

**Die Verbreitung  
systematischer Planungsaktivitäten  
zur Umsetzung der  
UN-Behindertenrechtskonvention  
in den Kommunen**

04/2024

**Erster Zwischenbericht zum Forschungsprojekt  
,UN-Behindertenrechtskonvention  
in den Kommunen‘**

  
**UN-BRK**  
kommunal

## **UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen (UN-BRK kommunal)**

Das Forschungs- und Entwicklungsprojekt wird von 10/2022 bis 09/2025 in Kooperation zwischen dem Zentrum für Planung und Entwicklung Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen und der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) durchgeführt. Es wird vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales gefördert.

Der vorliegende, erste Zwischenbericht stellt Ergebnisse der im Projekt durchgeführten bundesweiten Untersuchung zur Verbreitung systematischer Planungsaktivitäten auf kommunaler Ebene vor.

### **Dieser Bericht wurde erstellt von:**

Lena Bertelmann  
Malin Butschkau  
Matthias Kempf  
Albrecht Rohrmann

### **studentische Mitarbeit durch:**

Jan Birkhahn  
Lukas Heinrichs  
Emma Loreen Stahr  
Vanessa Tammling  
Christopher Wegner

### **Informationen im Internet:**

[www.unbrk-kommunal.de](http://www.unbrk-kommunal.de)

### **Zitation des Berichtes:**

Bertelmann, Lena; Butschkau, Malin; Kempf, Matthias & Rohrmann, Albrecht (2024). Die Verbreitung systematischer Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen. Erster Zwischenbericht zum Forschungsprojekt ‚UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen‘ (04/2024). Siegen

### **Kontakt:**

Universität Siegen  
Zentrum für Planung und Entwicklung Sozialer Dienste (ZPE)  
Hölderlinstr. 3  
57068 Siegen  
[sekretariat@zpe.uni-siegen.de](mailto:sekretariat@zpe.uni-siegen.de)  
[www.zpe.uni-siegen.de/](http://www.zpe.uni-siegen.de/)

## Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| INHALTSVERZEICHNIS   | II  |
| ABBILDUNGSVERZEICHNIS  | IV  |
| TABELLENVERZEICHNIS  | VII |
| 1. EINLEITUNG  | 1   |
| 2. VORGEHENSWEISE BEI DER ANALYSE<br>SYSTEMATISCHER PLANUNGSAKTIVITÄTEN          | 3   |
| 2.1 Einbezogene Gebietskörperschaften  | 3   |
| 2.2 Durchführung der Online-Recherche  | 5   |
| 3. VERBREITUNG SYSTEMATISCHER<br>PLANUNGSAKTIVITÄTEN                             | 8   |
| 3.1 Unvollständige Planungsprozesse  | 9   |
| 3.2 Die Darstellung von systematischen Planungsaktivitäten im Internet           | 10  |
| 3.3 Systematische Planungsaktivitäten in den einzelnen Bundesländern             | 12  |
| 3.4 Gesamteinschätzung zur Verbreitung von systematischen<br>Planungsaktivitäten | 35  |
| 4. BEGINN SYSTEMATISCHER<br>PLANUNGSAKTIVITÄTEN                                  | 37  |
| 4.1 Ausschlaggebender Impuls und Verpflichtungscharakter                         | 38  |
| 4.2 Akteur*innen der Initiierung und des Agendasettings                          | 38  |
| 4.3 Beschluss und Beauftragung   | 42  |
| 4.4 Initiierung im Zeitverlauf   | 44  |
| 4.5 Gesamteinschätzung   | 45  |
| 5. GESTALTUNG SYSTEMATISCHER<br>PLANUNGSAKTIVITÄTEN                              | 47  |
| 5.1 Personelle Planungsstruktur  | 48  |
| 5.1 Kooperative Planungsstrukturen   | 52  |
| 5.2 Die Struktur von Analysen der Ausgangssituation                              | 53  |
| 5.3 Die Struktur von offenen Foren   | 55  |
| 5.4 Verankerung von Prozessen in anderen Planungen                               | 56  |
| 5.5 Einfluss der Gestaltung auf den ‚Erfolg von Planungsprozessen‘               | 57  |
| 5.6 Gesamteinschätzung zur Gestaltung  | 58  |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 6.  | KERNSTÜCK SYSTEMATISCHER<br>PLANUNGSAKTIVITÄTEN                        | 62  |
| 6.1 | Der Aufbau von Planwerken  | 64  |
| 6.2 | Themen in Planwerken   | 67  |
| 6.3 | Barrierefreie Nutzbarkeit der Planwerke                                | 69  |
| 6.4 | Gesamteinschätzung   | 70  |
| 7.  | QUERSCHNITTSTHEMEN SYSTEMATISCHER<br>PLANUNGSAKTIVITÄTEN               | 72  |
| 7.1 | Barrierefreiheit als Gegenstand von sPA                                | 72  |
| 7.2 | Barrierefreiheit als Modus von sPA                                     | 75  |
| 7.3 | Gesamteinschätzung zu Barrierefreiheit                                 | 79  |
| 7.4 | Partizipation von Menschen mit Behinderungen als Modus von sPA         | 82  |
| 7.5 | Partizipation von Menschen mit Behinderungen als Gegenstand von<br>sPA | 95  |
| 7.6 | Gesamteinschätzung zu Partizipation                                    | 96  |
| 8.  | UMSETZUNG SYSTEMATISCHER<br>PLANUNGSAKTIVITÄTEN                        | 99  |
| 9.  | ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT  | 102 |
| 10. | LITERATUR  | 109 |

## **Abbildungsverzeichnis<sup>1</sup>**

|   |    |
|---|----|
| Abbildung 1: Idealtypischer Planungszyklus (eigene Darstellung)   | 6  |
| Abbildung 2: Anteil der Gebietskörperschaften mit und ohne systematischen Planungsaktivitäten   | 8  |
| Abbildung 3: Anteile von systematischen Planungsaktivitäten in den unterschiedlichen Typen von Gebietskörperschaften                                  | 9  |
| Abbildung 4: Berücksichtigung der Belange von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen bei der Darstellung von Planungsprozessen im Internet | 12 |
| Abbildung 5: Karte der Bundesländer mit dem Anteil der Gebietskörperschaften mit systematischen Planungsaktivitäten                                   | 13 |
| Abbildung 6: Akteursgruppen des Agendasettings und der Initiierung  | 39 |
| Abbildung 7: Beteiligung nach Art der Gebietskörperschaft   | 40 |
| Abbildung 8: Verteilung von Beschluss und Beauftragung  | 42 |
| Abbildung 9: Oberstes beschlussfassendes Gremium  | 43 |
| Abbildung 10: Verteilung der initiiierenden Beschlüsse oder Beauftragungen nach Jahren  | 44 |
| Abbildung 11: Vorkommen von Planungselementen in systematischen Planungsaktivitäten   | 47 |
| Abbildung 12: Personelle Organisation von Planungsstrukturen  | 49 |
| Abbildung 13: Personelle Organisation von Planungsstrukturen nach Gebietskörperschaft   | 50 |
| Abbildung 14: Akteur*innen im Steuerungsgremium   | 51 |
| Abbildung 15: Genutzte Instrumente in Analysen der Ausgangssituation  | 54 |
| Abbildung 16: Verbreitung von Analysen der Ausgangssituation nach Anzahl der Erhebungsinstrumente   | 55 |

---

<sup>1</sup> Sofern nicht anders angegeben, handelt es sich um eigene Darstellungen.

|   |    |
|---|----|
| Abbildung 17:Planwerke pro Kommune mit systematischen Planungsaktivitäten   | 62 |
| Abbildung 18:Häufigkeit des Vorkommens von Elementen in Planwerken  | 65 |
| Abbildung 19:Regelhafte Elemente von Maßnahmen  | 66 |
| Abbildung 20:Vorkommen von Barrierefreiheit als Gegenstand von sPA  | 73 |
| Abbildung 21:Vorkommen von Formen der Erhebungen zu Barrierefreiheit und Barrieren im Rahmen der Analyse der Ausgangssituation                                | 74 |
| Abbildung 22:Vorkommen von Erhebungen zur Barrierefreiheit in Kommunen, die Barrierefreiheit im ersten Planwerk aufgreifen                                    | 75 |
| Abbildung 23:Vorkommen von Barrierefreiheit als Modus von sPA   | 76 |
| Abbildung 24:Hinweise auf Barrierefreiheit bei der Durchführung von Veranstaltungen in sPA  | 77 |
| Abbildung 25:Vorkommen teilnehmender Personengruppen und Barrierefreiheit von Veranstaltungen)  | 77 |
| Abbildung 26:Anzahl der Kommunen, in denen Barrierefreiheit bedacht wurde nach Art der Beeinträchtigung   | 78 |
| Abbildung 27:Häufigkeit verschiedener Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit  | 79 |
| Abbildung 28:Vorkommen von Barrierefreiheit in sPA  | 80 |
| Abbildung 29:Partizipation von Menschen mit Behinderungen an sPA (eigene Darstellung)   | 84 |
| Abbildung 30:Vorkommen von Menschen mit Behinderungen als Beteiligte am Agendasetting / der Initiierung von sPA   | 86 |
| Abbildung 31:Vorkommen von Repräsentant*innen der Personengruppe der Menschen mit Behinderungen als Beteiligte am Agendasetting / der Initiierung von sPA     | 87 |
| Abbildung 32:Vorkommen der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und/ oder ihrer Interessen-/ Selbstvertretung am Agendasetting/ der Initiierung von sPA | 87 |

|  |     |
|--|-----|
| Abbildung 33:Vorkommen von Aussagen über die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an der sPA im Beschluss / der Beauftragung                           | 88  |
| Abbildung 34:Vorkommen von ‚aktiver Einbeziehung‘ von Menschen mit Behinderungen in Kommunen mit sPA   | 89  |
| Abbildung 35:Vorkommen von Akteur*innen/Gruppen, die Menschen mit Behinderungen im Steuerungsgremium repräsentieren  | 90  |
| Abbildung 36:Häufigkeit von sPA mit ‚aktiver Einbeziehung‘ von Menschen mit Behinderungen  | 91  |
| Abbildung 37:Vorkommen von ‚Konsultation‘ von Menschen mit Behinderungen in Kommunen mit sPA   | 92  |
| Abbildung 38:Häufigkeit von sPA mit ‚Konsultation‘ von Menschen mit Behinderungen  | 93  |
| Abbildung 39:Vorkommen der verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen an sPA   | 94  |
| Abbildung 40:Vorkommen der verschiedenen Beteiligungsgrade von Menschen mit Behinderungen an sPA nach Art der Gebietskörperschaft                            | 95  |
| Abbildung 41:Vorkommen von politischer Partizipation / Interessenvertretung als Thema in mind. einem Planwerk pro Kommune und im ersten Planwerk der Kommune | 96  |
| Abbildung 42:Umsetzung von Maßnahmen in sPA nach Gebietskörperschaften   | 100 |
| Abbildung 43:Monitoring in sPA nach Gebietskörperschaften  | 100 |

## **Tabellenverzeichnis**

|  |    |
|--|----|
| Tabelle 1: In die Untersuchung einbezogene Gebietskörperschaften<br>nach Bundesländern | 5  |
| Tabelle 2: Gebietskörperschaften mit Elementen systematischer<br>Planung               | 10 |
| Tabelle 3: Themen, die in mindestens einem Planwerk bearbeitet<br>werden               | 69 |

## 1. Einleitung

Seit der Ratifizierung der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) haben zahlreiche Kommunen in Deutschland den Impuls aufgenommen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen im örtlichen Zusammenhang zu stärken.

Dabei haben sich viele Kommunen des Politikansatzes „Aktionsplan“ oder eines vergleichbaren Formats bedient. Sie knüpften damit teilweise an Traditionen einer kommunalen Behindertenpolitik und einer örtlichen Teilhabeplanung (vgl. Lampke et al. 2011; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2012) an, zum Teil hat die UN-BRK für die spezifische Örtlichkeit ganz neue Impulse gesetzt. Vergleichbares gilt für die Themen Barrierefreiheit, Strukturen einer Vertretung der Interessen von Menschen mit Behinderungen wie kommunale Beauftragte und Beiräte, aber auch für die Selbsthilfe und die Entwicklung der Unterstützungsangebote für Menschen mit Behinderungen. Wenngleich Aktionspläne sich als Instrument bewährt haben, „die Umsetzung der UN-BRK zielgerichtet, partizipativ, transparent und koordiniert voranzutreiben“ (Aichele et al. 2019, S. 69), so wurde in den abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenbericht die uneinheitliche Entwicklung der Aktionspläne kritisiert und eine Empfehlung zur Weiterentwicklung abgegeben.

Die Kommunen Deutschlands stehen mit Blick auf Inklusion und andere Vorgaben der UN-BRK auch in Zukunft vor großen Aufgaben. Die Vereinten Nationen in Gestalt des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen haben im Anschluss an die Staatenprüfungen 2015 und 2023 zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen, die eine systematische Planung zur Entwicklung geeigneter Maßnahmen auch auf kommunaler Ebene erforderlich machen (vgl. UN-Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2015; 2023) Dies ist der Hintergrund des Projektes ‚UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen‘. Es dient zum einen einer Bestandsaufnahme, in welcher Weise die Kommunen aktiv geworden sind, um ein inklusives Gemeinwesen in partizipativen Planungs- und Arbeitsstrukturen zu entwickeln. Aufbauend auf den Erkenntnissen sollen zum anderen Empfehlungen, Arbeitshilfen und Angebote zur Unterstützung von Kommunen erarbeitet werden. Das dreijährige Forschungs- und Entwicklungsprojekt wird in Kooperation zwischen dem Zentrum für Planung und Entwicklung Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen und der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) durchgeführt. Es wird gefördert vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Über die Verbreitung von Ansätzen zur Umsetzung der UN-BRK und deren Wirksamkeit für die genannten Themen und Strukturen gibt es allerdings bislang keine systematischen Erkenntnisse aus den Kommunen. Ein Teil dieser Lücke will der vorliegende Zwischenbericht schließen.

Er fügt sich ein in die weiteren Projektarbeiten. Erarbeitet wurde parallel eine rechtliche Expertise des DIMR zu den Aufgaben der Kommunen bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Die hier dargestellten, hauptsächlich quantitativen Auswertungen zur Verbreitung systematischer Planungsaktivitäten werden ergänzt durch vertiefte Analysen von Planungsprozessen und durch die Erhebung von

Gelingsbedingungen für die kommunale Umsetzung der UN-BRK aus Sicht der beteiligten Akteure. Das Projekt wird abgeschlossen durch die Erarbeitung einer Transferstrategie, die Kommunen dabei unterstützen kann, in systematische Planungsaktivitäten einzusteigen oder bestehende Planungsstrategien zu verbessern.

## **2. Vorgehensweise bei der Analyse systematischer Planungsaktivitäten**

In Deutschland gab es zum 30.08.2022 insgesamt 10.297 Städte und Gemeinden sowie 294 Landkreise<sup>2</sup>, in denen sehr unterschiedliche Aktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK stattfinden. Dabei handelt es sich in vielen Fällen nicht um systematische Planungen, sondern beispielsweise um Einzelmaßnahmen oder Projekte. Allerdings fehlt diesen Herangehensweisen meist der systematische Blick auf das Gemeinwesen und die UN-BRK. Da dies hinsichtlich einer langfristigen Umsetzung für wichtig gehalten wird, liegt der Fokus im Forschungsprojekt auf systematischen Planungsprozessen zur Umsetzung der UN-BRK. Um solche gegenüber zuvor genannten Aktivitäten abgrenzen zu können, sind möglichst trennscharfe Kriterien erforderlich. Im Projekt UN-BRK kommunal verstehen wir unter systematischen Planungsaktivitäten (sPA) deshalb ausschließlich Aktivitäten, die

- auf der Grundlage eines Beschlusses eines kommunalen Gremiums bzw. einer Beauftragung durch eine kommunale Stelle,
- mit Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK,
- unter Federführung der Kommunen,
- ausgestattet mit Ressourcen,
- mit einer Planungsstruktur stattfinden bzw. stattgefunden haben und
- auf ein Planwerk und/oder die Verankerung der Umsetzung der UN-BRK in bestehenden Planungsprozessen (z.B. Stadtentwicklungsplanung, Schulentwicklungsplanung oder Jugendhilfeplanung) zielen.

### **2.1 Einbezogene Gebietskörperschaften**

Um einen möglichst genauen Überblick über die Planungsaktivitäten zu gewinnen, wurde eine Online-Recherche durch Mitarbeiter\*innen des Forschungsprojektes durchgeführt. Da aus bisherigen Untersuchungen und Beobachtungen bekannt ist, dass systematische Planungsaktivitäten eher in größeren Gebietskörperschaften zu finden sind, fiel die Entscheidung für eine Konzentrationsauswahl (Butschkau 2024, S. 51). In die Untersuchung wurden einbezogen:

- alle Landkreise,
- alle kreisfreien Städte
- alle Städte ab 50.000 Einwohner\*innen und

---

<sup>2</sup> Für die Untersuchung wurde das Gemeindeverzeichnis des Statistischen Bundesamtes genutzt. Es wird jährlich aktualisiert und steht unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugQ/AuszugGV3QAktuell.html> zur Verfügung. Der Abruf erfolgte am 7.12.2022.

- Städte oder Gemeinden unter 50.000 Einwohner\*innen, zu denen wir Hinweise auf sPA hatten.

Um kleinere Kommunen einzubeziehen, wurde ein Online-Meldebogen erstellt, über den jede Person auf systematische Planungsaktivitäten aufmerksam machen konnte. Das Vorhaben wurde in allen Bundesländern mit Hilfe der jeweiligen Landesbehindertenbeauftragten bekannt gemacht. Zudem sind wir Hinweisen auf solche Aktivitäten, insbesondere auf Internetseiten der Kreise, nachgegangen.

Hinsichtlich der Stadtstaaten wurde aufgrund der jeweiligen Besonderheiten die Entscheidung getroffen, in Berlin die zwölf Bezirke einzubeziehen, in Bremen die Städte Bremen und Bremerhaven als zwei Fälle und die Stadt Hamburg als ein Fall zu betrachten.

Auf diese Weise konnten insgesamt 619 Gebietskörperschaften in die Untersuchung einbezogen werden. Nach Bundesländern geordnet ergibt sich folgendes Bild:

| Bundesländer                  | (Land)<br>Kreise | Kreisfreie<br>Städte | Städte über<br>50.000 EW | Städte,<br>Gemeinden<br>unter 50.000 EW | Gesamt     |
|-------------------------------|------------------|----------------------|--------------------------|---|------------|
| <b>Baden-Württemberg</b>      | 35               | 9                    | 16                       | 17                                      | <b>77</b>  |
| <b>Bayern</b>                 | 71               | 25                   | 1                        | 1                                       | <b>98</b>  |
| <b>Berlin</b>                 | 12 Bezirke       |                      |                          |   | <b>12</b>  |
| <b>Brandenburg</b>            | 14               | 4                    | 0                        | 4                                       | <b>22</b>  |
| <b>Bremen</b>                 |                  | 2                    |                          |   | <b>2</b>   |
| <b>Hamburg</b>                |                  | 1                    |                          |   | <b>1</b>   |
| <b>Hessen</b>                 | 21               | 5                    | 7                        | 4                                       | <b>37</b>  |
| <b>Mecklenburg-Vorpommern</b> | 6                | 2                    | 3                        | 0                                       | <b>11</b>  |
| <b>Niedersachsen</b>          | 37               | 10                   | 11                       | 6                                       | <b>64</b>  |
| <b>Nordrhein-Westfalen</b>    | 31               | 23                   | 54                       | 32                                      | <b>140</b> |
| <b>Rheinland-Pfalz</b>        | 24               | 12                   | 1                        | 16                                      | <b>53</b>  |
| <b>Saarland</b>               | 6                | 1                    | 1                        | 0                                       | <b>8</b>   |
| <b>Sachsen</b>                | 10               | 3                    | 3                        | 4                                       | <b>20</b>  |
| <b>Sachsen-Anhalt</b>         | 11               | 3                    | 0                        | 6                                       | <b>20</b>  |

| Bundesländer              | (Land)<br>Kreise | Kreisfreie<br>Städte | Städte über<br>50.000 EW | Städte,<br>Gemeinden<br>unter 50.000 EW | Gesamt     |
|---------------------------|------------------|----------------------|--------------------------|---|------------|
| <b>Schleswig-Holstein</b> | 11               | 4                    | 2                        | 14                                      | <b>31</b>  |
| <b>Thüringen</b>          | 17               | 5                    | 0                        | 1                                       | <b>23</b>  |
| <b>Gesamt</b>             | <b>294</b>       | <b>121</b>           | <b>99</b>                | <b>105</b>                              | <b>619</b> |

Tabelle 1: In die Untersuchung einbezogene Gebietskörperschaften nach Bundesländern<sup>3</sup>

## 2.2 Durchführung der Online-Recherche

Die Bundesländer unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Kommunalverfassungen, Politiken zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und der Wahrnehmung von Zuständigkeiten in der Behindertenpolitik. In Verbindung mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung trägt das entwickelte Rechercheinstrument und auch die Auswertung einer großen Vielfalt von Planungsaktivitäten Rechnung.

Um bei der Erfassung der bundesweiten Verbreitung von Planungsprozessen hinsichtlich der Umsetzung der UN-BRK dem Untersuchungsgegenstand möglichst gerecht zu werden, wurde die Erhebungsmethode der Online-Recherche gewählt. Die ausgewählten Kommunen wurden anhand eines Recherchemanuals untersucht. Das Recherchemanual enthält neben einer Anleitung und einer strukturierten Dokumentationsmöglichkeit unterschiedliche Fragenblöcke, die sich an einem idealtypischen Planungszyklus (s. Abbildung 1) orientieren und auf Grundlage des gefundenen Materials zu beantworten sind. Dabei standen die Arbeitsschritte vom Agendasetting bis zum Planwerk im Vordergrund, die in der Grafik durch eine rote Umrandung hervorgehoben sind. Diese Fragenblöcke beinhalten hauptsächlich Fragen mit Ja/-Nein-Antwortoptionen oder Mehrfachauswahl. Zu allen Schritten des Planungszyklus sowie hinsichtlich einer Gesamteinschätzung gibt es aber auch Freitext-Fragen, so dass ergänzende Hinweise und Einschätzungen benannt werden können.

---

<sup>3</sup> Die Städte Aachen, Hannover und Göttingen, die zu Regionen gehören, werden hier und im Folgenden als kreisfreie Städte behandelt. Die Bezirke in Berlin wurden hier zu den kreisfreien Städten gerechnet.

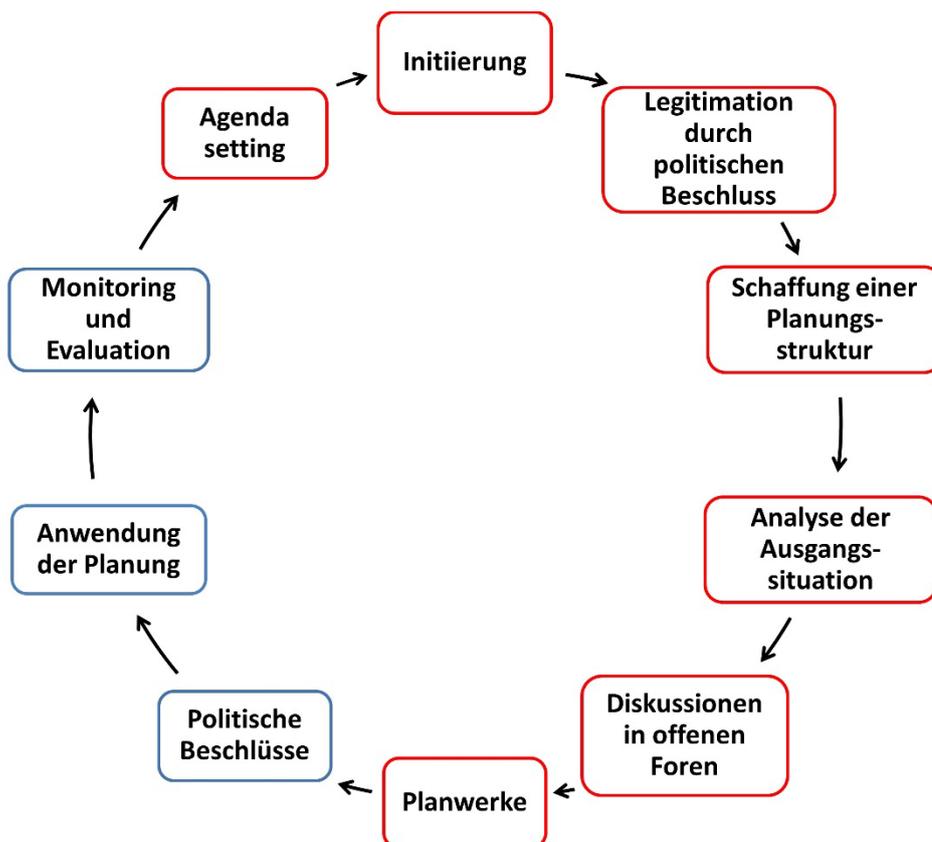


Abbildung 1: Idealtypischer Planungszyklus (eigene Darstellung)

Bei der Bewertung der Rechercheergebnisse muss beachtet werden, dass die gefundenen Informationen nicht zum Zweck der wissenschaftlichen Untersuchung, sondern zu Zwecken der Entscheidungsfindung in politischen Gremien, zur Information der interessierten Bevölkerung oder im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung gestellt werden. Die Personen, die die Recherchen durchführen, können bei der Einschätzung des aufgefundenen Materials zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Zweifel der Zuordnung wurden im Team besprochen.

Zunächst wurden die Internetseiten der Gebietskörperschaften nach festgelegten Suchwörtern abgesucht. Hier zeigte sich, dass die Kommunen die Möglichkeiten der öffentlichen Darstellung von Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK sehr unterschiedlich nutzen. In einem zweiten Schritt wurde im Politikinformationssystem nach den gleichen Suchworten recherchiert<sup>4</sup>. Die Begrenzung liegt hier darin, dass solche Systeme nicht in allen Kommunen genutzt werden, nur in Teilbereichen frei zugänglich sind oder erst vor wenigen Jahren eingeführt wurden.

<sup>4</sup> Politikinformationssystem wird als Oberbegriff für Angebote gewählt, die unterschiedlich bezeichnet werden und über die Arbeit der kommunalen Gremien informieren. Falls zwischen einem öffentlichen Bereich und einem passwortgeschützten Bereich beispielsweise für Mandatsträger\*innen unterschieden wird, wurden nur die öffentlich zugänglichen Bereiche einbezogen.

Abschließend wurde mit einer Suchmaschine quasi ‚von außen‘ nach Planungsprozessen gesucht, was neben Treffern auf der Internetseite beispielsweise zu Positionen involvierter Akteur\*innen oder zu Zeitungsartikeln geführt hat.

Die Daten wurden zunächst direkt im Manual festgehalten und dann mit Hilfe des Datenerhebungstool ‚Limesurvey‘ in einer Datenbank gesichert. Die Auswertung erfolgte mit den Programmen EXCEL, SPSS und MAXQDA. Für die quantitative Auswertung wurden Häufigkeiten und Mittelwerte gebildet. Zur Untersuchung von Abhängigkeiten wurden zudem Kreuztabellen erstellt und  $\chi^2$ -Unabhängigkeitstests verwendet. Mit  $\chi^2$ -Unabhängigkeitstests kann geprüft werden, ob die Verteilung der Ausprägung einer nominalskalierten Variable abhängig ist von der Verteilung der Ausprägungen einer anderen nominalskalierten Variable. Wie eine mögliche Abhängigkeit ausgeprägt ist, kann anhand der Kreuztabelle der beiden Variablen erkannt werden (vgl. Schäfer 2011, S. 149 f.). Wir benutzen in der Regel den Pearson-Chi-Quadrat-Test. Ist die Stichprobe zu klein, um diesen  $\chi^2$ -Test anzuwenden, verwenden wir den Exakten Test nach Fisher. Als Signifikanzniveau haben wir  $\alpha = 5\%$  festgelegt. Damit gilt  $p < 0,05$  als signifikant und  $p < 0,005$  als hoch signifikant.

