im Aktionsplan 14 Handlungsfelder benannt.

Dem im März 2013 verabschiedeten Aktionsplan ging ein mehr als zweijähriger Prozess voraus, an dem neben den Bayerischen Ministerien und dem Landtag rund 140 Verbände und Organisationen von Menschen mit Behinderung sowie Akteure aus der Zivilgesellschaft beteiligt waren. Dies verdeutlicht zum einen, dass die vollständige Umsetzung der UN-BRK eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung darstellt. Zum anderen wird damit dem in der UN-BRK formulierten Anspruch an eine umfassende Teilhabe der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der UN-BRK Rechnung getragen.

Im Juni 2015 hat das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) die Prognos AG mit der Durchführung einer Evaluation beauftragt, um den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess des Aktionsplans in Bayern unabhängig und konstruktiv zu beurteilen. Dabei richtet sich die Evaluation im Wesentlichen auf die im März 2013 beschlossenen Ziele und Maßnahmen, die im Aktionsplan niedergeschrieben sind. Außerdem werden auch behindertenpolitische Maßnahmen in die Analyse miteinbezogen, die seitdem entwickelt und umgesetzt wurden.

1.2 Methodisches Vorgehen

In der Evaluation wird ein multimethodisches Vorgehen gewählt. Dazu gehört ein systematisches Maßnahmen-Monitoring, Fachgespräche, ein Workshop mit den Ressortvertreterinnen und -vertretern, eine Fachtagung sowie eine datenbasierte Wirkungsanalyse.

Maßnahmen-Monitoring

Ein wichtiger Baustein der Evaluation ist die systematische Erhebung von zentralen und vergleichbaren Informationen zu allen Maßnahmen des Bayerischen Aktionsplans im Zuge eines Maßnahmen-Monitorings. Dazu wurde eine elektronische und online verfügbare Abfrage entwickelt, die zentrale Informationen zu folgenden Themen erhob:

- Rahmendaten (z. B. Titel, Zuständigkeiten, Laufzeit)
- Inhalt und Finanzierung der Maßnahme (z. B. Kerninhalte, Mittel)
- Zielgruppen der Maßnahme
- Entwicklungs- und Umsetzungsprozess (z. B. bisherige und zukünftige Aktivitäten, Beteiligungsprozesse)
- Umsetzungsstand
- Ergebnisse und Wirkung (z. B. Zielerreichung, Evaluationen)

Die Informationen wurden in zwei Wellen erhoben. Die erste Erhebungswelle fand im Zeitraum vom 1. Juli 2015 bis zum 14. September 2015 statt. Die zweite Erhebungswelle folgte zwischen dem 29. März 2016 und dem 13. Mai 2016 und diente dazu, mögliche Entwicklungen aufzuzeigen, Informationen zu aktualisieren und vereinzelt neu zu erheben. Das Monitoring richtete sich an Personen, die für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich waren. Sie wurden per E-Mail aufgefordert, die Angaben online in die elektronische Datenmaske einzugeben.

Im Rahmen dieser beiden Wellen wurden alle Maßnahmen des Aktionsplans untersucht. Der Aktionsplan umfasste bei seiner Verabschiedung im März 2013 insgesamt 185 Maßnahmen. Darüber hinaus wurde den Ressorts die Möglichkeit eingeräumt, in Absprache mit dem Focal Point beim StMAS neue Maßnahmen hinzuzufügen. Diese Möglichkeit wurde im Rahmen des Maßnahmen-Monitorings insgesamt drei Mal in Anspruch genommen. Damit umfasst der Bayerische Aktionsplan zum Berichtszeitpunkt 188 Einzelmaßnahmen (vgl. Kapitel 3.2).

Auf diesem Wege konnten in der ersten Welle Informationen zu 187 der 188 Einzelmaßnahmen erhoben werden.[1] In der zweiten Welle wurden schließlich alle 188 Maßnahmen durch die Maßnahmenverantwortlichen im Monitoring beschrieben. Während der Durchführung des Monitorings stellte sich heraus, dass für drei Maßnahmen sinnvollerweise ein getrenntes Maßnahmen-Monitoring durch die jeweils federführend zuständigen Ressorts durchgeführt wird. Deshalb wurden diese drei Maßnahmen in jeweils zwei Teilmaßnahmen differenziert.[2] Insgesamt werden im Rahmen der Auswertungen des Monitorings somit die Angaben zu **191 Maßnahmen und Teilmaßnahmen** berücksichtigt.[3]

Fachgespräche, Workshop und Fachveranstaltung

Am 16. Juni 2015 wurde mit dem Focal Point beim StMAS ein **Fachgespräch** geführt. Thematische Schwerpunkte lagen auf dem Erstellungsprozess sowie Einschätzungen zu Aufbau und Inhalten des Landesaktionsplans.

Mit dem Ziel, die Erfahrungen und Einschätzungen der für die Umsetzung der UN-BRK verantwortlichen Ressortvertreterinnen und -vertreter einzuholen, wurde am 14. Oktober 2015 ein dreistündiger **Workshop** im StMAS durchgeführt. Der Workshop wurde von der Prognos AG moderiert und protokolliert. Insgesamt waren 12 Ressortvertreterinnen und -vertreter anwesend. Über die Zusendung des Protokolls hatten auch Ressorts, die nicht persönlich mit einer Vertreterin oder einem Vertreter am Workshop teilnehmen konnten, die Möglichkeit, ihre Einschätzungen zu ergänzen bzw. auf abweichende Einschätzungen hinzuweisen.

Am 26. Februar 2016 richtete die Prognos AG gemeinsam mit dem StMAS eine **Fachtagung** aus, deren Hauptadressaten – ähnlich wie in den früheren Fachtagungen des StMAS zur UN-BRK – die Verbände und Organisationen von Menschen mit Behinderung waren.[4] Primäres Ziel war es, im Rahmen von moderierten Arbeitsgruppen den folgenden Fragestellungen nachzugehen:

---

[1] Es fehlen die Angaben zu einer Maßnahme, für die das Monitoring nicht durch die Maßnahmenverantwortlichen durchgeführt wurde.

[2] In der ersten Welle wurde für zwei Einzelmaßnahmen zurückgemeldet, dass diese derzeit inhaltlich identisch seien mit anderen Maßnahmen. Die Maßnahme *„Preis „JobErfolg" […]"* entsprach den Angaben des Maßnahmenverantwortlichen zufolge der Maßnahme *„Jährliche Verleihung des Preises „JobErfolg – Menschen mit Behinderung am Arbeitsplatz"[…]"* und die Maßnahme *„Werkstätten für behinderte Menschen sollen zukünftig noch mehr das Wunsch- und Wahlrecht der schwerbehinderten Menschen respektieren […]"* entsprach der Maßnahme *„Für Werkstätten für behinderte Menschen wurde ein Förderprogramm für 600 zusätzliche Außenarbeitsplätze erarbeitet („Werkstatt inklusiv") Volumen rd. 1,8 Mio. €."*. In diesen Fällen wurde in der ersten Welle nur jeweils eine Maßnahme in die Auswertungen aufgenommen. In der zweiten Welle wurde dieser Hinweis entfernt und für alle Maßnahmen getrennte Angaben gemacht.

[3] Im folgenden Bericht wird zur besseren Lesbarkeit vereinfacht von 191 Maßnahmen gesprochen.

[4] Eine Dokumentation der Veranstaltung kann auf der Internetseite des StMAS abgerufen werden: http://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_internet/behinderung/16_tagungsdokumentation_un_prognos.pdf

- Wo ist die Landespolitik in diesem Themenfeld seit Verabschiedung des Aktionsplans vorangekommen? Welche Aktivitäten, die im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans unternommen wurden, sollen fortgesetzt werden?

- Wo wird konkreter Handlungsbedarf für die Weiterentwicklung des Aktionsplans in diesem Themenfeld gesehen? Z. B.: Gibt es konkrete Vorschläge für Maßnahmen, die zukünftig in den Aktionsplan aufgenommen werden sollen? Gibt es bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderung, für die verstärkt Maßnahmen entwickelt werden sollten?

- Wie wurde der Partizipationsprozess erlebt? Wie kann die Beteiligung von Menschen mit Behinderung an der Umsetzung der Maßnahmen in diesem Themenfeld verbessert werden?

Diese Fragestellungen wurden in acht Arbeitsgruppen diskutiert. Die Arbeitsgruppen behandelten zentrale Themen des Aktionsplans: Bildung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit, Barrierefreiheit, Unabhängige Lebensführung sowie Partizipation im Umsetzungs- und Weiterentwicklungsprozess des Aktionsplans[5]. Zu diesen Themen diskutierten etwa 180 Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Wirkungsanalyse

Die exemplarische Wirkungsanalyse soll, soweit möglich, die Ergebnisse und Wirkungen des Umsetzungsprozesses „in Zahlen" widergeben. Dazu wurden, in Absprache mit dem StMAS und den betroffenen Ressorts Maßnahmen ausgewählt, zu denen bereits Wirkungsanalysen vorliegen. Die Ergebnisse dieser Wirkungsanalysen werden in ihren zentralen methodischen Grundlagen und Ergebnissen dargestellt.

Überdies werden für fünf zentrale Maßnahmen des Aktionsplans Wirkungsindikatoren definiert, mit denen die Teilhabesituation im jeweiligen Handlungsfeld sowie deren Veränderung beschrieben werden können. Diese Indikatoren werden anhand der aktuell verfügbaren Daten aufbereitet.

1.3 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Evaluationsbericht umfasst sechs Kapitel: In **Kapitel 2** werden zunächst die Anforderungen an einen Aktionsplan aus menschenrechtlicher Sicht beschrieben. In **Kapitel 3** werden die Konzeption und die Maßnahmen des Aktionsplans vor dem Hintergrund dieses Referenzrahmens beleuchtet. Dabei wird auch

[5] Zu dem letztgenannten Thema gab es aufgrund hoher Nachfrage zwei getrennte Arbeitsgruppen.

Transparenz über die Art und den Umsetzungsstand der Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK auf Landesebene hergestellt. In **Kapitel 4** wird eine exemplarische Wirkungsanalyse für einzelne Maßnahmen des Aktionsplans durchgeführt. **Kapitel 5** widmet sich dem Abstimmungs- und Beteiligungsprozess, der dem Aktionsplan zugrunde liegt. Abschließend (**Kapitel 6**) werden Vorschläge erarbeitet, wie Konzeption und Maßnahmen des Aktionsplans weiterentwickelt sowie der Fortschreibungs- und Umsetzungsprozess optimiert werden können. Um die zentralen Erkenntnisse strukturiert sichtbar zu machen, enden alle Kapitel mit einer Zusammenfassung der zentralen Aussagen.

2. Referenzrahmen: Anforderungen an einen Aktionsplan aus menschenrechtlicher Sicht

Die UN-BRK enthält weder die Verpflichtung zur Erstellung von Aktionsplänen, noch ist der konkrete Weg zur Umsetzung der Rechte vorgeschrieben. Insofern lassen sich aus dem Vertragstext auch keine direkten Anforderungen an einen Aktionsplan aus menschenrechtlicher Sicht ableiten. Da der Aktionsplan jedoch das zentrale Instrument der Bayerischen Staatsregierung zur Umsetzung der Rechte aus der UN-BRK auf Landesebene darstellt, stellen die Vorgaben aus der UN-BRK und ihre menschenrechtliche Interpretation dennoch wichtige Referenzpunkte dar.

2.1 Anforderungen an Konzeption und Inhalt

Mit Blick auf die inhaltliche Ausformulierung des Aktionsplans ist – wie in der Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ausführlich herausgearbeitet[6] wurde – insbesondere Artikel 4 der **UN-BRK** relevant. Die dort festgelegten „Allgemeinen Verpflichtungen" beschreiben die Art und Weise, in der die Staaten tätig werden oder sich verhalten müssen, um die Rechte der UN-BRK einzuhalten und ihre Umsetzung zu gewährleisten. Demnach sind sie u. a. dazu verpflichtet, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen" (Art. 4 Absatz 1a). Sie müssen also umfassend tätig werden. Die staatlichen Aktivitäten müssen zudem auch „geeignet" sein. Geeignet bedeutet seinem Wortsinn nach, dass die festgestellten Umsetzungsdefizite durch die Maßnahmen auch tatsächlich beseitigt werden können. Insofern muss der Staat in der Lage sein, die Eignung von Maßnahmen beurteilen zu können. Er sollte also ein möglichst gutes Verständnis von den Ursachen der Defizite einerseits und von der Wirkungsweise möglicher Maßnahmen andererseits haben.

Ein weiterer wichtiger Bezugspunkt sind neben der UN-BRK die **Empfehlungen des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte an Aktionspläne**, wie sie im „Handbook on National Human Rights Plans of Action" formuliert wurden.[7] Es wird empfohlen, dass einem Aktionsplan einerseits ein umfassender Anspruch zugrunde liegen sollte. Der Aktionsplan sollte daher die Umsetzung aller in der UN-BRK enthaltenen Rechte unterstützen und

[6] Prognos AG (2014): Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin.

[7] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (UN-HCHR) (2002): Handbook on National Human Rights Plans of Action, New York, Geneva.

keine Bereiche partiell ausklammern. Andererseits sollen zugleich die Rechte von Frauen, Kindern mit Behinderung und anderen vulnerablen Gruppen, wie schwerst mehrfach behinderte oder taubblinde Menschen, in besonderer Weise beachtet werden.

Weiterhin sollte ein Aktionsplan handlungsorientiert sein. Das heißt, er sollte aufzeigen, wie die derzeitige Situation ist und welche Probleme überwunden werden sollen. Notwendige Maßnahmen sollten konkret benannt werden, ebenso wie die hierfür Verantwortlichen sowie der vorgesehene Zeitrahmen. Es wird angeregt, zwischen kurzfristig erreichbaren Zielen und solchen zu unterscheiden, die erst auf längere Sicht anzustreben sind. Zur Handlungsorientierung eines Aktionsplans zählen zudem ein effektives Maßnahmen-Monitoring und die Evaluation seiner Wirkung in Bezug auf die Vorgaben der UN-BRK.[8]

Aufbauend auf diesen **Empfehlungen** hat die **Monitoring-Stelle** eigene konzeptionelle und inhaltliche Empfehlungen an einen Aktionsplan abgeleitet.[9] Demnach sollte ein Aktionsplan eng an die Konvention rückgebunden sein. Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung sollten als Grundsätze nicht nur bei der Prozessgestaltung, sondern auch beim Aufbau und den Inhalten des Aktionsplans berücksichtigt werden. Als eine wichtige Voraussetzung für die Bestimmung überprüfbarer Ziele wird eine Bestandsaufnahme angesehen. Ebenso wird ein umfassender Ansatz gefordert, d. h. der Aktionsplan sollte keine Bereiche der UN-BRK ausklammern. Zudem sollte ein Aktionsplan klar und überprüfbar sein, d. h. es sollte durch eine spezifische Zielbeschreibung, die Nennung von Fristen und Zwischenzielen feststellbar sein, wie die Umsetzung des Plans fortschreitet. Schließlich gehört nach Auffassung der Monitoring-Stelle auch die Nennung von Verantwortlichkeiten und Vereinbarungen über finanzielle Ressourcen zu dieser Anforderung. Weiterhin leitet die Monitoring-Stelle aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und b der UN-BRK die Pflicht zur Normenprüfung ab.

Wichtige Anhaltspunkte liefern ebenso die Empfehlungen aus der Staatenprüfung des **UN-Fachausschusses in Genf**[10]**.** Der Ausschuss empfiehlt, „dass die Bundesregierung und alle Länder- und Kommunalregierungen übergreifende Aktionspläne aufstellen, die auf den Menschenrechten beruhen und von einem klaren Behinderungsbegriff ausgehen und in denen sie angemessene Maßnahmen zur Förderung, zum Schutz und zur Gewährleistung der

8 Prognos AG (2014): Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin, S. 17.

9 Deutsches Institut für Menschenrechte (2010): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Positionen Nr. 2.

10 CRPD (2015): Concluding observations on the initial report of Germany, Genf.

Rechte festlegen, samt Zielvorgaben und Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens."[11]

Ergänzend verweist die Deutsche Monitoring-Stelle in ihrem **Parallelbericht an den UN-Fachausschuss** darauf, dass bei bestehenden Aktionsplänen die Rückbindung an die UN-BRK zu überprüfen ist. „Bei der Fortentwicklung ist dem Menschenrechtsansatz unter Anerkennung der differenzierten staatlichen Verpflichtungen (…) Rechnung zu tragen; die politischen Maßnahmen sind vorrangig dort anzusetzen, wo Rechte besonders bedroht beziehungsweise Menschen in besonders verwundbaren Lebenslagen betroffen sind."[12]

Auf Basis dieser menschenrechtlichen Quellen lässt sich somit zusammenfassend mit Blick auf **Konzeption und Inhalte** ableiten, dass ein Aktionsplan

- eng an den normativen Vorgaben der UN-BRK orientiert sein und sich vollständig mit den dort kodifizierten Menschenrechten beschäftigen sollte,
- Ziele und Maßnahmen auf Basis festgestellter Handlungsbedarfe festlegen sollte,
- handlungsorientiert ausgestaltet sein sollte, also mit spezifischen Zielvorgaben und Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens sowie Festlegungen zu Verantwortlichkeiten und Fristen,
- die Rechte von Frauen, Kindern und anderen vulnerablen Gruppen in besonderer Weise beachten sollte.

2.2 Anforderungen an den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess

Für die Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse des Aktionsplans sind die Artikel 3, 4 und 33 der **UN-BRK** von besonderer Bedeutung. In Artikel 4 ist die Verpflichtung zur engen und aktiven Einbeziehung von Menschen mit Behinderung im Zuge der Umsetzung der UN-BRK festgelegt.[13] Dabei geben die allgemeinen

---

11 CRPD (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, Genf, S.2. Von der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention beauftragte und geprüfte Übersetzung.

12 Deutsches Institut für Menschenrechte (2015): 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, Berlin, S. 9.

13 „Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Umsetzung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein." (Artikel 4, Absatz 3 UN-BKR)

Grundsätze des Artikels 3 konkretere Hinweise darauf, wie der Beteiligungsprozess zu gestalten ist. So sind die Grundsätze der vollen und wirksamen Teilhabe (Artikel 3 Buchstabe c), der Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderung und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit (Artikel 3 Buchstabe d) sowie der Zugänglichkeit (Artikel 3 Buchstabe f) von unmittelbarer Bedeutung.

Artikel 33 der UN-BRK enthält überdies Bestimmungen dazu, wie die Umsetzung der UN-BRK innerstaatlich organisiert und überwacht werden soll. Dabei behandelt Artikel 33 Absatz 1 den staatlichen Auftrag zur Koordinierung des Umsetzungsprozesses über eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen.[14] In Artikel 33 Absatz 2 bestimmt die UN-BRK, dass die Staaten sicherstellen müssen, dass eine Struktur „für die Förderung, den Schutz und die Überwachung" der Umsetzung des Übereinkommens vorhanden ist. Nach Artikel 33 Absatz 3 der UN-BRK ist die Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess einzubeziehen und soll in vollem Umfang daran teilnehmen.

In den **Empfehlungen des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte an Aktionspläne**[15] wird in prozessualer Hinsicht angeregt, dass der Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle bei der Erstellung eines Aktionsplans zukommt. Gleichzeitig sollte eine umfassende staatliche Koordinierung und Gesamtverantwortung gewährleistet sein. Außerdem sollte ein Aktionsplan ein öffentliches Dokument sein, das auch für Menschen mit Behinderung zugänglich ist. Überdies sollte ein Aktionsplan Mechanismen zum Monitoring und zur Evaluation enthalten. Diese sollen zur Planung eines fortgeschriebenen Aktionsplans beitragen.

Die **Empfehlungen der Monitoring-Stelle**[16] betonen die Gesamtverantwortlichkeit des Staates für die Umsetzung der UN-BRK. Somit sollten alle verantwortlichen politischen und gesellschaftlichen Akteure ihre Aktionspläne koordinieren. Im Prozess der Erstellung eines Aktionsplans sollten zudem die Grundsätze der Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung beachtet werden. Überdies sollte ein Aktionsplan aus Sicht der Monitoring-Stelle Mechanismen zur Qualitäts- und Ergebniskontrolle des Aktionsplans insgesamt sowie der einzelnen Maßnahmen enthalten. Auch sollten Festlegungen für seine künftige Fortentwicklung getroffen werden.

---

[14] „Die Vertragsstaaten bestimmen nach Maßgabe ihrer staatlichen Organisation eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang der Durchführung dieses Übereinkommens und prüfen sorgfältig die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus, der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll."

[15] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (UN-HCHR) (2002): Handbook on National Human Rights Plans of Action, New York, Geneva.

[16] Deutsches Institut für Menschenrechte (2010): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Positionen Nr. 2.

In den Empfehlungen aus der Staatenprüfung des **UN-Fachausschusses**[17] in Genf wurde mit Blick auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft explizit angeraten, einen Rahmen für die „inklusive, umfassende und transparente Partizipation von Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten“ zu entwickeln. Überdies wurde problematisiert, dass sich Inhalt und Ausrichtung der Aktionspläne auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene unterscheiden. Der Ausschuss empfiehlt daher, dass die Bundesregierung und alle Länder- und Kommunalregierungen übergreifende Aktionspläne aufstellen.

Um eine sinnstiftende und wirksame Beteiligung zu erreichen, sollten nach dem **Parallelbericht der Deutschen Monitoring-Stelle** an den UN-Fachausschuss die bestehenden Beteiligungsstrategien und -strukturen weiterentwickelt werden. Dabei sollte auf Klarheit über die Rolle und Wirkungsmacht der beteiligten Verbände, Transparenz, zugängliche Kommunikation sowie eine umfassende Beteiligung aller Menschen mit Behinderung geachtet werden.[18]

Mit Blick auf den **Entwicklungs- und Umsetzungsprozess eines Aktionsplans** sollte somit berücksichtigt werden, dass

- die Verantwortung für den Aktionsplan durch eine zentrale staatliche Anlaufstelle wahrgenommen wird,
- der Aktionsplan als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK unabhängig überprüft wird, Umsetzungsstand und Wirksamkeit von Maßnahmen des Aktionsplans erfasst werden sowie Festlegungen für die Fortentwicklung des Aktionsplans getroffen werden,
- der Aktionsplan mit den Aktionsplänen anderer gesellschaftlicher Akteure und politischer Ebenen abgestimmt wird,
- die Zivilgesellschaft (in ihrer Breite) aktiv und umfassend an der Entwicklung, Umsetzung und Fortentwicklung des Aktionsplans partizipieren kann. Bei der Beteiligung sind Transparenz, Rollenklarheit und zugängliche Kommunikation zu gewährleisten.

17 CRPD (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, Genf. Von der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention beauftragte und geprüfte Übersetzung.

18 Deutsches Institut für Menschenrechte (2015): 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, Berlin, S. 9.

3. Konzeption und Maßnahmen des Aktionsplans

In diesem Kapitel wird die inhaltliche Ausgestaltung des Bayerischen Aktionsplans untersucht. Die inhaltliche Analyse erfolgt dabei auf zwei Ebenen: auf Ebene der Gesamtkonzeption des Aktionsplans sowie auf Ebene der Maßnahmen in den 14 Handlungsfeldern. Zentraler Referenzrahmen für die Analyse sind die im vorherigen Kapitel erarbeiteten Empfehlungen an Aktionspläne aus menschenrechtlicher Sicht (vgl. Kapitel 2).

3.1 Konzeption des Aktionsplans

3.1.1 Aufbau und Struktur

Der Bayerische Aktionsplan „enthält die wesentlichen Schwerpunktsetzungen der Bayerischen Staatsregierung bei der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderung."[19] Strukturell gliedert er sich in vier Kapitel sowie einen Maßnahmenkatalog. Im Anfangskapitel werden die Grundsätze und Ziele der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung sowie zentrale, bereits durchgeführte behindertenpolitische Aktivitäten ausgeführt. Im zweiten Kapitel wird die Bedeutung der UN-BRK erläutert. Überdies wird die Sichtweise der Staatsregierung auf das Ziel einer inklusiven Gesellschaft erläutert. Das Kapitel enthält zudem Erläuterungen zum Aktionsplan: Demnach sollen die vorgesehenen Umsetzungsmaßnahmen – wie in Artikel 4 Absatz 2 der UN-BRK[20] vorgesehen – „nach Maßgabe der Finanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Haushalte Schritt für Schritt vorgenommen werden".

Es wird darauf hingewiesen, dass der Aktionsplan keine zeitlichen Vorgaben zur Umsetzung der UN-BRK trifft, aber wo möglich konkrete Zeitpläne benannt werden. Die Ziele des Aktionsplans sollen bei der Umsetzung der UN-BRK in Bayern besonders berücksichtigt werden. Insofern wird der Aktionsplan als zentrales, aber nicht einziges Instrument zur Umsetzung der UN-BRK in Bayern betrachtet.[21]

---

19 Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 8.

20 Der Artikel besagt: „Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen, unbeschadet derjenigen Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen, die nach dem Völkerrecht sofort anwendbar sind."

21 Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 11.

In Kapitel 3 werden die **14 Handlungsfelder** beschrieben. Diese stellen ein grundlegendes Strukturmerkmal des Aktionsplans dar:

1. Bewusstseinsbildung für ein positives Verständnis von Menschen mit Behinderung
2. Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz (BayBGG), seine Verordnungen und gesetzlich geregelten Institutionen (StMAS)
3. Kinder und Jugendliche mit Behinderung
4. Inklusive Bildung
5. Teilhabe am Arbeitsleben
6. Mädchen und Frauen mit Behinderung
7. Menschen mit Behinderung im Alter
8. Ambulante Leistungen
9. Barrierefreiheit und Inklusion
10. Unabhängige Lebensführung und angemessener Lebensunterhalt
11. Gesundheitswesen
12. Selbsthilfe
13. Gleiche Anerkennung vor dem Recht
14. Freiheit vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch

Hinsichtlich des thematischen Zuschnitts der Handlungsfelder fällt auf, dass dieser relativ heterogen ist. Die Überschriften der Handlungsfelder beziehen sich zum Teil auf Lebensbereiche (Handlungsfelder 4, 5), auf Teilgruppen von Menschen mit Behinderung (Handlungsfelder 3, 6, 7), auf übergreifende behindertenpolitische Aufgaben (Handlungsfelder 1, 9), Unterstützungsleistungen und -systeme (Handlungsfelder 8, 10, 11, 12) sowie Einzelartikel der UN-BRK (Handlungsfelder 13, 14). Handlungsfeld 2 thematisiert mit dem Bayerischen Behindertengleichstellungsgesetz ein spezifisches Gesetz, d. h. eher eine Maßnahme zur Umsetzung der UN-BRK.

Die einzelnen Handlungsfelder sind stellenweise nochmals in Themenschwerpunkte untergliedert, die verschiedene Teilaspekte eines Handlungsfelds aufgreifen. Den Bemühungen des StMAS um eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Menschen mit Behinderung ist mit Kapitel 4 ein eigenständiges Kapitel gewidmet.

Die Binnenstruktur der Handlungsfelder (und auch von Kapitel 4) folgt einem gleichbleibenden Aufbau: Bestandsaufnahme, Zielsetzung, Maßnahmen. Durch das abschließende Kapitel „Ziele und Maßnahmen nach Handlungsfeldern“ werden die in Kapitel 3 und

4 umrissenen Handlungsfelder in tabellarischer Form mit Maßnahmen hinterlegt.

Im Rahmen der durchgeführten qualitativen Analysen (Fachgespräch, Workshop) wurde deutlich, dass die beschriebene Struktur des Aktionsplans von Seiten des Focal Point im StMAS sowie der Ressortvertreterinnen und -vertreter grundsätzlich als hilfreich und zweckdienlich bewertet wird. Durch die Handlungsfelder könnten Themen, die in verschiedenen Einzelartikeln der UN-BRK behandelt werden, im Zusammenhang bearbeitet werden. Zudem sei es so leichter möglich, die einzelnen Kapitel des Aktionsplans den Ressorts zuzuordnen. Auch für die Öffentlichkeit sei der Aktionsplan aufgrund seines thematischen Zuschnitts gut nutzbar.

Zusammenfassung

Zusammenfassend erscheinen Aufbau und Struktur des Aktionsplans grundsätzlich transparent und nachvollziehbar. Mit Blick auf Optimierungsmöglichkeiten könnte es zielführend sein, den Zuschnitt der Handlungsfelder stringenter zu gestalten. Eine Möglichkeit wäre, sich hier stärker als bisher an spezifischen Lebenslagen sowie der Lebenslage bestimmter besonders vulnerabler Zielgruppen zu orientieren. Ggf. bietet es sich auch an, Handlungsfelder zusammenzuführen, die bislang nur sehr wenige Maßnahmen umfassen (vgl. Kapitel 3.2).

3.1.2 Bezug zur UN-BRK und vollständige Befassung mit der UN-BRK

Eine grundlegende Empfehlung für einen Aktionsplan ist, dass dieser eng auf die Bestimmungen der UN-BRK Bezug nimmt und sich umfassend und vollständig mit der UN-BRK beschäftigt.

Im Bayerischen Aktionsplan werden die **Bezüge** zur UN-BRK in erster Linie auf Ebene der Handlungsfelder hergestellt. So werden, mit Ausnahme von Handlungsfeld 2, in der Überschrift zu jedem Handlungsfeld ein oder mehrere Artikel der UN-BRK als Bezugspunkt benannt. Stellenweise erfolgt auch eine Zuordnung auf Ebene der Unterkapitel zu den Themenschwerpunkten (insb. in Handlungsfeld 9). Darüber hinaus werden die Bezüge jedoch nicht explizit gemacht. Innerhalb der einzelnen Handlungsfelder erfolgt keine systematische Zuordnung, welche Maßnahmen oder Ziele sich auf welchen Artikel bzw. Unterartikel der UN-BRK beziehen. Auch im Maßnahmenkatalog werden keine Bezüge zu Artikeln der UN-BKR benannt. Ebenso finden in den Bestandsaufnahmen zu den Handlungsfeldern nur stellenweise Einzelbestimmungen der UN-BRK Erwähnung.

Wie vollständig befasst sich der Landesaktionsplan mit der UN-BRK? Die folgende Tabelle gleicht die Artikel der UN-BRK mit den definierten Handlungsfeldern des Aktionsplans ab. Sie vermittelt

einen Eindruck davon, **welche Themen der UN-BRK grundsätzlich im Aufbau des Aktionsplans einen Platz gefunden** haben.[22] Maßgeblich für die Zuordnung der Handlungsfelder sind die in den Überschriften aufgeführten Referenzartikel der UN-BRK.

Tabelle 3-1: Artikel der UN-Behindertenrechtskonvention und ihre thematische Abdeckung durch Handlungsfelder des Aktionsplans

Artikel der UN-BRK	Handlungsfelder im Aktionsplan
Art. 1: Zweck	
Art. 2: Begriffsbestimmungen	
Art. 3: Allgemeine Grundsätze	
Art. 4: Allgemeine Verpflichtungen	• HF1: Bewusstseinsbildung (Abs. 1d) • HF9: Barrierefreiheit und Inklusion (Universelles Design)
Art. 5: Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung	• HF2: Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz (BayBGG), seine Verordnungen und gesetzlich geregelten Institutionen
Art. 6: Frauen mit Behinderungen	• HF6: Mädchen und Frauen mit Behinderung
Art. 7: Kinder mit Behinderungen	• HF3: Kinder und Jugendliche mit Behinderung
Art. 8: Bewusstseinsbildung	• HF1: Bewusstseinsbildung
Art. 9: Zugänglichkeit	• HF9: Barrierefreiheit und Inklusion
Art. 10: Recht auf Leben	
Art. 11: Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen	
Art. 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht	• HF 13: Gleiche Anerkennung vor dem Recht
Art. 13: Zugang zur Justiz	
Art. 14: Freiheit und Sicherheit der Person	
Art. 15: Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe	
Art. 16: Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch	• HF14: Freiheit vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch
Art. 17: Schutz der Unversehrtheit der Person	
Art. 18: Freizügigkeit / Staatsangehörigkeit	
Art. 19: Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft	• HF7: Menschen mit Behinderung im Alter • HF8: Ambulante Leistungen • HF10: Unabhängige Lebensführung und angemessener Lebensunterhalt
Art. 20: Persönliche Mobilität	• HF9: Barrierefreiheit und Inklusion (Verkehrsmittel und Bahnhöfe) • HF11: Gesundheitswesen
Art. 21: Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen	• HF9: Barrierefreiheit und Inklusion (Kommunikation)
Art. 22: Achtung der Privatsphäre	

[22] Eine tiefergehende Analyse der Vollständigkeit der Maßnahmen müsste auf Ebene der einzelnen Maßnahmen und der Einzelbestimmungen der UN-BRK erfolgen. Eine solche Analyse kann im Zug der übergreifenden Analyse des Aktionsplans im Rahmen der Evaluation nicht geleistet werden.

Artikel der UN-BRK	Handlungsfelder im Aktionsplan
Art. 23: Achtung der Wohnung und der Familie	
Art. 24: Bildung	• HF4: Inklusive Bildung • HF5: Teilhabe am Arbeitsleben
Art. 25: Gesundheit	• HF3: Kinder und Jugendliche mit Behinderung • HF8: Ambulante Leistungen • HF11: Gesundheitswesen
Art. 26: Habilitation und Rehabilitation	• HF3: Kinder und Jugendliche mit Behinderung • HF8: Ambulante Leistungen • HF11: Gesundheitswesen
Art. 27: Arbeit und Beschäftigung	• HF5: Teilhabe am Arbeitsleben
Art. 28: Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz	• HF7: Menschen mit Behinderung im Alter • HF10: Unabhängige Lebensführung und angemessener Lebensunterhalt
Art. 29: Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben	• HF12: Selbsthilfe
Art. 30: Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport	• HF9: Barrierefreiheit und Inklusion (Tourismus, Behindertensport, Kultur)
Art. 31: Statistik und Datensammlung	
Art. 32: Internationale Zusammenarbeit	

Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG. HF: Handlungsfeld.

Es zeigt sich eine relativ große Deckungsgleichheit mit den Artikeln der UN-BRK. Nicht explizit aufgegriffen werden, außer den Einstiegsartikeln der UN-BRK (Artikel 1 bis 3), die Artikel 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 22, 23, 31 und 32. Im Aktionsplan findet sich keine Begründung, warum bestimmte Artikel nicht in einer Überschrift benannt werden bzw. ob bestimmte Artikel bewusst nicht aufgegriffen wurden, etwa, weil sie eindeutig in den bundesrechtlichen Regelungsbereich fallen (z. B. Artikel 10, 18, 32).

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Anforderungen an einen Aktionsplan lassen sich somit zwei Optimierungsmöglichkeiten erkennen: Einerseits könnte der Bezug der Ziele und Maßnahmen des Aktionsplans zu den konkreten Artikeln der UN-BRK gestärkt werden. Andererseits könnte deutlicher werden, mit welchen Artikeln sich der Aktionsplan befasst und welche Artikel aus welchem Grund nicht aufgegriffen wurden.

3.1.3 Feststellung von Handlungsbedarfen

In einem Aktionsplan, der sich an den Anforderungen aus menschenrechtlicher Sicht orientiert, sollen Ziele und geeignete Maßnahmen auf Basis festgestellter Handlungsbedarfe festgelegt werden. Diese Empfehlung ist im Bayerischen Aktionsplan insofern konsequent abgebildet, als dass jedes Handlungsfeld ein Unterkapitel zur Bestandsaufnahme enthält.

Ein genauerer Blick in die Bestandsaufnahmen lässt erkennen, dass sich Aufbau und Inhalt der Bestandsaufnahmen zwischen den Handlungsfeldern unterscheiden. Zum Teil werden hier allgemeine Handlungserfordernisse beschrieben (z. B. Handlungsfeld 1), bestehende Gesetze, Landtagsbeschlüsse, Institutionen oder Unterstützungsleistungen erläutert (z. B. Handlungsfeld 2, 3), bereits realisierte Maßnahmen der Staatsregierung beschrieben (z. B. Handlungsfeld 7) und/oder Statistiken oder Studienergebnisse vorgestellt, die über den Stand der Rechtsverwirklichung Auskunft geben (insb. in Handlungsfeldern 5 und 6).

Die Bestandsaufnahmen umfassen in den meisten Handlungsfeldern primär Beschreibungen des Erreichten bzw. Tätigkeitsberichte über bereits umgesetzte Aktivitäten. Nur in einigen Handlungsfeldern werden in der Bestandsaufnahme konkrete Handlungsbedarfe benannt oder abgeleitet (z. B. Handlungsfeld 1, 4, 7, 9). Es wird nur vereinzelt auf die UN-BRK Bezug genommen. Insbesondere wird nicht durchgängig abgeglichen, welche Bestimmungen der UN-BRK bereits erfüllt sind und wo sich noch Handlungsbedarf ergibt.

Zusammenfassung

Um die strategische Ausrichtung des Aktionsplans zu stärken, erscheint es zielführend, in den Bestandsaufnahmen noch konsequenter darzustellen, ob und ggf. wo derzeit mit Blick auf die UN-BRK noch Handlungsbedarf besteht bzw. welche menschenrechtlichen Probleme mit den Maßnahmen des Aktionsplans prioritär angegangen werden sollen.
Zur Feststellung von Handlungsbedarfen bedarf es einer guten Informationsgrundlage. Wichtige Quellen sind hier einschlägige Dokumente wie die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses und Stellungnahmen der Zivilgesellschaft. Handlungsbedarfe lassen sich überdies aus einer systematischen Überprüfung von Normen auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK (Normprüfung) erkennen. Ebenso bedarf es geeigneter statistischer Datenquellen, anhand derer sich die Lebenswirklichkeit bzw. Rechtverwirklichung von Menschen mit Behinderung in Bayern anhand geeigneter menschenrechtlich-orientierter Indikatoren empirisch abbilden lässt. Erste Anhaltspunkte für Inhalte, die die Lebenswirklichkeit und Rechtverwirklichung von Menschen mit Behinderung betreffen, liefern dazu auch die Ergebnisse der Fachtagungen.

3.1.4 Ziele sowie Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens

Als strategisches Umsetzungsinstrument sollten in einem Aktionsplan möglichst überprüfbare Umsetzungsziele formuliert sein. Wie spiegelt sich diese Empfehlung im Bayerischen Aktionsplan wider?

Ziele werden hier auf mehreren Ebenen festgelegt. So werden in den Kapiteln 1 und 2 Ziele formuliert, die als übergreifende Ziele der bayerischen Behindertenpolitik verstanden werden können. Diese Ziele sind:

- Die volle, gleichberechtigte, effektive und nachhaltige Teilhabe in allen Bereichen der Gesellschaft,[23]
- Die Verwirklichung einer inklusiven Gesellschaft bzw. die Gestaltung eines inklusiven Sozialraums. Dieses Ziel wird als „Querschnittsaufgabe des Staates“ sowie als „Auftrag an die gesamte Gesellschaft“ verstanden.[24]

Ein längerer Absatz widmet sich speziell den bestehenden Einrichtungen der Behindertenhilfe, die nach dem Verständnis der Staatsregierung durch das Ziel der Inklusion nicht insgesamt in Frage gestellt werden, sondern aufgefordert sind, sich „im Lichte der Inklusion weiterzuentwickeln hin zu individuellen, bedarfsgerechten und lebensweltbezogenen Angeboten.“[25] Als weitere Zwischenziele auf dem Weg zu einer inklusiven Gesellschaft werden explizit thematisiert:

- alle relevanten gesellschaftlichen Akteure in den Entwicklungsprozess einzubinden,
- eine gut ausgebaute ambulante und wohnortnahe Infrastruktur aufzubauen,
- die Vielfalt von Behinderungsarten zu berücksichtigen sowie
- das Bewusstsein für die Belange von Menschen mit Behinderung zu schärfen.[26]

Neben den Einstiegskapiteln werden auch in den Kapiteln zu den einzelnen Handlungsfeldern an prominenter Stelle Zielsetzungen

---

[23] Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 9.

[24] Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 11.

[25] Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 12.

[26] Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 11-12.

formuliert. In der Regel haben die formulierten Ziele einen übergreifenden Charakter im Sinne von Oberzielen. Sie enthalten Aussagen darüber, was verändert bzw. erreicht werden soll (Zielinhalt). Hingegen fehlen Angaben darüber, wie stark (Zielausmaß) und in welcher zeitlichen Perspektive (Zeitbezug) diese Ziele erreicht werden sollen. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass sich die formulierten Oberziele meist auf mehrere Maßnahmen beziehen, mit denen diese erreicht werden sollen. Besonders auffällig ist dies in Handlungsfeld 5 „Teilhabe am Arbeitsleben". Dort soll das Ziel („Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Primäres Ziel ist die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung am allgemeinen Arbeitsmarkt") durch insgesamt 36 Maßnahmen erreicht werden. Auf Ebene der einzelnen Maßnahmen wird dagegen nicht systematisch beschrieben, welche Teilziele hiermit angestrebt werden. Stellenweise gehen die einzelnen Zielinhalte jedoch aus der Beschreibung der Maßnahmen hervor.[27] Aufgrund der oftmals fehlenden Beschreibung von Teilzielen bleibt unklar, welchen Beitrag die einzelnen definierten Maßnahmen zur Erreichung des übergeordneten Ziels („Teilhabe am Arbeitsleben") leisten sollen. Ebenso ist es so schwierig, Indikatoren abzuleiten, anhand welcher überprüft werden kann, ob die einzelnen Maßnahmen die intendierten Ziele erreicht haben.

Als strategisches Instrument sollte neben den mit einer Maßnahme verfolgten Zielen auch klar sein, welcher Akteur für die Umsetzung einer Maßnahme verantwortlich ist und in welcher Zeit sie umgesetzt werden soll. Zuständigkeit und Laufzeit werden im Bayerischen Aktionsplan systematisch für jede Maßnahme im Maßnahmenkatalog ausgewiesen. Dabei fällt auf, dass im Rahmen des Monitorings angegeben wurde, dass die meisten Maßnahmen keinen konkreten Endzeitpunkt haben und einen „fortlaufenden" Charakter besitzen. Der Focal Point im StMAS sowie die Ressortvertreterinnen und -vertreter verweisen darauf, dass bei den Maßnahmen vielfach bewusst keine konkrete Laufzeit festgelegt wurde. Schließlich handele es sich um Aufgaben, an denen fortwährend weitergearbeitet werden müsse. Mit diesem Argument wird auch eine konkretere Festlegung von Zielen als nicht notwendig und zielführend angesehen. Ziele müssten ohnehin fortlaufend den gesellschaftlichen Veränderungen entsprechend angepasst werden. Oftmals gebe es auch keine geeigneten Indikatoren, um die Zielerreichung einer Maßnahme festzustellen, so beispielsweise bei Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung.