### 3. **Verbreitung systematischer Planungsaktivitäten**

In den 619 untersuchten Gebietskörperschaften konnten mittels der Kriterien und dem oben beschriebenen Vorgehen 252 Gebietskörperschaften identifiziert werden, in denen systematische Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenkonvention stattfinden oder stattgefunden haben. Dies entspricht 41 % der in die Untersuchung einbezogenen Gebietskörperschaften. Das Ergebnis zeigt, dass die Umsetzung der UN-BRK zu einem wichtigen Thema in den Kommunen geworden ist und der planerische Impuls zur Gestaltung einer kommunalen Inklusionspolitik aufgenommen wurde.

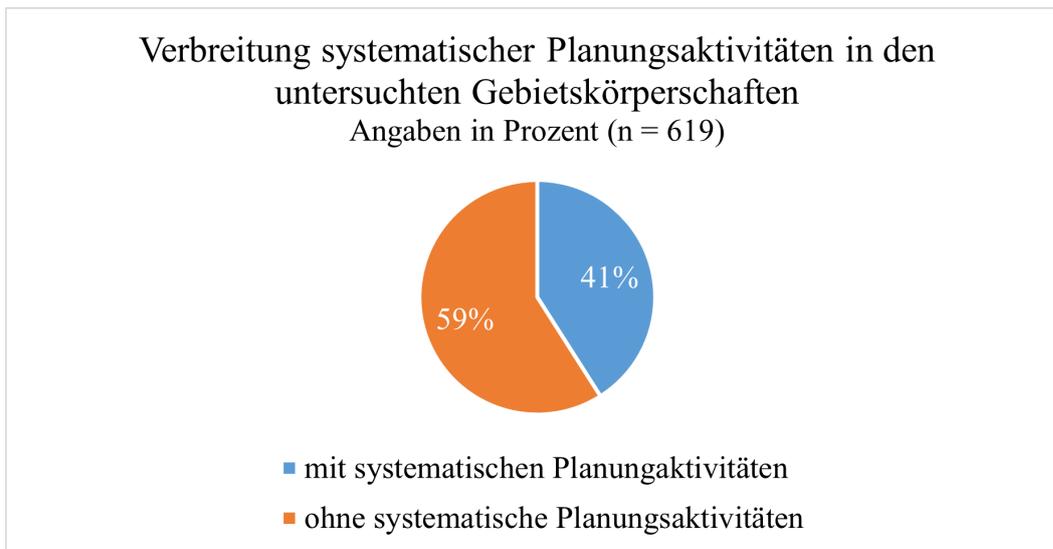


Abbildung 2: Anteil der Gebietskörperschaften mit und ohne systematischen Planungsaktivitäten

Es handelt sich um 66 kreisfreie Städte, 25 weitere Städte mit mehr als 50.000 Einwohner\*innen, 52 Städte und Gemeinden unter 50.000 Einwohner\*innen, 101 Kreise und acht Bezirke in Berlin, die in den weiteren Auswertungen zumeist den kreisfreien Städten zugerechnet werden. Bezogen auf den Anteil von unterschiedlichen Typen von Gebietskörperschaft ergibt sich das folgende Bild:

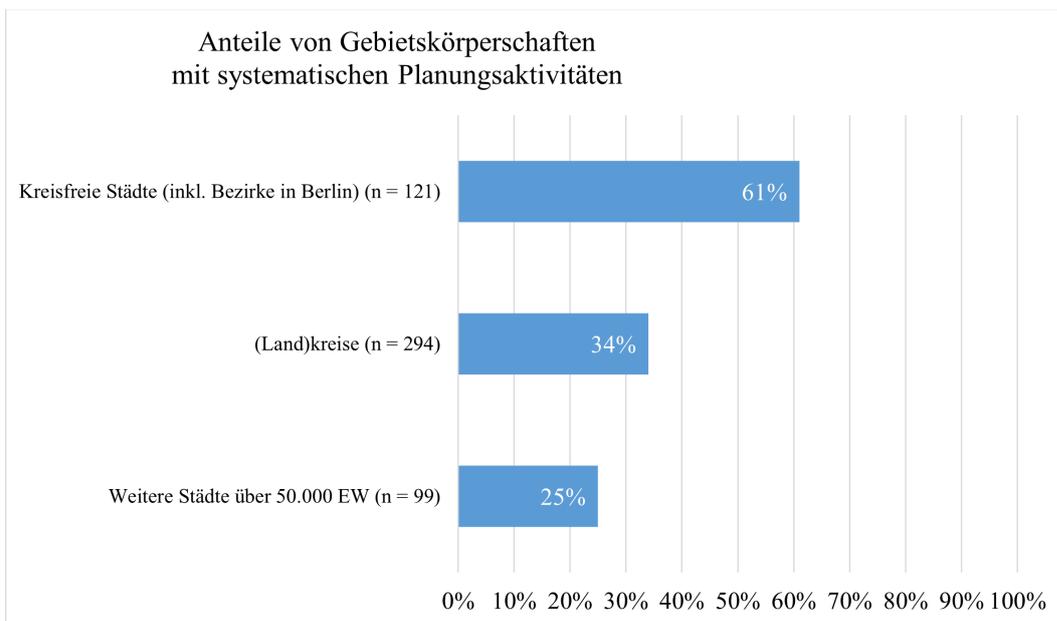


Abbildung 3: Anteile von systematischen Planungsaktivitäten in den unterschiedlichen Typen von Gebietskörperschaften

Die jeweiligen Anteile zeigen deutlich, dass sich systematische Planungsaktivitäten eher in größeren städtischen Gebietskörperschaften finden und bestätigen die Entscheidung für die Konzentrationsauswahl im Projekt<sup>5</sup>.

### 3.1 Unvollständige Planungsprozesse

Insgesamt lässt sich festhalten, dass ein Prozess, der durch einen Beschluss in den Gremien einer Kommune eingeleitet wird, in der Regel auch vollständig durchgeführt wird. Bei der Recherche wurde ebenfalls erfasst, wenn lediglich einzelne Elemente von Planungsaktivitäten aufgefunden wurden. Dies war in 71 Gebietskörperschaften (12 % bei N = 619) feststellbar. Es kommt am häufigsten in kreisangehörigen Städten ab 50.000 Einwohner\*innen vor und am seltensten in kreisfreien Städten.

---

<sup>5</sup> Da bei den Gemeinden unter 50.000 EW keine Vollerhebung vorliegt, können hierzu keine relativen Zahlen angegeben werden.

| Aufgefundene Elemente von Planungsaktivitäten   | Anzahl |
|---|--------|
| <b>Es gibt Hinweise auf einen Beschluss / eine Beauftragung in Gremien der Gebietskörperschaft.</b> | 41     |
| <b>Es gibt Hinweise auf den Bezug zur UN-BRK.</b>   | 57     |
| <b>Es gibt Hinweise auf die Federführung der Kommune.</b>   | 52     |
| <b>Es gibt Hinweise auf die Ausstattung mit Ressourcen.</b>   | 28     |
| <b>Es gibt Hinweise auf eine Planungsstruktur.</b>  | 30     |
| <b>Es gibt Hinweise auf ein Planwerk oder die Absicht eines zu erstellen.</b>                       | 13     |

Tabelle 2: Gebietskörperschaften mit Elementen systematischer Planung

Die Kombination der vorhandenen und fehlenden Elemente erlaubt es, einige der unvollständigen Planungsprozesse zu Gruppen zusammenzufassen:

- In 30 Fällen fehlt ein Hinweis auf einen Beschluss der Kommune. Es werden aber Planungsstrukturen gebildet und in einzelnen Fällen auch Planwerke erstellt. Hier geht die Initiative offensichtlich von anderen Stellen aus und die jeweils zuständigen Gremien haben sich den Prozess (noch) nicht zu eigen gemacht.
- In 14 Fällen liegt ein Beschluss mit Bezug auf die UN-BRK von den Gremien der Gebietskörperschaft vor, der Prozess wird dann aber nicht fortgeführt. In sechs weiteren Fällen wird darüber hinaus bereits eine Planungsstruktur gebildet, bevor die weiteren Schritte ausbleiben.
- In zehn Fällen sind alle Elemente erkennbar, der Prozess zielt aber nicht auf die Erstellung eines Planwerks oder die Verankerung in einen bestehenden Planungsprozess (z.B. Stadtentwicklungsplanung, Sozialplanung, etc.).

### **3.2 Die Darstellung von systematischen Planungsaktivitäten im Internet**

Städte, Gemeinden und Kreise haben vielfältige Planungsaufgaben und nehmen diese auf der Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung unterschiedlich wahr. Entsprechend vielfältig ist auch die Darstellung von Planungsaktivitäten im Internet.

Die meisten der Gebietskörperschaften mit systematischen Planungsaktivitäten (79 % bei n = 252) stellen die Planungsaktivitäten auf den allgemeinen Seiten ihres Internetauftritts zur Verfügung, die mit der zumeist auf der Startseite vorhandenen Suchfunktion gefunden werden können. Durch die unterschiedliche Bezeichnung der Planungsprozesse und ihrer Ergebnisse ist es häufig jedoch aufwändig, die richtigen Unterseiten zu finden. In einigen Fällen war nicht die allgemeine Suchfunktion, sondern nur die direkte Suche auf Unterseiten, beispielsweise von

Beauftragten oder Beiräten erfolgreich. Die Informationen finden sich teilweise auf Unterseiten, die speziell für den Planungsprozess eingerichtet wurden, in Abschnitten von Beauftragten oder Beiräten, auf Seiten der Abteilung für die Eingliederungshilfe und deutlich seltener in Bereichen der kommunalen Entwicklungsplanung oder der Sozialplanung. In einigen Fällen wird nur oder hauptsächlich auf einer eigenen Internetseite informiert, die aber zumeist an mindestens einer Stelle verlinkt ist.

Auf einigen Webseiten wird der Prozess sehr umfangreich abgebildet, auf anderen finden sich lediglich sehr wenige Hinweise und Links zu Planwerken oder Dokumentationen von Veranstaltungen.

Informationen zu Planungsprozessen wie die initiiierenden Maßnahmen, Berichte zum Planungsprozess, die Auseinandersetzung mit dem Planwerk oder die Umsetzung von Maßnahmen finden sich auch im Politikinformationssystem der Kommune. Dies ist bei 73 % der recherchierten Gebietskörperschaften mit systematischen Planungsaktivitäten der Fall. Damit zeigt sich ein überwiegend hohes Maß an Transparenz hinsichtlich politischer Entscheidungen in kommunalen Gremien, die jedoch in mehr als einem Viertel der Gebietskörperschaften nicht gegeben ist. Vor dem Hintergrund der voraussetzungsvollen Recherche im Politikinformationssystem ist es zudem problematisch, dass in 35 Fällen (14 %) nur hier und nicht auf der Internetseite der Kommune Hinweise auf systematische Planungsaktivitäten gefunden wurden.

Überraschend ist die Feststellung, dass zu acht der untersuchten Prozesse keine Informationen im Internetangebot der Gebietskörperschaft (Weder Internetseite noch Politikinformationssystem der Kommune) zu finden sind und nur externe Quellen, wie die Verfügbarkeit eines Planwerkes in einem anderen Internetangebot, auf den Planungsprozess hinweisen.

### **Berücksichtigung von unterschiedlichen Beeinträchtigungen bei der Bereitstellung von Informationen zum Planungsprozess**

Eine gute Information auf der Internetseite der federführenden Kommune ist Ausdruck von Transparenz des Planungsgeschehens und Voraussetzung für Partizipation. Dazu ist es zudem notwendig, dass bei der Bereitstellung der Informationen besondere Bedürfnisse von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen berücksichtigt werden. Häufig finden sich Hinweise zur barrierefreien Nutzbarkeit des gesamten Internetangebots auf der Internetseite. Hinsichtlich der Nutzbarkeit der Informationsangebote zu Planungsprozessen konnten durch die Recherche bei den 252 Kommunen mit systematischen Planungsaktivitäten die folgenden Vorkehrungen und Hinweise zur Barrierefreiheit festgehalten werden:

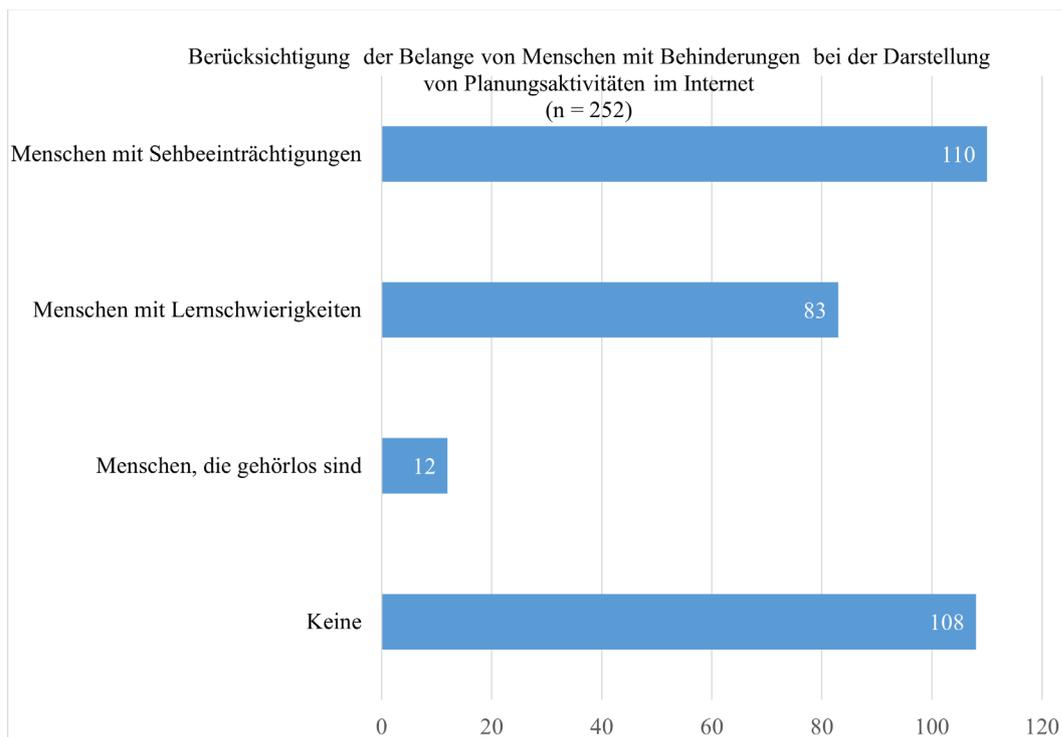


Abbildung 4: Berücksichtigung der Belange von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen bei der Darstellung von Planungsprozessen im Internet

Es ist nicht erkennbar, dass es sich positiv auf die barrierefreie Darstellung von Planungsprozessen im Internet auswirkt, wenn Menschen mit Behinderungen in steuernder Funktion an dem Planungsprozess beteiligt waren. Auch die Vermutung, dass in Planungsprozessen, die zu einem späteren Zeitpunkt gestartet sind, bei der Darstellung des Vorgehens häufiger Kriterien der Barrierefreiheit beachtet wurden, lässt sich nicht durch eine signifikante Korrelation bestätigen.

### 3.3 Systematische Planungsaktivitäten in den einzelnen Bundesländern

In den Bundesländern ist der Anteil der Kreise, kreisfreien Städte und weiteren Städten mit aufgefundenen systematischen Planungsaktivitäten unterschiedlich, wie die Grafik auf der nachfolgenden Seite verdeutlicht<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Der Anteil bezieht sich nur auf die einbezogenen Kreise, kreisfreien Städte sowie Städte über 50.000 Einwohner\*innen. Die Kommunen unter 50.000 Einwohner\*innen werden in der Textdarstellung zu einzelnen Bundesländern weiter unten berücksichtigt. Die Stadtstaaten wurden nicht einbezogen. In Berlin wurden in acht der zwölf Bezirke systematische Planungsaktivitäten recherchiert. In Hamburg, Bremen und Bremerhaven gibt es ebenfalls systematische Planungsaktivitäten.

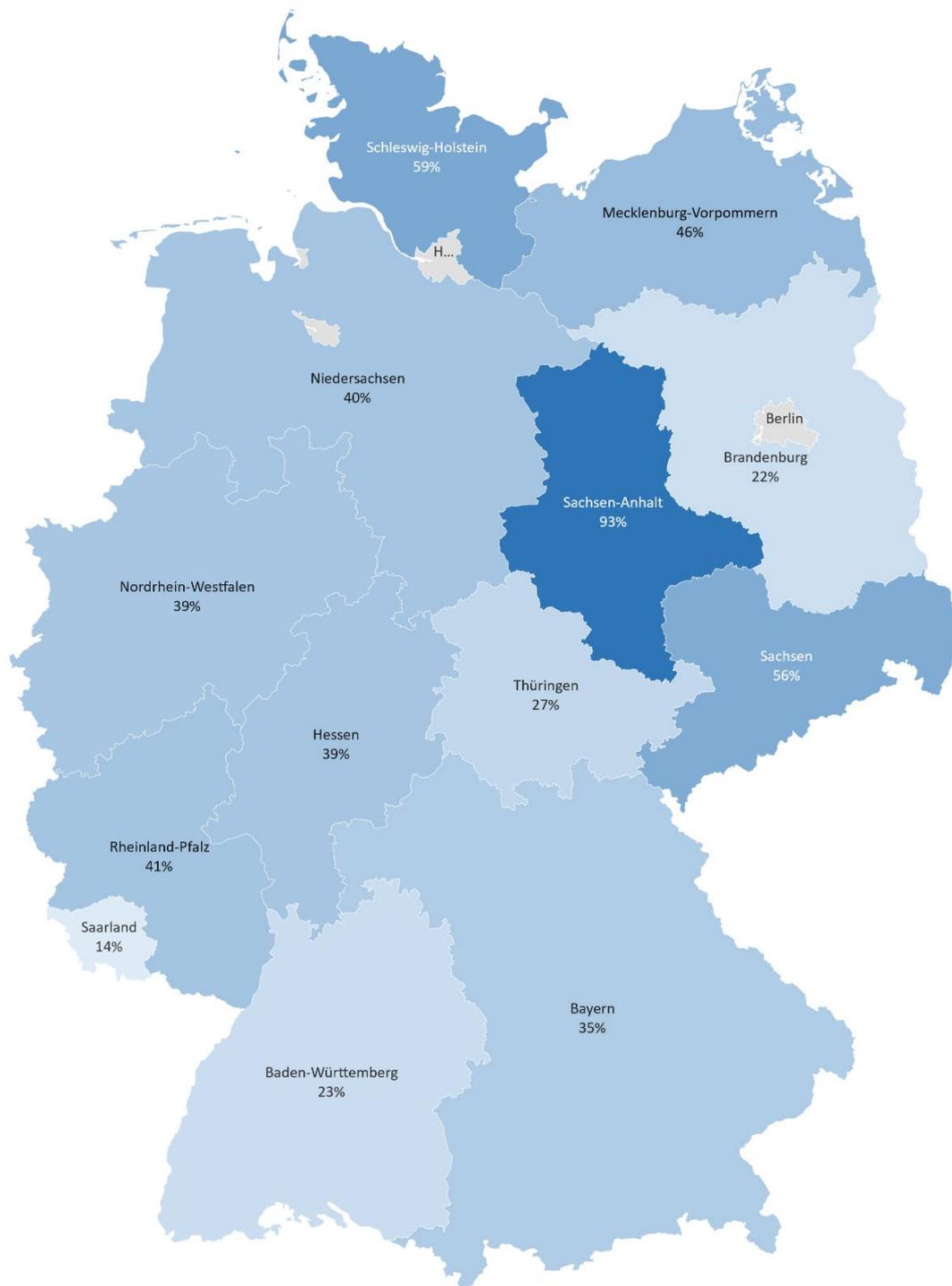


Abbildung 5: Karte der Bundesländer mit dem Anteil der Gebietskörperschaften mit systematischen Planungsaktivitäten

Schaut man sich die Landesverfassung, die Kommunalverfassungen und die Gesetze zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sowie die Landesaktionspläne der Länder mit den damit im Zusammenhang stehenden Aktivitäten an, so erkennt man trotz der großen Vielfalt der Regelungen durchweg einen starken Impuls für systematische Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen, der auch die Kommunen adressiert. Insbesondere in den in den letzten Jahren novellierten Gleichstellungsgesetzen werden die Vorgaben dafür konkreter. Nur in wenigen Fällen sind sie jedoch hinreichend verbindlich.

In den Aktionsplänen der Länder werden die Kommunen in unterschiedlicher Weise einbezogen. Teilweise wird zum Ausdruck gebracht, dass die Umsetzung der UN-BRK eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die auch für die Kommunen bedeutsam und verbindlich ist. Teilweise sehen die Aktionspläne der Länder vor, die Kommunen bei der Umsetzung der Konvention durch Projekte oder durch eine regelmäßige Förderung zu unterstützen.

Im Folgenden sollen ohne Anspruch auf Vollständigkeit ausgewählte Rahmenbedingungen auf der Ebene der Länder dargestellt werden, die für die Entscheidung von Kommunen bei der Aufnahme von Planungsaktivitäten bedeutsam sein können.

## **Baden-Württemberg**

Das Landesgesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (L-BGG) des Landes Baden-Württemberg von 2014 orientiert sich an der UN-BRK und verpflichtet auch die Kommunen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und zu umfassender Barrierefreiheit, was eine systematische Planung nahelegt. In jedem Stadt- und Landkreis ist mit Förderung des Landes ein\*e Beauftragte\*r für die Belange von Menschen mit Behinderungen zu bestellen. Zu ihren Aufgaben zählt die Koordination der Beauftragten in den kreisangehörigen Gemeinden. Das Gesetz sieht zudem vor, dass Beiräte für die Belange von Menschen mit Behinderungen auf kommunaler Ebene gebildet werden können.

Das Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch legt fest, dass die Stadt- und Landkreise Träger der Eingliederungshilfe sind. Die bereits im Jahre 2005 vollzogene Kommunalisierung der Eingliederungshilfe hat auf kommunaler Ebene eine Welle der Teilhabeplanungen bezogen auf das Leistungsgeschehen in der Eingliederungshilfe ausgelöst, die teilweise mit Unterstützung des Kommunalverbandes für Jugend und Soziales (KVJS) durchgeführt wurden. Lediglich in einzelnen Fällen wurde diese Planung bisher durch Planungsansätze zur Umsetzung der UN-BRK weiterentwickelt.

Der Aktionsplan des Landes Baden-Württemberg bezieht Kommunen vor allem als ausführende Kräfte mit ein. Insbesondere in den Themenbereichen Integration in den Allgemeinen Arbeitsmarkt, Einrichtung von Pflegestützpunkten, Städtebau, barrierefreie Kommunikation und barrierefreier Tourismus werden die Kommunen als zentral für die Umsetzung benannt (Ministerium für Soziales und Integration

Baden-Württemberg 2016). Der Plan wurde evaluiert und befindet sich in der Fortschreibung.

Seit dem Jahr 2013 gibt es in Baden-Württemberg das Landesförderprogramm „Impulse Inklusion“. Diese Projektförderung hat einigen Kommunen einen Planungsimpuls gegeben.

Der Städtetag Baden-Württemberg hat eine kommunale Beratungsstelle Inklusion eingerichtet. Sie dient dem Erfahrungs- und Wissensaustausch sowie der Prozessbegleitung für die Umsetzung der UN-BRK. Im Jahre 2015 wurde eine Arbeitshilfe für das Erstellen von kommunalen Aktionsplänen erstmals veröffentlicht (Städtetag Baden-Württemberg 2016). Darin werden zehn Aktionspläne aus baden-württembergischen Kommunen vorgestellt.

Die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten in den Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 50.000 Einwohner\*innen in Baden-Württemberg insgesamt ist unterdurchschnittlich im Vergleich der Bundesländer.

Es konnten systematische Planungsaktivitäten

- in 4 der 9 Stadtkreise (56 %),
- in 6 der 16 weiteren Städte über 50.000 Einwohner\*innen (38 %),
- in 4 der 35 Kreise (11 %) und
- in 6 weiteren Kommunen unter 50.000 Einwohner\*innen

recherchiert werden.

Hinsichtlich des Jahres der initiiierenden Beschlussfassungen bzw. Beauftragungen fällt auf, dass diese sich relativ gleichmäßig auf die Jahre von 2012 bis 2020 verteilen; Schwerpunkte mit jeweils vier Beschlussfassungen bilden die Jahre 2014 und 2020.

## **Bayern**

Das Bayerische Behindertengleichstellungsgesetz (BayBGG) wurde 2003 beschlossen und mehrfach, zuletzt mit Wirkung zum 01.08.2020 novelliert. Es nimmt nicht explizit auf die UN-BRK Bezug. Das Gesetz verpflichtet auch die Kommunen zur Beachtung des Benachteiligungsverbot und der Herstellung von Barrierefreiheit sowie weiteren Maßnahmen zur Sicherstellung der gleichberechtigten Teilhabe, was eine systematische Planung nahelegt. Nach Artikel 19 sollen die Bezirke, die Landkreise und die kreisfreien Gemeinden Beauftragte zur Beratung in Fragen der Behindertenpolitik berufen.

Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen hat 2013 nach entsprechenden Beratungen einen Aktionsplan vorgelegt (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung und Familie und Frauen 2014). Der Plan wurde zwischenzeitlich evaluiert und befindet sich aktuell

in der Fortschreibung. Er enthält einige Empfehlungen an die Kommunen, stellt jedoch keinen Bezug zu Aktionsplänen auf dieser Ebene her.

Das Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales gestaltet eine Unterseite zu Themen der Behindertenpolitik und zum Thema Inklusion. Einen Schwerpunkt der Landespolitik bildet das Thema ‚Barrierefreiheit‘. Dazu gibt es ein eigenes Portal (<https://www.barrierefrei.bayern.de/>). Es wird ein Signet ‚Bayern barrierefrei‘ vergeben und das Land fördert Projekte in diesem Bereich.

Bedeutsam für die Planung im Leistungsgeschehen vor allem der Eingliederungshilfe sind die Bayerischen Bezirke, deren Zuständigkeiten durch das Ausführungsgesetz zum SGB IX ausgeweitet wurden. Die Bezirke haben teilweise eigene Aktionspläne, fördern Teilhabep lanungen auf kommunaler Ebene und/oder beteiligen sich an solchen. Wichtig für die Entwicklung von Diensten und Einrichtungen ist auch die bereits lange existierende Förderrichtlinie ‚Offene Behindertenarbeit‘.

Die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten in den bayerischen Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 50.000 Einwohner\*innen liegt etwas unter dem Durchschnitt der Bundesländer.

Es konnten systematische Planungsaktivitäten

- in 16 der 25 kreisfreien Städte (64 %),
- in keiner der zwei weiteren Städte und
- in 18 der 71 Kreise (25 %)

recherchiert werden.

Hinsichtlich des Jahres der initiiierenden Beschlussfassung bzw. Beauftragung fällt auf, dass zwar wie im Bundestrend die meisten Beschlüsse bis zum Jahr 2013 gefasst wurden, eine größere Zahl jedoch auch in späteren Jahren.