27 „Um die Durchlässigkeit der Werkstätten und die Akzeptanz einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bei werkstattbeschäftigten weiter zu steigern, setzt sich Bayern beim Bund für ein gesetzlich geregeltes Rückkehrrecht in die Werkstatt für den Fall, dass eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt scheitern sollte.", S. 82, „Um von Gewalt betroffenen Frauen mit Behinderung, die zu Hause leben, den Zugang zu Beratungs- und Hilfsangeboten zu erleichtern, (...)", S. 86.

Zusammenfassung

Mit Blick auf die dargelegten Anforderungen an einen Aktionsplan, der sich an den Anforderungen aus menschenrechtlicher Sicht orientiert, erscheint es zielführend, die Handlungsorientierung des Aktionsplans zu stärken. Dies kann gelingen, indem die bisher verwendeten Ziele mit übergreifendem Charakter – soweit möglich und sinnvoll - weiter ausdifferenziert werden. Es sollte – soweit möglich und sinnvoll - deutlich werden, welche konkreten Zielsetzungen mit den einzelnen Maßnahmen verfolgt werden. Dort, wo sinnvoll und sachlich möglich, sollten auch Indikatoren definiert werden, anhand welcher die Zielerreichung festgestellt werden kann. Angesichts der Vielzahl fortlaufender Maßnahmen sollte geprüft werden, inwiefern es möglich ist, diese mit Zwischenzielen zu hinterlegen.

3.2 Strukturelle Merkmale des Maßnahmenkatalogs

Das zentrale Instrument zur Umsetzung der UN-BRK sind die Maßnahmen, die im Maßnahmenkatalog des Aktionsplans beschrieben werden. Der Landesaktionsplan umfasste bei seiner Verabschiedung im Jahr 2013 insgesamt 185 Maßnahmen. Weitere drei Maßnahmen wurden im Rahmen des Monitorings nachgemeldet und drei weitere Maßnahmen gesplittet.

Die Maßnahmen sind in ihren Inhalten und ihrer Reichweite höchst verschieden. Außerdem gibt es Unterschiede darin, wie konkret die Inhalte der Maßnahmen im Aktionsplan beschrieben werden. Während ein Großteil der Maßnahmen klar umrissen ist, werden andere lediglich mit einem Schlagwort benannt, sodass die konkreten Inhalte sowie geplanten Schritte und Instrumente eher vage bleiben.[28]

Wie sich die 191 Maßnahmen über die 14 Handlungsfelder des Aktionsplans verteilen, zeigt Tabelle 3-2. Insgesamt entfallen 61 Prozent aller Maßnahmen auf die drei Handlungsfelder „Barrierefreiheit“ (47 Maßnahmen), „Teilhabe am Arbeitsleben“ (37 Maßnahmen) und „Inklusive Bildung“ (31 Maßnahmen). Den anderen Handlungsfeldern sind weniger Maßnahmen zugeordnet. Einzelne Handlungsfelder umfassen lediglich ein bis drei Maßnahmen.

[28] Beispiele hierfür sind die Maßnahme „Information und Bildung“ S. 83 oder „Barrierefreie Gestaltung des Wohnumfeldes“ S. 90.

Tabelle 3-2: Anzahl der Maßnahmen in den Handlungsfeldern (in absteigender Reihenfolge)

Handlungsfelder	Im Aktions-plan	Neu hinzu-gefügt[29]	Maßnahmen insgesamt	Anteil an allen Maßnahmen
3.9 Barrierefreiheit	46	1	**47**	25%
3.5 Teilhabe am Arbeitsleben	36	1	**37**	19%
3.4 Inklusive Bildung	31		**31**	16%
3.11 Gesundheitswesen	14	1	**14**	8%
3.1 Bewusstseinsbildung	11	2	**12**	7%
3.10 Unabhängige Lebensführung und angemessener Lebensunterhalt	13		**13**	7%
3.7 Menschen mit Behinderung im Alter	10	1	**10**	6%
3.6 Mädchen und Frauen mit Behinderung	5		**5**	3%
3.12 Selbsthilfe	4		**4**	2%
3.13 Gleiche Anerkennung vor dem Recht	4		**4**	2%
3.2 Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz (BAYBGG) seine Verordnungen und gesetzlich geregelten Institutionen	3		**3**	2%
3.8 Ambulante Leistungen	3		**3**	2%
3.3 Kinder und Jugendliche mit Behinderung	2		**2**	1%
4. Finanzielle Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Menschen mit Behinderung	2		**2**	1%
3.14 Freiheit vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch	1		**1**	1%
Gesamt	**185**	**6**	**191**	**100%**

Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention sowie Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2015 sowie Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016.

Im Folgenden wird der Maßnahmenkatalog auf Basis des Maßnahmen-Monitorings anhand struktureller Merkmale beschrieben. Dabei wird auch betrachtet, wie sich die strukturellen Merkmale der Maßnahmen zwischen den Handlungsfeldern unterscheiden.

Federführende Ressorts

Wird betrachtet, welche Ressorts für die einzelnen Maßnahmen verantwortlich sind, lassen sich deutliche Unterschiede erkennen (vgl. Tabelle 3-3): Mehr als die Hälfte der Maßnahmen (50 %) wird federführend vom Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) umgesetzt. Vergleichsweise viele Maßnahmen werden auch vom Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (StMI; 17 %), vom Staatsministerium für Bildung und Kultur, Wissenschaft und Kunst (StMBW; 13 %) und dem Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (StMGP; 9 %) federführend

[29] Sechs Maßnahmen wurden im Rahmen des Monitorings hinzugefügt. Dazu gehören drei neue Maßnahmen, die „nachgemeldet" wurden sowie drei Maßnahmen, die aufgrund verschiedener Zuständigkeiten in jeweils zwei Teilmaßnahmen geteilt wurden (vgl. Kapitel 1.2).

koordiniert. Die anderen Ressorts sind für weniger Maßnahmen verantwortlich, insgesamt sind jedoch alle zehn Staatsministerien mit mindestens einer Maßnahme im Aktionsplan vertreten. Für vier Maßnahmen wurde zudem explizit angegeben, dass die Federführung im Aufgabenbereich aller Ressorts liegt.[30] Dass der größte Anteil der Maßnahmen beim StMAS umgesetzt wird, liegt darin begründet, dass dort innerhalb der Staatsregierung die federführende Zuständigkeit für die Politik für Menschen mit Behinderung angesiedelt ist.

Tabelle 3-3: Federführende Ressorts/Akteure (Mehrfachangaben möglich)

Ressort/Akteur	Anzahl	Anteil an allen Maßnahmen
Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (**StMAS**)	95	50%
Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (**StMI**)	32	17%
Staatsministerium für Bildung und Kultur, Wissenschaft und Kunst (**StMBW**)	24	13%
Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (**StMGP**)	18	9%
Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (**StMFLH**)	8	4%
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (**BMAS**)	6	3%
Staatsministerium der Justiz (**StMJ**)	5	3%
Alle Ressorts	4	2%
Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (**StMWi**)	3	2%
Bayerische Eisenbahngesellschaft (**BEG**)	3	2%
Staatskanzlei (**StK**)	3	2%
Behindertenbeauftragte	2	1%
Staatsinstitut für Frühpädagogik (**IFP**)	2	1%
Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (**StMELF**)	1	1%
Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (**StMUV**)	1	1%
Bezirke	1	1%

Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=191.

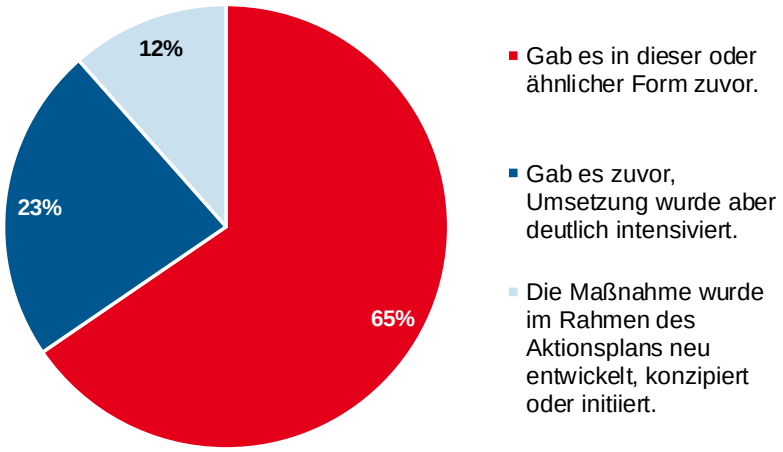
[30] Die Maßnahmen sind „Eine weitere Verbesserung der Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen insbesondere bei der Beschäftigungsquote des Freistaates Bayern wird angestrebt. […]“, die Maßnahme „Integrationsvereinbarungen […]“ sowie „Art. 6c Haushaltsgesetz […]“ im Handlungsfeld „Teilhabe am Arbeitsleben“. Im Handlungsfeld „Bewusstseinsbildung“ zählt dazu die Maßnahme „Jährliche Verleihung des Preises „JobErfolg – Menschen mit Behinderung am Arbeitsplatz“ am Welttag der Menschen mit Behinderung (3.12.). […]“

In der Regel konzentrieren sich die Zuständigkeiten der federführenden Ressorts auf einzelne Handlungsfelder. Beispielsweise gehören 27 der 32 Maßnahmen unter Federführung des StMI zum Handlungsfeld „Barrierefreiheit“ und 21 der 24 Maßnahmen unter Federführung des StMBW zum Handlungsfeld „Inklusive Bildung“. Eine Ausnahme bildet das StMAS, das in jedem Handlungsfeld für mindestens eine Maßnahme federführend (mit-)verantwortlich ist.[31] Schwerpunktmäßig konzentrieren sich die Maßnahmen unter Federführung des StMAS jedoch auf das Handlungsfeld „Teilhabe am Arbeitsleben“. 29 der 95 Maßnahmen des StMAS sind diesem Handlungsfeld zugeordnet.

Maßnahmenentwicklung

Etwa zwei von drei Maßnahmen (65 %) gab es bereits vor der Verabschiedung des Aktionsplans in identischer oder ähnlicher Form. Weitere 23 Prozent der Maßnahmen bestanden zwar schon zuvor, allerdings wurde ihre Umsetzung im Rahmen des Aktionsplans intensiviert. 12 Prozent der Maßnahmen (23 Maßnahmen) wurden im Rahmen des Aktionsplans neu entwickelt, konzipiert oder initiiert (vgl. Abbildung 3-1).

Abbildung 3-1: Zeitpunkt der Maßnahmenentwicklung im Verhältnis zur Verabschiedung des Aktionsplans



Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=191.

Die meisten neuen Maßnahmen wurden im Handlungsfeld „Barrierefreiheit“ (5 Maßnahmen) sowie „Gesundheitswesen (3 Maßnah-

[31] Mit Ausnahme des Handlungsfelds „Freiheit vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“, das allerdings nur eine einzige Maßnahme umfasst.

men) und „Inklusive Bildung“ (3 Maßnahmen) entwickelt. Zwei Drittel der neu entwickelten Maßnahmen werden federführend vom StMAS umgesetzt (68 %).

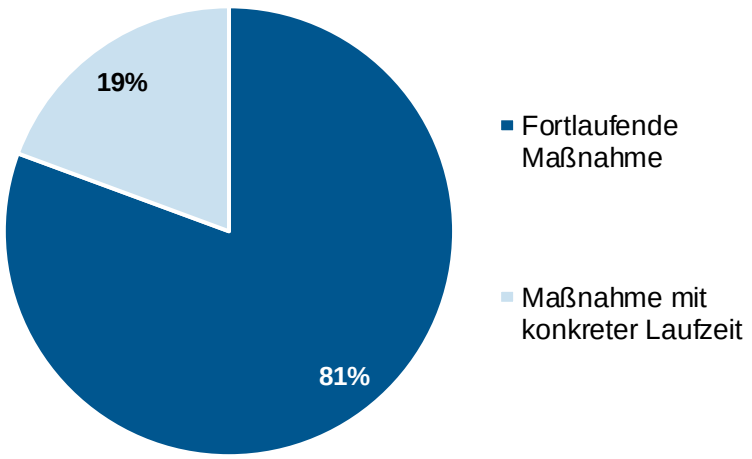
In diesem Kontext wurde von den Ressortvertreterinnen und -vertretern im Rahmen des Ressortworkshops erläutert, dass die Entwicklung von Maßnahmen für den Aktionsplan nur im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel möglich war. Dennoch teilen die Ressortvertreterinnen und -vertreter die Wahrnehmung, dass der Aktionsplan in ihren Ressorts das Bewusstsein für die UN-BRK und die Belange von Menschen mit Behinderung gesteigert habe. Im Zuge seiner Erstellung habe eine Sensibilisierung der Fachabteilungen in den Ressorts stattgefunden.

Laufzeit

Rund 81 Prozent der Maßnahmen haben keinen konkreten Zeitrahmen, sondern sollen fortlaufend umgesetzt werden. Für das restliche Fünftel wurden konkrete Laufzeiten gesetzt, in welchen die Inhalte der Maßnahmen umgesetzt werden sollten bzw. sollen (vgl. Abbildung 3-2).

Werden konkrete Angaben zur Laufzeit von Maßnahmen gemacht, beziehen diese sich überwiegend auf Zeiträume zwischen einem und vier Jahren. In seltenen Fällen wurden längere Zeiträume von bis zu sieben Jahren gewählt. In den meisten Fällen handelt es bei Maßnahmen mit konkreter Laufzeit um Forschungsprojekte, Evaluationen oder Studien sowie Förderprogramme und Modellprojekte.

Abbildung 3-2: Laufzeit der Maßnahmen



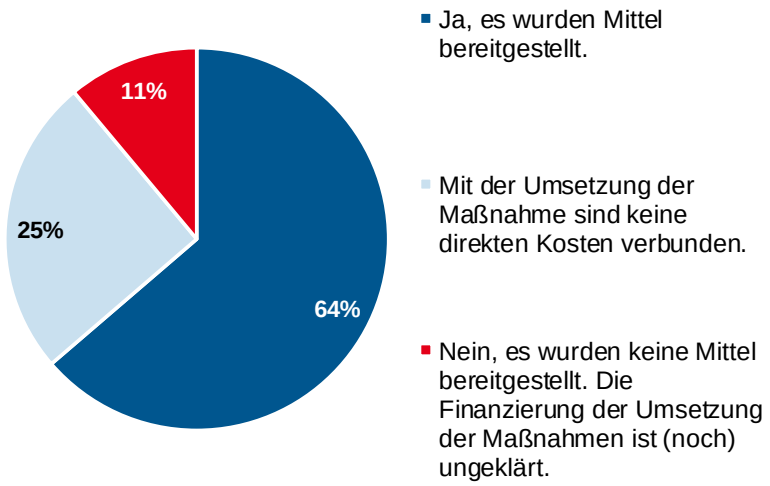
Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=191.

Finanzierung

Für knapp zwei Drittel der Maßnahmen des Aktionsplans (64 %) wurden finanzielle Mittel zur Finanzierung der Maßnahmenumsetzung bereitgestellt. Die meisten dieser Maßnahmen werden vollständig aus originären Haushaltsmitteln des Landes finanziert (41 %). Weitere 39 Prozent der Maßnahmen, für die Mittel bereitgestellt werden, werden anteilig durch Haushaltsmittel des Landes finanziert. Ein Fünftel (20 %) der Maßnahmen wird vollständig über Mittel finanziert, die keine originären Haushaltsmittel sind.[32]

Mit jeder vierten Maßnahme des Aktionsplans (25 %) sind keine direkten Kosten verbunden, sodass keine Mittel bereitgestellt werden müssen. Für 11 Prozent der Maßnahmen, d. h. insgesamt 21 Maßnahmen, wurden nach Angaben der Maßnahmenverantwortlichen noch keine Mittel im Haushalt bereitgestellt (vgl. Abbildung 3-3).

Abbildung 3-3: Finanzierung der Maßnahmen



Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=190. Für eine weitere Maßnahme wurde hierzu keine Angabe gemacht.

Kerninhalte der Maßnahmen

Das inhaltliche und methodische Spektrum der Maßnahmen ist sehr weit. Werden die Maßnahmen zu Kategorien zusammengefasst, so geht es bei knapp einem Viertel aller Maßnahmen (23 %) im weiteren Sinne um die Schaffung, Überarbeitung oder Prüfung von Gesetzen oder Verordnungen. Häufig vertreten sind im Aktionsplan darüber hinaus auch Maßnahmen, die sich der Entwicklung und Umsetzung von Förderprogrammen, Modellprojekten oder Programmen zur Förderung anwendungsbezogener Forschung und Entwicklung (19 %) zuordnen lassen. Maßnahmen der

[32] Zu solchen Mitteln können z. B. Haushaltsmittel des Bundes, Mittel von Stiftungen, Fördervereinen, aus der Ausgleichsabgabe oder aus dem ESF gehören.

Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs (18 %) oder der politischen Überzeugungsarbeit bzw. der Sensibilisierung von Akteuren (18 %) sind ebenfalls häufig vertreten. Vergleichsweise selten haben Maßnahmen im Kern das Ziel, Forschungsprojekte, Evaluationen oder Studien zu fördern oder zu begleiten (3 %) (vgl. Tabelle 3-4).

Tabelle 3-4: Inhaltlicher Kern der Maßnahmen (dabei konnten pro Maßnahme bis zu 2 Angaben gewählt werden)

Inhaltlicher Kern der Maßnahme	Anzahl	Anteil an allen Maßnahmen
Schaffung / Überarbeitung / Prüfung der Umsetzung von Gesetzen oder Verordnungen	44	23%
Entwicklung / Umsetzung von Förderprogrammen, Modellprojekten oder Programmen zur Förderung anwendungsbezogener Forschung und Entwicklung	36	19%
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs (z. B. Broschüren, Berichte, Leitfäden, Handreichungen, Informationsveranstaltungen, Wettbewerbe)	34	18%
Politische Überzeugungsarbeit, Sensibilisierung / Anstoß / Appell von Akteuren zur Beschäftigung mit einem Thema	34	18%
Aufbau / Umbau der öffentlichen Infrastruktur (z. B. Barrierefreiheit ÖPNV, Einstellung Schulpersonal etc.)	28	15%
Aufbau / Erweiterung / Förderung / Verbesserung von Beratungsangeboten für Menschen mit Behinderung	28	15%
Erarbeitung / Begleitung der Umsetzung von Konzepten, Strategien, Vereinbarungen oder Aktionsplänen	28	15%
Mitarbeit / fachliche oder finanzielle Unterstützung von Dialogprozessen, Arbeitsgruppen, Runden Tischen	23	12%
Erstellung/ Überarbeitung von Normen, Standards oder (Verwaltungs-) Verfahren und -prozessen, Klärung administrativer Schwierigkeiten	16	8%
Durchführung / Anpassung von Fortbildungen, Schulungen, Lehrplänen	15	8%
Förderung / Begleitung eines Forschungsprojekts, einer Evaluation oder Studie	6	3%

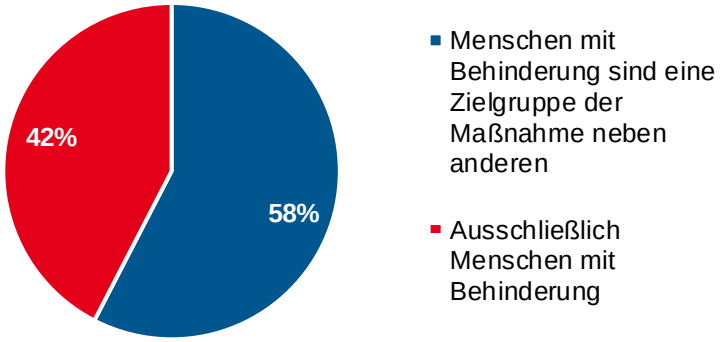
Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=190.

Mit Blick auf die einzelnen Handlungsfelder lassen sich keine inhaltlichen Schwerpunkte erkennen. Die Handlungsfelder bestehen nicht aus homogenen Maßnahmengruppen, sondern umfassen in allen Fällen Maßnahmen mit unterschiedlichen Kerninhalten. Das Handlungsfeld „Inklusive Bildung“ umfasst beispielsweise alle in Tabelle 3-4 genannten Kerninhalte mit mindestens einer Maßnahme.

Zielgruppen

81 Maßnahmen des Landesaktionsplans (42 %) richten sich von ihrer Zielsetzung her ausschließlich und speziell an Menschen mit Behinderung. Bei 110 Maßnahmen (58 %) sind Menschen mit Behinderung dagegen eine Zielgruppe neben anderen Personenkreisen (vgl. Abbildung 3-4).

Abbildung 3-4: Zielgruppe der Maßnahmen



Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=191.

Die Spezifität der Maßnahmen unterscheidet sich dabei erkennbar zwischen den Handlungsfeldern: So richten sich beispielsweise im Handlungsfeld „Teilhabe am Arbeitsleben" 34 der 37 Maßnahmen ausschließlich an Menschen mit Behinderung. Im Handlungsfeld „Gesundheitswesen" adressieren hingegen alle 15 Maßnahmen nicht nur Menschen mit Behinderung, sondern parallel auch andere Zielgruppen.