## **Berlin**

Ziel des Gesetzes der Hauptstadt Berlin über die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen (Landesgleichberechtigungsgesetz) „[...] ist es, in Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen [...] und gemäß Artikel 11 der Verfassung von Berlin den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Rechte durch alle Menschen mit Behinderungen im Land Berlin zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten“ (§ 1 LGBG). Dabei sind die allgemeinen Grundsätze der UN-BRK zu beachten. Es werden Bezirksbeauftragte (§§ 28, 29 LGBG) und Bezirksbeiräte (§ 30 LGBG) berufen. Zur Erreichung der Ziele des Gesetzes richten die Bezirksämter Koordinierungsstellen ein (§ 21 Abs. 1 LGBG). Die Bezirksverwaltungen berichten regelmäßig über die Aktivitäten zur Zielerreichung auf ihrer Internetseite (§ 21 Abs. 4 LGBG). Dies macht eine systematische Planung eigentlich in allen Bezirken notwendig.

Träger der Eingliederungshilfe ist das Land (§ 1 AG-SGB IX Berlin); die Durchführung der Aufgaben des Trägers der Eingliederungshilfe obliegt jedoch den bezirklichen Ämtern für Soziales in den jeweiligen Teilhabefachdiensten (§ 2 Abs. 1 AG-SGB IX). Die zuständigen Fachdienste koordinieren sich in einem jeweiligen bezirklichen örtlichen Arbeitsbündnis im sogenannten „Haus der Teilhabe“ (§ 2 Abs. 3 AG-SGB IX). Bei der Senatsverwaltung wird ein Steuerungskreis gebildet (§ 7 Abs. 3 AG-SGB IX) und auch auf bezirklicher Ebene wird jeweils ein Steuerungskreis gebildet (§ 7 Abs. 4 AG-SGB IX). Außerdem wird ein Berliner Teilhabebeirat (§ 9 AG-SGB IX) und in jedem Bezirk ein „Bezirksteilhabebeirat“ eingerichtet, in dem neben Vertreter\*innen der bezirklichen Teilhabefachdienste und Leistungserbringer auch die Interessensvertretungen der Menschen mit Behinderungen vertreten sind (§ 10 AG-SGB IX).

2011 wurden vom Senat zehn Behindertenpolitische Leitlinien – als Landesaktionsplan – beschlossen. Diese wurden 2015 vom Deutschen Institut für Menschenrechte evaluiert. Dieses empfahl „die Leitlinien mit einem Aktions- oder Maßnahmenplan bzw. mit sektorenspezifischen Aktions- und Maßnahmenplänen (etwa für einzelne Senats- oder Bezirksverwaltungen) oder auch handlungsfeldbezogenen Umsetzungsstrategien“ (Deutsches Institut für Menschenrechte 2015, S. 37) zu ergänzen und die Bezirke an einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zu beteiligen (vgl. ebd.). Auf der Ebene der Bezirksverwaltung empfahl das Institut u. a. staatliche Anlaufstellen und eine Koordinierungs- und Kompetenzstelle einzurichten, die Bezirksbeauftragten dienstrechtlich bei der\*em Bezirksbürgermeister\*in anzusiedeln und zu prüfen, ob ein Haushaltstitel Inklusion eingeführt wird (DIMR 2015, S. 39).

Im fortgeschriebenen Berliner Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-BRK für 2020–2025 liegen viele Maßnahmen in der (Mit)zuständigkeit der Bezirke (z. B. im Hinblick auf Barrierefreiheit, Mobilität, bezirkliche Sportentwicklungsplanung). Als Ziel in Zusammenhang mit Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention wird u. a. die „stärkere politische und bezirkliche Vernetzung, u. a. durch Etablierung von Runden Tischen zum Thema Inklusion über die Behindertenbeauftragten der Bezirke sowie durch Einbeziehung der Akteur\*innen aus den Nachbarschaftseinrichtungen in politische Gremien und Vertretungen, wie der Bezirksverordnetenversammlung (BVV)“ (Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales 2021, S. 95) formuliert.

Systematische Planungsaktivitäten konnten in 8 der 12 (67 %) Berliner Bezirke identifiziert werden. Der größte Teil der initiierenden Beschlüsse wurde bereits bis 2011 gefasst, es konnten jedoch auch Beschlüsse aus dem Jahr 2019 recherchiert werden.

## **Brandenburg**

Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) benennt in § 19 die Möglichkeit der Kommunen, durch die Hauptsatzung Beiräte zu bilden bzw. Beauftragte zu ernennen. Diese Beiräte können Stellung gegenüber der

Gemeindevertretung nehmen. Auch die Mitwirkung als „sachkundige Einwohner“ in Ausschüssen ist durch § 43 BbgKVerf gegeben, wodurch ihnen ein „aktives Teilnahmerecht“ gewährt wird.

Das Brandenburgische Behindertengleichstellungsgesetz (BbgBGG) verfolgt das Ziel „[...] in Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BGBl. II S. 1420) Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen im Land Brandenburg zu verhindern und zu beseitigen, gleichwertige Lebensbedingungen und Chancengleichheit sowie die gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen“ (§ 1 BbgBGG). Es wurde im Jahr 2013 verabschiedet und alle fünf Jahre ist ein Bericht über die Umsetzung des Gesetzes vorzulegen (§ 14 Abs. 6 BbgBGG). Der Geltungsbereich (§ 2 BbgBGG) umfasst auch die Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände und legt daher auch auf kommunaler Ebene eine systematische Planung nahe.

Nach § 13 BbgBGG wird eine Person als Beauftragter der Landesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen berufen. Zu den Aufgaben (§ 14 BbgBGG) zählt die Anregung von Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK, die Zusammenarbeit mit Vertretungen von Menschen mit Behinderungen auf kommunaler Ebene und mit dem Landesbehindertenbeirat, der nach § 15 BbgBGG zu bilden ist.

Das „Behindertenpolitische Maßnahmenpaket der Landesregierung 3.0“ aus dem Jahr 2023 (Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg 2023) stellt die zweite Fortschreibung des Aktionsplans aus dem Jahr 2012 dar und wurde wieder auf fünf Jahre angelegt. In einer Reihe von Maßnahmen werden die Kommunen als eine von mehreren zuständigen Akteursgruppen erwähnt. Ebenso werden sie im Zusammenhang mit Maßnahmen der Barrierefreiheit und der Anpassung an demographische Veränderungen genannt. Es wird betont, dass Bund, Länder und Kommunen verpflichtet sind die UN-BRK unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel in eigener Verantwortung umzusetzen (vgl. a.a.O., S. 8).

Im Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB IX) wird in § 7 von einer engen Zusammenarbeit der örtlichen Träger der Eingliederungshilfe mit den weiteren Rehabilitationsträgern und den Gemeindeverbänden und den „örtlichen Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen“ ausgegangen. Wie diese aber sicherzustellen ist, wird nicht weiter ausgeführt.

Die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten in den brandenburgischen Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 50.000 Einwohner\*innen insgesamt liegt deutlich unter dem Durchschnitt der Bundesländer.

Es konnten systematische Planungsaktivitäten

- in 3 der 4 kreisfreien Städte (75 %),
- in einem der 14 Kreise (9 %) und

- in 3 Städten unter 50.000 Einwohner\*innen

recherchiert werden.

Hinsichtlich des Jahres der initiiierenden Beschlussfassung fällt auf, dass die meisten Beschlüsse wie im Bundestrend bis 2013 gefasst wurden, jedoch keine Beschlüsse oder Beauftragungen mehr nach 2017.

## **Bremen**

In der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen ist geregelt, dass die Stadt Bremen und die Stadt Bremerhaven jede für sich eine Gemeinde des bremischen Staates bilden und sie gemeinsam ein Gemeindeverband höherer Ordnung sind (Artikel 143 LV).

Ziel des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes ist es „Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern sowie die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen. Dabei wird ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung getragen“ (§ 1 BremBGG). Beim Geltungsbereich des Gesetzes ist die kommunale Ebene explizit benannt (§ 2 Abs. 1 BremBGG). Der\*die Landesbehindertenbeauftragte ist gemeinsam mit der beauftragten Person von Bremerhaven und zwei Vertreter\*innen des Inklusionsbeirates Bremerhaven im Landesteilhabebeirat vertreten (§ 25 Abs. 3 BremBGG).

Im Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes ist geregelt, dass die Träger der Eingliederungshilfe (das Land und die Stadtgemeinden) eine gemeinsame Arbeitsgruppe einrichten, u. a. mit dem Ziel, Maßnahmen auf Landesebene unter Berücksichtigung örtlicher und regionaler Besonderheiten festzulegen, Fachplanungen zu koordinieren und Empfehlungen herauszugeben (§ 3 SGB IX AG).

Für die inhaltliche Begleitung der Umsetzung, Überwachung und Weiterentwicklung des Aktionsplans ist der Landesteilhabebeirat zuständig, an dem auch die kommunale Ebene beteiligt ist (Der Senat der Freien Hansestadt Bremen 2014, 118 f.). Auch an der Erstellung des Planwerks war die kommunale Ebene beteiligt (vgl. a.a.O., S. 11 f.). Viele der konkreten Maßnahmen finden auf der kommunalen Ebene statt (z. B. Verkehrsentwicklungsplanung, Stadtführer „barrierefreies Bremen“). Die Zuständigkeiten (Land/Stadt Bremen) werden in der Maßnahmenplanung konkret aufgeschlüsselt. Der Aktionsplan wurde durch das Deutsche Institut für Menschenrechte evaluiert und wird derzeit fortgeschrieben<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> <https://www.teilhabebeirat.bremen.de/fortschreibung-12589>

Die Entscheidungen zur Aufnahme von systematischen Planungsaktivitäten sind in Bremen und Bremerhaven bereits recht früh, in den Jahren 2011 und 2012 gefallen.

## **Hamburg**

Ziel des Hamburgischen Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist die Umsetzung der UN-BRK, „Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern sowie die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen“ (§ 1 HmbBGG). Auf Vorschlag des Senats wählt die Hamburgische Bürgerschaft eine\*n Senatskoordinator\*in für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, der\*die insbesondere eine vermittelnde und koordinierende Funktion hat und an allen die Gleichstellung betreffenden Vorhaben beteiligt wird (§ 14 HmbBGG). Außerdem wird für die Dauer der Wahlperiode der Bürgerschaft ein Landesbeirat für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen eingerichtet (§ 15 HmbBGG). Der Senat fördert die politische Mitbestimmung von Menschen mit Behinderungen, indem er Maßnahmen von Verbänden, die die Belange von Menschen mit Behinderungen fördern und nach der Zusammensetzung ihrer Mitglieder dazu berufen sind, Interessen von Menschen mit Behinderungen auf der Ebene des Bundes oder des Landes zu vertreten, finanziell unterstützt (§ 15a HmbBGG).

Bei den Verantwortlichkeiten in der Umsetzung vieler Maßnahmen des Landesaktionsplans (Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg 2015) spielen die Bezirke als Beteiligte eine Rolle. Im Planwerk wird im Zusammenhang mit dem Ambulantisierungsprogramm betont, dass die Zusammenarbeit zwischen Fachbehörde und Bezirken intensiviert werden soll und es „gerade in den Stadtteilen und Bezirken mit den dort gewachsenen Strukturen gilt [...], dem Ziel eines inklusiven Gemeinwesens dienende Prozesse und Entwicklungen zu initiieren und gemeinsame Handlungsstrategien zu entwickeln“ (a.a.O., S. 33). Der Aktionsplan liegt seit Ende 2023 in der dritten Fortschreibung vor.

Der bei der Senatskoordinatorin für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen angesiedelte Fachbereich „Inklusion und Zivilgesellschaft“ bringt Menschen und Organisationen zusammen, um Netzwerke zu gründen. Er fungiert als zentraler Ort, an dem inklusive Beispiele aus der ganzen Stadt zusammengetragen werden, betreibt Öffentlichkeitsarbeit, um Bewusstseinsbildung zu fördern und gemeinsame Strategien zu entwickeln.

In Hamburg wurde der Beschluss zur Aufnahme systematischer Planungsaktivitäten im Jahr 2011 gefasst.

## Hessen

Das 2019 novellierte Hessische Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (HessBGG) schließt an die Grundsätze der UN-BRK an und zielt darauf „die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern sowie die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen“ (§ 1 HessBGG). Die Vorgaben schließen die Kommunen ein. Speziell hinsichtlich der Kommunen wird geregelt: „Die kommunalen Gebietskörperschaften sollen zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen durch Satzung nähere Regelungen zur vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe auf örtlicher Ebene treffen, soweit die Wahrung der Interessen nicht bereits anderweitig sichergestellt ist“ (§ 8b Abs. 2 HessBGG). Dies beinhaltet einen starken Planungsimpuls auf kommunaler Ebene.

Der oder die Beauftragte der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen hat unter anderem die Aufgabe „die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch mit den von den kommunalen Gebietskörperschaften für die Belange von Menschen mit Behinderungen bestellten Persönlichkeiten und Gremien zu fördern und die kommunalen Gebietskörperschaften auf deren Wunsch bei der Erstellung einer Satzung nach § 8b Abs. 2 HessBGG zu unterstützen“ (§ 18 Abs. 2 Nr. 5 HessBGG).

Das Hessische Ausführungsgesetz zum SGB IX verpflichtet die Träger der Eingliederungshilfe, die Landkreise und kreisfreien Städte zur Zusammenarbeit mit dem Ziel der „Entwicklung inklusiver Sozialräume“ (§ 5 HAG/SGB IX). Dazu werden zum Zeitpunkt der Recherche Kooperationsvereinbarungen zur Steuerung, zu Planungsgremien und zur Einbeziehung von örtlichen Vertretungen der Menschen mit Behinderungen abgeschlossen (vgl. im Überblick [www.lwv-hessen.de](http://www.lwv-hessen.de)). Inwiefern sich daraus neue Planungsimpulse entwickeln, ist noch nicht erkennbar.

Im Aktionsplan des Landes zur Umsetzung der UN-BRK (Hessisches Sozialministerium 2012) ist den Kommunen ein eigenes Kapitel gewidmet. „Aus Sicht der Landesregierung stellt die Abstimmung von Zielen und Maßnahmen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften die Grundlage für eine zielführende Umsetzung der UN-BRK dar“ (a.a.O., S. 187)

Zur Darstellung von Aktivitäten zur Förderung der Inklusion wurde ein Internetportal eingerichtet ([www.brk.hessen.de](http://www.brk.hessen.de)) und es werden Modellprojekte gefördert, die in einigen Fällen unmittelbar systematische Planungsaktivitäten zum Gegenstand haben. In anderen Fällen werden sie in Planungsaktivitäten integriert. Im Jahre 2023 wurde eine Förderrichtlinie zum Ausbau inklusiver kommunaler Angebote im Sinne der UN-BRK in Kraft gesetzt, die bis 2027 läuft. Auch hieraus können neue Impulse für systematische Planungsaktivitäten entstehen.

Die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten in den hessischen Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 50.000 Einwohner\*innen insgesamt entspricht in etwa dem Durchschnitt der Bundesländer.

Es konnten systematische Planungsaktivitäten

- in 3 der 5 kreisfreien Städte (60 %),
- in 2 der 7 weiteren Städte über 50.000 Einwohner\*innen (27 %),
- in 8 der 21 Kreise (38 %) und
- in 4 Städten unter 50.000 Einwohner\*innen

recherchiert werden.

Hinsichtlich des Jahres der initiiierenden Beschlussfassung fällt auf, dass die meisten Beschlüsse wie im Bundestrend im Jahre 2013 gefasst wurden. Dies ist das Jahr nach der Veröffentlichung des Landesaktionsplans. Später wurden nur noch wenige Planungsprozesse aufgenommen.

## **Mecklenburg-Vorpommern**

Das Land Mecklenburg-Vorpommern normiert in der Landesverfassung: „Land, Gemeinden und Kreise gewähren alten Menschen und Menschen mit Behinderung besonderen Schutz. Soziale Hilfe und Fürsorge sowie staatliche und kommunale Maßnahmen dienen dem Ziel, das Leben gleichberechtigt und eigenverantwortlich zu gestalten“ (Art. 17a MVVerf).

In der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern ist festgelegt, dass die Gemeinden dafür Sorge tragen, dass auf die besonderen Belange von Menschen mit Behinderungen Rücksicht genommen wird. Hierzu können sie Beiräte oder Beauftragte bestellen (§ 41a KV M-V). Gleiches gilt für die Landkreise (§ 118a KV M-V).

Ziel des Gesetzes zur Gleichstellung, gleichberechtigten Teilhabe und Integration von Menschen mit Behinderungen, das zuletzt 2021 geändert wurde, verpflichtet auch die Kommunen (§ 2 Abs. 1 Nr.1 LBGG M-V). Es zielt darauf „Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern sowie ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen (§ 1 LBGG M-V). Die Maßnahmen zur Gleichstellung, Teilhabe, Integration und Barrierefreiheit im zweiten Abschnitt des Gesetzes legen auch auf kommunaler Ebene eine systematische Planung nahe.

Das Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes verpflichtet die Träger der Eingliederungshilfe, die Landkreise und kreisfreien Städte, zur Zusammenarbeit (§ 3 Abs. 2 AG-SGB IX M-V). Sie sollen die „personenzentrierte sowie sozialraum- und lebensfeldorientierte Leistungserbringung“ ermöglichen, wobei explizit betont wird, dass dies keinen Widerspruch zur „notwendigen überregionalen Nutzung von Leistungsangeboten, die auf besondere Problemlagen spezialisiert sind“ darstellt (§ 4 Abs. 1 AG-SGB IX M-V). Die oberste Landessozialbehörde hat als Fachaufsichtsbehörde „auf eine flächendeckende, bedarfsdeckende, am Sozialraum orientierte und inklusiv ausgerichtete Leistungserbringung hinzuwirken“ (§ 9 Abs. 1 AG-SGB IX M-V) und kann mit den Eingliederungshilfeträgern Zielvereinbarungen abschließen (§ 10 Abs. 2 AG-SGB IX M-V).

Der fortgeschriebene Maßnahmenplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-BRK nimmt stellenweise direkten Bezug auf die Kommunen (z. B. im Hinblick auf die Entwicklung einer Handreichung für die kommunale Ebene zur Entwicklung und Umsetzung eines seniorenpolitischen Gesamtkonzeptes, Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte der Kommunalverwaltung zur Umsetzung der UN-BRK oder den Verweis auf das Modelprojekt eines Landkreises zur Neustrukturierung der Beratungslandschaft), eine kommunale Inklusionsplanung wird jedoch nur implizit thematisiert (Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport Mecklenburg-Vorpommern 2022, S. 15, 115, 46 f.).

In der externen Evaluation des ersten Maßnahmenplanes des Landes wird als Ergebnis einer Arbeitsgruppe im Rahmen einer Agenda-Konferenz der Hinweis festgehalten, dass „jede Kommune ab einer bestimmten Einwohnerzahl und in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte [...] eine Behindertenbeauftragte/einen Behindertenbeauftragten haben“ und „kommunale Ämter [] ihre Erfahrungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention regelmäßig austauschen“ sollten (Prognos AG 2017, S. 178).

Die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten in den Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 50.000 Einwohner\*innen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt liegt über dem Durchschnitt der Bundesländer.

Es konnten systematische Planungsaktivitäten

- in einer der beiden kreisfreien Städte (50 %),
- in keiner der weiteren Städte über 50.000 Einwohner\*innen und
- in 4 der 6 Kreise (67 %)

recherchiert werden.

Hinsichtlich des Jahres der initiiierenden Beschlussfassung fällt auf, dass sich diese relativ gleichmäßig auf die Jahre 2011 bis 2019 verteilen.

## **Niedersachsen**

Im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz ist geregelt, dass Mitglieder kommunaler Beiräte durch Beschluss der Vertretung an Ausschüssen teilnehmen können (§ 71 Abs. 7 NKomVG).

Ziel des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes (NBGG) ist es, in Erfüllung der Verpflichtungen insbesondere aus Art. 4 der UN-BRK „Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern, die volle Verwirklichung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft in allen Lebensbereichen ohne jede Benachteiligung wegen einer Behinderung zu gewährleisten und zu fördern und Menschen mit Behinderungen eine selbstbestimmte Lebensführung in Würde und die volle Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu ermöglichen“ (§ 1 NBGG).

Durch die Novellierung des NBGG im Jahre 2021 wurde geregelt, dass „die Landkreise, die Region Hannover und die kreisfreien Städte sowie die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen [...] zu ihrer Unterstützung bei der Verwirklichung der Zielsetzung dieses Gesetzes jeweils einen Beirat oder ein vergleichbares Gremium ein[richten]. Andere Kommunen können einen solchen Beirat oder ein vergleichbares Gremium einrichten. Die Kommunen können ferner Beauftragte für Menschen mit Behinderungen bestellen. Näheres wird durch Satzung bestimmt“ (§ 12a Abs. 1 NBGG). Die Gebietskörperschaften, die verpflichtet sind einen Beirat einzurichten, führen zudem alle fünf Jahre Inklusionskonferenzen durch und erstellen im gleichen Turnus Inklusionsberichte mit dem Ziel, die Inklusion auf örtlicher Ebene zu stärken und ein koordiniertes Vorgehen zu ermöglichen (§ 12a Abs. 2 NBGG). Die kommunalen Gebietskörperschaften erhalten jährlich 1,5 Millionen Euro nach einem festgelegten Verteilschlüssel für ihre Aufgaben und Aufwendungen (§ 14 NBGG). Der von diesen Regelungen ausgehende Planungsimpuls wird bereits von Kreisen und Städten aufgegriffen.

Die Gremien und Beiräte arbeiten im Niedersächsischen Inklusionsrat zusammen (§ 12a Abs. 3 NBGG). Über die Arbeit des Inklusionsrates wird auf der Seite der niedersächsischen Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen informiert. Innerhalb des Inklusionsrates wurden Regio-Gruppen gebildet.

Der oder die Beauftragte für Menschen mit Behinderungen für das Land Niedersachsen ist als Stabsstelle bei dem für Soziales zuständigen Ministerium angesiedelt und soll darauf hinwirken, dass die Ziele des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes erfüllt werden (§ 11 Abs. 1 NBGG). Er oder sie übernimmt zudem die Aufgabe des staatlichen Koordinierungsmechanismus gemäß Artikel 33 Abs. 1 der UN-Behindertenrechtskonvention (§ 11 Abs. 2 NBGG).

Das Niedersächsische Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs regelt die Zusammenarbeit der örtlichen und überörtlichen Träger der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe sowie der herangezogenen Kommunen (§ 12 Nds. AG SGB IX/XII). Neben einem ständigen Erfahrungsaustausch untereinander sollen die überörtlichen Träger die nach § 4 Abs. 2 und 3 herangezogenen Kommunen durch Schulungs-/Fortbildungsangebote unterstützen und die örtlichen Träger der Eingliederungshilfe sowie die zur Durchführung von Aufgaben der Eingliederungshilfe herangezogenen Kommunen durch Fachberatungsdienste für Menschen mit Hör-, Sprach- und Sehbeeinträchtigungen beraten.

Die Maßnahmen der dritten Inklusionsplanung des Landes umfassen die Werbung bei Kommunen, eigene Aktionspläne zu entwickeln (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung 2021, S. 15). Das Land unterstützt die kommunalen Aufgabenträger des ÖPNV bei der Durchführung von Inklusionsschulungen für die zuständigen Mitarbeiter\*innen (vgl. a.a.O., S. 47). Zu den ersten drei Aktionsplänen des Landes liegt eine Evaluation vor, welche vom niedersächsischen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung in Auftrag gegeben wurde (Czichon et al. 2022). Im Jahr 2014 wurde ein Auslobungswettbewerb zur Umsetzung der Inklusion auf der kommunalen Ebene durchgeführt (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung 2017, S. 7).

In Niedersachsen hat sich das Netzwerk Inklusion der Kreise und Städte in Niedersachsen (NIKS) gebildet. Im Juni 2021 fand der erste Fachtag ‚Inklusion und Kommunen‘ statt. In einer Wanderausstellung und einem Videobeitrag wird über Beispiele der Inklusionsplanung in Niedersachsen informiert.

Die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten in den niedersächsischen Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 50.000 Einwohner\*innen insgesamt entspricht in etwa dem Durchschnitt der Bundesländer.

Es konnten systematische Planungsaktivitäten

- in 8 der 10 kreisfreien Städte (38 %),
- in einer der 11 weiteren Städte über 50.000 Einwohner\*innen (9 %),
- in 14 der 37 Kreise (38 %) und
- in 2 Gebietskörperschaften unter 50.000 Einwohner\*innen.

Recherchiert werden.

Hinsichtlich des Jahres der initiiierenden Beschlussfassung fällt auf, dass viele Beschlüsse bereits 2011 und 2012 gefasst wurden.

## **Nordrhein-Westfalen**

Das Inklusionsgrundsatzgesetz Nordrhein-Westfalen (IGG NRW) fordert die Träger öffentlicher Belange auf „die Ziele der UN-Behindertenrechtskonvention im Rahmen ihres Zuständigkeits- und Aufgabenbereichs zu verwirklichen“ (§ 1 IGG-NRW). Insbesondere der Auftrag an der Gestaltung inklusiver Lebensverhältnisse mitzuwirken (§ 5 Abs. 1 IGG-NRW) legt auch auf kommunaler Ebene eine systematische Planung nahe.

Das Behindertengleichstellungsgesetz NRW erwähnt die UN-BRK nicht direkt, nennt jedoch als Ziel in § 1 „Diskriminierung von Menschen mit Behinderung zu verhindern und zu beseitigen sowie die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft durch die Beseitigung von Barrieren und die Herstellung von Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit zu gewährleisten. Hierzu gehört auch die Ermöglichung einer selbstbestimmten Lebensführung.“ Die Vorgaben gelten auch für die Kommunen als Träger öffentlicher Belange. Die Gemeinden werden in § 13 BGG NRW aufgefordert durch Satzungen zu regeln, wie die Belange von Menschen mit Behinderungen vor Ort gewahrt werden. Nach Abs. 2 erarbeitet die Landesregierung dazu unter Beteiligung des Inklusionsbeirats Empfehlungen und Mustersatzungen. Nach § 12 BGG NRW zählt zu den Aufgaben der Landesbehindertenbeauftragten die Zusammenarbeit mit den Vertreter\*innen der Menschen mit Behinderungen auf örtlicher Ebene.

Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens (GO NRW) sieht in § 27a vor, „dass die „Gemeinde [...] zur Wahrnehmung der spezifischen Interessen von Senioren,

von Jugendlichen, von Menschen mit Behinderung oder anderen gesellschaftlichen Gruppen besondere Vertretungen bilden oder Beauftragte bestellen“ kann. Dies wird dann durch Satzung geregelt.

Das Ausführungsgesetz zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen (AG-SGB IX NRW) regelt in § 5 die Zusammenarbeit mit der kommunalen Ebene und verpflichtet dazu, über Kooperationsvereinbarungen zu regeln, wie die Steuerung und Planung zu erfolgen hat. Dabei sind neben den Anbietern auch die „örtlichen Vertretungen der Menschen mit Behinderungen“ einzubeziehen. Die sozialräumliche Ausgestaltung der Dienste wird ebenso angestrebt und die Planungen sollen zur Förderung „inklusive[r] Lebensverhältnisse“ beitragen. Der Landschaftsverband Rheinland als überörtlicher Träger der Eingliederungshilfe fördert in Zusammenarbeit mit ausgewählten Mitgliedskörperschaften die Entwicklung inklusiver Sozialräume. Inwieweit von der Zusammenarbeit Planungsimpulse auf kommunaler Ebene ausgehen, lässt sich noch nicht abschätzen.