An einen Aktionsplan wird aus menschenrechtlicher Sicht die Anforderung formuliert, die Rechte von Frauen, Kindern und anderen vulnerablen Gruppen in besonderer Weise zu berücksichtigen (vgl. Abschnitt 2). Daher wurde im Monitoring untersucht, wie viele Maßnahmen spezielle Zielgruppen adressieren. Nach den Ergebnissen richten sich insgesamt 56 Maßnahmen, d. h. mehr als ein Viertel der Maßnahmen des Aktionsplans, an spezifische Zielgruppen. Besonders häufig wurden dabei Maßnahmen entwickelt, die sich (auch) an eine spezielle Altersgruppe wenden (35 Maßnahmen). Insgesamt 27 der 191 Maßnahmen richten sich speziell an Kinder und Jugendliche. Weitere drei Maßnahmen adressieren Erwachsene und sieben Maßnahmen speziell Seniorinnen und Senioren.[33]

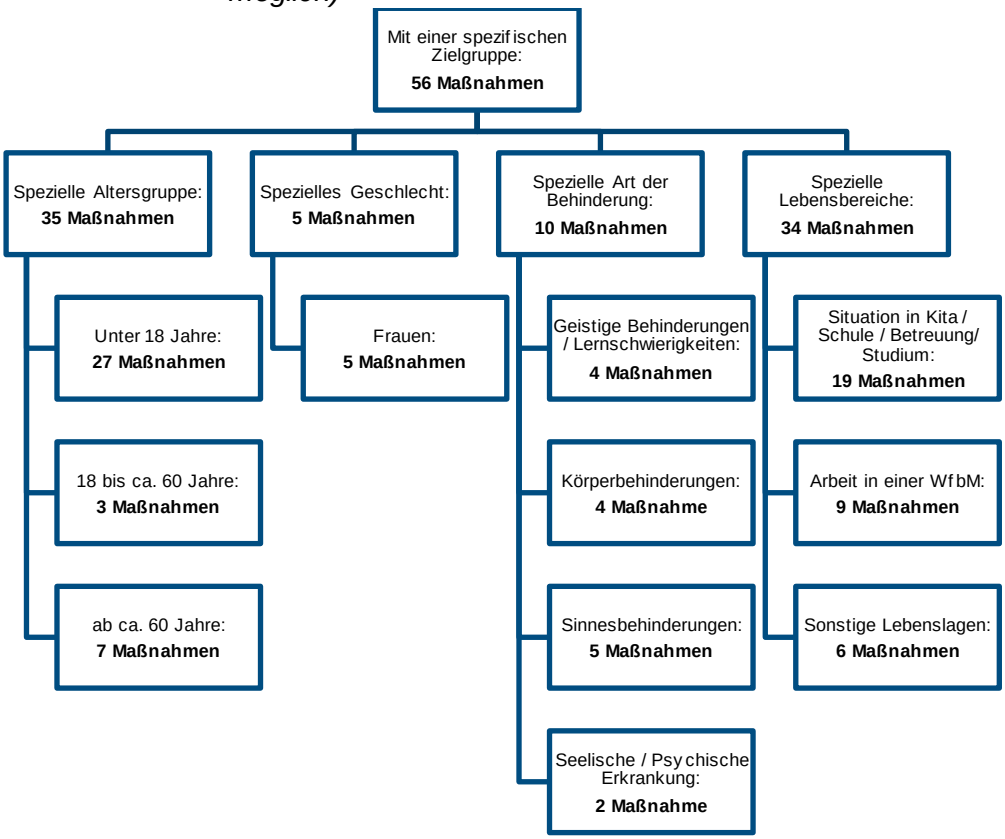
Dreizehn Maßnahmen nehmen Menschen mit einer spezifischen Art der Behinderung in den Fokus. Dazu gehören vier Maßnahmen, die sich an Menschen mit geistiger Behinderung bzw. Lernschwierigkeiten richten. Vier Maßnahmen richten sich insbesondere an Menschen mit einer körperlichen Behinderung, fünf an

[33] Diese Zahl überrascht, da älteren Menschen mit Behinderung ein eigenes Handlungsfeld gewidmet ist, dem insgesamt zehn Maßnahmen zugeordnet sind. Vermutlich handelt es sich bei den hier genannten jedoch aus Sicht der Maßnahmenverantwortlichen vorrangig um Maßnahmen, die sich an ältere Menschen im Generellen richten. Darüber hinaus könnte die vergleichsweise geringe Antwortrate bei dieser Frage ein Grund für die geringe Zahl sein.

Menschen mit Sinnesbehinderung und zwei Maßnahmen an Menschen mit einer psychischen Behinderung.[34]

34 Maßnahmen nehmen Menschen in speziellen Lebensbereichen in den Blick. Besonders häufig wird dabei die Situation in Kindertageseinrichtungen, in Schulen, im informalen Betreuungsbereich oder im Studium berücksichtigt (19 Maßnahmen). Acht Maßnahmen richten sich speziell an Menschen mit Behinderung bei der Arbeit in der WfbM. Sechs weitere Maßnahmen richten sich darüber hinaus an Menschen in besonders vulnerablen Lebenslagen, wie z. B. bei (Langzeit-)Arbeitslosigkeit oder Gewaltbetroffenheit. Darüber hinaus beinhaltet der Aktionsplan fünf Maßnahmen, die sich speziell an Frauen (mit Behinderung) richten.

Abbildung 3-5: Zielgruppen der Maßnahmen (Mehrfachantworten möglich)



Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=155.

[34] Auch hier überrascht die geringe Zahl an Nennungen, bei denen angegeben wurde, dass sich die Maßnahme direkt an Menschen mit einer psychischen Behinderung richtet. Die geringe Antwortrate bei dieser Frage könnte ein Grund für die geringe Zahl sein. Auf Basis des Landesaktionsplans kann begründet vermutet werden, dass mindestens fünf Maßnahmen sich speziell an Menschen mit psychischer Behinderung richten.

Einschätzung der Maßnahmen durch die Ressortvertreterinnen und -vertreter

Im Rahmen des Ressortworkshops wurden die oben dargestellten strukturellen Merkmale der Maßnahmen mit den Ressortverantwortlichen reflektiert. Grundsätzlich wird aus Sicht der Ressortvertreterinnen und -vertreter hinsichtlich der Struktur der Maßnahmen (z. B. Art der Maßnahmen, Zielgruppen, Laufzeiten) kein Anpassungsbedarf wahrgenommen.

Bei der Fortentwicklung gehe es in erster Linie darum, die Maßnahmen anhand der aktuellen fachpolitischen Diskussionen inhaltlich weiterzuentwickeln bzw. zu ergänzen. So sollte etwa das Programm „Bayern barrierefrei" zukünftig im Aktionsplan berücksichtigt werden.[35] Überarbeitungsbedarf ergebe sich überdies aus der Weiterentwicklung von Gesetzen und Normen, die nachvollzogen werden müssten. In diesem Kontext werden die Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses als wichtiger Orientierungspunkt für die inhaltliche Weiterentwicklung des Landesaktionsplans genannt. Der Focal Point im StMAS regt an zu prüfen, inwieweit die in der UN-BRK genannten speziellen (vulnerablen) Zielgruppen stärker als bisher im Aktionsplan abgebildet werden können.

Zusammenfassung

Bei aller inhaltlichen und thematischen Heterogenität lässt sich anhand der strukturellen Merkmale der Maßnahmen im Aktionsplan erkennen, dass die Bayerische Staatsregierung bei der Umsetzung der UN-BRK im eigenen Zuständigkeitsbereich einen besonderen Schwerpunkt auf Aktivitäten in den Bereichen Barrierefreiheit, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik legt.

Die Aktivitäten gehen mehrheitlich vom StMAS aus, da dieses für die Politik für Menschen mit Behinderung innerhalb der Staatsregierung federführend zuständig ist. Gleichzeitig ist es jedoch gelungen, alle Ressorts mit mindestens einer Maßnahme in eigener Federführung am Aktionsplan zu beteiligen. Dies deutet darauf hin, dass alle Ressorts begonnen haben, die Belange von Menschen mit Behinderung in ihren Themenfeldern in den Blick zu nehmen. Auch die Ressortvertreterinnen und -vertreter bestätigen einen Sensibilisierungsprozess, der im Zuge der Erstellung des Aktionsplans angestoßen wurde.

Das Thema vulnerable Zielgruppen (z. B. Frauen, Kinder und andere) spielt – rein quantitativ betrachtet – im bisherigen Maßnahmenkatalog noch eine relativ untergeordnete Rolle. Hier wäre zu prüfen, ob diese Zielgruppen im Zuge einer Weiterentwicklung des

[35] Dieses Programm wurde im Rahmen des Maßnahmen-Monitorings bereits nachgemeldet.

Aktionsplans verstärkt mit spezifischen Maßnahmen adressiert werden sollten.

3.3 Umsetzungsstand und Umsetzungsaktivitäten

3.3.1 Umsetzungsstand

Das Maßnahmen-Monitoring ermöglicht es, den Umsetzungsstand der Maßnahmen der Landesregierung zur Umsetzung der UN-BRK zu dokumentieren. Demnach wurde zum Abfragezeitpunkt (März bis Mai 2016) die Umsetzung von nahezu allen Maßnahmen des Aktionsplans gestartet. Mehr als vier von fünf Maßnahmen (85 %) befinden sich derzeit (noch) in der Umsetzungsphase. 12 Prozent aller Maßnahmen wurden bereits abgeschlossen und vier Maßnahmen wurden bisher noch nicht gestartet. Eine einzelne Maßnahme wird gar nicht umgesetzt oder die Umsetzung wurde abgebrochen (vgl. Tabelle 3-5). Maßnahmen, die bereits abgeschlossen wurden, gehören am häufigsten zum Handlungsfeld „Barrierefreiheit“ (7 Maßnahmen) und „Teilhabe am Arbeitsleben“ (5 Maßnahmen).

Der Grund für den hohen Anteil von Maßnahmen, die sich derzeit in ihrer Umsetzungsphase befinden, liegt vor allem darin, dass viele Maßnahmen einen fortlaufenden Charakter haben. 71 Prozent der Maßnahmen, für die angegeben wurde, dass sie sich derzeit in der Umsetzungsphase befinden, haben keinen konkreten Endzeitpunkt, sondern einen fortlaufenden, prozessualen Charakter (vgl. Kapitel 3.1.4).

Tabelle 3-5: Umsetzungsstand der Maßnahmen[36]

Umsetzungsstatus	Anzahl	Anteil an allen Maßnahmen
Die Umsetzung der Maßnahme wurde gestartet und **läuft noch**.	163	85%
Darunter:		
Maßnahmen ohne konkreten Endzeitpunkt	136	
Maßnahmen, die das Umsetzungsziel noch nicht erreicht haben	36	
Die Umsetzung der Maßnahme wurde bereits **abgeschlossen**.	23	12%
Die Umsetzung der Maßnahme wurde **noch nicht gestartet**.	4	2%
Die Maßnahme wird **nicht umgesetzt** oder die Umsetzung wurde (vorzeitig) **abgebrochen**.	1	1%

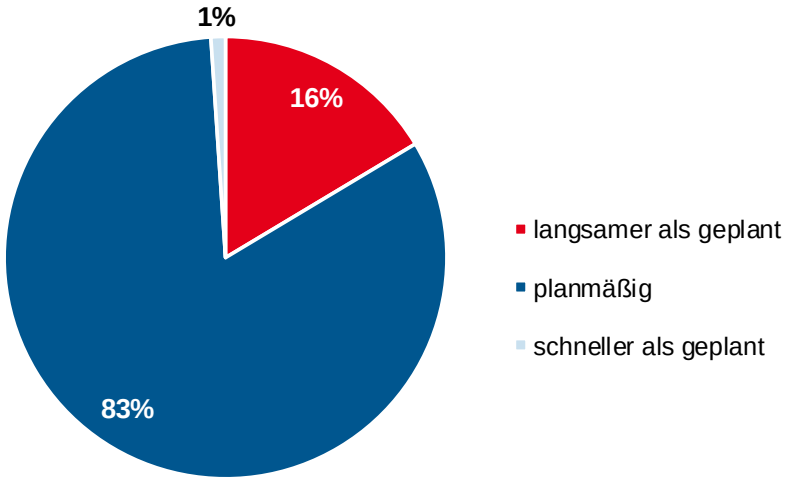
Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=191.

Der bisherige Umsetzungsprozess der Maßnahmen verläuft nach Einschätzung der Maßnahmenverantwortlichen in aller Regel nach Plan. Für 83 Prozent der Maßnahmen wurde angegeben, dass die Umsetzung bisher planmäßig verläuft bzw., sofern die Maßnahme schon abgeschlossen wurde, die Umsetzungsphase planmäßig verlaufen ist. 30 Maßnahmen (16 %) kommen allerdings langsamer als geplant voran. Zwei Maßnahmen werden schneller als ursprünglich geplant umgesetzt (vgl. Abbildung 3-6). Maßnahmen, die derzeit langsamer als ursprünglich geplant umgesetzt werden können, gehören besonders häufig zum Handlungsfeld „Unabhängige Lebensführung und angemessener Lebensunterhalt“ (10 Maßnahmen), „Teilhabe am Arbeitsleben“ (7 Maßnahmen) sowie „Inklusive Bildung“ (4 Maßnahmen).

Von den 31 Maßnahmen, die langsamer als geplant umgesetzt werden, wird für 12 Maßnahmen angegeben, dass bisher noch keine Mittel im Haushalt bereitgestellt wurden.

[36] Ein Vergleich mit den Ergebnissen der ersten Abfrage im Herbst 2015 ergibt, dass sich bei nur wenigen Maßnahmen der Umsetzungsstand geändert hatte. Für eine Maßnahme, die beim ersten Zeitpunkt noch nicht gestartet war, wurde nun die Umsetzungsphase eingeleitet, eine weitere wurde abgeschlossen. Für 2 Maßnahmen wurde 2015 angegeben, dass die Maßnahme bereits abgeschlossen sei, im Jahr 2016 wurde dieser Status geändert und vermerkt, dass die Maßnahme noch laufe. Bei diesen beiden Maßnahmen wurden möglicherweise fehlerhafte Angaben korrigiert, die beim ersten Befragungszeitpunkt gemacht wurden.

Abbildung 3-6: Umsetzungsstand der Maßnahmen im Vergleich zum Zeitplan



Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=189. Bezogen auf alle Maßnahmen, die umgesetzt werden / wurden. Eine weitere Maßnahme wird nicht umgesetzt bzw. wurde abgebrochen und zu einer Maßnahme wurde keine Angabe gemacht.

Im Vergleich zum ersten Erhebungszeitpunkt hat sich der Anteil der Maßnahmen, die langsamer als geplant umgesetzt werden, von 10 Prozent auf 16 Prozent erhöht. 14 Maßnahmen, die beim ersten Erhebungszeitpunkt noch planmäßig umgesetzt wurden, geben nun an, dass sie nun langsamer als geplant vorankommen.

3.3.2 Bisherige und geplante Aktivitäten zur Umsetzung der Maßnahmen seit Verabschiedung des Aktionsplans

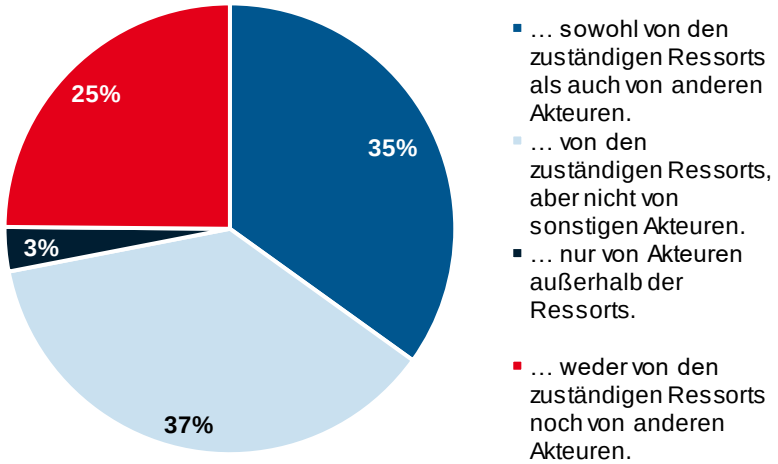
Seit der Verabschiedung des Aktionsplans im März 2013 wurden bei nahezu drei von vier Maßnahmen (71 %) bereits konkrete Aktivitäten zur Umsetzung der Maßnahmen durchgeführt oder solche Aktivitäten sind geplant.

An diesen Aktivitäten sind in den meisten Fällen die zuständigen Ressorts der Landesregierung aktiv beteiligt. Im Rahmen des Monitorings wurde zu 134 Maßnahmen berichtet, dass das oder die zuständigen Ressorts konkrete Aktivitäten zur Umsetzung der Maßnahme durchgeführt oder solche Aktivitäten geplant haben. Häufig sind die Umsetzungsaktivitäten jedoch keine alleinige Aufgabe der Ressorts, sondern hieran ist auch eine Vielzahl weiterer Akteure außerhalb der bayerischen Ministerien beteiligt. So haben, nach Kenntnisstand der Maßnahmenverantwortlichen, bei 61 Maßnahmen neben den Ressorts auch weitere Akteure wie Verbände, Arbeitgeber, Anbieter von Infrastruktur (z. B. Deutsche Bahn), Wissenschaft, der Bund, andere Länder oder die Behindertenbeauftragten Umsetzungsaktivitäten durchgeführt oder geplant.

In fünf Fällen wurde angegeben, dass ausschließlich Akteure außerhalb der bayerischen Ministerien konkrete Aktivitäten geplant / durchgeführt haben.[37] Die genannten Umsetzungsaktivitäten des Ressorts oder weiterer Akteure umfassen dabei ein breites Portfolio von Arbeitsschritten. Dazu gehörte vor allem die Veröffentlichung von (politischen) Appellen, Prüfung und Umsetzung von Gesetzen, die Förderung von Beratungsstellen und Projekten sowie Durchführung von Austauschen, AGs, Workshops, Fortbildungsveranstaltungen etc.

Für 47 Maßnahmen wurde im Monitoring angegeben, dass weder die zuständigen Ressorts Aktivitäten durchgeführt oder geplant haben, noch Aktivitäten von sonstigen Akteuren bekannt seien (vgl. Abbildung 3-7). Der Grund hierfür liegt im Umsetzungsstand der Maßnahmen: 41 der 47 Maßnahmen bestanden in dieser oder ähnlicher Form bereits vor der Verabschiedung des Aktionsplans im März 2013. Für keine dieser Maßnahmen sind den Angaben zufolge zur Weiterführung oder zum Abschluss der Maßnahmen weitere Aktivitäten notwendig. Drei Maßnahmen wurden bisher noch nicht gestartet.

Abbildung 3-7: Bisherige und geplante Aktivitäten zuständiger Ressorts und sonstiger Akteure seit März 2013



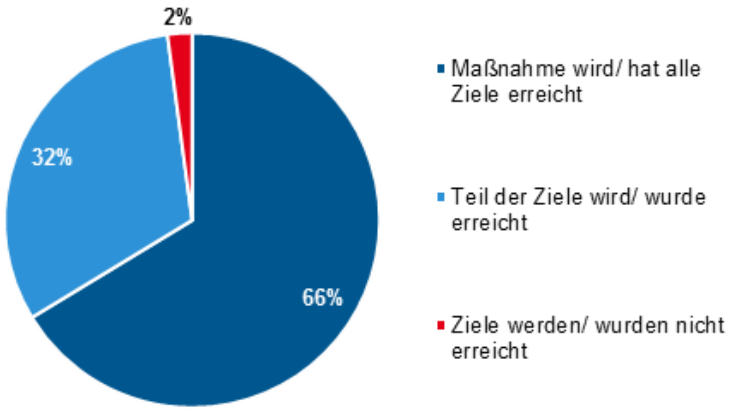
Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=189. Für 2 weitere Maßnahmen wurden hierzu keine Angaben gemacht.

[37] Es ist anzunehmen, dass in der Praxis die Beteiligung von Akteuren außerhalb der Ressorts an der Umsetzung der Maßnahmen noch höher ist. Für 72 Maßnahmen wurde angegeben, dass den Maßnahmenverantwortlichen nicht bekannt sei, ob auch Akteure außerhalb der Ressorts konkrete Aktivitäten durchgeführt oder geplant hätten.

3.3.3 Zielerreichung und Wirkung

Der überwiegende Teil der Maßnahmen des Aktionsplans (66 %) wird aus heutiger Sicht der Maßnahmenverantwortlichen voraussichtlich alle Ziele erreichen, bzw. – sofern die Maßnahme bereits abgeschlossen wurde – hat bereits alle Ziele erreicht. Daneben bestehen weitere 60 Maßnahmen (32 %) die zwar nicht alle Ziele, aber zumindest einen Teil davon erreichen werden oder bereits erreicht haben. Maßnahmen, die nur einen Teil ihrer Ziele erreichen werden, gehören besonders häufig zum Handlungsfeld „Barrierefreiheit“ (16 Maßnahmen), „Teilhabe am Arbeitsplatz“ (9 Maßnahmen) und „Unabhängige Lebensführung und angemessener Lebensunterhalt“ (9 Maßnahmen).

Abbildung 3-8: Aktueller Stand der Zielerreichung der Maßnahmen



Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=190. Für 1 weitere Maßnahme wurde hierzu keine Angaben gemacht.