Der erste Aktionsplan des Landes NRW (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2012) bündelt die gesamten Aktivitäten der Behindertenpolitik des Landes mit einem einheitlichen Logo (NRW inklusiv) und macht so Maßnahmen öffentlichkeitswirksam erkennbar. Der zweite Aktionsplan wurde 2022 vorgelegt (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2022). Die Aktionspläne werden ergänzt durch eine regelmäßige Teilhabeberichterstattung. Bestandteil des ersten Aktionsplans war die Erstellung einer Arbeitshilfe für Kommunen zur Erarbeitung von Aktionsplänen (Rohrman et al. 2014) und die Einrichtung eines Inklusionskatasters mit Beispielen guter Praxis. Das Inklusionskataster stellt auch Planungsbeispiele dar. Es wurde bis 2020 gepflegt. Die Fortführung des Inklusionskatasters wurde im Inklusionsgrundsatzgesetz verankert (§ 5 Abs. 6 IGG-NRW). Im zweiten Aktionsplan werden in zahlreichen Maßnahmen die Kommunen adressiert. Gemeinsam mit der Aktion Mensch werden Projekte zur modellhaften Weiterentwicklung inklusiver Sozialräume gefördert (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2022, S. 129). Ergänzend zu dem übergreifenden Aktionsplan wurde für den Zeitraum von 2019 bis 2022 ein Landesaktionsplan ‚Sport und Inklusion‘ beschlossen<sup>8</sup>.

Die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten in den nordrhein-westfälischen Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 50.000 Einwohner\*innen insgesamt entspricht in etwa dem Durchschnitt der Bundesländer. Auffallend ist der hohe Anteil von Kreisen mit systematischen Planungsaktivitäten.

Es konnten systematische Planungsaktivitäten

- in 12 der 23 kreisfreien Städte (52 %),
- in 13 der 54 weiteren Städte über 50.000 Einwohner\*innen (24 %),

---

<sup>8</sup> <https://www.sportland.nrw/landesaktionsplan-sport-und-inklusion>

- in 17 der 31 Kreise (55 %) und
- in 8 Städten unter 50.000 Einwohner\*innen

recherchiert werden.

Hinsichtlich des Jahres der initiierenden Beschlussfassung fällt auf, dass die meisten Beschlüsse in den Jahren zwischen 2011 und 2014 gefasst wurden. Ab 2018 werden nur noch vereinzelt Planungsprozesse begonnen.

## **Rheinland-Pfalz**

Der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Benachteiligung, ihre Integration und die Gleichwertigkeit ihrer Lebensbedingungen sind in Art. 64 der Landesverfassung normiert.

In Rheinland-Pfalz wurde das Landesgesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (LGGBehM) von 2002 im Jahre 2020 als Landesgesetz zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (Landesinklusionsgesetz) novelliert und trat zum 01.01.2021 in Kraft. Es verpflichtet das Land ebenso wie die Kommunen orientiert an der UN-BRK zu Maßnahmen öffentlicher Stellen zur Verwirklichung von Gleichstellung und Barrierefreiheit (§ 6 Landesinklusionsgesetz). Es legt somit eine systematische Planung auch auf kommunaler Ebene nahe. Die Kommunen können Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen bestellen (§ 16 Landesinklusionsgesetz). Die Möglichkeit zur Bildung von Beiräten regelt die Gemeindeordnung in §§ 56 bis 56b.

Das Landesgesetz zur Ausführung des SGB IX legt fest, dass die Kreise und kreisfreien Städte für die Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche zuständig sind. Die Aufgaben der Leistungsverwaltung, insbesondere die Gesamtplanung, wird auch für erwachsene Menschen von den Kreisen und kreisfreien Städten durchgeführt. Es war zum Zeitpunkt der Recherche (noch) nicht erkennbar, ob damit ein Planungsimpuls über die Unterstützung im Einzelfall hinaus gesetzt wird.

Das Land Rheinland-Pfalz hat seinen ersten Aktionsplan für die Umsetzung der UN-BRK bereits im Jahre 2010 (Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie Rheinland-Pfalz 2010) vorgelegt. Kommunale Aktionspläne in Rheinland-Pfalz orientieren sich häufig an dessen Gliederung. Im Jahre 2020 wurde dieser zum zweiten Mal fortgeschrieben. Das Land verpflichtet sich darin jährlich drei bis fünf kommunale Aktionspläne zu fördern, an denen sich dann auch andere Kommunen orientieren können (vgl. Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie des Landes Rheinland-Pfalz 2020, S. 109). Das Land stellt den Kommunen einen Leitfaden zur Erarbeitung von Aktionsplänen (Heiden 2013) zur Verfügung. Im Jahre 2017 wurde ein spezielles Förderprogramm für Verbandsgemeinden zur Erstellung von Aktionsplänen aufgelegt. Dies schlägt sich nieder in der vergleichsweise hohen Anzahl von Gebietskörperschaften unter 50.000 Einwohner\*innen, die in die vorliegende Untersuchung einbezogen wurden.

Das Land informiert über seine Aktivitäten in Bezug auf Inklusion auf der Seite (<https://inklusion.rlp.de>). Hier wird auch eine Liste über kommunale und institutionelle Aktionspläne geführt.

Die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten in den Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 50.000 Einwohner\*innen in Rheinland-Pfalz insgesamt entspricht in etwa dem Durchschnitt der Bundesländer.

Es konnten systematische Planungsaktivitäten

- in 7 der 12 kreisfreien Städte (58 %),
- in 8 der 24 Kreise (33 %) und
- in 16 Städten und (Verbands)gemeinden unter 50.000 Einwohner\*innen

recherchiert werden.

Hinsichtlich des Jahres der initiiierenden Beschlussfassung fällt auf, dass die Beschlussfassung häufig früh, in den Jahren bis 2013 erfolgt ist, aber auch in den Folgejahren wurden kontinuierlich Planungsprozesse initiiert.

## **Saarland**

Das Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Saarland wurde 2019 novelliert. Es nimmt nicht explizit auf die UN-BRK Bezug, zielt jedoch darauf, „[...] Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern sowie die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen“ (§ 1 Abs. 1 SBGG). Kommunale Verwaltungen und kommunalunmittelbare Körperschaften werden explizit in die Geltung der rechtlichen Vorgaben einbezogen (§ 1 Abs. 2 SBGG). Vor allem die in Abschnitt 2 enthaltenen Verpflichtungen zur Gleichstellung und Barrierefreiheit legen eine systematische Planung auch auf kommunaler Ebene nahe.

Die Gemeinden/Gemeindeverbände „bestellen zur Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen jeweils eine Person zur Beratung in Fragen der Behindertenpolitik (Beauftragte/Beauftragter für die Belange von Menschen mit Behinderungen). Als Beauftragte sind möglichst in der Behindertenarbeit erfahrene Personen zu bestellen“ (§ 22 Abs. 1 SBGG). Beauftragte haben eine beratende Funktion und können in dieser an den Sitzungen der Vertretungsorgane der Gemeinden teilnehmen (§ 22 Abs. 2 SBGG). Die kommunalen Beauftragten sollen sich mindestens zweimal jährlich zwecks Erfahrungsaustausches (unter der Leitung des Landesbehindertenbeauftragten) treffen (§ 22 Abs. 5 SBGG). „Unbeschadet der Regelungen über die Bestellung eines/einer Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen können die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Beratung und Unterstützung des/der Beauftragten kommunale Beiräte für die Belange von Menschen mit Behinderungen bilden“ (§ 22 Abs. 4 SBGG).

Im Kommunalselfverwaltungs-gesetz wird auf die Regelungen des § 22 SBGG Bezug genommen. (§ 50a Abs. 2 KSVG).

Im Saarland wurde bereits 1975 im ersten Landesbehindertenplan grundlegend die Situation der Menschen mit Behinderungen beschrieben und analysiert. Seit dem Jahr 2000 legt die Landesregierung einmal in jeder Legislaturperiode einen Landesplan für Menschen mit Behinderungen vor. Seit 2003 verbindet sie damit einen Bericht zur Umsetzung des Saarländischen Behindertengleichstellungsgesetzes. Der erste Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Saarland wurde 2012 verabschiedet. Der sechste Landesbehindertenplan und der zweite Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bis Ende 2021 wurden in dem Bericht „Saarland inklusiv – Unser Land für alle“ zusammengeführt (transfer – Unternehmen für soziale Innovation 2022). Im Vorwort der Ministerin wird dem Wunsch Ausdruck verliehen, dass der Plan „[...] allen Kommunen, gesellschaftlichen Akteur\*innen sowie privaten Organisationen und Personen als Anregung und Ideengeber dienen kann, um die Behindertenrechtskonvention weiter mit Leben zu füllen“ (a.a.O., S.9). Die Kommunen werden an zahlreichen Stellen als Beteiligte an Maßnahmen und Aktivitäten erwähnt.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie hat 2014 eine Arbeitshilfe zu Bündnissen für Inklusion auf kommunaler Ebene herausgegeben. Die Arbeitshilfe soll Kommunen dazu ermutigen, Aktionspläne zu entwickeln und gibt hierzu Hinweise, wie z. B. eine Checkliste, einen Musterantrag, konkrete Beispiele und Literaturhinweise (Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Saarlandes 2014).

Ein systematischer Planungsprozess zur Umsetzung der UN-BRK konnte nur in der Stadt Saarbrücken recherchiert werden. Die initiierte Beschlussfassung datiert auf das Jahr 2011.

## **Sachsen**

Die Sächsische Gemeindeordnung legt fest, dass in der Hauptsatzung Beiräte verankert werden können, denen Mitglieder des Gemeinderats und sachkundige Einwohner\*innen angehören (§ 47 Abs. 1 SächsGemO). Sachkundige Einwohner\*innen können auch davon losgelöst beratend in die Arbeit der Gremien einbezogen werden (§ 44 Abs. 1 SächsGemO).

Das Gesetz zur Stärkung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen im Freistaat Sachsen (Sächsische Inklusionsgesetz – SächsInklusG) verfolgt das Ziel, in Umsetzung der UN-BRK „[...] die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern sowie ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen“ (§ 1 Abs. 1 SächsInklusG). Es hat 2019 das Sächsische Integrationsgesetz aus dem Jahre 2004 abgelöst. Die Vorschriften finden ausdrücklich für die Gemeinden, Landkreise und Formen der kommunalen Zusammenarbeit keine Anwendung (§ 1 Abs. 3, Satz 3 SächsInklusG). Dennoch enthält das Gesetz

Vorschriften, die auf die Förderungen der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in den Kommunen zielen. Nach § 10 Abs. 2, Satz 1 SächsInklusG werden jährlich 70,- Euro je schwerbehinderten Menschen in den Staatshaushalt zur Förderung von „Maßnahmen der Bewusstseinsbildung für die Lage von Menschen mit Behinderungen, der Verbesserung der Barrierefreiheit, der Einbeziehung in die Gemeinschaft, der Verbesserung der Mobilität, der Teilhabe am Arbeitsleben sowie der Teilhabe am politischen, öffentlichen und kulturellen Leben von Menschen mit Behinderungen“ (§ 10 Abs. 1, Satz 1 SächsInklusG) eingestellt. Zu den Aufgaben des Landesbeauftragten für Inklusion nach § 12 Abs. 3, Satz 1 Nr. 2 SächsInklusG zählt die Bearbeitung von Anregungen der kommunalen Beauftragten und Beiräten.

Nach der Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz über die Gewährung einer Pauschale für soziale Zwecke aus dem Jahr 2023 können Kommunen unter anderem Zuwendungen für „[...] die Erstellung und Evaluierung kommunaler Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ (§ 6 SächsKomPauschVO) erhalten.

Im Jahre 2017 wurde der Aktionsplan der Sächsischen Staatsregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz 2017) vorgelegt. Darin wird festgehalten: „Um das Ziel inklusiver Sozialräume zu erreichen, sind Bund, Länder und Kommunen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gefordert. Ihren Zuständigkeiten entsprechend sollten sie Aktionspläne erstellen und so zur Schaffung inklusiver Sozialräume beitragen.“ (a.a.O., S. 125). Der Plan enthält Maßnahmen zur Schaffung von inklusiven Sozialräumen und zur Stärkung der politischen Interessenvertretung auch auf kommunaler Ebene. Die Verankerung der kommunalen Behindertenbeauftragten und eine Regelung zur Bildung/Wahl von Behindertenbeiräten in den kreisfreien Städten und Landkreisen soll geprüft werden (a.a.O., S. 141)

Im Jahr 2023 wurde der siebte Bericht zur Lage der Menschen mit Behinderungen im Freistaat Sachsen vorgelegt, der zugleich die Fortschreibung des Inklusionsplans enthält (Engels und Heitzenröder 2023). Die Erarbeitung ist stark orientiert an der Berichterstattung des Bundes. Der Bericht und Plan enthält zu den Lebensbereichen auch Wirkungsanalysen der Maßnahmen des Aktionsplans von 2017 aus denen dann Maßnahmen für den Aktionsplan 2023 abgeleitet werden. Es sind zahlreiche Aussagen zu den Kommunen enthalten, die diesen eine Planungsgrundlage bieten. Der Aktionsplan adressiert die Kommunen als Mitwirkende bei Maßnahmen.

Auf der Internetseite des Freistaats Sachsen befindet sich ein Portal ‚Behindern verhindern‘<sup>9</sup>. Dieses gibt zu allen Aspekten der Behindertenpolitik des Freistaats Auskunft. Der Freistaat Sachsen und die Aktion Mensch haben im August 2023 eine Kooperationsvereinbarung geschlossen, mit der die Entwicklung inklusiver Sozialräume modellhaft in bis zu fünf Kommunen gefördert werden soll.

---

<sup>9</sup> <https://www.behindern.verhindern.sachsen.de/index.html>

Die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten in den sächsischen Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 50.000 Einwohner\*innen insgesamt liegt deutlich über dem Durchschnitt der Bundesländer. Auffallend hoch ist der Anteil in den kreisfreien Städten und in den Kreisen.

Es konnten systematische Planungsaktivitäten

- in 3 der 3 kreisfreien Städte,
- in keiner der 3 weiteren Städte über 50.000 Einwohner\*innen,
- in 6 der 10 Kreise (60 %) und
- in einer Stadt unter 50.000 Einwohner\*innen

recherchiert werden.

Hinsichtlich des Jahres der initiiierenden Beschlussfassung fällt auf, dass die meisten Beschlüsse in den Jahren 2011 und 2012 gefasst wurden; danach kommt es nur noch vereinzelt dazu.

## **Sachsen-Anhalt**

In dem Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt wird den Kommunen vorgegeben, dass sie Menschen mit Behinderungen neben anderen genannten gesellschaftlichen Gruppen bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen. Sie können dazu Beiräte bilden oder Beauftragte berufen (§79 KVG LSA).

Seit der Novelle im Jahre 2010 regelt das „Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz)“ die Umsetzung der UN-BRK auf Landesebene (§1, Abs. 1 BGG LSA)). Der Geltungsbereich umfasst die kommunale Ebene (§ 7 BGG LSA). Das Behindertengleichstellungsgesetz legt fest, dass kreisfreie Städte und Landkreise Behindertenbeauftragte bestellen; das Einsetzen von Behindertenbeiräten ist optional (§25 BGG LSA). Es gibt eine Landesarbeitsgemeinschaft, die aus den kommunalen Behindertenbeauftragten und der\*dem Landesbeauftragten zusammengesetzt ist (§25 Abs. 3 BGG LSA).

Das Land Sachsen- Anhalt geht im Gesetz zur Ausführung des neunten Buches Sozialgesetzbuch nicht näher auf die verschiedenen Aufgaben der Kommune in Bezug auf Kooperation und Planung ein.

Der Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention wurde in Sachsen-Anhalt im Jahr 2021 fortgeschrieben und aktualisiert. Den Kommunen kommt in diesem Aktionsplan vor allem eine ausführende Rolle zu. Für das Handlungsfeld „inklusive Sozialraum“ wird die Wichtigkeit der kommunalen Aktionspläne sowie der Aktionspläne der Landkreise in der Umsetzung der UN-BRK besonders hervorgehoben (Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration Sachsen-Anhalt 2021).

In Sachsen-Anhalt konnten Kommunen durch ein Förderprogramm „Personal- und Sachmittel für die Einstellung von örtlichen Teilhabemanager\*innen“ (Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung Sachsen-Anhalt o.J.) beantragen. Der erste Förderzeitraum begann im Jahr 2014 und endete im Jahr 2020. Eine zweite Förderperiode läuft von 2021 bis 2027. Die Örtlichen Teilhabemanager\*innen sollen neben verschiedenen anderen Aufgaben, auch an der Erstellung kommunaler Aktionspläne mitwirken und diese vorantreiben (vgl. ebd.). Insgesamt wurden im ersten Zeitraum zehn Landkreise, acht Städte und eine Gemeinde in die Förderung aufgenommen. Dies kann einen Planungsimpuls auf kommunaler Ebene auslösen.

Die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten in den Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 50.000 Einwohner\*innen in Sachsen-Anhalt liegt sehr deutlich über dem Durchschnitt der Bundesländer und weist insgesamt den höchsten Wert auf.

Es konnten systematische Planungsaktivitäten

- in 2 der 3 kreisfreien Städte (67 %),
- in allen 11 Kreisen und
- in 4 Gebietskörperschaften unter 50.000 Einwohner\*innen

recherchiert werden.

Hinsichtlich des Jahres der initiierenden Beschlussfassung fällt auf, dass der Schwerpunkt auf den Jahren 2017 und 2018 liegt.

## **Schleswig-Holstein**

In Artikel 7 („Inklusion“) der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein heißt es: „Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ein“.

Die Gemeinden können auf der Grundlage der Gemeindeordnung „durch Satzung die Bildung von Beiräten für gesellschaftlich bedeutsame Gruppen vorsehen“ (§ 47d Abs. 1 GO). Die Beiräte sind über alle wichtigen Angelegenheiten, die die von ihnen vertretene gesellschaftlich bedeutsame Gruppe betreffen, zu unterrichten, können Anträge an die Gemeindevertretung und die Ausschüsse stellen und an Sitzungen teilnehmen (§ 47e Abs. 1 und 2 GO).

Das Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein verfolgt das Ziel „1. Die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen vollständig abzubauen und zu verhindern, 2. Gleichwertige Lebensbedingungen und Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen herzustellen, 3. Ihre vollständige, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten, ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung in Würde und die Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu ermöglichen, 5. Die vollständige und

gleichberechtigte Inanspruchnahme aller Rechte durch Menschen mit Behinderungen zu fördern und zu schützen sowie 6. Die Inklusion und die Partizipation zu fördern“ (§ 1 Abs. 2 LBGG). Es verpflichtet die Träger der öffentlichen Verwaltung zur Berücksichtigung der besonderen Belange von Menschen mit Behinderungen (§ 1 Abs. 2 LBGG) sowie Beteiligung der betroffenen Menschen mit Behinderungen und ihrer Interessensvertretungen. Dies legt auch auf kommunaler Ebene eine systematische und partizipative Planung nahe.

Das Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch regelt, dass die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Eingliederungshilfe in einem Steuerungskreis „zum Zwecke der Abstimmung und Koordinierung der nach diesem Gesetz wahrzunehmenden Aufgaben“ (§ 3 Abs. 1 AG-SGB IX) vertreten sind.

Der erste Aktionsplan des Landes Schleswig-Holstein wurde 2017 veröffentlicht (Landesregierung des Landes Schleswig-Holstein 2017). In der externen Evaluation wird darauf hingewiesen, dass von zivilgesellschaftlichen Vertreter\*innen, welche z. T. am Erarbeitungsprozess beteiligt waren, im Rahmen eines Workshops angemerkt wurde, „[...] dass Maßnahmen in Zukunft eine stärkere Ausstrahlung in die Kommunen hinein haben sollten (z. B. in Form von Schulungen kommunaler Vertreter\*innen), da die aktuelle Zusammenarbeit zwischen Land und kommunaler Ebene im Bereich der Umsetzung der UN-BRK nicht zufriedenstellend sei“ (Braukmann et al. 2019, S. 29).

Der zweite Aktionsplan, nun ‚Fokus-Landesaktionsplan‘, wurde im Januar 2022 im Internet freigeschaltet<sup>10</sup> und wird seitdem als Datenbank sortiert nach Handlungsfelder, Zielen, dem Umsetzungsstatus und dem zuständigen Ministerium kontinuierlich fortgeschrieben. Im Planwerk wird die Umsetzungsverpflichtung der UN-BRK der Länder und der Kommunen betont.

Ein wichtiges Umsetzungsinstrument für Barrierefreiheit ist der Fonds des Landes für Barrierefreiheit. Im Rahmen einer der beschlossenen Maßnahmen wird mit Hilfe dieses Fonds in Zusammenarbeit mit der Aktion Menschen die Entwicklung von inklusiven Sozialräumen in bis zu fünf Kommunen gefördert. Davon kann ein Impuls für systematische Planung in weiteren Kommunen ausgehen.

Auf der Internetseite des durch das Land geförderten Inklusionsbüros Schleswig-Holstein ([www.alle-inklusive.de](http://www.alle-inklusive.de)) wird über Aktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK in Schleswig-Holstein und auch über vorhandene kommunale Aktionspläne informiert.

Die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten in den Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 50.000 Einwohner\*innen des Landes Schleswig-Holstein insgesamt liegt deutlich über dem Durchschnitt der Bundesländer.

Es konnten systematische Planungsaktivitäten

- in 3 der 4 kreisfreien Städte (75 %),

---

<sup>10</sup> <https://fokus-lap-2022.de/startseite/>

- in keiner der 2 weiteren Städte über 50.000 Einwohner\*innen,
- in 7 der 11 Kreise (64 %) und
- in 8 Gebietskörperschaften unter 50.000 Einwohner\*innen

recherchiert werden.

Hinsichtlich des Jahres der initiierten Beschlussfassungen fällt auf, dass die meisten Beschlüsse 2014 bis 2017 gefasst wurden und danach nur noch vereinzelt.

## Thüringen

Thüringen legt in seiner Verfassung fest: „Menschen mit Behinderung stehen unter dem besonderen Schutz des Freistaats. Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft“ (Art. 2 Abs. 4 ThürVerf).

Das Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG) löste 2019 das Behindertengleichstellungsgesetz von 2005 ab und wurde 2021 novelliert. Es verfolgt das Ziel durch die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern“ (§ 1 ThürGIG).

Zur Umsetzung des Ziels werden vom Land und im eigenen Wirkungskreis von den Landkreisen und kreisfreien Städten Maßnahmepläne erstellt (§ 6 Abs. 2 ThürGIG). Die kreisangehörigen Gemeinden können Maßnahmepläne erstellen. Auf kommunaler Ebene sollen die Pläne erstmalig im Jahre 2023 vorgelegt werden. Sie werden unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Interessenvertretung erarbeitet. Sie sollen „einen Zeitraum von nicht mehr als fünf Jahren umfassen und sind im Rahmen eines fortlaufenden Beteiligungsprozesses spätestens nach Ablauf dieses Zeitraums fortzuschreiben. Der Landtag, der jeweilige Kreistag oder der jeweilige Stadtrat wird über die Erfüllung des jeweils für das Gebiet erstellten Maßnahmenplans sowie dessen Fortschreibung informiert“ (ebd.). Es ist daher zu erwarten, dass von diesen Regelungen ein starker Planungsimpuls ausgeht. Das Land unterstützt die Planungsprozesse durch den Austausch der Kommunen und durch Fachtagungen.

Im Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Version 2.0) (Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie 2019) wird das zuständige Ministerium zur „Erstellung einer Übersicht zu den in Thüringen existierenden Aktions- und Maßnahmenplänen zur Umsetzung der UN-BRK, welche kontinuierlich weitergeführt und allen Interessenten zugänglich gemacht wird“ (a.a.O., S. 77) aufgefordert. Die Übersicht auf der Grundlage einer Mail-Umfrage liegt zum Stand Juni 2020 vor und umfasst entsprechende Pläne von Kommunen, Universitäten und weiteren Organisationen.

Weiterhin gibt das Gesetz die Berufung von kommunalen Beauftragten vor und ermöglicht die Berufung eines Beirats: „Die Landkreise und kreisfreien Städte berufen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich einen Kommunalen Beauftragten für Menschen mit Behinderungen. Kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften können einen Kommunalen Beauftragten für Menschen mit Behinderungen berufen. Neben diesen Beauftragten können die Landkreise, kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften für ihren Zuständigkeitsbereich einen Beirat für Menschen mit Behinderungen einrichten.“ (§ 22, Abs. 1 ThürGIG). Sie sind hinsichtlich ihrer Aufgabe fachlich unabhängig und weisungsfrei. „Sie sollen jeweils dem Landrat, dem Oberbürgermeister, dem Bürgermeister oder dem Gemeinschaftsvorsitzenden direkt zugeordnet sein und über eine angemessene Personal- und Sachausstattung verfügen“ (§ 22 Abs. 2 ThürGIG). In einer nicht abgeschlossenen Aufzählung wird ein umfassendes Aufgabenspektrum gelistet. Der Landesbeauftragte bildet mit den kommunalen Beauftragten eine Landesarbeitsgemeinschaft. Das Land fördert die Tätigkeit der hauptamtlichen Beauftragten und der Beiräte.

Die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten in den thüringischen Kreisen und kreisfreien Städten liegt zum Zeitpunkt der Recherche noch deutlich unter dem Durchschnitt der Bundesländer.

Es konnten systematische Planungsaktivitäten

- in 3 der 5 kreisfreien Städte (18 %) und
- in 3 der 17 Kreise (38 %)

recherchiert werden.

Hinsichtlich der Initiierung der Planung durch Beschlüsse oder Beauftragung zeigt sich, dass in Thüringen die Hälfte bis 2013 erfolgt ist und die andere Hälfte ab 2020.

### **3.4 Gesamteinschätzung zur Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten**

Die Auswertungen zur Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zeigen, dass solche Prozesse vor allem in größeren Städten aber auch in den Kreisen in vielen Fällen auf der politischen Agenda stehen. Nur in den kreisfreien Städten hat allerdings bislang die Mehrheit der Kommunen entsprechende Planungen aufgenommen. Bei den Kreisen ist es aktuell etwa ein Drittel. In kleineren Städten und in Gemeinden lassen sich hingegen nur seltener systematische Planungsaktivitäten identifizieren, es gibt sie jedoch. Einmal begonnen Prozesse werden in der Regel zu Ende geführt. Es gibt allerdings auch solche, die abgebrochen werden oder nicht in systematische Planungsaktivitäten unter Federführung der Kommunen überführt werden.

Es ist festzustellen, dass die Darstellung von Planungsprozessen zur Umsetzung der UN-BRK im Internet häufig noch nicht die Potentiale für die Gestaltungen eines einladenden, für alle nutzbaren, transparenten und partizipativen Angebotes ausschöpft.

Die meisten Bundesländer haben in den letzten Jahren durch gesetzliche Regelungen und in ihren Aktionsplänen die Unterstützung der Kommunen bei der Aufnahme von Planungsaktivitäten in den Blick genommen. Es gibt einzelne Beispiele, in denen die Länder Kommunen zu solchen Planungsprozessen verpflichten, meist geht es jedoch eher um Appelle, koordinierten Austausch oder Anreizprogramme zur Initiierung systematischer Planungsprozesse zur Umsetzung der UN-BRK in den Kommunen. Es lassen sich dabei große Unterschiede zwischen den Ländern feststellen, die sich zum Teil in der Verbreitung von Planungsaktivitäten in den einzelnen Bundesländern niederschlagen.

## Verbreitung

- **252 von 619 untersuchten Gebietskörperschaften haben systematische Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenkonvention (41 %)** 
- **In kreisfreien Städten kommen sPA am häufigsten vor (61 %)**
- **Spitzenreiter der Flächenländer mit anteilig den meisten sPA ist Sachsen-Anhalt (93 %)**
- **sPA in über der Hälfte der untersuchten Gebietskörperschaften haben Schleswig-Holstein (59 %) und Sachsen (56 %)**
- **Nahe dem bundesdeutschen Mittelwert von sPA anteilig in untersuchten Gebietskörperschaften (41 %) sind Mecklenburg-Vorpommern (46 %), Rheinland-Pfalz (41 %), Niedersachsen (40 %), Hessen (39 %), NRW (39 %) und Bayern (35 %)**
- **sPA in unter einem Drittel der untersuchten Gebietskörperschaften haben Thüringen (27 %), Baden-Württemberg (23 %), Brandenburg (22 %) und das Saarland (14 %)**
- **In den Stadtstaaten sind sPA weitestgehend verbreitet (Hamburg, Bremerhaven, Bremen und acht von zehn Bezirken in Berlin haben sPA)**
- **Unvollständigen Planungen (12 % aller untersuchten Gebietskörperschaften) fehlt entweder der kommunalpolitische Rückhalt in Form eines Beschlusses oder der Prozess wurde abgebrochen**
- **sPA sind öffentlich meist einsehbar; in 14 % jedoch gibt es keine Informationen im Politikinformationssystem oder auf der Homepage der Kommune**

#### **4. Beginn systematischer Planungsaktivitäten**

##### **→ Agendasetting, Initiierung und Beschluss / Beauftragung**

Die Begriffe Agendasetting und Initiierung bezeichnen die beiden ersten Phasen des idealtypischen Planungsablaufs, wie auch in Abbildung 1 (Kap. 2, S. 6 dargestellt). Kern des Agendasettings ist, dass es gelingen muss, ein Thema so auf die kommunalpolitische Tagesordnung zu bringen, dass es ausreichend intensiv diskutiert wird. In jedem Gemeinwesen werden von unterschiedlichen Akteur\*innen und Interessengruppen eine Vielzahl von Herausforderungen und Themen für wert gehalten, allgemein besprochen und schließlich auch bearbeitet zu werden. Hierfür sind meist einzelne Personen oder Interessengruppen relevant, die sich mit als neu empfundenen Themen auseinandersetzen und ein „Gefühl von Verantwortlichkeit für die Probleme und deren Lösung (Ownership)“ (Kristof 2020, 59) entwickeln. Damit aus dem Interesse und der Initiative Einzelner aber ein kollektiver Prozess wird, muss es gelingen, dass sich ein Anliegen im „Themen-Rauschen“ (Fürst 2008b, 49) so weit durchsetzt, dass es für genug, bzw. genug machtvolle Akteursgruppen ausreichend Relevanz besitzt, um auf die Tagesordnung gesetzt zu werden.

Nicht leicht davon zu trennen ist die Phase der Initiierung, in der aus dem anfänglichen Interesse die gezielte Bewegung wird, sich des Anliegens anzunehmen. In dieser Phase wird nicht nur diskutiert, dass ein Anliegen zu bearbeiten ist, sondern auch, wie dies geschehen kann und welche Akteur\*innen dafür wichtig sind. Während viele Organisationen sich für die Durchführung einzelner Projekte zum Thema Inklusion entscheiden, stehen hier, wie eingangs beschrieben solche im Fokus die sich für systematische Planungsaktivitäten entscheiden. Bereits zum Zeitpunkt der Initiierung ist der Austausch mit Personen(gruppen) und Organisationen wichtig, die in die weitere Bearbeitung einbezogen werden sollen. Bei vielen Themen haben sich zu bestimmten Fragen auch schon Netzwerke und Strukturen gebildet, die für eine Befassung mit dem Thema während der Initiierung gewonnen werden sollten. Prozesse denen es gelingt unterschiedliche Kompetenzen einzubinden, haben eine größere Aussicht auf Erfolg (vgl. Kristof 2010, 520 f.). Eines der im Forschungsprojekt festgelegten Kriterien für systematische Planungsprozesse ist die kommunale Federführung. Auch wenn es wichtig erscheint, dass die relevanten Akteur\*innen einer Kommune mit in den Planungsprozess eingebunden sind, so stellt letztlich die gewählte Vertretung der Bürger\*innen, beispielsweise in einem Stadtrat oder Kreistag, die einzige demokratisch legitimierte Institution dar. Werden Themen dort beraten und schließlich auch beschlossen, kann so die Bedeutung des Anliegens sichtbar gemacht und dem Prozess Legitimität verliehen werden. Gleichzeitig können auch Entscheidungen über Ressourcen, insbesondere auch aus der Kommunalverwaltung, verbindlich getroffen werden. Darüber hinaus stellt die kommunalpolitische Befassung auch den Einbezug der Öffentlichkeit sicher und macht so weitere Personen auf das Anliegen aufmerksam.

Im Folgenden wird zunächst darauf eingegangen, inwieweit die UN-BRK als ausschlaggebend für die Planungsprozesse benannt wird, welche Akteur\*innen in die ersten Schritte der Prozesse einbezogen werden und inwieweit Menschen mit Behinderungen hieran beteiligt sind. Anschließend wird betrachtet, wie die

untersuchten Planungsprozesse durch Beschlüsse in politischen Gremien oder Beauftragungen innerhalb der Verwaltung legitimiert werden. Während für diesen Abschnitt des Planungsprozesses häufig einige Quellen gefunden werden können (z.B. Protokolle und Beschlussvorlagen), werden die Phasen des Agendasettings und der Initiierung nur selten ausführlich geschildert. Daher wird den Anfängen von Planungsprozessen in anderen Teilprojekten mit stärker dialogischen Forschungsmethoden weiter nachzugehen sein.

#### **4.1 Ausschlaggebender Impuls und Verpflichtungscharakter**

In den recherchierten Dokumenten wurde nach Aussagen gesucht, nach denen das Bekanntwerden der UN-BRK als ein ausschlaggebender Impuls für die systematischen Planungsaktivitäten angesehen werden kann. Bei 209 der 252 untersuchten systematischen Planungsaktivitäten finden sich Hinweise zum Agendasetting. In nicht ganz zwei Dritteln (62 %) der untersuchten Prozesse wird die Konvention als wichtiger initiierender Faktor benannt. Beim Vergleich der Arten der Gebietskörperschaften fällt auf, dass tendenziell in größeren Gebietskörperschaften (Kreise und kreisfreie Städte) das Bekanntwerden der UN-BRK häufiger ausschlaggebend war, als in kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

Nicht ganz die Hälfte der Kommunen (46 %) weist auf ihre Verpflichtung zur Umsetzung der UN-BRK, bzw. aller staatlichen Ebenen hin. Der Vergleich nach Art der Gebietskörperschaft lässt eine ähnliche Tendenz wie bei der UN-BRK als ausschlaggebender Impuls erkennen. Somit wird die Verpflichtung zur Umsetzung eher in größeren Gebietskörperschaften vermittelt.

#### **4.2 Akteur\*innen der Initiierung und des Agendasettings**

Die Auswertung der sPA mit Informationen zu den Phasen des Agendasettings und der Initiierung (n = 208) macht deutlich, dass in der Regel eine Vielzahl von Personen und Organisationen einbezogen ist und, dass der Einbezug politischer Akteur\*innen eine hohe Relevanz hat. Wie in der untenstehenden Grafik zu erkennen ist, werden politische Fraktionen am häufigsten genannt und machen ungefähr ein Drittel der Nennungen aus (32 %). Ebenfalls noch sehr häufig genannt wird die Verwaltung (26 %). Die anderen Akteursgruppen werden demgegenüber deutlich seltener erwähnt. Hier erscheint insbesondere der Blick auf Menschen mit Behinderungen und deren Interessenvertretung von besonderer Relevanz. Betrachtet man die Behindertenbeiräte und Behindertenbeauftragten gemeinsam mit den Zusammenschlüssen für Menschen mit Behinderungen, bilden sie zusammen einen ähnlich großen Anteil wie die ersten beiden Akteursgruppen (29 %). Allerdings geht bei dieser summarischen Betrachtung unter, in wie vielen Fällen Menschen mit Behinderungen als Akteur\*innen zu Beginn des Prozesses einer sPA benannt werden. In einem Viertel der Fälle (26 %) werden Menschen mit Behinderungen unmittelbar benannt. Ergänzt man hierzu noch die Erwähnung von Interessenvertretungen

(Beauftragte, Beiräte und Zusammenschlüsse von Menschen mit Behinderungen), so steigt der Anteil auf knapp 40 % (82 Nennungen).

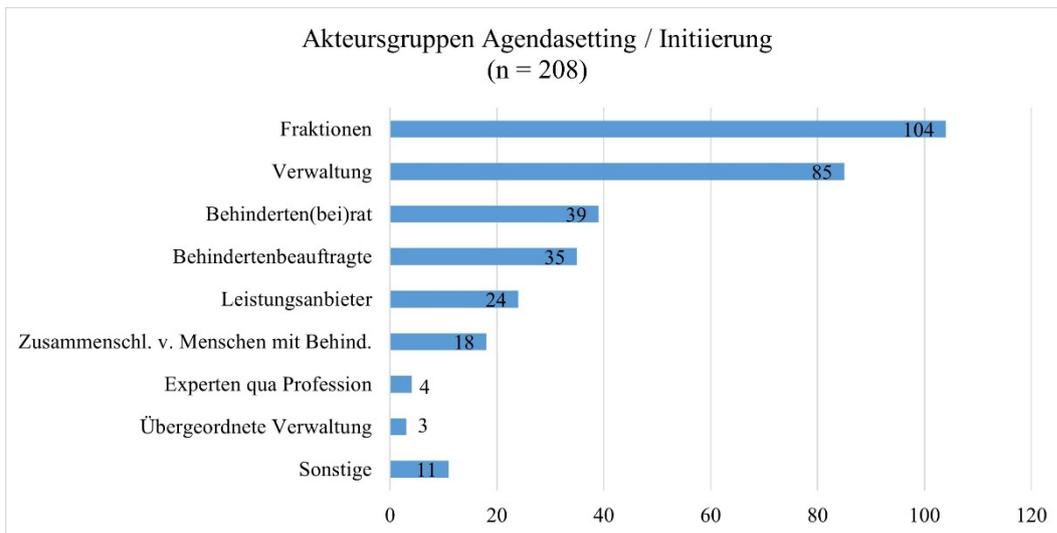


Abbildung 6: Akteursgruppen des Agendasettings und der Initiierung

Darüber hinaus sind auch Leistungsanbieter häufig in den Beginn eines solchen Planungsprozesses eingebunden. Eher selten sind hierarchisch übergeordnete Verwaltungen, also beispielsweise Vertreter\*innen eines Kreises bei einer kreisangehörigen Stadt, als Akteur\*innen benannt, die den Prozess starteten. Unter den sonstigen Akteur\*innen wurden Angehörige von Menschen mit Behinderungen, externe Dienstleister, wie etwa Planungsbüros oder Hochschulen oder auch andere Beauftragte und Beiräte zusammengefasst.

In Kommunen, in denen sich zwar Hinweise auf ein Agendasetting fanden, aber schließlich keine systematische Planungsaktivität ausgemacht werden konnte, ist der Anteil der Menschen mit Behinderungen und ihrer Interessenvertretungsorganisationen signifikant geringer ( $p = 0,028^*$ ).

Der Einbezug von Interessensvertretungen unterscheidet sich auch nach der Art der Gebietskörperschaft. So ist der relative Anteil der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Interessensvertretungen an Agendasetting und Initiierung in Kreisen (32 %) niedriger als in anderen Gebietskörperschaftsarten. In der Tendenz scheint in Städten und Gemeinden der Einbezug in diese frühe Phase häufiger stattzufinden.

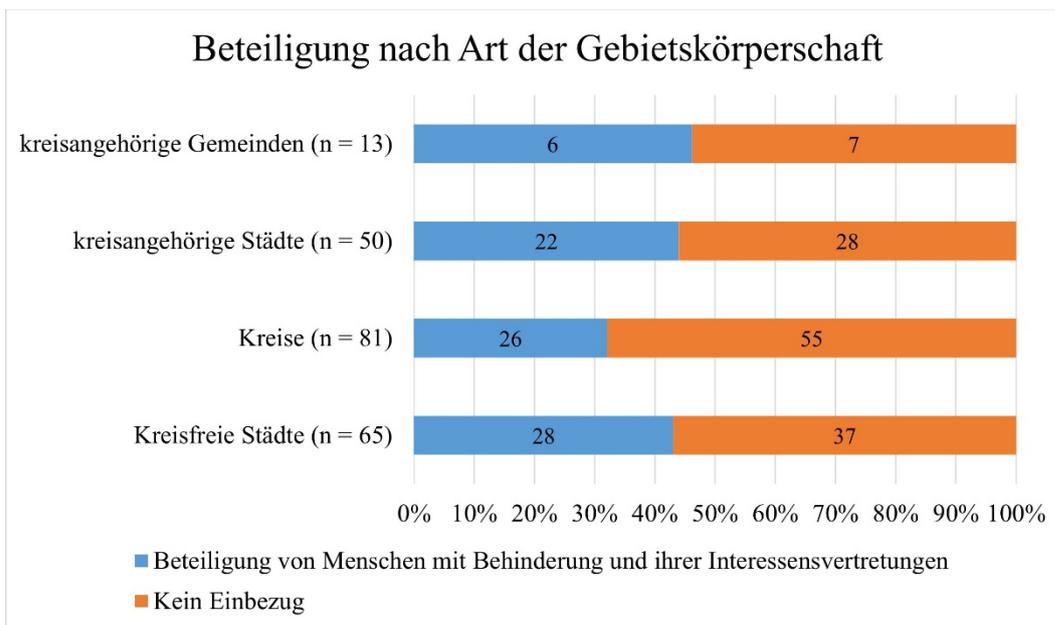


Abbildung 7: Beteiligung nach Art der Gebietskörperschaft

Ergänzend wurden Anmerkungen zu den Phasen der Initiierung und des Agendasettings erfasst. Diese geben die häufig komplexen Abläufe bis zum Beginn einer systematischen Planungsaktivität detaillierter wieder und helfen, die Vorgänge besser zu erfassen. Auch in diesen werden politische Fraktionen als die häufigste Akteursgruppe benannt, die teilweise auch allein als Initiierende beschrieben werden, meist aber in Kombination mit anderen Gruppen zu finden sind, wie etwa den am zweithäufigsten genannten Beiräten. In den Abstimmungsprozessen kommt es regelmäßig zu Veränderungen und teilweise länger dauernden Beratungen über das richtige Vorgehen zwischen den Fraktionen, der Verwaltung und der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen. In 14 Fällen wird davon berichtet, dass erste Initiativen zu einem Beschluss scheiterten.

Die Beiräte, wobei hierunter sowohl Behindertenbeiräte, Inklusionsbeiräte, aber auch Teilhabebeiräte und andere strukturierte Zusammenschlüsse von Menschen mit Behinderungen gefasst wurden, sind teilweise die einzigen benannten Akteur\*innen. Meistens werden sie aber auch gemeinsam mit anderen Akteursgruppen genannt, wobei auffällt, dass bei den gefundenen Aktivitäten deutlich häufiger eine Zusammenarbeit mit den Fraktionen stattfindet, als mit der jeweiligen Verwaltung. Zudem scheint es auch so zu sein, dass die Phase bis zum eigentlichen Beschluss des Prozesses länger dauert, wenn Beiräte beteiligt sind, als dies bei anderen Akteursgruppen der Fall ist.

Neben der statistischen Erfassung dieser Prozessphasen wurden auch Beobachtungen notiert, die dabei helfen können die Vorgänge zu Beginn einer systematischen Planungsaktivität besser zu verstehen. Auch hier wird angemerkt, dass am häufigsten Fraktionen (ein Viertel der Fälle mit zusätzlichen Anmerkungen) in Erscheinung treten. Darauf folgen Beiräte von Menschen mit Behinderungen (ca. ein Fünftel der Fälle). Es fällt auf, dass deutlich häufiger die Zusammenarbeit von Beiräten und Fraktionen geschildert wird, als von Beiräten und der Verwaltung. Dies kann

zum einen darauf zurückzuführen sein, dass die Verwaltungen ebenfalls einen Teil des Beirats bilden, aber eventuell auch andeuten, dass durch den Einbezug der Politik eher Initiativen der Beiräte Erfolg haben und öffentlich sichtbar werden, als ohne diese Akteursgruppe. Hier können in weiteren Erhebungen vertiefte Informationen gefunden werden. Es fällt zudem auf, dass in Schilderungen, die einen Beirat als initiativ erwähnen, häufiger von längeren Zeiträumen und Abstimmungsprozessen bis zum eigentlichen Beschluss berichtet wird. Sehr interessant ist, dass Behindertenbeauftragte häufiger allein als Initiatoren benannt werden als die Verwaltung. Auf der anderen Seite fallen von ihnen lancierte Prozesse auch dadurch auf, dass sie viele Akteursgruppen einschließen, was für eine gute Vernetzung spricht, oder dafür, dass sie diese Prozesse sehr gut bewerben. Werden Verwaltungen als allein initiativ beschrieben, dann wird meist ein Bezug zu vorher durchgeführten oder parallel bestehenden Planungsprozessen hergestellt. Ebenfalls häufig sind in diesen Fällen Verweise auf die Aktionspläne der Länder oder des Bundes und auf gesetzliche Änderungen.

Mit ungefähr einem Sechstel stellen auch Wohlfahrtsverbände und Unterstützungsdienste von Menschen mit Behinderungen eine Akteursgruppe dar, die bei der Initiierung und dem Agendasetting eine Rolle spielen. Hier werden sehr häufig Projekte als Ausgangspunkt für die systematischen Planungsaktivitäten benannt. Beispielsweise werden Projekte von einem Verband in einem Kreis oder einer Region durchgeführt und mit Verweis auf dieses Projekt eigene Planungen in den Kommunen begründet. In diesem Zusammenhang werden mehrfach Förderungen durch die Aktion Mensch erwähnt.

Unabhängig von der jeweiligen Akteursgruppe können auch bestimmte Organisationsstrukturen und äußere Anreize ausgemacht werden, welche die Aufnahme einer sPA begünstigt haben. Hierzu zählt beispielsweise das grundsätzliche Vorhandensein eines Beirats oder und einer beauftragten Person für die Interessen der Menschen mit Behinderungen. Aber auch das Durchführen von Projekten, zum Teil auch durch Kommunen selbst, scheint als Kristallisationskern für solche Initiativen zu wirken. Sind die Themen durch frühere Planungen oder auch ähnliche Prozesse (etwa die Erklärung von Barcelona) in einer Kommune bekannter, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit für einen Umsetzungsprozess. Solche Strukturen, bzw. Maßnahmen wurden in ungefähr zwei Fünftel der Kommunen erwähnt, zu denen weitere Schilderungen zu dieser Planungsphase gegeben worden waren.

Schließlich werden auch gesetzliche Verpflichtungen oder Anreize von höheren Ebenen bei ungefähr einem Zehntel der Kommunen als ausschlaggebend für die Aufnahme von Planungen genannt. Wie eingangs beim Verpflichtungscharakter der UN-BRK, ist auch hier erkennbar, dass die Kommunen diese Regelungen sehr spezifisch aufgreifen und nur selten beispielsweise landesgesetzliche Regelungen einheitlich zu Planungen führen. Viel mehr greifen manche Akteur\*innen die Ausführungen in Landesaktionsplänen auf und sehen die Verpflichtung gegenüber den eigenen Bürger\*innen, während andere keine Planungen beginnen. Der Bezug wird dabei sowohl von der Politik, den Verwaltungen, oder auch Beiräten hergestellt.

Bei manchen Vorgaben auf Landesebene<sup>11</sup> fällt auf, dass über die Erwähnung dieser Regelung hinaus kaum weitere Bezugspunkte hergestellt und auch keine weiteren Akteur\*innen vor Ort erwähnt werden. Diese Prozesse stehen in einem deutlichen Kontrast zu den anderen geschilderten Ergebnissen, nach denen sonst überwiegend eine größere Anzahl von Akteur\*innen vor Ort über einen längeren Zeitraum zusammenarbeitet, um die Umsetzung der UN-BRK vor Ort planerisch als Querschnittsthema anzugehen.

### 4.3 Beschluss und Beauftragung

Während die Phasen des Agendasettings und der Initiierung nicht trennscharf erfasst und dargestellt werden können, ist der nächste Schritt im Prozesszirkel – die ‚Legitimation durch einen politischen Beschluss‘ – deutlich besser zu identifizieren. Neben dem Beschluss in einem politischen Gremium, der dann oft als Dokument in einem Politikinformationssystem zu finden ist, gibt es auch die Möglichkeit, dass ein Prozess durch Beauftragung der Verwaltung resp. deren Leitung möglich ist. In diesem Fall ist allerdings deutlich seltener ein schriftlicher Hinweis hierüber zu finden. Zudem kommen Beauftragungen im Vergleich deutlich seltener vor. So haben 85 % der systematischen Planungsaktivitäten mit Informationen zur Art der politischen Legitimation (n = 231) den Beschluss eines politischen Gremiums zur Grundlage, wohingegen der Anteil der Beauftragungen bei nur auf 15 % liegt.

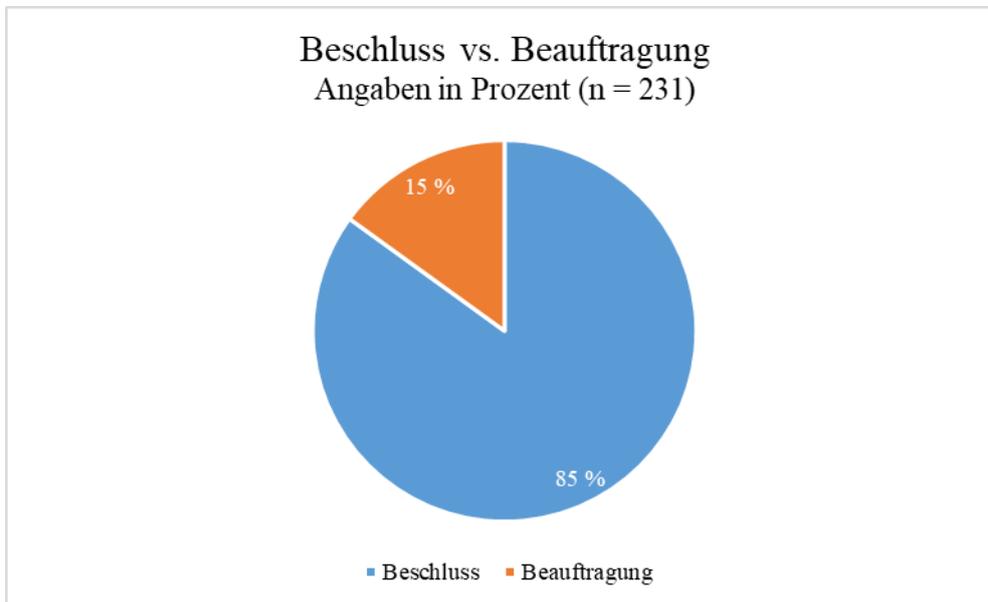


Abbildung 8: Verteilung von Beschluss und Beauftragung

---

<sup>11</sup> Als Beispiel sei hier das örtliche Teilhabemanagement in Sachsen-Anhalt genannt.

Die meisten Initiativen für systematische Planungsaktivitäten werden in verschiedenen Gremien und Ausschüssen beraten und teilweise auch in der Ausgestaltung verändert. Die unterschiedlichen Ebenen der Gremien in denen die Initiativen beraten werden, deuten auch an, ob ein Thema als eher fachpolitisch angesehen wird, oder doch die gesamte Kommune adressiert.

In der folgenden Grafik wird das jeweils oberste beschlussfassende Gremium bei allen sPA mit Beschluss erfasst:

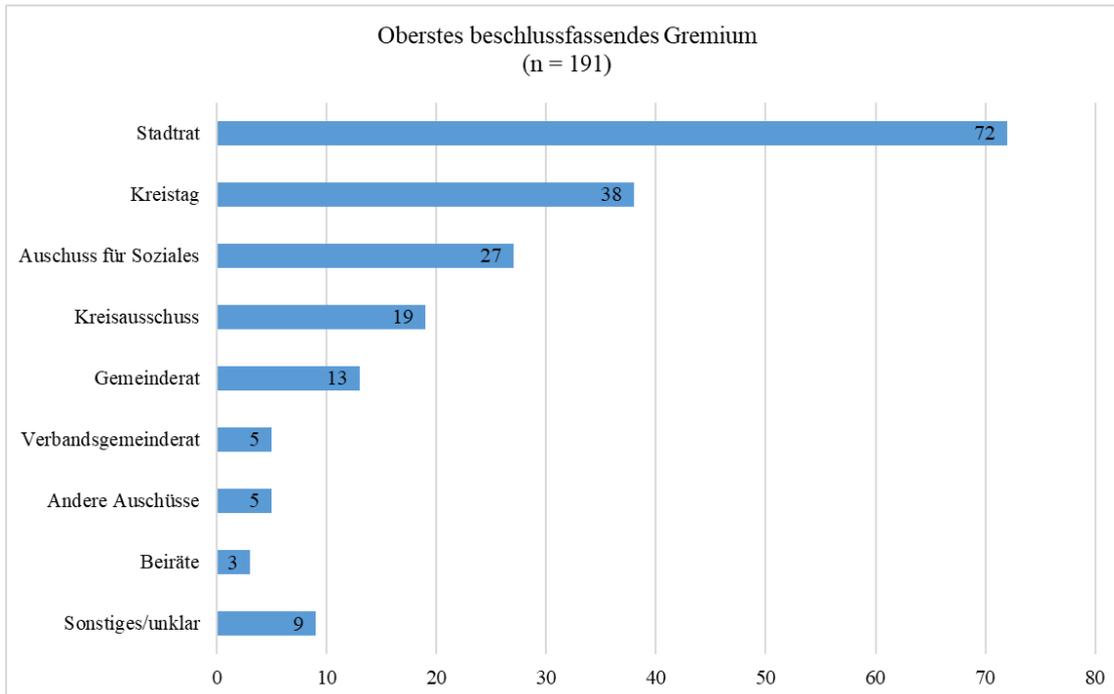


Abbildung 9: Oberstes beschlussfassendes Gremium<sup>12</sup>

Es wird anhand der Grafik erkennbar, dass die überwiegende Mehrheit der Beschlüsse jeweils in den höchsten kommunalpolitischen Gremien getroffen wurde. Damit wird einerseits die Bedeutung des Themas gewürdigt und auch aufgegriffen, dass es sich bei der Umsetzung der UN-BRK nicht (nur) um ein fachpolitisches Thema handelt, sondern alle Lebensbereiche angesprochen sind. Der Ausrichtung als Querschnittsthema kann am ehesten durch die Bearbeitung in einem allgemeinen Gremium entsprochen werden. Daneben ist der Beschluss in einem Ausschuss für Soziales das nächsthäufigste Gremium und alle anderen Ausschüsse fallen in der Häufigkeit stark ab. Sehr selten bilden Beiräte für Menschen mit Behinderungen das höchste Gremium, in dem eine sPA politisch legitimiert wird. Auch wenn eine gute partizipative Verankerung der Prozesse wichtig ist und in der UN-BRK auch

<sup>12</sup> In der Grafik werden mit dem Begriff „Stadtrat“ auch Gremien mit anderen Bezeichnungen einbezogen, die auf der gleichen hierarchischen Ebene liegen, wie beispielsweise die Stadtverordnetenversammlung in Hessen.

vorgegeben wird, so bietet der Beschluss in hierarchisch höher angesiedelten Gremien letztlich mehr Potential an Sichtbarkeit und an Ausstattung mit Ressourcen.

Neben dem Beschluss durch ein politisches Gremium sind einzelne sPA auch durch eine verwaltungsinterne Beauftragung in Gang gesetzt worden. Hierbei finden sich seltener schriftliche Dokumente, als bei der Beratung in einem politischen Gremium. Daher ist hier der Anteil der Prozesse, in denen nicht klar erkennbar ist, welche Stelle die Beauftragung zu verantworten hat, mit etwas mehr als der Hälfte der Fälle (13 von n = 23) deutlich höher als bei Beschlüssen. Dort wo die beauftragende Stelle erkennbar ist, dominiert die jeweilige Verwaltungsspitze, also Bürgermeister\*innen oder Landrät\*innen (8 Fälle). Die Beauftragung einer sPA durch die Leitung einer Stabsstelle wurde nur sehr selten festgestellt.