Zusammenfassung

Die Auswertungen deuten darauf hin, dass die Umsetzung der Maßnahmen im Aktionsplan weitgehend planmäßig verläuft und aktiv durch die jeweils verantwortlichen Akteure vorangetrieben wird. Bei einem Teil der Maßnahmen deuten sich Verzögerungen im Umsetzungsprozess an. Um den Umsetzungsprozess nicht zu gefährden, sollten beschlossene Maßnahmen mit Finanzierungsschwierigkeiten gesondert geprüft werden.

Angesichts der Vielzahl fortlaufender Maßnahmen sollte geprüft werden, inwiefern es möglich ist, diese mit Zwischenzielen zu hinterlegen.

4. Exemplarische Wirkungsanalyse

Nach den Allgemeinen Verpflichtungen der UN-BRK sollen Staaten „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ treffen (Art. 4 Absatz 1a). Dabei können Maßnahmen immer dann als geeignet gelten, wenn sie effektiv dazu beitragen, Umsetzungsdefizite der UN-BRK zu beseitigen (vgl. Kapitel 2.1.).

Mit Blick auf den Aktionsplan lässt sich diese Anforderung auf zwei Ebenen beziehen:

- Als zentrales Strategieinstrument der Landesregierung sollte einerseits der Aktionsplan an sich eine geeignete Maßnahme sein, um die Umsetzung der UN-BRK zu unterstützen. Hier geht es somit um Fragen zur inhaltlichen Ausrichtung des Aktionsplans sowie seines Entstehungs- und Umsetzungsprozesses, wie sie im Mittelpunkt der vorliegenden Evaluation stehen.

- Andererseits sollten auch die im Aktionsplan festgelegten Einzelmaßnahmen insofern geeignet sein, als dass sie dazu beitragen, die mit ihnen angestrebten Ziele zu erreichen. Hier geht es also um Fragen der Wirkung von Maßnahmen, denen sich speziell das folgende Kapitel widmet.

In den 14 Handlungsfeldern des Aktionsplans sind 191 unterschiedliche Maßnahmen festgelegt, mit denen insgesamt 54 übergeordnete Ziele erreicht werden sollen. Inwiefern diese Maßnahmen eine intendierte Wirkung entfalten, lässt sich nicht pauschal beurteilen. Hierzu sind auf die einzelnen Maßnahmen zugeschnittene Evaluationskonzepte sowie Indikatoren zur Wirkungsmessung erforderlich. Weiterhin muss ein ausreichender Zeitraum vergangen sein, damit Maßnahmen überhaupt greifen und Ziele erreicht werden können.

Im Rahmen einer übergreifenden Evaluation des Aktionsplans ist eine solche detaillierte Wirkungsanalyse auf Ebene der Einzelmaßnahmen nicht leistbar. Stattdessen werden im folgenden Kapitel exemplarische Anhaltspunkte für die Wirkung von Maßnahmen des Aktionsplans im Hinblick auf die definierten Ziele in den Handlungsfeldern vorgestellt. Dazu wurde ein zweistufiges Vorgehen gewählt:

- Zum einen wurden für ausgewählte Maßnahmen[38] die zum Berichtszeitpunkt vorliegenden Ergebnisse von Wirkungsanalysen gesichtet und ausgewertet.

- Zum anderen wurden weitere zentrale Maßnahmen des Aktionsplans ausgewählt, für die keine spezifischen Evaluationsstudien vorliegen. Ausgehend von den Zielen dieser Maßnahmen wurden ausgewählte Wirkungsindikatoren definiert, mit denen beschrieben werden kann, ob sich die Teilhabesituation von Menschen mit Beeinträchtigungen im Zeitverlauf verändert hat.

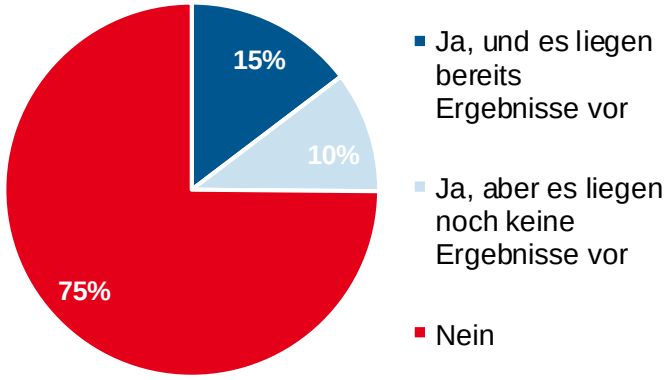
4.1 Auswertung vorliegender Wirkungsanalysen

Im Rahmen des Maßnahmen-Monitorings wurde untersucht, welche Rolle die Evaluation von Maßnahmen grundsätzlich im Bayerischen Aktionsplan spielt: Nach Auskunft der Maßnahmenverantwortlichen ist bei einem Viertel der Maßnahmen vorgesehen, dass diese in Bezug auf ihre Wirkung evaluiert werden. Dies deutet darauf hin, dass Fragen zur Wirkung der Maßnahmen im bestehenden Aktionsplan zwar bereits mitgedacht werden, aber noch nicht systematisch verankert sind. Damit fehlen bei einem Teil der Maßnahmen ggf. Informationen darüber, welche Maßnahmen tatsächlich zur Erreichung der angestrebten Ziele beitragen bzw. in welcher Weise die Maßnahmen weiterentwickelt werden müssten, um effektiver oder effizienter wirken zu können.

Laut Monitoring wurden bei 48 Maßnahmen (25 %) bereits Wirkungsevaluationen durchgeführt oder sind in Planung. Darunter waren zum Berichtszeitpunkt 28 Maßnahmen, für die bereits Evaluationsergebnisse vorliegen. Für weitere 20 Maßnahmen werden Evaluationen folgen. Besonders häufig werden Evaluationen bei Maßnahmen aus den Handlungsfeldern „Teilhabe am Arbeitsleben“ (13 Maßnahmen), „Barrierefreiheit“ (7 Maßnahmen) und „Unabhängige Lebensführung und angemessener Lebensunterhalt“ (7 Maßnahmen) durchgeführt.

[38] Die Auswahl wurde gemeinsam mit den Ansprechpartnern der Ressorts vorgenommen.

Abbildung 4-1: Durchführung von Wirkungsanalysen



Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=191.

Um die Wirkung von Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Umsetzung der UN-BRK bewerten zu können, ist es wichtig, dass in den Evaluationen die Wirkung speziell in Bezug auf Menschen mit Behinderung untersucht wird. Bei etwas mehr als der Hälfte der evaluierten Maßnahmen ist dies der Fall: Die durchgeführten und geplanten Evaluationen untersuchen in 28 Fällen speziell die Wirkung der Maßnahmen auf die Situation von Menschen mit Behinderung.

Evaluationen können intern, durch die zuständigen Ressorts oder andere beteiligte Akteure durchgeführt oder an externe Dienstleister weitergegeben werden. Von den 48 Maßnahmen, die evaluiert werden bzw. wurden, wird die Hälfte von den Ressorts selbst evaluiert. In 13 Fällen wird bzw. wurden externe Dienstleister beauftragt.

Exemplarische Auswertung von Wirkungsanalysen

Werden die vorliegenden Wirkungsanalysen zu den ausgewählten Maßnahmen gesichtet, fällt zunächst auf, dass der Evaluationsbegriff von den Maßnahmenverantwortlichen unterschiedlich ausgelegt wird. Zum Teil wird hierunter verstanden, dass eine Maßnahme, z. B. durch externe Einrichtungen, umfassend wissenschaftlich untersucht wird. Dies ist vor allem bei den langfristigen und ressourcenstarken Maßnahmen bzw. Programmen der Fall. Zum Teil bezieht sich der Begriff der Evaluation auch darauf, dass der Projektfortschritt von den Maßnahmenverantwortlichen beobachtet und dokumentiert oder in Form eines Monitorings überwacht wird.

Im Folgenden werden Ergebnisse zur Wirkung fünf ausgewählter Maßnahmen des Aktionsplans skizziert:

4.1.1 Umsetzung der Bund-Länder-Initiative „Job 4000“ und Kofinanzierung aus bayerischen Mitteln

Handlungsfeld: Teilhabe am Arbeitsleben

Zuständigkeit: StMAS

Laufzeit: 1.1.2007 bis 31.12.2013

Angestrebtes Ziel laut Aktionsplan:

Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Primäres Ziel ist die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung am allgemeinen Arbeitsmarkt.

Kurzbeschreibung der Maßnahme:

Mit dem Programm Job4000 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wurde die Schaffung neuer Arbeitsplätze für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt, die Schaffung neuer betrieblicher Ausbildungsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für schwerbehinderte Jugendliche und die Unterstützung für schwerbehinderte Menschen durch die Integrationsfachdienste gefördert. Die Durchführung des Programms war Aufgabe der Länder und wurde den Integrationsämtern übertragen.

Verantwortlich für die Evaluation/wissenschaftliche Begleitung:

Fachberatung für Arbeits- und Firmenprojekte gGmbH (FAF), der Bundesarbeitsgemeinschaft der Berufsbildungswerke e. V. (BAG BBW) und der Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung e. V. (BAG UB).

Ergebnisse der Evaluation:

Die bundesweite Evaluation kommt zu dem Ergebnis, dass durch das Programm Job4000 in hohen Maßen die angestrebten Zielgruppen erreicht wurden. In der Säule 1 „Beschäftigung“ galt die Zielvorgabe, 1.000 Arbeitsplätze für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen zu schaffen. Tatsächlich wurden bundesweit insgesamt 2.147 Förderungen dokumentiert, was einem Umsetzungsgrad von 214,3 Prozent entspricht. Dabei konnte die wissenschaftliche Begleitung eine hohe Nachhaltigkeit der geförderten Beschäftigungsverhältnisse feststellen. Auch in Bayern wurden die Zielvorgaben deutlich übertroffen. Anstatt den angestrebten 145 Plätzen wurden sogar 223 Plätze gefördert (Umsetzungsgrad: 153,7 %).

Auch in der zweiten Säule des Programms wurde die Zielvorgabe von 500 schwerbehinderten Jugendlichen, die betrieblich ausgebildet werden, um ein Drittel überschritten (Umsetzungsgrad von 133,8 %). Hinsichtlich der Nachhaltigkeit lassen sich auch hier tendenziell positive Ergebnisse festhalten. Eine direkte Übernahme in eine Beschäftigung beim Ausbildungsbetrieb gelang bei etwa der Hälfte der Auszubildenden. Darüber hinaus hat ein Teil der Auszubildenden eine Beschäftigung in einem anderen Betrieb aufgenommen, so dass letztlich mehr als zwei Drittel nach der Ausbildung in Beschäftigung war. Für Bay-

ern zeigen die Evaluationsergebnisse, dass die Zielvorgabe nicht voll erreicht wurde. Insgesamt wurden 62 Ausbildungsplätze für schwerbehinderte Jugendliche geschaffen. Geplant waren 72 Plätze.

Ziel der dritten Säule des Programms war es, schwerbehinderte Menschen – insbesondere Schulabgänger/innen – durch die Unterstützung von Integrationsfachdiensten in sozialversicherungspflichtige Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse zu vermitteln. Auch in dieser Säule wurden deutlich mehr Personen erreicht, als ursprünglich angestrebt (Umsetzungsgrad von 177,6 %). Bei Abschluss des Unterstützungsprozesses konnten mehr als die Hälfte der Personen in sozialversicherungspflichtige Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisse vermittelt werden. Für Bayern zeigt sich: Auch hier wurden die Ziele übererfüllt. Statt den angestrebten 363 Unterstützungen durch Integrationsfachdienste wurden 561 Personen erreicht.

Insgesamt kommt die wissenschaftliche Begleitung zu dem Ergebnis, dass für einen wesentlichen Teil der geförderten Personen eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt ohne Job4000 nicht zustande gekommen wäre und die Maßnahme insofern als zielführend bezeichnet werden kann, um die Teilhabe am Arbeitsleben zu verbessern. In Bayern wurde darüber hinaus nachgewiesen, dass das Programm eine „konkrete Initialwirkung" hatte und flankierende Maßnahmen sowie Sonderprogramme angestoßen wurden.

Quelle: BMAS (2014): Abschlussbericht der Gesamtbetreuung zum Programm Job4000, Berlin.

4.1.2 Modellprojekt „Inklusive Nachmittagsbetreuung" an Regelschulen mit dem Schulprofil Inklusion

Handlungsfeld: Kinder und Jugendliche mit Behinderung

Zuständigkeit: StMAS

Laufzeit: Schuljahr 2013/2014

Angestrebtes Ziel laut Aktionsplan:

Verstärkte Öffnung der Heilpädagogischen Tagesstätten hin zum Gemeinwesen und Weiterentwicklung des Angebots der Heilpädagogischen Tagesstätten parallel zur Weiterentwicklung der Schulen zu inklusiven Einrichtungen.

Kurzbeschreibung der Maßnahme:

Im Rahmen des Modellprojekts wurden an der Grund- und Mittelschule Schrobenhausener Straße in München Konzepte für eine gemeinsame Nachmittagsbetreuung von Kindern mit und ohne Behinderung erprobt. Beide Schulen weisen seit 2012 das Schulprofil Inklusion auf. Im Rahmen des Modellprojekts sollten auch Fragen einer bayernweiten Übertragbarkeit des Modellprojekts Inklusive Nachmittagsbetreuung untersucht werden.

Verantwortlich für die Evaluation/wissenschaftliche Begleitung:

Institut für Fort- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung (IF) der Katholischen Stiftungsfachhochschule München (KSFH).

Ergebnisse der Evaluation:

Die wissenschaftliche Begleitung kommt zu dem Ergebnis, dass die Teilhabe an der inklusiven Nachmittagsbetreuung eine wirksame und individuell angepasste Unterstützungsmaßnahme im sozialen Umfeld (der Schule) darstellt, mit der die schulische und soziale Entwicklung der Kinder mit Behinderung gefördert wird. So biete die inklusive Nachmittagsbetreuung individuelle Förder- und Entwicklungsmöglichkeiten für alle teilnehmenden Kinder. Ebenso schaffe sie einen Handlungsrahmen, innerhalb dessen sich die Kinder frei bewegen sowie erproben können. Als ausschlaggebend für die gelingende Umsetzung des inklusiven Modellprojekts wurde die Haltung der Fachkräfte bzw. des Betreuungspersonals herausgearbeitet.

Quelle: StMAS (2015): Inklusive Nachmittagsbetreuung. Schlussbericht, München.

4.1.3 Möglichkeit der Weiterentwicklung von Förderschulen zu Schulen mit dem Schulprofil Inklusion

Handlungsfeld: Inklusive Bildung

Zuständigkeit: StMBW

Laufzeit: fortlaufende Maßnahme

Angestrebtes Ziel laut Aktionsplan:

Ziel ist eine bestmögliche Einbeziehung behinderter Kinder in das Regelschulsystem und den Lebensalltag wie auch die Förderung des frühzeitigen Verständnisses nicht behinderter Kinder und deren Eltern für behinderte Kinder durch einen unkomplizierten Umgang miteinander. Auch geht es darum, die Förderzentren inklusiv auszurichten.

Kurzbeschreibung der Maßnahme:

Das Miteinander von Schülerinnen und Schülern mit und ohne sonderpädagogischen Förderbedarf soll auch an Förderschulen neue Wege in der Umsetzung von Inklusion eröffnen.

Verantwortlich für die Evaluation/wissenschaftliche Begleitung:

Wissenschaftlicher Beirat Inklusion

Ergebnisse der Evaluation:

Im Rahmen des Forschungsprojekts „B!S - Begleitforschungsprojekt inklusive Schulentwicklung“ wurde in einer Teilstudie der Frage nachgegangen, inwieweit die inklusive Qualität von Schulen messbar ist. Dafür wurde die Qualitätsskala inklusive Schulentwicklung (QU!S) entwickelt und an Schulen mit dem Profil Inklusion erprobt. Insgesamt gab es in Bayern im Schuljahr 2013/2014 114 Schulen mit diesem Profil, 62 nahmen an der Untersuchung teil.

Den teilnehmenden Schulen wird in der Studie auf Basis der QU!S-Skala eine gute Qualität bescheinigt. Die Schulen mit dem Profil Inklusion haben, den Ergebnissen zufolge ihre pädagogische Qualität in sehr positiver Weise entwickelt. Es wird konstatiert, dass die sonderpädagogische Förderung über entsprechende Berichte und Förderpläne in diese Schulen hineingewachsen sei. Der inklusive Unterricht sei intensiv weiterentwickelt worden und es habe sich die Arbeit in multiprofessionellen Teams durchgesetzt. Die Schulen arbeiten am Schulentwicklungskonzept und Schulleben und sind vielfach im jeweiligen Stadtteil vernetzt.

Deutlich wurde im Rahmen der Studie jedoch auch, dass an den besuchten Schulen ein großer Bedarf an Unterstützung und Entlastung bestehe.

Quelle: Ulrich Heimlich, Joachim Kahlert, Reinhard Lelgemann, Erhard Fischer (Hrsg.): Inklusives Schulsystem. Analysen, Befunde, Empfehlungen zum bayerischen Weg. klinkhardt forschung 2016.

4.1.4 Schulversuch „Inklusive berufliche Bildung in Bayern“

Handlungsfeld: Teilhabe am Arbeitsleben

Zuständigkeit: Stiftung Bildungspakt Bayern in Kooperation mit dem StMBW

Laufzeit: ab Schuljahr 2012/2013 für vier Jahre bis zum Schuljahr 2015/16

Angestrebtes Ziel laut Aktionsplan:

Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Primäres Ziel ist die Berufsausbildung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderung am allgemeinen Arbeitsmarkt.

Kurzbeschreibung der Maßnahme:

In den Schuljahren 2012/13 bis 2015/16 wird von der Stiftung Bildungspakt Bayern in Kooperation mit dem StMBW der Modellversuch „Inklusive berufliche Bildung in Bayern“ durchgeführt und evaluiert. In diesem Rahmen werden Konzepte für eine bestmögliche Verwirklichung der Inklusion an beruflichen Schulen in Bayern entwickelt und erprobt. Dabei möchte man die bisher in Bayern eher getrennt agierenden Förderberufsschulen und allgemeinen Berufs- und Berufsfachschulen in ihrer Arbeit stärker zusammenführen, Möglichkeiten der Kooperation zwischen beiden Schulformen voranbringen und die Gelingensbedingungen inklusiver Beschulung untersuchen.

Verantwortlich für die Evaluation/wissenschaftliche Begleitung:

Lehrstuhl für Sonderpädagogik V der Universität Würzburg

Ergebnisse der Evaluation:

Die ersten Ergebnisse der Studie durch die Universität Würzburg weisen auf ein Bündel von Erkenntnissen für die Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Lernbeeinträchtigungen und Verhaltensauffälligkeiten an der allgemeinen Berufs- und Berufsfachschule hin. In Bezug auf die konkrete inklusive berufsbildende Arbeit wird berichtet, dass ein breites Spektrum verfügbarer Professionen schulinterner wie -externer Kooperationspartner eine zentrale Rolle für Schülerinnen und Schüler sowie deren Lehrkräfte hat. Dazu gehören z. B. Sonderpädagogen, Beratungslehrkräfte, Schulpsychologen und Jugendsozialarbeiter. Darüber hinaus bestehe insbesondere bei den Regelschullehrkräften großer Fortbildungsbedarf im sonderpädagogischen Bereich.

Auf Basis der Ergebnisse wurden von den Forscherinnen und Forschern auch Rückschlüsse auf die strukturelle Gestaltung der inklusiven berufsbildenden Schullandschaft gezogen. Bisher besteht in Bayern mit den Förderberufs- und allgemeinen Berufsschulen eine besondere Situation im Bereich der beruflichen Bildung. Sondereinrichtungen für Menschen mit Behinderungen wie die Förderberufsschulen werden im Rahmen der Inklusionsdebatten z. T. als „exkludierend" wahrgenommen. Erste Ergebnisse der Evaluation weisen jedoch darauf hin, dass die Förderberufsschulen eine bedeutsame potenzielle Ressource für die allgemeinen Berufs- und Berufsfachschulen sind.

Die Ergebnisse zeigen, dass es für einen Teil der Schülerinnen und Schüler sinnvoll sei, eine inklusive Beschulung an allgemeinen Berufsschulen zu realisieren. Wichtig sei hierbei eine parallel stattfindende und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattete sonderpädagogische Unterstützung. Allerdings zeige sich auch, dass für eine andere Gruppe von Schülerinnen und Schülern zumindest aktuell das Vorhalten besonderer Beschulungsformen wichtig sei, um ihr Scheitern zu verhindern. Aus Sicht der Forscher sei dabei allerdings noch deutlicher herauszuarbeiten, was (zukunftsorientiert) die besondere Funktion der Förderberufsschulen in diesem Kontext sein könne, was sie (besonders) auszeichne und zu einer potenziell wichtigen Ressource mache, gerade auch im Hinblick auf ihre Rolle im Dualen System und nicht nur in der Berufsvorbereitung.

Quellen: Roland Stein, Stephanie Wagner, Hans-Walter Kranert: Inklusion in der Berufsschule? Erste Ergebnisse aus einem bayernweiten Modellversuch. In: SchulVerwaltung BY 4/2015. Sowie: Roland Stein, Stephanie Wagner, Hans-Walter Kranert: Beschulung junger Menschen mit Lernbeeinträchtigung und Verhaltensauffälligkeiten an allgemeinen Berufsschulen – erste Ergebnisse des bayerischen Modellversuchs.