#### 4.4 Initiierung im Zeitverlauf

Der Beginn der Planungsprozesse wird durch das Datum der jeweiligen initiierenden Beschlüsse oder Beauftragungen markiert. Die Sortierung von Beschlüssen und Beauftragungen nach Jahren gibt somit Auskunft darüber, wie sich das Aufkommen von neuen sPA im Zeitverlauf verhält. Hierbei wurden auch Beschlüsse oder Beauftragungen berücksichtigt, wenn diese nicht zu einem vollständigen Planungsprozess geführt haben, weshalb die Grundgesamtheit die Anzahl der sPA übersteigt (n = 268).

Nach Jahren gegliedert ergibt sich das folgende Bild:

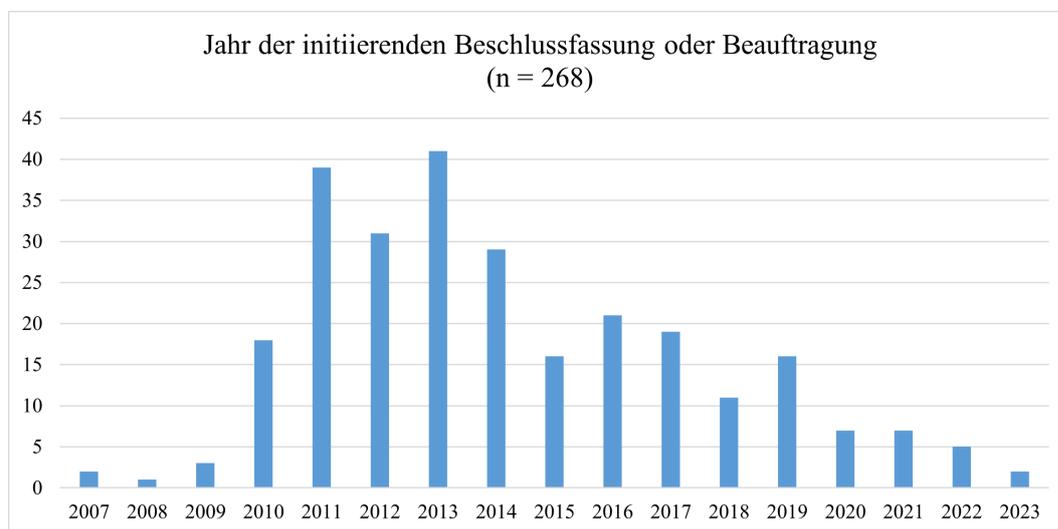


Abbildung 10: Verteilung der initiierenden Beschlüsse oder Beauftragungen nach Jahren

Wie im vorigen Abschnitt gezeigt, dominieren die Beschlüsse bei den politischen Legitimierungen deutlich gegenüber verwaltungsinternen Beauftragungen zu einer sPA. Fasst man beides zusammen, so zeigt sich eine schnell ansteigende Zahl von Prozessen nach 2009, die ab 2014 dann wieder kleiner wird. Die Steigerung nach

2015 kann eventuell mit dem Bekanntwerden der abschließenden Empfehlungen zum ersten Staatenbericht in Verbindung gebracht werden. Es konnten allerdings auch drei Beschlüsse im Jahr der Untersuchung (2023) recherchiert werden. Die meisten Initiativen wurden im Jahr 2013 gefasst. Jeweils die Hälfte wurde bis 2014 und ab 2014 gefasst. In den allermeisten Fällen konnte der Zeitpunkt der Beschlussfassung, bzw. Beauftragung aus den recherchierten Unterlagen ermittelt werden, in 44 Fällen wurde eine begründete Schätzung vorgenommen, in anderen Fällen wurde auf eine Schätzung verzichtet.

#### **4.5 Gesamteinschätzung**

Systematische Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention sind seit der Ratifizierung 2009 bis ins Jahr 2014 zunehmend häufig beschlossen worden. Mittlerweile hat sich dieser Planungstrend wieder abgeschwächt, es werden jedoch nach wie vor neue sPA begonnen. Dabei werden Planungen vor allem beschlossen und seltener beauftragt. In beiden Fällen dominieren ranghohe Stellen (oberstes kommunalpolitisches Gremium oder Verwaltungsspitze) als beschließende bzw. beauftragende Instanz. Hierdurch wird dem Prozess eine entsprechende Bedeutsamkeit verliehen.

Damit es zum Startschuss einer sPA in Form einer Beschlussfassung oder Beauftragung kommt, muss das Thema erst einmal auf die Tagesordnung gelangen (Agendasetting) und dann auch in Form eines Planungsprozesses angestoßen werden (Initiierung). In dieser vorbereitenden Phase scheinen insbesondere politische Fraktionen als häufigste beteiligte Akteur\*innen wichtig. Fasst man Selbst- und Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen zusammen, sind diese in einem ähnlichen Ausmaß an Agendasetting und/oder der Initiierung beteiligt. Wenn auch die vorbereitende Phase von sPA bei einer Beteiligung von Beiräten länger anzudauern scheint, ist es erfolgsversprechend, wenn die Gruppe der Selbst- und Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen sich am Agendasetting beteiligt: Die Wahrscheinlichkeit, dass Prozesse, die ohne sie angeschoben werden, nicht politisch legitimiert und/oder ‚vollständig‘ umgesetzt – also nicht abgebrochen werden, ist höher, als wenn sie an der Initiative beteiligt sind. Vor diesem Hintergrund erscheinen Bündnisse zwischen dieser Gruppe und politischen Fraktionen erfolgsversprechend. Ob es einen Einfluss auf Initiativen in Kreisen hat, dass die Gruppe der Selbst- und Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen dort seltener an der Vorbereitungsphase beteiligt ist, kann nicht beantwortet werden. Leistungsanbieter sind nicht ganz so oft beteiligt, allerdings immer noch häufiger als Zusammenschlüsse von Menschen mit Behinderungen, wenn diese nur für sich betrachtet werden. Sie bringen sich oft in Verbindung mit Projektförderungen in die vorbereitende Phase ein. Neben Beauftragten, Beiräten oder Projektförderungen sind auch frühere Planungen oder ähnliche Prozesse für den Beginn eines Umsetzungsprozesses förderlich. Darüber hinaus zeigen auch gesetzliche Verpflichtungen oder Anreize von höheren Ebenen eine ausschlaggebende Wirkung.

Über all dem wird die UN-BRK in der Mehrzahl der Initiativen als ein ausschlaggebender Faktor angegeben, wenn auch etwas weniger Gebietskörperschaften eine

kommunale Umsetzungsverpflichtung benennen. Beide Bezüge zur UN-BRK werden tendenziell häufiger in größeren Gebietskörperschaften hergestellt. Die Verteilung von Akteur\*innen und der Bezug zur UN-BRK lässt vermuten, dass Kreise systematische Planungsprozesse stärker aus einem Bewusstsein für die Umsetzungsverpflichtung der Konvention – also sozusagen formal motiviert – anstoßen, während Prozesse in kreisangehörigen Städten und Gemeinden stärker aus persönlicher Initiative von Zusammenschlüssen oder Einzelakteur\*innen erfolgen. In kreisfreien Städten scheint es hierzu keine spezifische Tendenz zu geben.

## **Agendasetting, Initiierung Beschluss / Beauftragung**

- In zwei Dritteln der sPA ist die Konvention ein wichtiger initiierender Faktor (62 %)
- Knapp die Hälfte der Kommunen mit sPA (46 %) weist auf eine kommunale Verpflichtung zur Umsetzung der UN-BRK hin
- Politische Fraktionen sind am häufigsten an der Initiierung beteiligt (32 %)
- Menschen mit Behinderungen sind in einem Viertel aller Fälle (26 %) an der Initiierung beteiligt
- Der relative Anteil der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Interessensvertretungen an Agendasetting und Initiierung ist in Kreisen (32 %) niedriger als in anderen Gebietskörperschaften
- 85 % der sPA haben als Grundlage einen politischen Beschluss, 15 % haben als Grundlage eine Beauftragung
- Die überwiegende Mehrzahl der Beschlüsse wird jeweils in den höchsten kommunalpolitischen Gremien getroffen



## 5. Gestaltung systematischer Planungsaktivitäten

### → Planungsstruktur, Analyse der Ausgangssituation und Diskussionen in offenen Foren

Die 252 Planungsprozesse, die zusätzlich zum Beschluss / zur Beauftragung auch die weiteren Kriterien einer sPA erfüllen, fallen durch eine breite strukturelle Vielfalt auf. Die einzelnen Planungselemente eines idealtypischen Planungszyklus (Siehe Abbildung 1; Kap. 2, S. 5) sind in unterschiedlicher Ausprägung auffindbar. Alle sPA haben eine Planungsstruktur und einen Beschluss oder eine Beauftragung. Ein Großteil der sPA enthält zudem mindestens ein Planwerk (233) und fast ebenso häufig wurde mindestens ein Planwerk in einem politischen Gremium (226) verabschiedet. Diese Planungselemente sind so häufig, weil Beschluss/Beauftragung, Planungsstruktur und das Zielen auf oder Vorliegen eines Planwerks im Projekt Kriterien für die Einordnung eines Prozesses als sPA waren. Bei den anderen Planungsschritten wurden vor allem zu dem Agendasetting / der Initiierung (209) viele Hinweise gefunden, wenn auch dies eher Informationen zur Initiierung als zum Agendasetting sind. Die sPA enthalten zudem zu drei Vierteln eine Analyse der Ausgangssituation (185) und zu zwei Dritteln Diskussionen in offenen Foren (168). Ebenfalls bei zwei Dritteln fanden sich Hinweise auf die Umsetzung von Maßnahmen (175)<sup>13</sup>. Am seltensten wurden Hinweise auf ein Monitoring (139) gefunden.

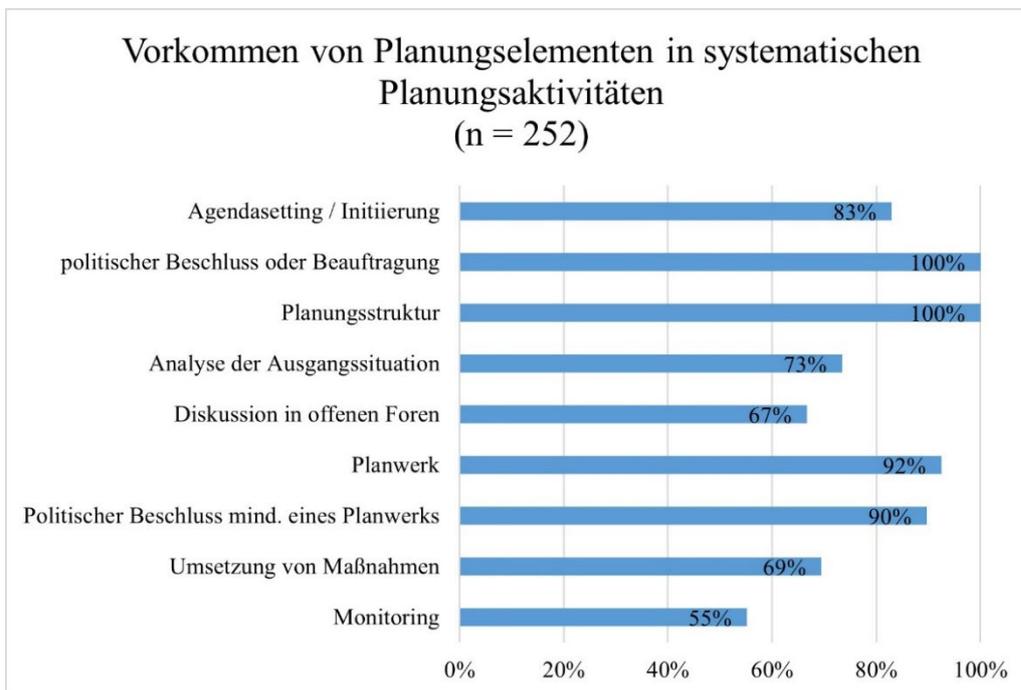


Abbildung 11: Vorkommen von Planungselementen in systematischen Planungsaktivitäten

<sup>13</sup> Diese Zahl gibt keine valide Auskunft darüber, wie häufig es Planungsprozesse bis zur Umsetzung schaffen, da Maßnahmen oft nicht öffentlich dokumentiert sind und manche Fälle sich noch mitten im ersten Planungszyklus befinden.

Ein idealtypischer Planungsprozess, in dem alle Planungselemente vorhanden sind, konnte nur bei 56 sPA (22 %) nachvollzogen werden. Es steht zu vermuten, dass sowohl das Agendasetting / die Initiierung als auch die Schritte nach Entstehung des Planwerks mit unserer Erhebungsmethode – der Onlinerecherche – nicht immer zuverlässig auffindbar sind. Lässt man diese Schritte außen vor und betrachtet nur die Planung der Planung – also die Planungsschritte vom politischen Beschluss bis zum Planwerk – waren diese in gut der Hälfte der sPA auffindbar (128 Fälle). Allerdings gab es in etwa einem Viertel der sPA keine Hinweise auf eine Analyse der Ausgangssituation und in etwa einem Drittel fehlten Hinweise auf Diskussionen in offenen Foren. Eine passgenaue Planung allerdings verlangt, die Ist-Situation zu analysieren, um den tatsächlichen Bedarfen gerecht werden zu können. Diskussionen in offenen Foren dienen ebenfalls einer Planung entlang der Bedürfnisse der Zielgruppe und der relevanten Akteur\*innen im Gemeinwesen und erhöhen zudem deren Mitwirkungsbereitschaft. Diese ist bei der Umsetzung der UN-BRK in der Kommune vor allem deshalb relevant, da die UN-BRK viele Bereiche betrifft, in denen die Kommune selbst keine Entscheidungsgewalt hat, sondern lediglich beratend und koordinierend wirken kann. Hier kommen Akteur\*innen, die für das Leben von Menschen mit Behinderungen in der Kommune relevant sind, wie beispielsweise die Dienste der Eingliederungshilfe, Sportvereine oder niedergelassene Arzt\*innen ins Spiel. In manchen Kommunen mit sPA zeigt sich jedoch, dass die Planungsstruktur und der Planungsprozess sich ausschließlich auf die Verwaltung beziehen und weitere Akteur\*innen aus der Kommune nicht einbezogen werden. In einzelnen Fällen adressieren die Planungsziele auch nicht unmittelbar den kommunalen Sozialraum, sondern ausschließlich die Strukturen innerhalb der Verwaltung.

## **5.1 Personelle Planungsstruktur**

Grundsätzlich ist für systematisches Planen die Etablierung einer Planungsstruktur notwendig, innerhalb derer die unterschiedlichen Planungsschritte planvoll durchgeführt werden können. Zu ihr gehört sowohl die Festlegung von Zeitplänen und Abläufen als auch die personelle Organisation von Steuerung und Umsetzung des Prozesses. Dafür werden Gremien gebildet, die sich für die jeweilige Kommune eignen, wie beispielsweise thematisch organisierte Arbeitsgruppen und Leitungsstrukturen. Dabei ist wichtig, dass Menschen mit Behinderungen bzw. die sie vertretenden Zusammenschlüsse einbezogen werden. Auch die Festlegung einer hauptverantwortlichen Person gehört zur Planungsstruktur. Dabei muss stets bedacht werden, wie einerseits die Planungsgruppen in arbeitsfähigen Größen gehalten werden können und andererseits, wie die Öffentlichkeit informiert und beteiligt werden kann. Damit ist die Planungsstruktur eng mit den Diskussionen in offenen Foren verbunden, beispielsweise durch die Bildung von Kernarbeitsgruppen innerhalb öffentlicher Veranstaltungen. Letztendlich trägt und reguliert die Planungsstruktur die Aktivitäten und Interaktionen innerhalb der Planung; kurzum, sie stellt den Rahmen für die Vorgänge im Prozesshandeln dar.

Die personelle Organisation von und in Planungsprozessen wird vor allem von Steuerungsgremien, die sich aus unterschiedlichen Akteur\*innen zusammensetzen,

aber auch von einzelnen Personen, welche eine Hauptverantwortung für den Prozess tragen, übernommen (s. Abbildung 12). In einem Drittel der sPA wurde der Prozess zugleich durch ein Steuerungsgremium und eine Person mit Hauptverantwortung begleitet (35 % bei  $n = 252$ ). In gut der Hälfte war jedoch nur eines von beidem erkennbar (53 %). In mehr als einem Drittel der sPA werden zudem externe Dienstleister eingebunden. Es fällt auf, dass in 12 % der sPA (29 Fälle von  $n = 252$ ) weder ein Steuerungsgremium noch eine Person mit Hauptverantwortung erkennbar ist. Das wirft die Frage nach einer systematischen Steuerung auf. In einem Drittel dieser Fälle (9 Fälle / 31 %) war ein externer Dienstleister beteiligt. Es steht zu vermuten, dass ein Großteil der Planungsverantwortung an diesen übertragen wurde. Wie die restlichen 20 sPA gesteuert wurden, ist jedoch nicht erkennbar.

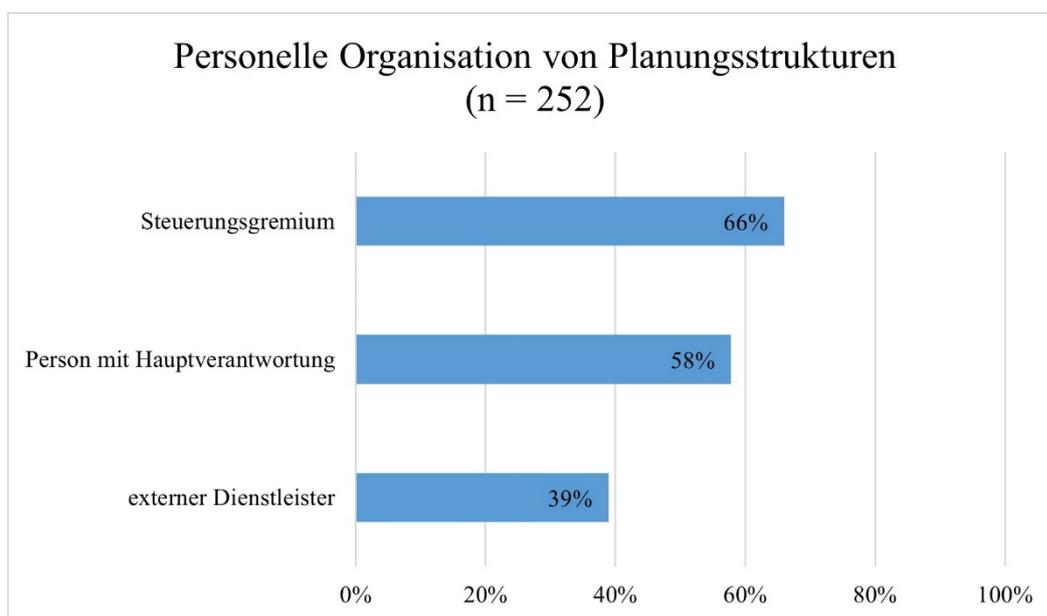


Abbildung 12: Personelle Organisation von Planungsstrukturen

Darüber hinaus werden häufig auch eine oder mehrere Arbeitsgruppen eingerichtet. In einem Fall wurden Mitarbeitende aus verschiedenen Dezernaten hinsichtlich der UN-BRK geschult, um dort als Multiplikator\*innen für den Planungsprozess tätig zu werden und die Belange von Menschen mit Behinderungen in die Planungs- und Entscheidungsprozesse der Dezernate einzuspeisen. Dies erscheint hinsichtlich des Querschnittscharakters der UN-BRK als ein interessantes Vorgehen.

Bei der Differenzierung der personellen Organisation von sPA nach Gebietskörperschaften zeigt sich, dass externe Dienstleister vor allem von kreisangehörigen Gemeinden in Anspruch genommen werden (12 von  $n = 19$ ). Dies liegt vermutlich daran, dass sie sPA häufig über Projekt- oder Landesförderungen finanzieren, da sie selbst über vergleichsweise wenig Ressourcen verfügen. Solche Förderungen binden in ihr Konzept häufig externe Anbieter ein. Ebenfalls auffällig ist, dass Kreise vergleichsweise selten ein Steuerungsgremium einsetzen (56 % bei  $n = 99$ ).

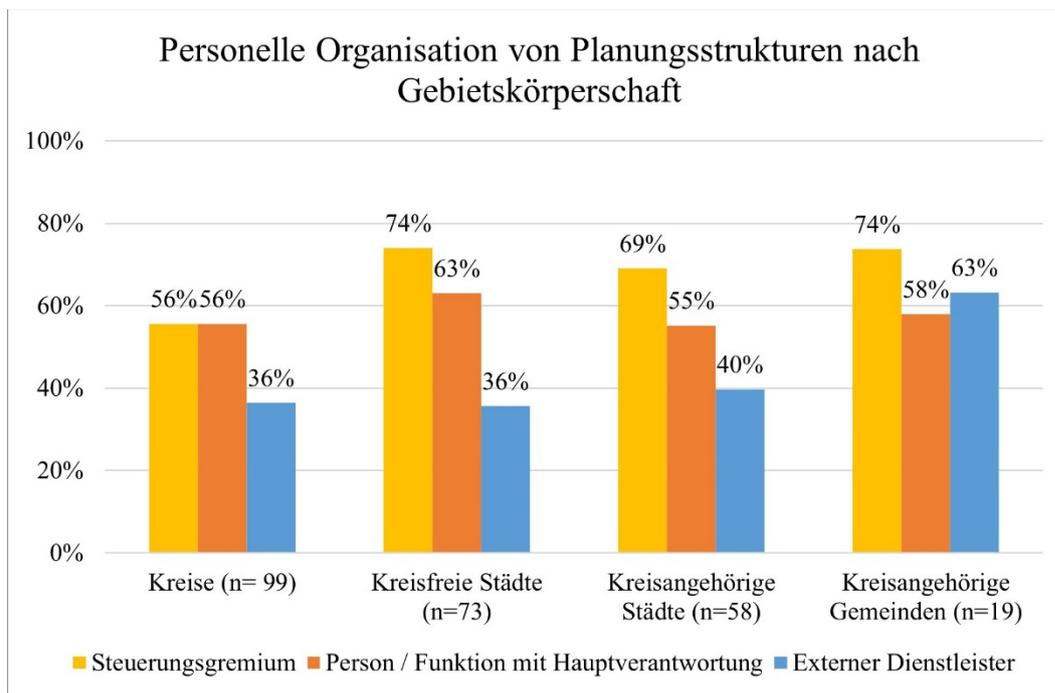


Abbildung 13: Personelle Organisation von Planungsstrukturen nach Gebietskörperschaft

In einzelnen Fällen wurden auch negative Auswirkungen von Planungsstrukturen auf den Prozess deutlich. Beispielsweise versandeten zwei Planungsprozesse, in denen die Planung nicht gut oder nicht gleich zu Beginn an die Kommunalverwaltung angeschlossen war. Darüber hinaus zeigt sich, dass spezifische Aspekte einer Planungsstruktur scheinbar ungünstig für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen sind: In einem Fall war dies die ausschließliche Besetzung eines Steuerungs-gremiums durch die Kommunalpolitik. In einem anderen Fall waren komplexe und konflikthafte Formate, späte Uhrzeiten von Treffen und der fehlende Zugang zu Informationen spezifisch für die Partizipation von Menschen, die in Wohneinrichtungen leben sowie Menschen mit Lernschwierigkeiten, problematisch.

### Steuerungs-gremium

Ist innerhalb eines Planungsprozesses ein Steuerungs-gremium im Spiel ( $n = 178$ ), setzt sich dieses in den meisten Fällen aus zwei verschiedenen Akteursgruppen zusammen ( $D = 2,4$ ) und ist damit wenig divers. Die häufigste im Steuerungs-gremium vertretene Akteursgruppe ist mit 88 % mit Abstand die Verwaltung. Ist die Verwaltung nicht beteiligt, sind stets andere Vertreter\*innen aus der Kommune, wie Fraktionen, Behindertenbeiräte oder Behindertenbeauftragte im Steuerungs-gremium vertreten oder in der Kommunalverwaltung wurde eine hauptverantwortliche Person benannt. Die Federführung durch die Kommune schlägt sich somit in den Planungsstrukturen aller Kommunen mit sPA nieder. Am zweithäufigsten sind mit 43 % Behindertenbeauftragte in Steuerungs-gremien vertreten. Die dritthäufigste Gruppe sind mit 39 % Leistungsanbieter; Fraktionen und politische Parteien liegen mit 38 % fast gleichauf. Die häufigsten nichtkommunalen Akteur\*innen in

Steuerungsgremien sind damit Leistungsanbieter. Dies erscheint insofern wenig verwunderlich, da Leistungsanbieter ein wichtiger Stakeholder sind und auf die kommunale Umsetzung der UN-BRK einen großen Einfluss haben. Dennoch wirkt es eigenartig, dass Zusammenschlüsse von Menschen mit Behinderungen im Vergleich dazu nur etwa in einem Viertel der Steuerungsgremien vertreten sind, obwohl gerade diese laut UN-BRK an Planungsprozessen beteiligt werden sollen.

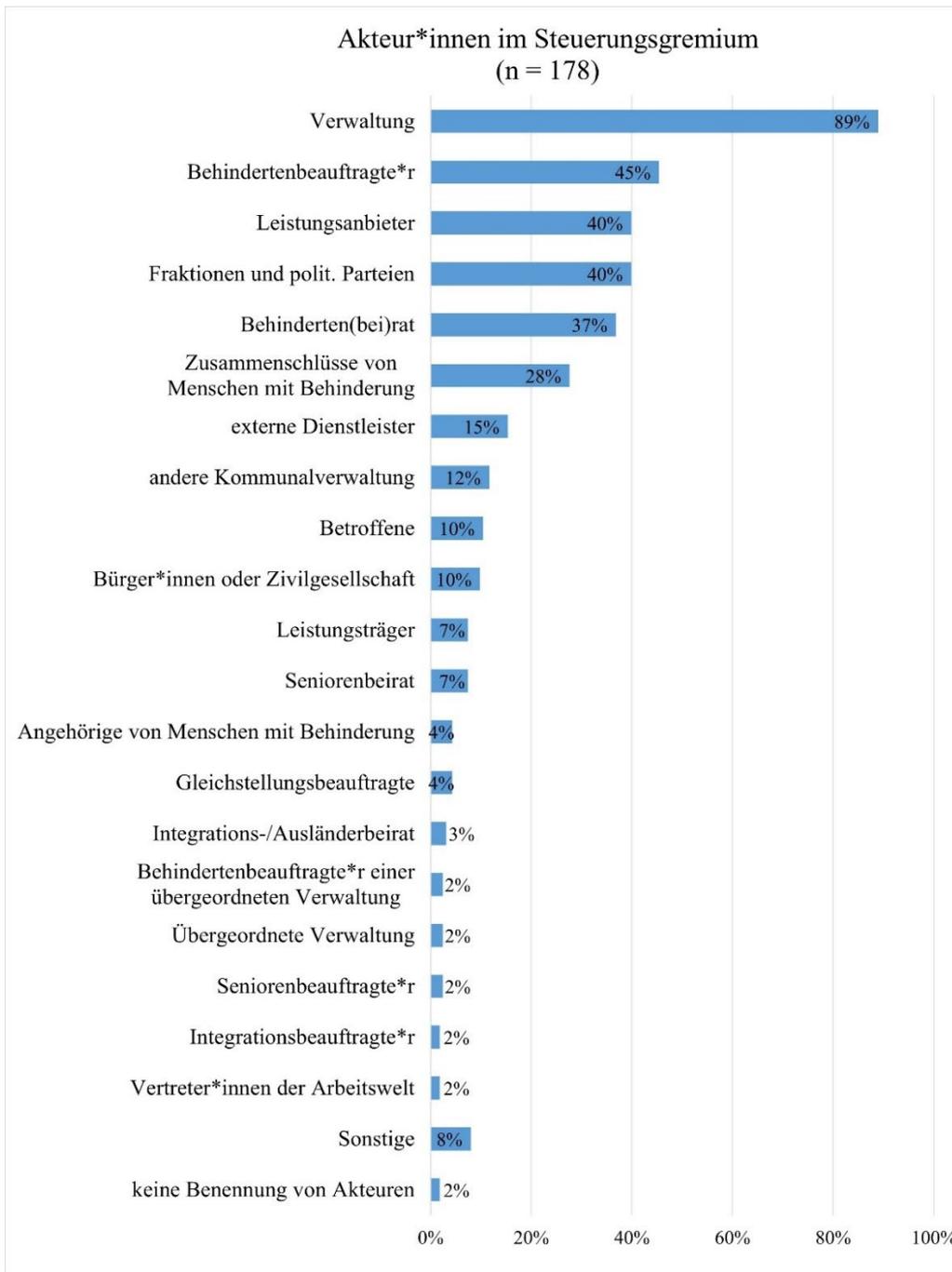


Abbildung 14: Akteur\*innen im Steuerungsgremium

Auffällig ist zudem, dass in gut einem Drittel der Fälle (38 %) keine anderen Akteur\*innen als solche aus der Kommunalverwaltung und -politik beteiligt waren. Diese Prozesse werden also ausschließlich kommunalintern gesteuert. In diesen Fällen sind die Themen „Migration“ ( $p = 0,012^*$ ) und Pflege ( $p = 0,014^*$ ) signifikant häufiger in mindestens einem Planwerk behandelt, als in Fällen, in denen auch nichtkommunale Akteur\*innen im Steuerungsgremium beteiligt sind ( $n = 159$ ).