4.1.5 Neuanschaffung von barrierefreien Linienbussen

Handlungsfeld: Barrierefreiheit

Zuständigkeit: StMI

Laufzeit: fortlaufend

Angestrebtes Ziel laut Aktionsplan:

Die Aufgabenträger haben, im Zusammenwirken mit den örtlichen Verkehrsunternehmen, in ihrer Nahverkehrsplanung die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. (…)

Kurzbeschreibung der Maßnahme:

Der Freistaat Bayern fördert jährlich mit 30 Mio. Euro aus Mitteln des Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (BayGVFG) die Neuanschaffung von barrierefreien Linienbussen der Klassen I, II und A, die § 30d Abs. 4 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZo) entsprechen und mit Rampe (Niederflurbus) oder Hublift (Hochflurbus mit max. 860 mm Fußbodenhöhe) versehen sind. (…)

Verantwortlich für die Evaluation/wissenschaftliche Begleitung:

Internes Monitoring durch das StMI

Ergebnisse der Evaluation:

Die Busförderung wurde in Bayern durch das „Förderprogramm ÖPNV“ vom 14.11.1989 eingeführt. Seit mindestens 01.08.2003 können Zuwendungen nur gewährt werden, wenn das Vorhaben die Belange behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen berücksichtigt und den Anforderungen der Barrierefreiheit möglichst weitreichend entspricht. Fahrzeuge sind bei Neubeschaffung im Rahmen der technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten barrierefrei zu gestalten.

Die Barrierefreiheit ist ein Nebeneffekt der Busförderung. Da seit über zwölf Jahren nur barrierefreie Busse gefördert werden und ein Bus in der Regel acht bis zwölf Jahre im Einsatz ist, trägt die Maßnahme mit dazu bei, dass sich der Anteil barrierefreier Busse in Bayern erhöht. Nach Auskunft des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) liegt der Anteil der besonders barrierefreien Niederflurbusse in Bayern zum 31.12.2014 bei 94 Prozent bei kommunalen Verkehrsunternehmen bzw. 85 Prozent bei privaten Verkehrsunternehmen. Der niedrigere Anteil bei den privaten Verkehrsunternehmen lässt sich dadurch erklären, dass wegen geringerer Fahrleistungen im ländlichen Raum die Fahrzeuge seltener ersetzt werden sowie dort gegenwärtig aufgrund besonderer topografischer Umstände der Einsatz von Niederflurbussen noch nicht überall möglich ist.

Hinsichtlich der Effekte der Busförderung ist zu beachten, dass nicht alle Förderanträge berücksichtigt werden können. Jährlich können ca. 400 Busse vom Freistaat Bayern gefördert werden, das entspricht knapp 4 Prozent der im ÖPNV eingesetzten Busse.

Quelle: Auskunft des StMI.

4.2 Entwicklung und Auswertung zentraler Wirkungsindikatoren

Mit den Maßnahmen im Aktionsplan werden spezifische übergeordnete Ziele verfolgt. Im Folgenden wird daher untersucht, ob und inwieweit diese Ziele erreicht werden. Auf diesem Weg sind zwar keine direkten Rückschlüsse darüber möglich, welche Wirkung bzw. welchen Beitrag die einzelnen Maßnahmen im Aktionsplan zur Zielerreichung geleistet haben. Dennoch entsteht ein Eindruck von der Veränderungsdynamik in einem Handlungsfeld, die vermutlich auch – wenngleich nicht ausschließlich – auf die Behandlung des Themas im Aktionsplan zurückzuführen ist. Darüber hinaus können Rückschlüsse auf mögliche Entwicklungsbedarfe in den Handlungsfeldern gezogen werden.

Um feststellen zu können, ob ein Ziel des Aktionsplans zu einem höheren Maß erreicht wird, bedarf es geeigneter Daten, anhand derer sich entsprechende Veränderungen tatsächlich abbilden lassen. Ebenso muss das jeweilige Ziel so konkret formuliert sein, dass die veränderte Zielerreichung tatsächlich anhand von Indikatoren messbar ist. Unter dieser Prämisse wurden fünf Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel und damit verbundenen Ziele ausgewählt, die im Folgenden betrachtet werden.

4.2.1 Inklusive Bildung: Kindertageseinrichtungen

Die Umsetzung einer inklusiven Bildung bildet einen Schwerpunkt der UN-BRK. Im Bayerischen Aktionsplan hat das Handlungsfeld „Inklusive Bildung“ eine dementsprechend zentrale Stellung und umfasst 31 Maßnahmen in den Bereichen Kindertageseinrichtungen, Schulen, Jugendarbeit, allgemeine Erwachsenenbildung, Hochschule und Studium.

Mit sechs Maßnahmen rund um die **Kindertagesbetreuung** soll darauf hingewirkt werden, „jedem Kind mit Behinderung den Besuch einer wohnortnahen Kindertageseinrichtung zu ermöglichen und es hierbei entsprechend seinen individuellen Bedürfnissen bestmöglich zu fördern.“[39] Um die Wirkung dahingehender Maßnahmen zu prüfen, wird daher untersucht, wie sich die integrativen Kindertageseinrichtungen in Bayern verteilen, wie viele Kinder mit Behinderung insgesamt betreut werden und welche Entwicklung sich im Zeitverlauf zeigt.

Im Jahr 2015 betrug der Anteil integrativer Kindertageseinrichtungen an allen Kindertageseinrichtungen in Bayern 14 Prozent, wäh-

[39] Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 76.

rend der Anteil der betreuten Kinder mit Behinderung an allen Kindern, die in Kindertageseinrichtungen betreut werden, bei 2 Prozent lag.

Im Vergleich der Regierungsbezirke zeigen sich geringe Unterschiede, wenn man den Anteil der Kinder mit Behinderung an allen Kindern, die in Kindertageseinrichtungen betreut werden, als geeigneten Maßstab zugrunde legt. Der jeweilige Anteil schwankt zwischen 2,7 Prozent in Schwaben und 1,6 Prozent in Unterfranken.

Tabelle 4-1: Kinder mit Behinderung und integrative Kindertageseinrichtungen 2015

Regierungsbezirk	Anzahl integrativer Einrichtungen	Anteil an allen Einrichtungen in %	Anzahl betreuter Kinder mit Behinderung in allen Kindertageseinrichtungen	Anteil an allen betreuten Kindern in %
BY insgesamt	**1.237**	**14,1**	**10.146**	**2,0**
Oberbayern	511	14,6	3.945	2,0
Niederbayern	114	17,3	895	2,2
Oberpfalz	85	11,8	764	2,0
Oberfranken	80	10,8	733	1,8
Mittelfranken	145	9,4	1.268	1,7
Unterfranken	80	9,1	765	1,6
Schwaben	222	18,4	1.776	2,7

Quelle: StMAS 2016, basierend auf Werten des KiBiG.web.

Insgesamt gab es im Jahr 2015 in Bayern 1.237 integrative Einrichtungen und 10.146 Kinder mit Behinderung oder von Behinderung bedrohte Kinder, die in allen Kindertageseinrichtungen betreut wurden. Im Vergleich zum Jahr 2007 hat sich sowohl die Anzahl der integrativen Einrichtungen (+142 %) als auch die Anzahl der betreuten Kinder mit Behinderung (+144,5 %) deutlich erhöht.

Tabelle 4-2: Betreute Kinder mit Behinderung insgesamt und integrative Kindertageseinrichtungen in Bayern 2007-2015 (absolut und Veränderung in Prozent)

Jahr	Integrative Einrichtungen		Kinder	
2007	512		4.150	
2008	536		4.814	
2009	661		5.678	
2010	713		6.284	
2011	772		7.307	
2012	864		7.622	
2013	935		8.443	
2014	1.125		9.339	
2015	1.237	**Veränderung: +141,6 %**	10.146	**Veränderung: +144,5 %**

Quelle: StMAS 2016, basierend auf Werten des KiBiG.web.

Bayern hat mit Einführung der kindbezogenen Förderung im Jahr 2006 Maßnahmen eingeleitet, die zu einem spürbaren Ausbau der integrativen Kindertageseinrichtungen geführt haben. Für Kinder mit (drohender) Behinderung ist die kindbezogene Förderung um 350 Prozent erhöht. Das schlägt sich auch in einer steigenden Zahl von Kindern mit (drohender) Behinderung in allen Einrichtungen nieder. Trotzdem besteht weiterhin Entwicklungsbedarf.

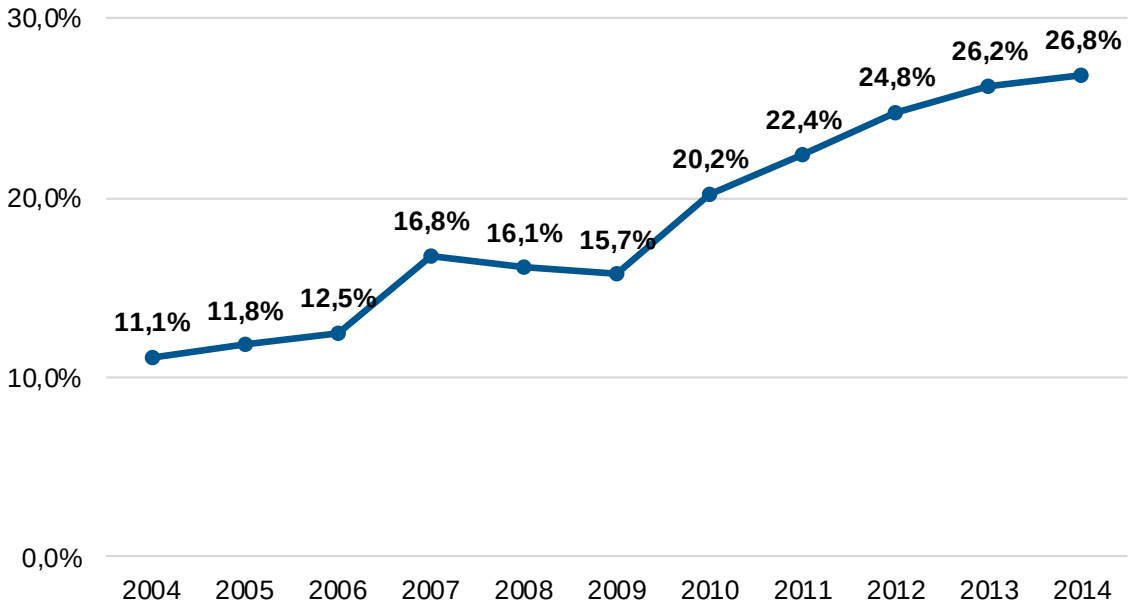
4.2.2 Inklusive Bildung: Schule

Zielsetzung hinter den Maßnahmen, die sich auf den Bereich **Schule** beziehen, ist „eine bestmögliche Einbeziehung behinderter Kinder in das Regelschulsystem und den Lebensalltag wie auch die Förderung des frühzeitigen Verständnisses nicht behinderter Kinder und deren Eltern für behinderte Kinder durch einen unkomplizierten Umgang miteinander.“[40] Um zu prüfen, ob sich die Einbeziehung von Kindern mit Behinderung in das Regelschulsystem verändert hat, wurde untersucht, ob im Zeitverlauf mehr Kinder mit Förderbedarf eine Regelschule besuchen.

Im Jahr 2014 waren insgesamt 19.842 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischer Förderung an allgemeinbildenden Regelschulen in Bayern. Das waren etwa 12 Tsd. Schülerinnen und Schüler mehr als zehn Jahre zuvor. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen mit sonderpädagogischer Förderung ist dementsprechend in den letzten Jahren stark gestiegen. Im Jahr 2004 wurden 11,1 Prozent in den allgemeinen Schulen unterrichtet, der Rest in Förderschulen. 2014 waren es 26,8 Prozent (vgl. Abbildung 4-2).

[40] Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 76-78.

Abbildung 4-2: Inklusionsanteile von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischer Förderung an allgemeinbildenden Regelschulen (2004-2014)



Quelle: KMK (2016): Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2005 bis 2014. Eigene Berechnungen Prognos AG.

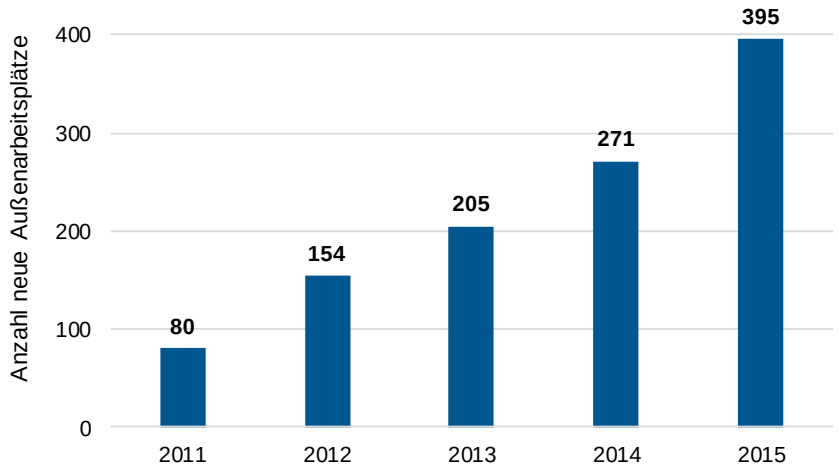
4.2.3 Teilhabe am Arbeitsleben

Um eine umfassende Teilhabe am Arbeitsleben in Bayern zu fördern, wurden 36 Maßnahmen in den Aktionsplan aufgenommen. Stellvertretend für das Handlungsfeld Teilhabe am Arbeitsleben wurde das Förderprogramm für bis zu 600 zusätzliche Außenarbeitsplätze in Werkstätten „Werkstatt inklusiv" betrachtet. Diese Maßnahme soll neben anderen einen Beitrag dazu leisten, dass „die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung am allgemeinen Arbeitsmarkt" gefördert wird.[41] Dazu werden Prämien an Werkstätten ausgezahlt, die neue Einzelaußenarbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt schaffen. Je nach Beschäftigungsumfang beträgt die Prämie bis zu 3.000 Euro.

Bis zum Jahr 2015 wurden über dieses Förderprogramm insgesamt 395 neue Außenarbeitsplätze geschaffen. Jedes Jahr wurden ca. 80 neue Plätze eingerichtet und gefördert. Insofern kann konstatiert werden, dass diese Maßnahme grundsätzlich dahingehend wirkt, die Teilhabe am Arbeitsmarkt weiter zu fördern. Das Ziel, 600 neue Außenarbeitsplätze einzurichten wurde bisher noch nicht erreicht.

[41] Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 80.

Abbildung 4-3: Entwicklung der Außenarbeitsplätze im Programm "Werkstatt inklusiv" (2011 - 2015)



Quelle: Interne Daten des StMAS; Darstellung Prognos AG.

4.2.4 Barrierefreiheit

Im Aktionsplan nimmt das Handlungsfeld Barrierefreiheit eine Sonderstellung ein. Insgesamt wurde jede vierte Maßnahme hier subsummiert. Für Veränderungen im Handlungsfeld Barrierefreiheit wurden für die exemplarische Wirkungsanalyse verschiedene Maßnahmen aus dem Bereich Schienenpersonennahverkehr ausgewählt. Als übergreifendes Ziel ist im Aktionsplan formuliert: „Herstellung von Barrierefreiheit bei Fahrzeugen und baulichen Anlagen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs, insbesondere in Zügen und sonstigen Verkehrsmitteln und Bahnhöfen, auch auf dem Land. Soweit nötig, Nutzung und Weiterentwicklung fahrzeuggebundener Einstiegshilfen.“[42]

Inwiefern es gelungen ist, die Barrierefreiheit im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs zu verbessern, lässt sich am besten anhand der Merkmale von Bahnhöfen dokumentieren. Zahlen, die dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr vorliegen, verdeutlichen eine erhebliche Veränderungsdynamik. Zwischen 2006 und 2013 hat sich die Zahl der vollständig barrierefreien Stationen fast verdoppelt. Bis 2018 wird bei zeitgerechter Umsetzung der Maßnahmen des „Bayern-Paket 2013-2018“ eine Zahl von 420 Stationen angestrebt.

[42] Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 91-92.

Tabelle 4-3: Entwicklung der Barrierefreiheit von Bahnhöfen

Jahr	Zahl der vollständig barrierefreien Stationen	Anteil der Reisenden an allen Reisenden, die an barrierefreien Stationen ein- und aussteigen
2006	200	50%
2013	360	80%
2018	420	86%

Quelle: Die Schätzwerte beruhen auf eigenen Berechnungen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr und auf Daten der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (DB sowie nichtbundeseigene Eisenbahnen).

Diese Zahlen beziehen sich auf die vollständige Barrierefreiheit einer Station mit der Maßgabe, dass Bahnsteige mindestens eine Höhe von 55 cm über Schienenoberkante aufweisen und die Bahnsteige mittels Aufzug oder Rampe barrierefrei erreichbar sind. Wird noch die Zahl der Stationen hinzugerechnet, die zumindest stufenfrei erreichbar sind[43], ergibt sich in Summe aktuell insgesamt ein Anteil von rd. 72 Prozent der Bahnhöfe in Bayern (als Bezugsgröße dienen die ca. 1.000 Bahnhöfe in Bayern).

Die quantitative Entwicklung lässt darauf schließen, dass wirkungsvolle Maßnahmen entwickelt wurden, um die Barrierefreiheit im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs zu verbessern.

4.2.5 Unabhängige Lebensführung und angemessener Lebensunterhalt

Abschließend wird stellvertretend für das Handlungsfeld Unabhängige Lebensführung und angemessener Lebensunterhalt die im Aktionsplan vorgesehene Einführung einer Leistung für taubblinde Menschen betrachtet. Mit der Maßnahme soll laut Aktionsplan erreicht werden, dass „den behinderungsbedingten Mehraufwendungen von taubblinden Menschen (…) Rechnung getragen“ wird.[44]

Inwiefern die behinderungsbedingten Mehraufwendungen tatsächlich adäquat durch das Taubblindengeld abgebildet werden, lässt sich nicht pauschal beantworten. Als Anhaltspunkt dafür, dass die Leistung einen Bedarf trifft, kann ihre umfassende Inanspruchnahme, Bekanntheit und Akzeptanz unter den Anspruchsberechtigten genutzt werden.

Aktuelle Statistiken des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration zur Zahl der Anträge zeigen,

[43] Hierzu zählen Bahnhöfe, bei denen Bahnsteige ohne Barrieren erreichbar sind, auch wenn die Bahnsteige eine geringere Höhe als 55 cm über Schienenoberkante aufweisen.

[44] Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 96.

dass die Leistung zunehmend in Anspruch genommen wird. Zwischen 2013 und 2015 haben sich die Zahlfälle von 114 auf 302 deutlich erhöht.

Tabelle 4-4: Entwicklung der Zahlfälle bei der Inanspruchnahme des Taubblindengeldes, 2013-2015

	2013	2014	2015
Schwaben	22	42	33
Oberfranken	6	17	20
Niederbayern	8	31	35
Oberbayern	27	77	91
Mittelfranken	28	46	48
Oberpfalz	11	28	28
Unterfranken	12	38	47
Gesamt	**114**	**279**	**302**

Quelle: Auskunft des StMAS.

Zusammenfassung

Die Wirkung der im Aktionsplan benannten Einzelmaßnahmen für die Umsetzung der UN-BRK zu erfassen, ist im Rahmen einer übergreifenden Evaluation des Aktionsplans nicht leistbar. Um dennoch einen Einblick in die Umsetzung einer Wirkungsanalyse zu gewinnen, wurde ein exemplarisches Vorgehen gewählt.

Dabei zeigt sich, dass die Analyse der Wirkung von Maßnahmen zwar im Bayerischen Aktionsplan grundsätzlich angelegt ist. Allerdings werden Wirkungsfragen bislang noch nicht systematisch auf Ebene aller Einzelmaßnahmen angegangen. Damit fehlen zum Teil Informationen darüber, ob Maßnahmen überhaupt zur Erreichung der mit ihnen angestrebten Ziele geeignet sind oder wie sie entsprechend weiterentwickelt werden könnten.

Bei der Fortschreibung des Aktionsplans könnte es daher zielführend sein, eine Reflektion über die Wirksamkeit der im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen stärker als bisher zu verankern. Dabei sollte der Aufwand für die Evaluation bzw. Wirkungsanalyse in angemessenem Verhältnis zum finanziellen Umfang der jeweiligen Maßnahme stehen.

Die exemplarisch ausgewählten Wirkungsanalysen auf Basis bereits vorliegender Ergebnisse geben Hinweise darauf, dass im Aktionsplan Maßnahmen festgeschrieben sind, die sich positiv auf die mit ihnen angestrebten Umsetzungsziele auswirken. Auch die exemplarisch betrachteten Indikatoren deuten auf eine deutliche Veränderungsdynamik in den zentralen Handlungsfeldern des Aktionsplans hin.

5. Abstimmungs- und Beteiligungsprozess

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit dem Abstimmungs- und Beteiligungsprozess, der bei der Entwicklung sowie Umsetzung des Aktionsplans erfolgt ist. Zentraler Referenzrahmen sind die eingangs erarbeiteten Anforderungen an einen Aktionsplan (vgl. Kapitel 2).

5.1 Meilensteine im Entstehungsprozess des Aktionsplans

Der Verabschiedung des Aktionsplans der Bayerischen Staatsregierung ist ein über zweijähriger Abstimmungs- und Beteiligungsprozess vorausgegangen. Die wesentlichen Meilensteine lassen sich wie folgt skizzieren:

Die konkrete Arbeit am Aktionsplan begann Mitte 2010. Auf Basis eines vom StMAS erstellten Diskussionspapiers zur Umsetzung der UN-BRK in Bayern wurde ein Austauschprozess mit dem Landesbehindertenrat angestoßen. Hiervon ausgehend stimmte das StMAS Ende 2010/Anfang 2011 gemeinsam mit den Ressorts der Staatsregierung zunächst eine Gliederung und dann einen Entwurf des Aktionsplans ab. Dieser Entwurf wurde am 3. Mai 2011 durch den Ministerrat beschlossen und auf der Internetseite des StMAS zur Diskussion gestellt. Zeitgleich wurde der Entwurf dem Bayerischen Landtag und ca. 140 Verbänden und Organisationen von Menschen mit Behinderung und weiteren gesellschaftlich relevanten Gruppen mit der Möglichkeit der Stellungnahme bis Ende Oktober 2011 übermittelt.

Im Rahmen der ConSozial in Nürnberg veranstaltete das StMAS am 3. November 2011 gemeinsam mit dem Landesbehindertenrat eine Fachtagung zum Entwurf des Aktionsplans, an der ca. 150 Personen teilnahmen. Am 21. Mai 2012 richteten das StMAS und der Landesbehindertenrat eine zweite Fachtagung mit ca. 200 Teilnehmenden in München aus. Dort wurde über eine fortgeschriebene Arbeitsfassung des Entwurfs eines Aktionsplans diskutiert.

In beiden Veranstaltungen wurde in Arbeitsgruppen bzw. offenen thematischen Stationen gearbeitet, die jeweils durch ein Moderationstandem, bestehend aus einer Vertreterin oder einem Vertreter der Selbstvertretungsverbände sowie einer Vertreterin oder einem Vertreter der Ressorts, geleitet wurden. Die Ergebnisse beider Veranstaltungen wurden dokumentiert und im Internet veröffentlicht.

Parallel zu diesen Beteiligungsformaten wurde vom Bayerischen Landtag ein weiterer Beteiligungsprozess eingeleitet: Der Sozialpolitische Ausschuss des Landtags richtete Anfang 2012 einen

Runden Tisch zur Begleitung der Erarbeitung des Bayerischen Aktionsplans ein. Sitzungen fanden am 26. Januar, 10. Mai und 11. Oktober 2012 statt. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen des Runden Tischs wurden dem StMAS am 24. Januar 2013 in Form eines von den sozialpolitischen Sprechern der Fraktionen erstellten Papiers übermittelt. Dem Beschluss des Sozialpolitischen Ausschusses folgend, wurde das Papier anschließend durch die zuständigen Ressorts geprüft. Die Vorschläge konnten zum überwiegenden Teil im Aktionsplan Berücksichtigung finden. Am 7. März 2013 berichtete das StMAS dem Ausschuss ausführlich über den Aktionsplan und die berücksichtigten Vorschläge des Runden Tischs.

Der finale Aktionsplan wurde am 12. März 2013 im Ministerrat beschlossen. Im Anschluss wurde dieser mit einem schriftlichen Bericht dem Landtag zugeleitet und auf der Internetseite des StMAS veröffentlicht. Ein Auszug des Aktionsplans wurde auch in Leichte Sprache übersetzt.

5.2 Steuerung durch das StMAS

Die Steuerung eines Aktionsplans sowohl in der Entstehungs- als auch in der Umsetzungsphase sollte durch eine zentrale staatliche Anlaufstelle (Focal Point) verantwortet werden (vgl. Kapitel 2.2). Diese Aufgabe wurde in Bayern auf das Referat IV 1 „Grundsatzfragen der Wohlfahrtspflege und der UN-Behindertenrechtskonvention“ im StMAS übertragen. Die koordinierende Funktion als staatliche Anlaufstelle (Focal Point der Landesregierung) ist im Geschäftsverteilungsplan des Referats IV 1 unter der Bezeichnung „Grundsatzfragen der UN-BRK“ kenntlich gemacht. Hierfür stehen Personalressourcen im Umfang von ca. 1,5 Vollzeitäquivalenten zur Verfügung.

Im Rahmen der Entwicklungsphase des Aktionsplans hat das Referat IV 1 alle Abstimmungs- und Beteiligungsprozesse mitgestaltet und begleitet. Dabei bestand aus Sicht des Focal Points im StMAS eine Herausforderung darin, dass zunächst noch keine klar formulierten Anforderungen an einen Aktionsplan zur UN-BRK vorlagen, auf die aufgesetzt hätte werden können. Insofern habe man das Verfahren zur Erstellung des Aktionsplans komplett neu entwickeln müssen.

Seit Verabschiedung des Aktionsplans konzentriert sich das Referat im Wesentlichen auf die Umsetzung von Maßnahmen, die im Verantwortungsbereich des StMAS liegen. Die Evaluation wird als erster begleitender Umsetzungsschritt für ein systematisches, ressortübergreifendes Monitoring verstanden.

5.3 Zusammenarbeit mit den Ressorts und anderen Stellen

Im Rahmen der Erstellung und Umsetzung des Aktionsplans arbeitet der Focal Point im StMAS eng mit den anderen Ressorts zusammen. Hierzu wurden in allen Ressorts Ansprechpartnerinnen und -partner festgelegt, die den hausinternen Prozess rund um die UN-BRK koordinieren. Diese Verantwortlichen fungieren oftmals als „inoffizielle Focal Points" der Ressorts; nur vereinzelt wurde die Funktion des Focal Point in einem Geschäftsverteilungsplan formalisiert. Im Bildungs-Ressort wurde eine eigene „Stabsstelle Inklusion" eingerichtet, die die Umsetzung der Ressortmaßnahmen koordiniert und begleitet.

Von den Ansprechpartnerinnen und -partnern der Ressorts werden die gegebenen Rahmenbedingungen grundsätzlich positiv bewertet. Da den Ressorts keine zusätzlichen Mittel für die Koordination bereitgestellt wurden, haben die benannten Ansprechpartnerinnen und -partner die anfallenden Koordinierungstätigkeiten allerdings in der Regel zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben übernommen.

Dies wird jedoch auch nicht als erforderlich angesehen, schließlich sei die Steuerung des Umsetzungsprozesses der Maßnahmen des Aktionsplans eine Aufgabe der jeweils zuständigen Fachabteilungen / -referate. Vor diesem Hintergrund erachten es die Ansprechpartnerinnen und -partner der Ressorts überwiegend nicht als notwendig, die Focal Points in den Ressorts stärker institutionell zu verankern oder personell besser auszustatten. Es besteht vielmehr die Erwartung, dass es für die Fachabteilungen und -referate „im Sinne eines Mainstreamings" zunehmend selbstverständlich wird, die Belange von Menschen mit Behinderung zu berücksichtigen. Mittel- bis langfristig sollte damit der Koordinierungsaufwand für die bisherigen Focal Points in den Ressorts sinken.

Mit Blick auf die Zusammenarbeit der Ressorts mit dem Focal Point im StMAS zeigte sich im Rahmen der Evaluation, dass diese von beiden Seiten als positiv und förderlich für den Erstellungsprozess des Aktionsplans wahrgenommen wird. Die Zusammenarbeit zwischen StMAS und den anderen Ressorts findet dabei im direkten Austausch sowie im Rahmen einer interministeriellen Arbeitsgruppe statt, die in unregelmäßigen Abständen zusammenkommt.

Den Ergebnissen des Fachgesprächs und des Ressortworkshops zufolge haben sich die bestehenden Prozesse in der ressortübergreifenden Zusammenarbeit bewährt. Allerdings wurde von den Ressortverantwortlichen der Wunsch geäußert, die im Erstellungsprozess gebildete interministerielle Arbeitsgruppe auch im Umsetzungsprozess stärker zu nutzen. Es besteht Interesse daran, einen Austausch zwischen den Ansprechpartnerinnen und -partnern in

den Ressorts zu pflegen und fachlichen Input zur UN-BRK zu erhalten. Anstelle von regelmäßigen Terminen sollten Treffen nach Bedarf einberufen und ggf. auch nur einzelne Ressorts eingeladen werden. Es wurde überdies angeregt, die Liste der Ansprechpartnerinnen und -partner in den Ressorts regelmäßig zu aktualisieren und bekannt zu machen, sodass auch der direkte ressortübergreifende Austausch erleichtert wird.

5.4 Koordinierung der Aktivitäten des Bayerischen Aktionsplans mit anderen politischen Aktivitäten

Der Bayerische Aktionsplan beschreibt, welche Schwerpunkte die Bayerische Staatsregierung bei der Umsetzung der UN-BRK setzen will. Die Umsetzung dieser Rechte lässt sich jedoch nicht allein über Aktivitäten im landesrechtlichen Regelungsbereich realisieren. Sie erfordert auch entsprechende Bemühungen auf Ebene des Bundes und der Kommunen. Im Zuge der Staatenprüfung wurde vom UN-Fachausschuss in Genf daher problematisiert, dass sich Inhalt und Ausrichtung der Aktionspläne auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene unterscheiden. Ziel sollte es dagegen sein, dass „die Bundesregierung und alle Länder- und Kommunalregierungen übergreifende Aktionspläne aufstellen“ (vgl. Kapitel 2.2).[45]

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Fachgespräche und des Ressortworkshops der Frage nachgegangen, inwiefern eine Abstimmung mit anderen politischen Aktivitäten stattgefunden hat. Nach Auskunft des Focal Points im StMAS ist im Zusammenhang mit der Erstellung des Aktionsplans soweit möglich auch eine Abstimmung mit dem Bund erfolgt. Als Aktionsplan des Freistaats Bayern sei maßnahmenseitig jedoch klar der Fokus auf Maßnahmen in originärer Zuständigkeit des Landes gelegt worden. Zudem seien Maßnahmen enthalten, bei denen das Land über den Bundesrat auf die Bundespolitik einwirken könne. Hier verweist der Focal Point darauf, dass über die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur UN-Behindertenrechtskonvention ein regelmäßiger Austausch über landes- und bundespolitische Aktivitäten stattfinde. Der Freistaat Bayern wirke zudem an der Erstellung des Staatenberichts mit.

Der Aktionsplan des Freistaats Bayerns wurde ebenfalls mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen abgestimmt, wenngleich er grundsätzlich keine kommunalen Maßnahmen enthalte. Nach Auffassung des Focal Points im StMAS sowie der Ressortvertreterinnen und -vertreter könne der Aktionsplan der Staatsregierung

[45] CRPD (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, Genf. Von der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention beauftragte und geprüfte Übersetzung.

auch nur Maßnahmen umfassen, für die die Staatsregierung selbst verantwortlich sei. Vorgaben für die Kommunen könnten aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung nicht getroffen werden. Allerdings seien im Aktionsplan einige Empfehlungen an die Kommunen zu finden. Zudem waren die Kommunalen Spitzenverbände in die Beteiligungsprozesse zur Erstellung des Aktionsplans eingebunden. Auch die Vereinigung Kommunaler Interessensvertreter von Menschen mit Behinderung in Bayern e. V. (VKIB) war bei den Veranstaltungen vertreten. Mit Blick auf die Kommunen wird die Aufgabe der Staatsregierung primär darin gesehen, zur Bewusstseinsbildung in den Kommunen beizutragen und Anregungen für die Umsetzung der UN-BRK bzw. die Arbeit mit Aktionsplänen zu geben.

5.5 Beteiligung der Zivilgesellschaft

5.5.1 Entstehungsprozess des Aktionsplans

Für Aktionspläne wird empfohlen, dass die Zivilgesellschaft aktiv und umfassend an ihrer Entwicklung, Umsetzung und Fortentwicklung partizipieren kann. Bei der Beteiligung sollten Transparenz, Rollenklarheit und zugängliche Kommunikation gewährleistet sein (vgl. Kapitel 2.2). Wie stellt sich vor dem Hintergrund dieser Empfehlung der Entstehungsprozess des Bayerischen Aktionsplans dar?

Beteiligungsformate und Verfahren

Rückblickend wird das umgesetzte Beteiligungskonzept (Konsultation des Landesbehindertenrats, Stellungnahmen, Fachveranstaltungen, Arbeitsgruppen des Runden Tischs - vgl. Abschnitt 5.1) vom Focal Point beim StMAS als ein Lernprozess beschrieben. Die ursprünglichen Pläne sahen vor, dass die Zivilgesellschaft vorrangig über den Landesbehindertenrat beteiligt wird. Hierzu wurde ein Papier zur Umsetzung der UN-BRK in Bayern erarbeitet und dem Landesbehindertenrat zur Diskussion gestellt (s. o.). Vom Landesbehindertenrat wurde jedoch darauf verwiesen, dass eine breite Beteiligung aller zentralen Verbände stattfinden sollte. Ausgehend von dieser Anforderung wurde das Beteiligungskonzept vom StMAS angepasst und um das Verfahren zur schriftlichen Stellungnahme sowie zwei Beteiligungsveranstaltungen erweitert. Die Teilnahme von 150 bis 200 Personen zeigt, dass hiermit die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft, sich in die Diskussion des Aktionsplans einzubringen, deutlich ausgeweitet wurden.

Im Mittelpunkt der Beteiligungsveranstaltungen stand die konkrete Arbeit mit dem vorliegenden Entwurf des Aktionsplans. Von den teilnehmenden Vertreterinnen und Vertretern der Verbände und

der Ressorts wurden die vorgeschlagenen Maßnahmen gemeinsam diskutiert und hinterfragt, wo weitere Schwerpunkte gesetzt werden sollten. Um den Diskussionsprozess zu unterstützen, wurden Moderationstandems eingesetzt, die jeweils aus einer Vertreterin oder einem Vertreter der Selbstvertretungsverbände sowie einer Vertreterin oder einem Vertreter der Ressorts bestanden.

Die Ergebnisse der Veranstaltungen wurden in Form von Protokollen dokumentiert. Diese Protokolle wurden an die jeweiligen Ressorts zurückgespielt. Auch die eingegangenen 44 Stellungnahmen wurden den Ressorts mit der Bitte um Prüfung weitergereicht.

Parallel zu diesem Prozess fand, wie beschrieben noch eine Beteiligung einzelner Verbände in Form von Arbeitsgruppen des Runden Tischs des Landtags statt. Hieran waren ca. 30 Verbände aktiv beteiligt, die vom Landtag ausgewählt wurden. Auch die hier erarbeiteten Vorschläge wurden geprüft und ggf. im finalen Aktionsplan berücksichtigt.

Sicht der beteiligten Akteure

Wie bewerten die verschiedenen Akteure den erfolgten Beteiligungsprozess? Aus **Sicht des Focal Points beim StMAS** war insbesondere der offene Austausch zwischen Ressorts und Verbänden im Rahmen der beiden Beteiligungsveranstaltungen sehr gewinnbringend. Das Verfahren sei zwar zeitaufwändig, aber durch viel Transparenz und partizipative Elemente geprägt gewesen. Im Rückblick werden die Veranstaltungen als Erfolgsfaktor für die hohe Akzeptanz des Aktionsplans in der Zivilgesellschaft gesehen. Optimierungsmöglichkeiten lägen in erster Linie in einer besseren Verzahnung zwischen den Beteiligungsprozessen der Ressorts und denen des Landtags. Wenngleich die intensive Beteiligung des Landtags an der Entstehung des Aktionsplans grundsätzlich begrüßt wird, habe der parallele Prozess zu zeitlichen Verzögerungen geführt. Aus Sicht des Focal Points beim StMAS wäre eine direktere Beteiligung des Landtags an den bestehenden Partizipationsprozessen vorteilhaft gewesen.

Auch die **Verantwortlichen in den Ressorts** bewerten die gewählten Beteiligungsformate positiv. Sie verweisen darauf, dass in ihren Häusern eine enge Konsultation von Verbänden von Menschen mit Behinderung bereits fest institutionalisiert sei.

Im Rahmen des Ressortworkshops wurde von der **Behindertenbeauftragten** kritisch angemerkt, dass die Ergebnisse der Dialogveranstaltungen zum Teil zu wenig konkret geblieben seien. Da die großen Themen der Behindertenpolitik in Großveranstaltungen besprochen wurden, habe die Zeit gefehlt, in die Tiefe zu gehen. Sie regt an, Dialogveranstaltungen zukünftig nicht für ganz Bayern,

sondern in zwei Regionen durchzuführen. Überdies könnte es hilfreich sein, Arbeitsgruppen zu spezifischen Themen neu einzurichten bzw. – sofern schon vorhanden – aktiv zu nutzen.

Der Entstehungsprozess des Aktionsplans wird auch von der **Zivilgesellschaft** insgesamt positiv bewertet. Dies ergaben die Arbeitsgruppen bei der Fachveranstaltung.[46] Grundsätzlich seien die Formate, über die die Zivilgesellschaft am Entstehungsprozess beteiligt wurde, zweckmäßig und geeignet gewesen.

Kritik übten die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft teilweise an der Kommunikation zu den Beteiligungs- und Umsetzungsprozessen des Aktionsplans. Insgesamt fühlten sie sich zwar gut in den Entstehungsprozess einbezogen, allerdings sei es vielfach nicht nachvollziehbar gewesen, ob und nach welchen Kriterien die Anmerkungen der Zivilgesellschaft in den Aktionsplan aufgenommen wurden. Für sie sei an einigen Stellen nicht transparent gewesen, wie die Ergebnisse der Arbeitsgruppen und Stellungnahmen in den Entstehungsprozess eingegangen wären.

Darüber hinaus wurde von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft darauf hingewiesen, dass nicht alle Gruppen von Menschen mit Behinderung vertreten gewesen wären, insbesondere schwerbehinderte Menschen, Menschen mit kognitiven Einschränkungen und stationär versorgte Menschen mit Behinderung. Für die geringe Präsenz dieser Gruppen gibt es aus ihrer Sicht verschiedene Gründe: Zum einen sei es gerade für diese Personen aufgrund starker Einschränkungen besonders schwierig, sich selbst zu beteiligen. Häufig fehle es in den Prozessen (aus finanziellen Gründen) aber auch an geeigneten barrierefreien Beteiligungsformaten. Dazu gehöre vor allem auch die Kommunikation in Leichter Sprache. Zum anderen fehle es diesen Gruppen möglicherweise auch an geeigneten Interessensvertretungen.

Zukünftig könne man aus der Sicht der Zivilgesellschaft deshalb noch stärker darauf achten, dass die Partizipationsmöglichkeiten transparenter gestaltet werden. Um derzeit selten vertretene Zielgruppen unter den Menschen mit Behinderung erreichen zu können, sollte mehr die Multiplikatorfunktion der aktuellen Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft genutzt werden. Partizipationsformate, Inhalte und Ergebnisse sollten gezielt auf ihre Barrierefreiheit hin überprüft werden.

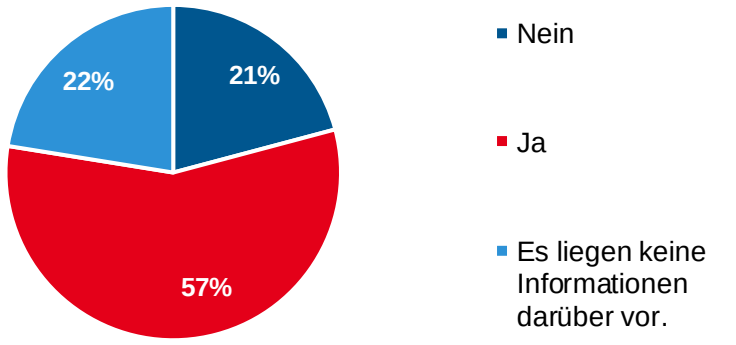
5.5.2 Umsetzungsprozess des Aktionsplans

Anhand des durchgeführten Maßnahmen-Monitorings lässt sich ein Bild davon gewinnen, in welchem Umfang sowie in welcher Art

[46] Detaillierte Ergebnisse der Arbeitsgruppen können in der Tagungsdokumentation eingesehen werden. Die Tagungsdokumentation ist auf der Internetseite des StMAS abrufbar: http://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_internet/behinderung/16_tagungsdokumentation_un_prognos.pdf

und Weise die Zivilgesellschaft aktuell an der Umsetzung der im Aktionsplan niedergeschriebenen Maßnahmen einbezogen und konsultiert wird. Nach Angaben der Maßnahmenverantwortlichen wurde bzw. wird bei mehr als der Hälfte der Maßnahmen (57 %) die Zivilgesellschaft an der Maßnahmenumsetzung beteiligt (vgl. Abbildung 5-1). In den meisten Fällen geschieht dies in Form von Arbeitskreisen, Workshops, Arbeitsgruppen, Beiräten oder Runden Tischen (bei insgesamt 38 Maßnahmen). 20 Maßnahmen stellen die Beteiligung durch Fachgespräche und Interviews sicher, für 19 Maßnahmen wurden Anhörungen und Beratungen durchgeführt. Für zwölf Maßnahmen wurde angegeben, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft durch eine direkte Beteiligung der Behindertenbeauftragten erreicht wird.

Abbildung 5-1: Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung der Maßnahmen



Quelle: Monitoring des Landesaktionsplans Bayern 2016. N=191.