## Hauptverantwortung im Planungsprozess

In 58 % der Kommunen mit sPA wird eine Person mit Hauptverantwortung für den Planungsprozess erkennbar ( $n = 252$ ). Am häufigsten wird diese Position von Behinderten- oder Inklusionsbeauftragten eingenommen oder es wird eine spezifische Organisationseinheit in der Verwaltung genannt. Immer wieder ist auch von der jeweiligen Verwaltungsspitze oder einer Leitungsperson die Rede. Auch einzelne Mitarbeitende werden angeführt. Nur selten werden politische Gremien oder externe Personen in dieser Rolle benannt. Die Personen bzw. Funktionen waren in der Regel in einem Dezernat, Fachbereich, Amt, Referat oder einer Abteilung angesiedelt; meist mit der Verantwortung für das Themenfeld Soziales. Manchmal gehören sie auch Stabstellen oder der Verwaltungsspitze (als Verwaltungsbereich) an.

### 5.1 Kooperative Planungsstrukturen

Die Aufgaben von Kommunen in einem Bundesland sind in der Regel sehr ähnlich und die Bezugs- und Lebensräume der meisten Bürger\*innen beschränken sich nicht auf eine Gebietskörperschaft. Daher spielt die interkommunale Zusammenarbeit eine große und wachsende Rolle. In vielen Bereichen, wie etwa der Nahverkehrsplanung oder auch der Wertstoffverarbeitung, haben sich häufig konkrete Strukturen der Zusammenarbeit verschiedener Gebietskörperschaften entwickelt. Da die Umsetzung der UN-BRK die Kommunen vor ähnliche Herausforderungen stellt und gleichzeitig auch die (Um-)Gestaltung von Infrastrukturelementen in den Blick zu nehmen ist, bietet sich die gemeinsame Planung von mehreren Kommunen an.

In der Erhebung wurde analysiert, ob systematische Planungsaktivitäten gemeinsam mit Kommunen auf gleicher hierarchischer Ebene durchgeführt wurden, also beispielsweise mehrere Kreise oder Kreise und kreisfreie Städte, oder benachbarte kreisangehörige Gemeinden miteinander geplant haben. Nicht aufgenommen wurde die sicherlich deutlich häufigere und auch teilweise systematisch verankerte Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen, also bspw. kreisangehörige Gemeinden mit den jeweiligen Kreisen, oder Gemeinden mit den Gemeindeverbänden.

Hinweise auf kooperative Planungen wurden nur in zwölf Kommunen gefunden, die zusammen sechs Planungsregionen bilden. Viermal haben kreisfreie Städte mit den umgebenden, bzw. angrenzenden Kreisen gemeinsam die Umsetzung der UN-BRK geplant und einmal zwei benachbarte Kreise. Solche gemeinsamen Planungsaktivitäten scheinen eher nicht auf spezifische landesgesetzliche Regelungen

zurückzuführen zu sein, da keine Häufung in bestimmten Bundesländern erkennbar wird. So werden kooperative Planungen in Bayern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt durchgeführt. Insgesamt scheinen solche Formen der Zusammenarbeit selten zu sein und es erscheint lohnenswert, näher zu untersuchen, welche Erfahrungen im Rahmen dieser Herangehensweise an die Umsetzung der UN-BRK gemacht werden und ob hierin auch für andere Kommunen Potential gesehen wird.

## **5.2 Die Struktur von Analysen der Ausgangssituation**

Ein Planungselement, um die Passgenauigkeit einer Planung sicherzustellen, ist eine Analyse der Ausgangssituation. Solch eine Analyse kann sehr unterschiedlich ausfallen und reicht von einer sehr intensiven Erfassung von Daten, die im Sinne der Sozialberichterstattung auch dauerhaft erhoben und genutzt werden kann, bis hin zu Ansätzen, in denen lediglich knappe Einschätzungen von Expert\*innen genutzt werden.

In 185 und damit 73 % der 252 Kommunen mit sPA wurde eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt. Diese Analysen fallen häufig knapp, unsystematisch oder wenig fundiert aus – in manchen Fällen scheinen sie zudem nur die Verwaltung zu betreffen. Es gibt jedoch auch eine Reihe ausführlicher Bestandsaufnahmen. Am häufigsten – nämlich in gut über der Hälfte der Analysen der Ausgangssituation – werden für die Bestandsaufnahme bestehende Statistiken ausgewertet. Befragungen von Menschen mit Behinderungen finden wiederum nur in gut einem Drittel der Analysen statt. Es ist jedoch auch möglich, Bedarfe von Menschen mit Behinderungen in Rahmen von Workshops, die in knapp der Hälfte der Bestandsaufnahmen durchgeführt werden, abzufragen. Digitale Medien werden mit nur einem Zehntel am seltensten eingesetzt. Der Verdacht drängt sich auf, dass dies mit dem langsamen Voranschreiten der Digitalisierung in Verbindung steht. Differenziert nach den Jahren des Beschlusses / der Beauftragung zeigt sich jedoch kein solcher Trend: Digitale Medien werden ab 2009 immer wieder – wenn auch selten – genutzt. In den letzten Jahren tauchen sie zudem gar nicht mehr auf. Dieser Befund kann aber möglicherweise darauf zurückgeführt werden, dass in den jüngeren Planungsprozessen noch nicht immer ein Planwerk vorliegt und in anderen recherchierten Dokumenten keine Details der Ist-Analyse erkennbar sind.

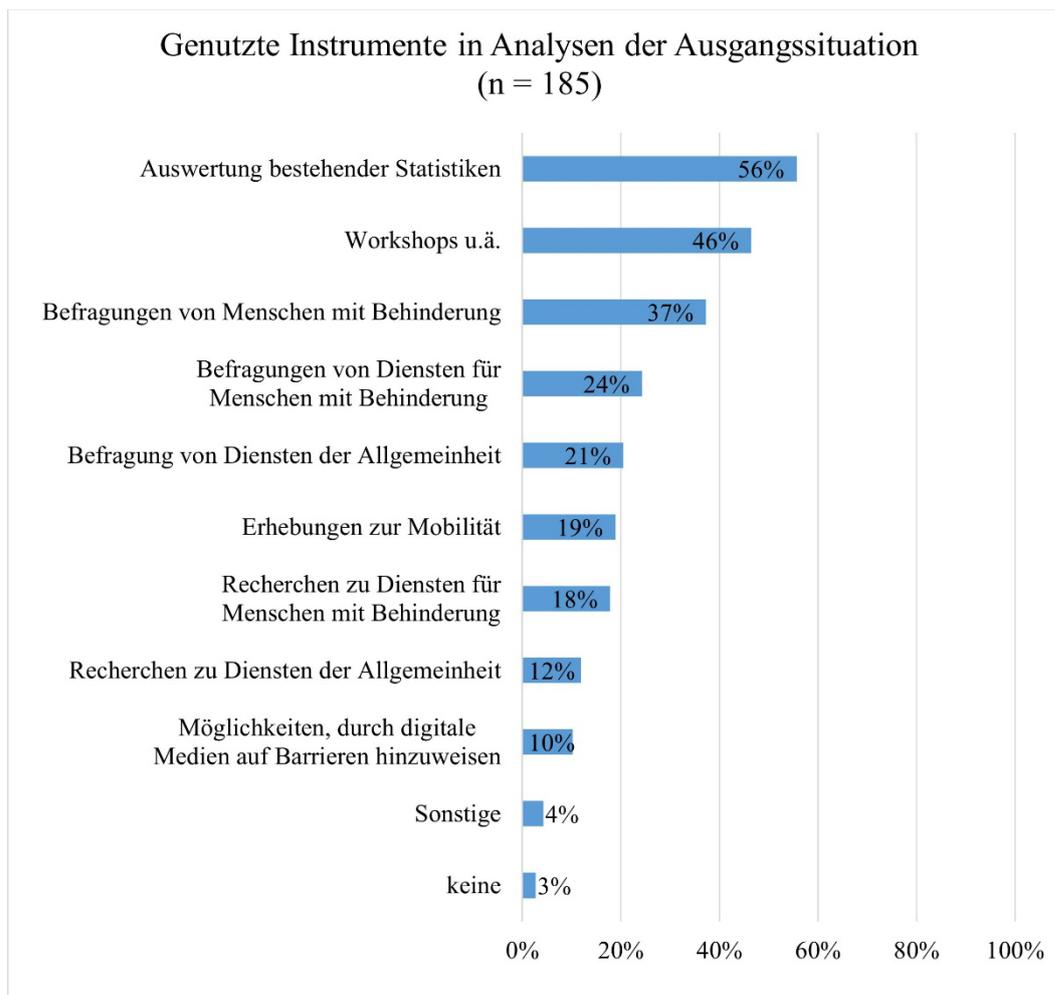


Abbildung 15: Genutzte Instrumente in Analysen der Ausgangssituation

In etwa einem Drittel (58 Fälle) und damit in den meisten Ist-Analysen wird ausschließlich ein Erhebungsinstrument genutzt. Dies ist am häufigsten entweder die Auswertung von bestehenden Statistiken (36 %) oder Workshops (34 %). Mit Zunahme der Erhebungsinstrumente nimmt die Häufigkeit der Analysen ab. So wurden zwei Erhebungsinstrumente noch in gut einem Fünftel (41 Fälle) der Ist-Analysen verwendet. Auch hier werden wieder die Auswertung bestehender Statistiken (53 %) sowie Workshops (44 %) am häufigsten genutzt. Drei Erhebungsinstrumente werden schon nur noch in einem Siebtel (25 Fälle) der Ist-Analysen angewendet. In diesen Fällen und auch mit einer weiter ansteigenden Zahl von Erhebungsinstrumenten gehört auch die Befragung von Menschen mit Behinderungen (52 %) zu den vergleichbar am häufigsten verwendeten Erhebungsinstrumenten. Acht und damit die meisten Erhebungsinstrumente wurden lediglich in 2 Fällen eingesetzt.

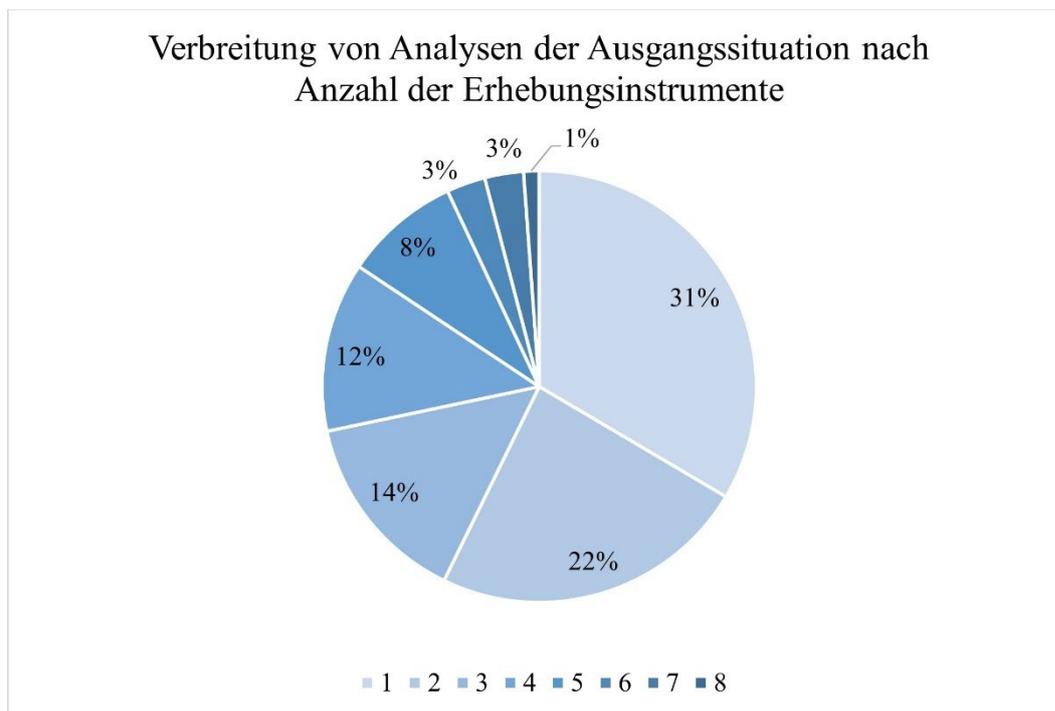


Abbildung 16: Verbreitung von Analysen der Ausgangssituation nach Anzahl der Erhebungsinstrumente

### 5.3 Die Struktur von offenen Foren

Diskussionen in offenen Foren dienen der Transparenz, der Bewusstseinsbildung und der Validierung von Ergebnissen und können mit unterschiedlichen Akteursgruppen aus der Kommune erfolgen. Während die Zusammenarbeit in Steuerungs- und Arbeitsgruppen es erfordert, dass diese nicht zu groß werden und auch nur eine gewisse Anzahl an Gruppen in einem Prozess pragmatisch umsetzbar ist, kann mit öffentlichen Veranstaltungen oder auch mit Foren im Internet der Kreis der im Prozess beteiligten Personen erheblich erweitert werden. Dieser Verfahrensschritt kann zu verschiedenen Zeitpunkten genutzt werden oder den gesamten Prozess begleiten. Er kann auch als Öffentlichkeitsarbeit bezeichnet werden. Die Nutzung von digitalen Medien der Kommunikation gewinnt hier zunehmend an Bedeutung.

Von den 252 Kommunen mit sPA konnten in 168 Fällen (67 %) Hinweise auf die Diskussion des Planungsprozesses in offenen Foren gefunden werden. In der Recherche nicht regelhaft erfasst, aber aus zusätzlichen Notizen hervorgegangen ist, dass sie am häufigsten eingesetzt wurden, um Ziele oder Maßnahmen zu entwickeln; in manchen Fällen auch für die Diskussion von Ergebnissen. Veranstaltungen waren in der Regel einmalige Formate. Manchmal handelte es sich auch um mehrmalige Veranstaltungen, aber nur sehr selten wurden regelmäßig wiederkehrende Formate etabliert. In 147 der Fälle – und damit in 88 % – gab es Hinweise darauf, dass Bürger\*innen und/oder die Zivilgesellschaft an Veranstaltungen beteiligt waren. Manchmal wurden auch digitale Medien eingesetzt, wie zum Beispiel digitale Foren. Gerade auch im Zuge der Corona-Pandemie und dem Kontaktverbot wurde in manchen Kommunen von Präsenz- auf digitale Formate umgeschwenkt.

Ob offene Foren in den sPA (n = 252) vorhanden waren, hatte einen Einfluss darauf, ob die Themen „Frauen und Mädchen“ (p = 0,004), „Kommunikation und Information, auch digitale“ (p = 0,010), „Gesundheit (p = 0,014), „Pflege“ (p = 0,027) und „Schutz vor Diskriminierung / Rechte / Betreuungsrecht“ (p < 0,001) im Planwerk behandelt wurden. Waren offene Foren vorhanden, kamen diese Themen eher nicht vor bzw. wurden ‚ausgespart‘. Ein positiver Effekt von offenen Foren in sPA auf das Vorhandensein von bestimmten Themen konnte nicht gefunden werden.

Darüber hinaus konnte in der Gruppe der sPA mit offenen Foren (n = 168) ein Einfluss auf die Themenwahl in Planwerken festgestellt werden, wenn Bürger\*innen oder Zivilgesellschaft in Veranstaltungen einbezogen waren – wenn die Foren also für alle Menschen geöffnet waren: So kam das Thema „Unterstützungsdienste für Menschen mit Behinderungen“ (p = 0,026) in solchen Fällen häufiger in Planwerken vor. Waren Bürger\*innen oder die Zivilgesellschaft nicht an Veranstaltungen beteiligt, dann kamen die Themen „Bauen, Bauplanung oder Stadtentwicklung“ (p = 0,029), „Kommunikation und Information, auch digitale“ (p = 0,011), „Gender / LGBTQIA+“ (p = 0,015) sowie Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement“ (p = 0,005) eher im Planwerk vor.

Ein Zusammenhang zwischen einer spezifischen Rückbindung von Planwerken an die UN-BRK und der Beteiligung von Bürger\*innen oder Zivilgesellschaft an Veranstaltungen konnte nicht festgestellt werden.

#### **5.4 Verankerung von Prozessen in anderen Planungen**

Die Umsetzung der UN-BRK wird überwiegend durch spezifisch darauf ausgerichtete Planungsprozesse organisiert, was sich bei ‚neuen‘ Themen anbietet. Wie sich bereits gezeigt hat, können hier eigene, als passend wahrgenommene Planungsstrukturen genutzt und die Akteurskonstellation entsprechend gewählt werden. Dies kann einer klaren inhaltlichen Ausrichtung dienen. Allerdings gibt es auch Argumente, die für die Verankerung in bestehenden Planungsprozessen sprechen: Es ist möglich die Ressourcen bestehender Planungsprozesse, wie Expertise und Netzwerkstrukturen, zu nutzen und Querschnittsthemen, die bei der UN-BRK eine besondere Rolle spielen, adäquat zu adressieren. So wird Teilhabe beispielsweise bei Fragen der Mobilität, Gesundheit und der baulichen Struktur intensiv davon beeinflusst inwieweit Fragen der Barrierefreiheit konsequent mit bedacht werden. Durch die inhaltliche Breite des Themas bietet Teilhabe viele Anknüpfungsmöglichkeiten und auch die Gelegenheit als Klammer für die Bearbeitung verschiedener gesellschaftlicher Herausforderungen zu fungieren.

Für unsere Analyse war wichtig, dass nicht jede Erwähnung der UN-BRK oder des Themas Inklusion in anderen Planungen eine Verankerung darstellt. Von einer solchen wurde ausgegangen, wenn die systematische Umsetzung der UN-BRK als Ziel bearbeitet wird und die Thematik beispielsweise in einem eigenen Kapitel besprochen wurde. Ebenfalls wichtig war, dass bei den Maßnahmen der Bezug zum Thema erkennbar wurde, um so die tatsächliche Bearbeitung transparent werden zu lassen.

Die Verankerung in anderen Planungsprozessen ist mit neun Fällen eine recht seltene Herangehensweise, die sechsmal von Kreisen und dreimal von kreisfreien Städten gewählt wurde. Mit Ausnahme von Sachsen, wo drei Fälle vorkamen, waren Verankerungen nur einmal in einem Bundesland erkennbar. Daraus kann geschlossen werden, dass es zwischen dieser Herangehensweise und landesgesetzlichen Regelungen oder Gepflogenheiten und der Verankerung von Planung keinen engen Zusammenhang zu geben scheint.

Verankert werden Planungen der Umsetzung der UN-BRK am häufigsten in der (integrierten) Sozialplanung (drei Nennungen) und der (kommunalen) Teilhabeplanung (ebenfalls drei Nennungen). Die weiteren verankerten Planungen nehmen die Entwicklung von Städten, bzw. Kreisen und Regionen in den Blick. Sechsmal findet die Verankerung direkt im ersten Planungszyklus statt, die Herangehensweise wird also von Beginn an gewählt. In drei Fällen erfolgt die Verankerung im zweiten Zyklus (zweimal) und einmal im dritten. Es fällt jedoch auf, dass nach der Verankerung in allen Fällen keine weiteren Planungszyklen mehr zu erkennen sind. Entweder wurden die Planungen nicht mehr weiter fortgeführt, oder die spezifische Umsetzung der UN-BRK war nicht mehr weiter erkennbar.

## **5.5 Einfluss der Gestaltung auf den ‚Erfolg von Planungsprozessen‘**

Für die Durchführung von systematischen Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK in den Kommunen ist vor allem die Frage nach einer erfolgsversprechenden Struktur von Interesse. Jedoch ist der Erfolg von sPA schon allein aufgrund der sehr komplexen Inhalte der UN-BRK nur schwerlich zu überprüfen. Hinzu kommt, dass Kommunen sehr verschiedene Ausgangslagen und Rahmenbedingungen haben und dementsprechend sowohl inhaltlich als auch strukturell sehr unterschiedliche Planungsprozesse umsetzen. Unser Datensatz bietet aber einen möglichen Indikator für den Erfolg eines Planungsprozesses: Neben den Prozessen, in denen alle Kriterien von systematischen Planungsaktivitäten erfüllt waren, haben wir auch Daten zu Prozessen zur Umsetzung der UN-BRK, in denen nur einzelne Planungselemente erkennbar waren, erhoben (n = 71; siehe Kap. 3.1, S. 9). Diese Prozesse werden den projekteigenen Kriterien aus unterschiedlichen Gründen nicht gerecht. Viele von ihnen wurden politisch nicht beschlossen und sind aufgrund ihrer fehlenden demokratischen Legitimation nicht verbindlich. Eine Reihe der Prozesse wurde zwar politisch beschlossen, jedoch im Prozessverlauf abgebrochen. Alle diese Prozesse können hinsichtlich der Umsetzung einer systematischen Planung zur Umsetzung der UN-BRK als weniger erfolgreich bewertet werden als solche Prozesse, die die Kriterien einer sPA erfüllen. Deshalb verwenden wir als Erfolgsindikator für planhafte Prozesse zur Umsetzung der UN-BRK die Unterscheidung: sPA-Kriterien erfüllt / sPA-Kriterien nicht erfüllt. Anhand dieser Unterscheidung können wir prüfen, welche strukturellen Aspekte eines planhaften Prozesses für das Durchlaufen eines Planungszyklus begünstigend oder hinderlich sind.

Bei allen Prozessen, in denen es eine Planungsstruktur (n = 282) gibt, zeigt sich, dass bei Benennung einer Person mit Hauptverantwortung signifikant häufiger alle

Kriterien einer sPA erfüllt sind, als wenn keine Person mit Hauptverantwortung benannt ist ( $p = 0,041^*$ ). Bei Betrachtung aller Prozesse, in denen es ein Steuerungsgremium ( $n = 178$ ) gibt, zeigen sich zudem Zusammenhänge zwischen der Beteiligung bestimmter Akteur\*innen im Steuerungsgremium und der Erfüllung aller Kriterien einer sPA. So sind Prozesse, in denen ein\*e Behindertenbeauftragte\*r ( $p = 0,016^*$ ) oder ein Behinderten(rat) ( $p = 0,004^{**}$ ) im Steuerungsgremium beteiligt ist, signifikant bzw. hoch signifikant häufiger eine sPA als die Prozesse, in denen diese Akteur\*innen jeweils nicht beteiligt sind. Auch für die Beteiligung von Zusammenschlüssen von Menschen mit Behinderungen zeigt sich diese Tendenz; der Zusammenhang ist allerdings nicht signifikant ( $p = 0,062$ ). Sind wiederum Angehörige von Menschen mit Behinderungen im Steuerungsgremium, handelt es sich signifikant häufiger um Prozesse, die nicht alle Kriterien einer sPA ( $p = ,041^*$ ) erfüllen. Es liegt die Vermutung nahe, dass gerade Akteur\*innen, die sich der Umsetzung der UN-BRK aufgrund ihres Aufgabenfeldes in besonderem Maße verpflichtet fühlen oder denen die UN-BRK beispielweise aufgrund ihrer Selbstbetroffenheit ein besonderes Anliegen ist, einem Planungsprozess einen gewissen Nachdruck verleihen, der sich positiv auf das Durchlaufen des kompletten Planungszyklus‘ auswirkt. Dass es sich bei Angehörigen von Menschen mit Behinderungen tendenziell andersherum verhält, lässt zumindest den Schluss zu, dass diese Menschen mit Behinderungen selbst im Planungsprozess nicht ersetzen können. Gibt es in den Planungen ( $n = 278$ ) weder ein Steuerungsgremium noch eine Person mit Hauptverantwortung, ist dies nachteilig für den Erfolg des Prozesses. In diesen Fällen kommt es signifikant häufiger nicht zu einer sPA, sondern der Prozess weist lediglich Planungselemente auf ( $p = 0,008^{**}$ ).

Hinsichtlich jener Prozesse, in denen es Hinweise auf offene Foren gibt ( $n = 180$ ), sind solche Prozesse deutlich häufiger als sPA eingestuft, in denen Zivilgesellschaft oder Bürger\*innen an Veranstaltungen beteiligt waren als Prozesse, bei denen diese Akteursgruppe nicht an Veranstaltungen beteiligt war. Das Signifikanzniveau ist allerdings knapp verfehlt ( $p = 0,050$ ).

## 5.6 Gesamteinschätzung zur Gestaltung

Systematische Planungsaktivitäten sind recht unterschiedlich strukturiert. Einzelne Schritte aus einem idealtypischen Planungszyklus sind in der Regel jedoch gut erkennbar, wenn auch das Durchlaufen aller Planungsschritte nur in einem Fünftel der erhobenen sPA deutlich wurde. Das zeigt, dass systematische Planungsaktivitäten dem Prinzip des idealtypischen Planungszyklus folgen, jedoch häufig in je angepasster Weise, also unter Auswahl einzelner Planungsschritte.

Die personelle Organisation findet in der Regel durch ein Steuerungsgremium und/oder eine hauptverantwortliche Person statt. Es gibt jedoch auch ein paar Fälle, in denen weder ein Steuerungsgremium noch eine Person mit Hauptverantwortung erkennbar ist. Hier bleibt unklar, wie der Prozess gesteuert wird.

Kooperationen mit anderen Kommunen (auf gleicher struktureller Ebene) gehen planende Kommunen nur selten ein. Möglicherweise besteht hier ein noch

ungenutztes Potential, denn viele Lebensbereiche, die von der UN-BRK adressiert werden, erstrecken sich über die kommunalen Grenzen hinaus. Auch die Verankerung in bereits bestehende Planungsprozesse, wie zum Beispiel eine integrierte Stadtplanung, sind eher die Ausnahme. Bislang scheinen diese weniger nachhaltig, als vielleicht zu vermuten stände, denn in keinem Fall konnten nach einer solchen Verankerung noch weiterführende Planungsaktivitäten gefunden werden.