Eine Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung der Maßnahmen findet dabei in allen Handlungsfeldern statt, häufig sogar bei allen Maßnahmen des Handlungsfelds, wie z. B. „Mädchen und Frauen mit Behinderung“ oder „Selbsthilfe“. Anders als etwa auf Bundesebene (z. B. NAP-Ausschuss, Monitoring-Stelle) wurde in Bayern darauf verzichtet, ein eigenes Kontrollgremium zur Überwachung der Umsetzung der UN-BRK einzurichten. Der Landesbehindertenrat habe sich dagegen ausgesprochen, neben den bestehenden Gremienstrukturen ein weiteres Kontrollgremium einzurichten. Aus Sicht des StMAS ist eine eigene Kontrollinstanz auch nicht erforderlich, da das Deutsche Institut für Menschenrechte als Monitoring-Stelle übergreifend zuständig sei.

Im Rahmen der Fachtagung wiesen die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft darauf hin, dass sie an allen Maßnahmen, die sie betreffen, direkt beteiligt werden wollen. Aus ihrer Sicht erfüllen dabei insbesondere die Behindertenbeauftragten auf allen Ebenen eine wichtige Rolle bei der Vertretung der Interessen von

Menschen mit Behinderung. Die Vertreterinnen und Vertreter wünschen sich, dass sie noch stärker an Entscheidungen beteiligt werden wollen, auch wenn die genaue prozessuale Gestaltung dabei schwierig sein könnte.

Zusammenfassung

Die Erstellung und Umsetzung des Bayerischen Aktionsplans umfasste einen mehrstufigen Abstimmungs- und Beteiligungsprozess. Dieser Prozess wurde federführend durch den Focal Point beim StMAS geleitet und beinhaltete Konsultationen der Behindertenbeauftragen, Verbändeanhörungen im Landtag und Fachtage, Runde Tische etc.

Die an dem Erstellungs- und Umsetzungsprozess beteiligten Ressorts bewerten diesen Prozess grundsätzlich positiv. Die Ansprechpartnerinnen und -partner der Ressorts geben an, dass die vorhandenen Rahmenbedingungen angemessen sind. Von ihnen wird der Wunsch geäußert, die interministerielle Arbeitsgruppe im Umsetzungsprozess bei Bedarf wieder stärker zu nutzen. Grundsätzlich besteht weiterhin der Wunsch nach ressortübergreifendem Austausch.

Positiv kann darüber hinaus festgehalten werden, dass der Beteiligungsprozess der Zivilgesellschaft auf Wunsch des Landesbehindertenrats deutlich erweitert wurde. Dadurch wurde es möglich, dass ein breites Spektrum an Vertreterinnen und Vertreter der Verbände direkt beteiligt wurden.

Die mehrstufige Beteiligung der Verbände mit konkreter Arbeit am Entwurf des Aktionsplans wird von den beteiligten Akteuren ebenfalls grundsätzlich positiv beurteilt. Kritikpunkte greifen teilweise fehlende Transparenz im Umgang mit den Eingaben der Zivilgesellschaft auf. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass einige Gruppen unter den Menschen mit Behinderung seltener oder nicht erreicht wurden. Dazu könnten Partizipationsformate, Inhalte und Ergebnisse gezielt auf ihre Barrierefreiheit hin überprüft werden.

Die Auswertungen des Monitorings zeigen, dass die Zivilgesellschaft überwiegend an der Umsetzung der Maßnahmen beteiligt wird. Trotzdem bleibt weiterhin ein Fünftel der Maßnahmen, bei denen keine Beteiligung vorgesehen ist.

6. Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und Handlungsansätze für die Weiterentwicklung des Aktionsplans

Das vorliegende Gutachten untersucht sowohl die inhaltliche Ausgestaltung des Bayerischen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention als auch die Rolle der verschiedenen Akteure sowie die Prozesse während der Entwicklung und bisherigen Umsetzung des Aktionsplans. Das Gutachten beschäftigt sich zudem mit der Frage, inwiefern das Thema Wirkungsanalyse im gegenwärtigen Aktionsplan verankert ist und umgesetzt wird.

Als Referenzrahmen für die Evaluation dienen Anforderungen und Empfehlungen an einen idealtypischen Aktionsplan, die aus menschenrechtlicher, politischer sowie zivilgesellschaftlicher Perspektive formuliert werden (vgl. Kapitel 2). In der Schnittmenge dieser drei Perspektiven lässt sich mit Blick auf die Inhalte ableiten, dass ein Aktionsplan

- eng und vollständig an den Vorgaben der UN-BRK orientiert sein sollte,
- konkrete Handlungsbedarfe festlegen sollte und
- mit spezifischen, überprüfbaren Zielen ausgestattet sein sollte.

Im Entwicklungsprozess sollte berücksichtigt werden, dass

- es eine verantwortliche staatliche Anlaufstelle gibt,
- der Aktionsplan unabhängig überprüft wird und
- die Zivilgesellschaft aktiv und umfassend an der Entwicklung, Umsetzung und Fortentwicklung des Aktionsplans sowie an seiner Überwachung partizipieren kann.

Ziel der Analysen ist es, inhaltliche wie prozessuale Optimierungspotenziale zu ermitteln, die für die Weiterentwicklung des Aktionsplans genutzt werden können. Hierfür kommt ein Methodenmix zur Anwendung (vgl. Kapitel 1.2): Ausgewertet werden einschlägige Dokumente, eine maßnahmenbezogene Statusabfrage bei den Umsetzungsverantwortlichen der Ressorts sowie leitfadengestützte Workshops und Fachgespräche. Außerdem wurde ein Fachtag „Fachveranstaltung zur Weiterentwicklung des Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK in Bayern“ durchgeführt.

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst. Hierauf aufbauend werden Handlungsansätze

benannt, die bei der Weiterentwicklung des Aktionsplans Berücksichtigung finden sollten.

6.1 Inhaltliche Befunde und Handlungsansätze

Aufbau des Aktionsplans

Der Bayerische Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK ist in 14 Handlungsfelder strukturiert, denen 191 Maßnahmen zugeordnet werden; pro Handlungsfeld sind es 1 bis 47 Maßnahmen (vgl. Kapitel 3.1.1).

Im Einzelnen sind die Handlungsfelder folgendermaßen besetzt:

- Barrierefreiheit: 47 Maßnahmen
- Teilhabe am Arbeitsleben: 37 Maßnahmen
- Inklusive Bildung: 31 Maßnahmen
- Gesundheitswesen: 15 Maßnahmen
- Unabhängige Lebensführung und angemessener Lebensunterhalt: 13 Maßnahmen
- Bewusstseinsbildung: 12 Maßnahmen
- Menschen mit Behinderung im Alter: 11 Maßnahmen
- Mädchen und Frauen mit Behinderung: 5 Maßnahmen
- Selbsthilfe: 4 Maßnahmen
- Gleiche Anerkennung vor dem Recht: 4 Maßnahmen
- Bayerisches Behindertengleichstellungs-Gesetz (BAYBGG) seine Verordnungen und gesetzlich geregelten Institutionen: 3 Maßnahmen
- Ambulante Leistungen: 3 Maßnahmen
- Kinder und Jugendliche mit Behinderung: 2 Maßnahmen
- Finanzielle Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Menschen mit Behinderung: 2 Maßnahmen
- Freiheit vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch: 1 Maßnahme

Der thematische Zuschnitt der Handlungsfelder ist heterogen. Die Überschriften beziehen sich auf Lebensbereiche, Teilgruppen von Menschen mit Behinderung, übergreifende behindertenpolitische Aufgaben, Unterstützungsleistungen und –systeme, Einzelartikel der UN-BRK oder in einem Fall auf eine spezifische Maßnahme zur Umsetzung der UN-BRK.

Aufbau und Struktur des Aktionsplans sind überwiegend transparent und nachvollziehbar. Der Zuschnitt der Handlungsfelder gewinnt an Stringenz, wenn er sich stärker als bisher an spezifischen Lebenslagen sowie der Lebenslage bestimmter, besonders vulnerabler Zielgruppen orientiert. Ggf. bietet es sich auch an, Handlungsfelder zusammenzuführen, die bislang nur sehr wenige Maßnahmen umfassen.

Bezug zur UN-BRK

Im Aktionsplan werden die Bezüge zur UN-BRK in der Regel auf Ebene der Handlungsfelder hergestellt (vgl. Kapitel 3.1.2). Hieraus ergibt sich eine umfassende thematische Beschäftigung des Aktionsplans mit den Artikeln der UN-BRK: Rund zwei Drittel der Artikel werden explizit durch den Zuschnitt der Handlungsfelder abgedeckt.

Innerhalb der einzelnen Handlungsfelder erfolgt jedoch keine systematische Zuordnung, welche Maßnahmen oder Ziele sich auf welchen Artikel bzw. Unterartikel der UN-BRK beziehen. Auch fehlt eine Begründung, warum bestimmte Artikel nicht in einer Überschrift benannt werden bzw. ob bestimmte Artikel bewusst nicht aufgegriffen wurden, etwa, weil sie eindeutig in den bundesrechtlichen Regelungsbereich fallen.

Vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Anforderungen an einen Aktionsplan empfiehlt es sich, den Bezug der Ziele und Maßnahmen des Aktionsplans zu den konkreten Artikeln der UN-BRK herzustellen.

Feststellung von Handlungsbedarfen und Zielen

Die Binnenstruktur der Handlungsfelder folgt einem gleichbleibenden Aufbau: Bestandsaufnahme, Zielsetzung, Maßnahmen. Dies entspricht den Anforderungen an einen handlungsorientierten Aktionsplan (vgl. Kapitel 3.1.3 und 3.1.4).

Die Bestandsaufnahmen umfassen in den meisten Handlungsfeldern jedoch primär Beschreibungen des bereits Erreichten bzw. Tätigkeitsberichte. Nur vereinzelt werden konkrete Handlungsbedarfe, auch in Bezug auf die UN-BRK, abgeleitet.

Die Zielformulierungen des Aktionsplans haben in der Regel einen übergreifenden Charakter im Sinne von Oberzielen. Sie enthalten Aussagen darüber, was verändert bzw. erreicht werden soll (Zielinhalt). Hingegen fehlen teilweise Angaben darüber, wie stark (Zielausmaß) und in welcher zeitlichen Perspektive (Zeitbezug) diese

Ziele erreicht werden sollen, und welche Maßnahmen hierfür vorgesehen sind.

Eine konkretere Feststellung von Handlungsbedarfen stärkt die inhaltliche Profilierung des Aktionsplans. Zur Feststellung von Handlungsbedarfen bedarf es einer guten empirischen Informationsgrundlage. Wichtige Quellen sind außerdem die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses sowie Stellungnahmen der Zivilgesellschaft. Handlungsbedarfe lassen sich überdies aus einer systematischen Überprüfung von Normen auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK (Normprüfung) erkennen. Ebenso bedarf es geeigneter statistischer Datenquellen, anhand derer sich die Lebenswirklichkeit bzw. Rechtverwirklichung von Menschen mit Behinderung in Bayern anhand geeigneter menschenrechtlich-orientierter Indikatoren empirisch abbilden lässt.

Die Handlungsorientierung, aber auch die Überprüfbarkeit des Aktionsplans wird gestärkt, indem die bisher verwendeten Ziele mit übergreifendem Charakter weiter ausdifferenziert werden. Es sollte deutlich werden, welche konkreten Zielsetzungen mit den einzelnen Maßnahmen verfolgt werden. Dort, wo sinnvoll und sachlich möglich, sollten auch Indikatoren definiert werden, mit denen die Zielerreichung festgestellt werden kann.

Art und Inhalt der Maßnahmen

Art und Inhalt der Maßnahmen sind breit gefächert (vgl. Kapitel 3.2):

- Knapp ein Viertel aller Maßnahmen (23 %) befasst sich mit der Schaffung, Überarbeitung oder Prüfung von Gesetzen oder Verordnungen.
- Häufig vertreten sind darüber hinaus Förderprogramme, Modellprojekte oder Programme zur Förderung anwendungsbezogener Forschung und Entwicklung (19 %).
- Fast ebenso häufig werden Maßnahmen, die sich der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs (18 %) oder
- der politischen Überzeugungsarbeit bzw. der Sensibilisierung von Akteuren (18 %) zuordnen lassen, umgesetzt.
- Weitere Maßnahmen betreffen Infrastrukturverbesserungen (15 %), Beratungsangebote (14 %), Schulungen, Fortbildungen, Anpassung von Lehrplänen (7 %) und Forschungsprojekte (4 %).

Auch die Handlungsfelder sind in der Regel breit aufgestellt und enthalten Maßnahmen verschiedener Ausrichtungen.

Beteiligung der Ressorts

Alle Ressorts sind mit mindestens einer Maßnahme im Aktionsplan vertreten (vgl. Kapitel 3.2). Dies deutet auf eine breite Sensibilisierung der Landesregierung hin, wobei auch hier – ähnlich wie bei der Besetzung der Handlungsfelder - deutliche Schwerpunkte zu erkennen sind:

Der Großteil der Maßnahmen ist bei dem für Fragen der Behindertenpolitik innerhalb der Staatsregierung federführend zuständigen Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration angesiedelt. Die weiteren Maßnahmen sind bei den übrigen Ressorts verortet, im Schwerpunkt bei den Staatsministerien des Inneren, für Bildung und Wissenschaft und Gesundheit und Pflege.

Zielgruppenbezug

Etwa ein Drittel der Maßnahmen richten sich an spezifische Teilgruppen von Menschen mit Behinderung (vulnerable Gruppen): An Menschen mit spezifischen Beeinträchtigungsarten, Frauen mit Beeinträchtigungen, Kinder oder Ältere (vgl. Kapitel 3.2).

25 Maßnahmen nehmen Menschen mit Behinderung in speziellen Lebensbereichen in den Blick. Besonders häufig wird dabei die Situation in Kindertageseinrichtungen, in Schulen, im informellen Betreuungsbereich oder im Studium berücksichtigt.

Bei 13 Maßnahmen stehen Menschen mit einer spezifischen Art der Behinderung im Fokus.

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist eine Schwerpunktsetzung bei den Zielgruppen eines Aktionsplans durchaus geboten. Als prioritär eingestuft wird z. B. die Befassung mit der Situation vulnerabler Gruppen (z. B. Menschen in geschlossenen Einrichtungen, Taub-Blinde), für die der Staat eine besondere Fürsorgepflicht hat. Im Zuge der Weiterentwicklung des Aktionsplans sollte daher systematisch geprüft werden, welcher Handlungsbedarf hier besteht und welche Maßnahmen geeignet sind, um die Teilhabe von vulnerablen Gruppen zu erreichen, ohne dabei die anderen Gruppen von Menschen mit Behinderung aus dem Blick zu verlieren.

Umsetzungsstand

Die Ergebnisse des Maßnahmen-Monitorings zeigen, dass nahezu alle Maßnahmen sich z. Z. in ihrer planmäßigen Umsetzungsphase befinden (vgl. Kapitel 3.3). Die meisten davon sind Maßnahmen mit fortlaufendem Charakter, für die also kein definiertes Maßnahmenende benannt wird.

Insgesamt zwei Drittel der Maßnahmen wurden in dieser oder ähnlicher Form bereits vor dem Aktionsplan durchgeführt. Ein Drittel konnte aber intensiviert oder neu entwickelt werden, so dass der Aktionsplan hier einen Impuls geben konnte.

Der Maßnahmenfortschritt wird überwiegend positiv bewertet.

Für 21 Maßnahmen wurden allerdings bisher noch keine Mittel zur Verfügung gestellt. Die Erkenntnisse aus dem Monitoring weisen darauf hin, dass eine noch nicht geklärte Finanzierung dazu führen kann, dass sich die Umsetzungsprozesse verzögern.

Für die Vielzahl der fortlaufenden Maßnahmen sollten – soweit möglich und sinnvoll - Zwischenziele hinterlegt werden, damit Umsetzungsfortschritte festzustellen und zu bewerten sind.

Voraussetzung für die Umsetzung der Maßnahmen des Aktionsplans ist die Bereitstellung entsprechender Mittel im Haushalt.

6.2 Wirkungsanalyse von Maßnahmen

Nach Auskunft der Maßnahmenverantwortlichen ist bei einem Viertel der Maßnahmen eine Wirkungsanalyse vorgesehen (vgl. Kapitel 4). Dies deutet darauf hin, dass Fragen zur Wirkung der Maßnahmen im bestehenden Aktionsplan noch nicht systematisch verankert sind. Damit fehlen zum Teil Informationen darüber, welche Maßnahmen tatsächlich zur Erreichung der angestrebten Ziele beitragen bzw. in welcher Weise die Maßnahmen weiterentwickelt werden müssten, um effektiver oder effizienter wirken zu können.

Bei den Maßnahmen, für die Wirkungsanalysen vorgesehen sind, zeigt sich zudem ein uneinheitliches Aufgabenverständnis. Das Spektrum reicht von externen wissenschaftlichen Untersuchungen über Teilnehmerbefragungen bis zu Statusberichten der Maßnahmenverantwortlichen.

Die exemplarisch ausgewählten Wirkungsanalysen auf Basis bereits vorliegender Ergebnisse sind Beispiele für eine gute Evaluationspraxis (vgl. Kapitel 4). Sie geben Hinweise auf eine positive Wirkung der Maßnahmen im Sinne der angestrebten Umsetzungsziele. Auch die exemplarisch betrachteten Indikatoren deuten auf eine deutliche positive Veränderungsdynamik in den zentralen Handlungsfeldern des Aktionsplans hin (vgl. Kapitel 4.2).

Bei der Fortschreibung des Aktionsplans sollte eine Reflektion über die Wirksamkeit der im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen verankert werden. Dabei sollte der Aufwand für die Evaluation bzw. Wirkungsanalyse in angemessenem Verhältnis zum finanziellen Umfang der jeweiligen Maßnahme stehen.

Auf einer maßnahemenübergreifenden Ebene können soziale Indikatoren helfen, Ziele für die verbesserte Teilhabe von Menschen mit Behinderung zu definieren und zu überwachen. Referenz hierfür sind die Sozial- und Teilhabeberichterstattung des Landes Bayern sowie des Bundes.

6.3 Prozessbezogene Befunde und Handlungsansätze

Gesamtverantwortung und Zusammenarbeit zwischen den Ressorts

Mit dem Focal Point im StMAS wurde eine staatliche Anlaufstelle bestimmt, die die Entstehungsphase des Aktionsplans mit den anderen Ressorts und der Zivilgesellschaft steuert. Weiterhin wurden Ansprechpersonen in den anderen Ressorts benannt, die für die Koordination zur Verfügung stehen (vgl. Kapitel 5.2, 5.3 und 5.4). Die so entstandene Struktur setzt nach Auskunft der Beteiligten einen geeigneten und effizienten organisatorischen Rahmen für die Entwicklung und Koordinierung von Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK. Sie verfügt aber nicht über ausreichende Mittel, um fachliche Impulse für die Umsetzung der UN-BRK geben zu können.

Die im Entstehungsprozess des Aktionsplans zwischen den beteiligten Ressorts gefundene Arbeitsstruktur kann für dessen Umsetzung und Weiterentwicklung genutzt werden. Eine durchgängige institutionelle Sichtbarkeit der Focal Points in den Organisationsplänen der Ressorts und eine bessere Ressourcenausstattung stärken diese Strukturen und können dazu beitragen, dass Impulse für die Berücksichtigung behindertenpolitischer Belange aktiv in die Ressorts hineingetragen werden können.

Partizipation

Auf dem Weg zur Verabschiedung des Aktionsplans lagen sieben beteiligungsorientierte Schritte (vgl. Kapitel 5.1): Konsultationen der Behindertenbeauftragten, Verbändeanhörungen im Landtag und Fachtage, Runde Tische etc. Die mehrstufige Beteiligung der Verbände mit konkreter Arbeit am Entwurf des Aktionsplans wird grundsätzlich positiv beurteilt.

Geäußerte Kritik bezieht sich auf die als unzureichend empfundene Transparenz im Umgang mit den Eingaben der Zivilgesellschaft sowie auf die begrenzte Einbeziehung schwer erreichbarer Zielgruppen, insbesondere von Menschen in stationärer Unterbringung.

Der breite, partizipative Ansatz, der im Entstehungsprozess des Aktionsplans umgesetzt wurde, sollte bei seiner Weiterentwicklung beibehalten werden. Für mehr Transparenz im Verfahren kann eine Offenlegung des Umgangs mit den Eingaben der Zivilgesellschaft sorgen. Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass schwer zu erreichende Zielgruppen am Partizipationsprozess beteiligt werden.

Zivilgesellschaftliche Überwachung im Umsetzungsprozess

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Überwachung des Aktionsplans findet durch den Landesbehindertenrat statt (vgl. Kapitel 5.5). Weder aus Sicht des Behindertenrats noch aus Sicht des StMAS ist eine zusätzliche Kontrollinstanz erforderlich.

Im Rahmen der Fachtagung wiesen die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft jedoch darauf hin, dass sie an allen Maßnahmen, die sie betreffen, direkt beteiligt werden wollen. Aus ihrer Sicht erfüllen dabei insbesondere die Behindertenbeauftragten auf allen Ebenen eine wichtige Rolle bei der Vertretung der Interessen von Menschen mit Behinderung. Derzeit sehen 57 Prozent aller Maßnahmen eine Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung vor.

Bei Umsetzung der Maßnahmen des Aktionsplans sollten die zuständigen Ressorts die Zivilgesellschaft in geeigneter Weise beteiligen.