In den meisten sPA wird die Ausgangssituation analysiert und/oder es wird in offenen Foren diskutiert. Die durchgeführten Ist-Analysen fallen sehr unterschiedlich aus. Sie reichen von unsystematischen oder knappen Analysen, welche beispielsweise nur auf bestehende Statistiken zurückgreifen, bis hin zu ausführlichen Analysen, in denen verschiedene Formate zum Einsatz kommen. Offene Foren werden meistens unter Beteiligung von Bürger\*innen und/oder der Zivilgesellschaft veranstaltet. In einem Viertel der sPA gab es jedoch keine Analyse der Ausgangssituation und in einem Drittel wurden keine offenen Foren eingesetzt. Für eine passgenaue und wirksame Planung sind diese Schritte jedoch von Bedeutung. Das zeigt sich auch daran, dass die Umsetzung von offenen Foren, genauso wie die Beteiligung von Bürger\*innen und/oder Zivilgesellschaft daran, in Zusammenhang mit der Themenwahl im Planungsprozess steht. Die öffentliche Diskussion mit Menschen aus der Kommune in systematischen Planungsaktivitäten dient also nicht nur der Aufbereitung, sondern macht auch inhaltlich einen erkennbaren Unterschied.

Das Gegenteil von öffentlich verhandelten Planungsprozessen sind sPA, welche sich strukturell (und teils auch inhaltlich) vor allem auf die Kommunalverwaltung beziehen und Akteur\*innen aus der Kommune nicht oder kaum mit einbeziehen. Auch hier zeigen sich Zusammenhänge zwischen rein kommunalinternen Steuerungsgremien und gewählten inhaltlichen Schwerpunkten.

Es lassen sich auch einzelne Aspekte der Planungsstruktur ausmachen, die vermutlich günstig für erfolgreiche Planungen sind, da sie signifikant mehr Planungsprozesse, die unseren Kriterien entsprechen, als beispielsweise abgebrochene oder versandete Planungsprozesse nach sich ziehen. Dazu gehört die Benennung einer Person mit Hauptverantwortung oder die die Beteiligung von Behindertenbeauftragten oder Behinderten(bei)räten in Steuerungsgremien. Eine solche Tendenz zeigt sich auch für die Beteiligung von Zusammenschlüssen von Menschen mit Behinderungen. Vermutlich haben gerade solche Kommunen einen langen Atem in der Planung, in denen sich eine oder mehrere Personen dem Thema besonders verpflichtet sehen. Systematische Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK in der Kommune sind kein Selbstläufer, sondern bedürfen dem Engagement und Nachdruck von beteiligten Personen.

## **Planungsstruktur**

### **Analyse der Ausgangssituation**

### **Diskussionen in offenen Foren**

- Ein idealtypischer Planungsprozess mit allen Planungselementen liegt bei 22 % der sPA vor
- In drei Vierteln der sPA gibt es Hinweise auf eine Analyse der Ausgangssituation (73 %)
- In zwei Dritteln der sPA gibt es Hinweise auf Diskussionen in offenen Foren (67 %)
- In 88 % der sPA mit offenen Foren sind Bürger\*innen und/oder Zivilgesellschaft an Veranstaltungen beteiligt
- In 66 % der sPA gibt es ein Steuerungsgremium
- Die Verwaltung ist mit Abstand am häufigsten Teil des Steuerungsgremiums (88 %)
- Leistungsanbieter sind die häufigsten nichtkommunalen Akteur\*innen in Steuerungsgremien (39 %); Zusammenschlüsse von Menschen mit Behinderungen sind seltener (28 %)
- In mehr als einem Drittel (38 %) sind nur Akteur\*innen aus Kommunalverwaltung und -politik im Steuerungsgremium
- In 58 % der sPA gibt es eine Person mit Hauptverantwortung
- In 39 % der sPA ist ein externer Dienstleister beteiligt
- Sechs Kommunen planen kooperativ mit anderen Kommunen
- In allen neun Fällen mit Verankerungen in anderen Planungen werden Planungsprozesse danach nicht erkennbar fortgeführt
- Prozesse mit einer hauptverantwortlichen Person, einer\*m Behindertenbeauftragten oder einem Behinderten(bei)rat im Steuerungsgremium werden erkennbar seltener abgebrochen oder ohne



**politische Legitimation durchgeführt als Prozesse ohne diese Akteursgruppen im Steuerungsgremium**

- Planungen ohne Steuerungsgremium oder ohne eine Person mit Hauptverantwortung werden häufiger abgebrochen oder ohne politische Legitimation umgesetzt**

## 6. Kernstück systematischer Planungsaktivitäten

### → Planwerke

Das Ziel der Erstellung eines Planwerks gehört im Projektzusammenhang zu den Definitionskriterien von systematischen Planungsaktivitäten. Mit dem Prozessschritt der Planwerke wird die Erarbeitung und Abstimmung von schriftlichen Berichten bzw. der Darstellung der Ergebnisse und Maßnahmenvorschläge angesprochen. Die Dokumente stellen nicht den Endpunkt, sondern einen Zwischenschritt im Planungsprozess dar. Die Gestaltung, der Aufbau und die Orientierung von Planwerken sind sehr unterschiedlich. Es kann sich selbstverständlich auch um mehrere Dokumente (z.B. für einzelne Planungsregionen) handeln. Der Begriff von Planwerken, die einbezogen werden, wird weit gefasst. Einbezogen werden neben Werken, bei denen Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Vordergrund stehen, auch Werke, die die Teilhabesituation von Menschen mit Behinderungen darstellen eine Planungsstrategie entwerfen oder auch Evaluations- und Sachstandsberichte.

Die vertiefende Auswertung von Planwerken ist im Projekt Gegenstand des Arbeitspaketes 3. In diesem Bericht sollen jedoch bereits einige Daten präsentiert werden, die im Rahmen der bundesweiten Recherche erhoben wurden.

Zunächst ergibt die Auswertung der vorliegenden Planwerke je untersuchter Gebietskörperschaft das folgende Bild:

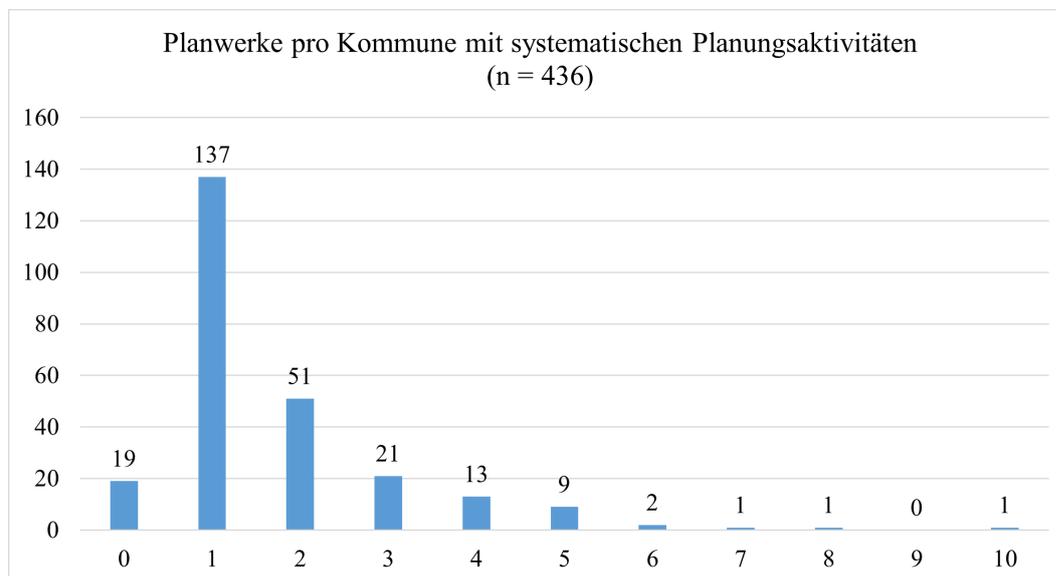


Abbildung 17: Planwerke pro Kommune mit systematischen Planungsaktivitäten

Die erste Angabe ‚0‘ bezieht sich auf noch laufende Planungsprozesse. In über 50 % der Kommunen liegt genau ein Planwerk vor, in knapp 40 % mehrere. Dabei kann es sich um Planwerke handeln, die einen unterschiedlichen Fokus haben (z.B. ein Teilhabebericht und ein Maßnahmenplan) oder um eine Fortschreibung bzw. das Ergebnis eines neuen Planungszyklus. Aus der Grafik ist erkennbar, dass ein

regelmäßiger Fortschreibungsprozess, der auf ein neues oder überarbeitetes Planwerk zielt, eher die Ausnahme ist. Nur etwa ein Fünftel der Kommunen mit sPA sprechen von neuen Planungszyklen.

Die Planwerke werden in der Regel in mindestens einem politischen Gremium zur Kenntnis genommen oder beschlossen. Bezogen auf das erste und zumeist einzige Planwerk, konnte dies lediglich in 4 % der Fälle nicht festgestellt werden; bei den weiteren Planwerken etwas häufiger.

## 6.1 Vom initiierenden Beschluss zum Planwerk

Planungsprozesse können sich über unterschiedliche Zeiträume erstrecken. In der Auswertung wurde der Zeitpunkt der initiierenden Beschlussfassung oder Beauftragung ins Verhältnis gesetzt zur Erstellung des ersten Planwerks (n = 236). Zumeist konnte dies über den Beschluss in einem kommunalen Gremium ermittelt werden, in wenigen Fällen hingegen wurde begründet geschätzt. Daraus ergibt sich das folgende Bild:

- Etwa 10 % der ersten Planwerke wurden bis zu einem Jahr nach der initiierenden Beschlussfassung oder Beauftragung erstellt.
- In weiteren knapp 30 % der Fälle konnte das erste Planwerk nach zwei Jahren vorgelegt werden.
- Nach 3 Jahren waren insgesamt zwei Drittel der ersten Planwerke fertiggestellt.
- Die häufigste ermittelte Dauer liegt bei 24 Monaten. Der kürzeste recherchierte Zeitraum liegt bei fünf und der höchste bei 117 Monaten.

## 6.2 Die Bezeichnung der Planwerke

Die Planwerke werden sehr unterschiedlich bezeichnet, womit sich unterschiedliche Programmatiken verbinden können. Alle Titel oder Hinweise auf der Titelseite enthalten selbstverständlich den Bezug zur Gebietskörperschaft in der geplant wird. Aufgrund einer nachträglichen Codierung der Titel der Planwerke konnten weitere Bestandteile im Titel identifiziert werden. Dabei wurden die Titel der ersten und zumeist einzigen Planwerke (n = 236) einbezogen.

- Zur Ausrichtung der Planwerke hat sich das Format ‚Aktionsplan‘ durchgesetzt. Diese Bezeichnung aus dem Kontext der Diskussionen zur Umsetzung von Menschenrechtsabkommen ist in 59 % der Titel enthalten. Am zweithäufigsten werden die Werke als Teilhabeplan (11 %) bezeichnet. Daneben kommen Begriffe wie ‚Konzept‘, ‚Bericht‘, ‚Leitlinien‘ in jeweils mehr als fünf Fällen vor.

- Als Orientierung, auf die sich die Planung bezieht, wird am häufigsten ‚Inklusion‘ genannt (51 %), gefolgt von dem explizit genannten Bezug auf die UN-Behindertenrechtskonvention (38 %). Teilweise wird im Titel auch der Bezug auf Menschen mit Behinderungen (6 %) oder Barrierefreiheit (5 %) genommen.
- In 23 % der Fälle ist im Titel ein Slogan enthalten, der den Planungsprozess prägt.
- Bezieht man die weiteren Planwerke ein, so lassen sich keine signifikanten Veränderungen feststellen. Häufiger taucht dann die Kennzeichnung als Fortschreibung im Titel auf. In einigen Fällen wird jedoch auch zwischen unterschiedlichen Formaten, beispielsweise einer Bestandsaufnahme und einem Aktions- bzw. Maßnahmenplan, unterschieden.

### 6.3 Der Aufbau von Planwerken

Die Unterschiedlichkeit der Planwerke zeigt sich auch bei ihrem Umfang. In der quantitativen Recherche konnten dabei nur die Seitenzahlen festgehalten werden. Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, werden nur die 137<sup>14</sup> Gebietskörperschaften betrachtet, in denen nur ein Planwerk vorhanden ist, da hier alles in einem Dokument enthalten ist und sich nicht auf unterschiedliche Werke verteilt.

- Das kürzeste Planwerk umfasst drei Seiten, das längste 321.
- Der Mittelwert des Umfangs liegt bei 83 Seiten.
- Etwa 20 % der Planwerke haben einen Umfang von bis zu 31 Seiten,
- die nächsten 20 % umfassen 32 bis 52 Seiten,
- die nächsten 20 % umfassen 53 bis 76 Seiten,
- die nächsten 20 % umfassen 77 bis 125 Seiten und
- die letzten 20 % umfassen mehr als 125 Seiten.

Wie nicht anders zu erwarten ist, enthält in jeder der 252 untersuchten Gebietskörperschaften mindestens ein Planwerk Maßnahmen. Es ist jedoch nicht in allen Gebietskörperschaften mit systematischen Planungsaktivitäten mindestens ein Planwerk vorhanden, welches eine IST-Analyse, Ausführungen zur Planungsstruktur und eine Strategie zur Fortschreibung des Planungsprozesses enthält. Der geringe Anteil von Planwerken ohne Strategie zur Fortschreibung muss dahingehend

---

<sup>14</sup> In drei Fällen ist ein Planwerk zwar vorhanden, aber öffentlich im Internet (noch) nicht einsehbar.

relativiert werden, dass eine solche Bestandteil von Beschlüssen zum Planwerk in den kommunalen Gremien sein kann.

Nach Prozentanteilen ergibt sich das folgende Bild:

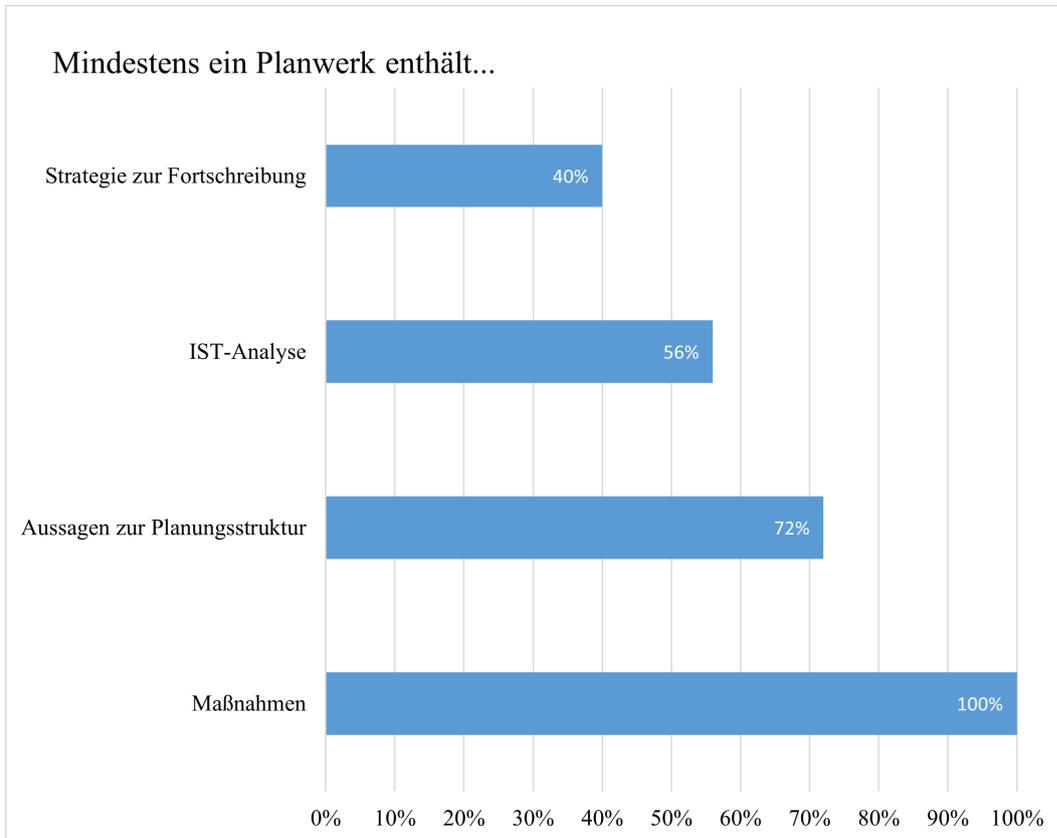


Abbildung 18: Häufigkeit des Vorkommens von Elementen in Planwerken

Es konnten insgesamt 384 von 419 (92 %) Planwerken identifiziert werden, die Maßnahmen enthalten. Diese wurden genauer daraufhin untersucht, welche Angaben zu den Maßnahmen regelhaft in Zusammenfassungen, Tabellen oder anderen Formen vorkommen.

Daraus ergibt sich das folgende Bild:

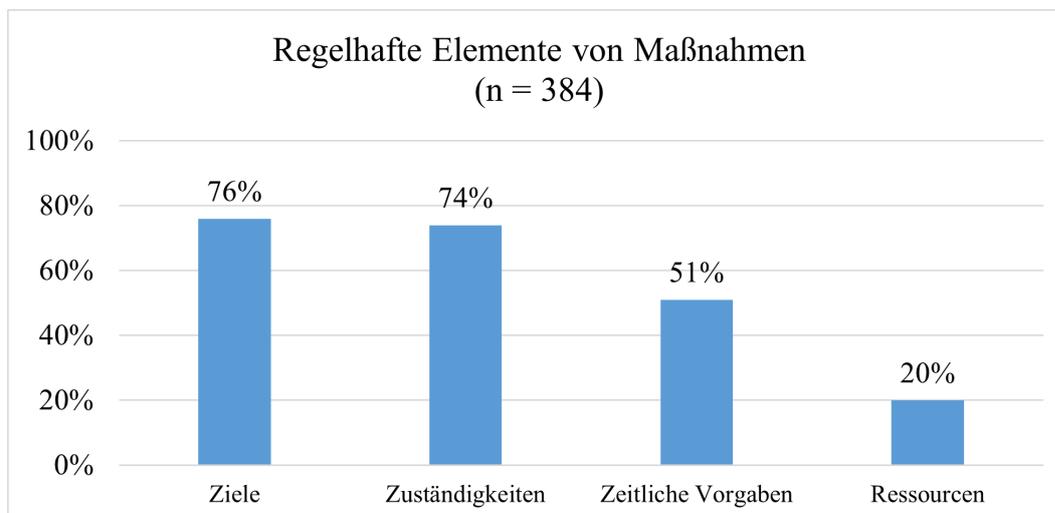


Abbildung 19: Regelhafte Elemente von Maßnahmen

Die Auswertung macht deutlich, dass die Darstellung von Maßnahmen in Planwerken eher vage bleiben. Nicht regelhaft werden eine klare Adressierung der zuständigen Stellen vorgenommen und zeitliche Vorgaben genannt. Auf die Benennung der benötigten Ressourcen wird ganz überwiegend verzichtet.

### Bezug zur UN-Behindertenrechtskonvention

Der Bezug zur UN-Behindertenrechtskonvention bzw. ihren Vorgaben zur partizipativen Erstellung wurde in der Recherche durch drei Indikatoren erhoben, die in mindestens einem Planwerk vorliegen:

1. Der Bezug auf das Behinderungsverständnis der UN-BRK: Dies ist in 131 (60 %) der 230 sPA mit mindestens einem Planwerk gegeben.
2. Der explizite Bezug auf Artikel der Konvention: Dies ist in 183 (79 %) der 230 sPA mit mindestens einem Planwerk gegeben.
3. Die Darlegung, inwiefern Menschen mit Behinderungen in den Planungsprozess einbezogen wurden: Dies ist in 143 (62 %) der 230 sPA mit mindestens einem Planwerk gegeben.

Insgesamt ist der Bezug auf die UN-BRK in der Mehrheit der Planwerke gegeben, er ist allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägt. In etwas mehr als einem Drittel der Fälle (36 %) sind alle drei Kriterien erfüllt und in 7 % der Fälle überhaupt keine.

## 6.4 Themen in Planwerken

In den Planwerken werden zumeist mehrere Themen zu einem Abschnitt oder Kapitel zusammengefasst. In partizipativ angelegten Planungsprozessen bildet dies häufig die Struktur der Arbeitsgruppen ab. Betrachtet man das erste Planwerk, das in einer Gebietskörperschaft erstellt wurde, so werden darin im Durchschnitt sieben Themenbereiche unterschieden. Bezieht man die weiteren Planwerke ein, so ergibt sich tendenziell ein leichter Rückgang der bearbeiteten Themenbereiche.

Auf der Grundlage von explorativen Auswertungen von Planwerken wurde für das Untersuchungsmanual eine Liste von 33 Themen erstellt, die in Planwerken häufiger vorkommen. Sie wurde durch Angaben unter ‚Sonstiges‘ ergänzt. Bereits die Erstellung der Liste zeigt die unglaubliche Breite der Themen, die in Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK relevant sind. Es überfordert vor allem kleinere Gebietskörperschaften, alle Themen in einem Prozess zu bearbeiten. Sie wählen für einzelne Planungsprozesse Schwerpunkte aus. Ziel der Planung muss es sein, die Umsetzung der Vorgaben der Konvention in den einzelnen Handlungsbereichen der kommunalen Gebietskörperschaft als eigenständige Aufgabe zu verankern und so kontinuierlich zu bearbeiten.

Bei der Recherche wurde für jedes Planwerk erhoben, welche Themen darin bearbeitet werden. Dazu wurden die Abschnitte und die Maßnahmen betrachtet. Erhoben werden konnte dies in 239 Gebietskörperschaften. Die Themen konnten überwiegend einer vorgegebenen Kategorie zugeordnet werden. Drei Kategorien mit mindestens fünf Nennungen wurden aus den Angaben unter ‚Sonstiges‘ ergänzt. Daraus ergibt sich die folgende Rangfolge der bearbeiteten Themen in mindestens einem vorliegenden Planwerk:

| Rang | Themenbereich  | Absolute Anzahl | Anteil in % |
|------|--|-----------------|-------------|
| 1    | Arbeit   | 211             | 88 %        |
| 2    | Wohnen   | 200             | 84 %        |
| 3    | Bildung / Erziehung<br>(Hier muss berücksichtigt werden, dass die Themen Schule und Kindertageseinrichtungen gesondert recherchiert wurden.) | 196             | 82 %        |
| 4    | Freizeit<br>(Häufig verknüpft mit Kultur und Sport)  | 190             | 80 %        |
| 5    | Kultur<br>(häufig verknüpft mit Freizeit und Sport)  | 188             | 79 %        |
| 6    | Mobilität<br>(Hier ist auf die verpflichtend zu erstellenden Nahverkehrspläne zu verweisen.)   | 182             | 76 %        |

| Rang | Themenbereich   | Abso-<br>lute<br>Anzahl | Anteil<br>in % |
|------|---|-------------------------|----------------|
| 7    | Barrierefreiheit  | 172                     | 72 %           |
| 8    | Sport<br>(Häufig verknüpft mit Freizeit und Kultur)   | 163                     | 68 %           |
| 9    | Gesundheit  | 145                     | 61 %           |
| 10   | Kommunikation / Information, auch digitale  | 129                     | 54 %           |
| 11   | Politische Partizipation / Interessenvertretung   | 126                     | 53 %           |
| 12   | Bauen / Bauleitplanung / Stadtentwicklung   | 114                     | 49 %           |
| 13   | Schule<br>(Hier ist auf die verpflichtende Schulentwick-<br>lungsplanung zu verweisen)                                    | 116                     | 48 %           |
| 14   | Bewusstseinsbildung   | 107                     | 45 %           |
|      | Pflege  | 96                      | 40 %           |
| 16   | Kindertageseinrichtungen<br>(Hier ist auf die Bedarfsplanung für Kinderta-<br>geseinrichtungen im Jugendamt zu verweisen) | 85                      | 36 %           |
| 17   | Kinder und Jugendliche<br>(Hier ist auf die verpflichtende Planung der Ju-<br>gendhilfeträger zu verweisen.)              | 72                      | 30 %           |
| 18   | Verwaltung  | 64                      | 27 %           |
| 19   | Selbstbestimmte Lebensführung   | 61                      | 26 %           |
| 20   | Beratung  | 50                      | 21 %           |
| 21   | Frühe Förderung   | 50                      | 21 %           |
| 22   | Ältere Menschen   | 48                      | 20 %           |
| 23   | Unterstützungsdienste für Menschen mit<br>Behinderungen   | 44                      | 18 %           |
| 24   | Schutz vor Diskriminierung / Rechte /<br>Betreuungsrecht  | 40                      | 17 %           |
|      | Tourismus   | 35                      | 15 %           |
| 26   | Familie   | 28                      | 12 %           |
| 27   | Frauen und Mädchen  | 27                      | 11 %           |
| 28   | Einrichtungen für die Allgemeinheit   | 26                      | 11 %           |
| 29   | Migration   | 18                      | 8 %            |
| 30   | Einzelne Sozialräume  | 16                      | 7 %            |

| Rang | Themenbereich  | Abso-<br>lute<br>Anzahl | Anteil<br>in % |
|------|--|-------------------------|----------------|
| 31   | Gewaltschutz   | 13                      | 5 %            |
| 32   | Spezielle Zielgruppen  | 11                      | 5 %            |
| 33   | Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement                     | 7                       | 3 %            |
| 34   | Gefahrensituationen / humanitäre Notlagen / Katastrophenschutz | 7                       | 3 %            |
| 35   | Datensammlung / Statistik                                      | 6                       | 3 %            |
| 36   | Soziale Sicherung  | 5                       | 2 %            |

Tabelle 3: Themen, die in mindestens einem Planwerk bearbeitet werden

Bereits die umfangreiche Liste der zu bearbeitenden Themen weist auf das Problem eines auf die Umsetzung der UN-BRK spezialisierten Planungsprozesses hin. Dies ist nur leistbar, wenn die Expertise aus unterschiedlichen Handlungsfeldern in der Zuarbeit für Arbeitsgruppen zusammengeführt werden kann. Lediglich elf der Themen aus der Liste wurden in den aufgefundenen Planwerken in mehr als 50 % der Fälle bearbeitet. Es überrascht dabei, dass das für Kommunen zentrale Thema der Barrierefreiheit erst an siebter Stelle auftaucht. Offensichtlich gelingt es zudem nur selten, das Thema der Inklusion auf einzelne Sozialräume zu beziehen. Zur Bewältigung der Planungsaufgaben wäre eine Verknüpfung mit Planungen sinnvoll, die bereits sozialräumlich ausgerichtet sind.

## 6.5 Barrierefreie Nutzbarkeit der Planwerke

Nur etwa 26 % der ausgewerteten Planwerke (n = 427) liegen insgesamt oder als Zusammenfassung in Leichter Sprache vor. Es lassen sich hier keine signifikanten Zusammenhänge zu der Art der Gebietskörperschaft feststellen. Auch lassen sich keine Unterschiede erkennen, wenn Menschen mit Behinderungen in steuernder Funktion am Planungsprozess beteiligt waren.

Noch deutlich seltener liegen Hinweise vor, dass das Planwerk barrierefrei nutzbar oder in barrierefreien Versionen (z.B. als audio-lesbare Datei oder in Brailleschrift) verfügbar ist – nämlich in 10 % der Fälle.

Ebenso wie die barrierefreie Darstellung von Planungsprozessen im Internetauftritt der Gebietskörperschaften besteht bei der Veröffentlichung der Planwerke noch erheblicher Handlungsbedarf.

## **6.6 Gesamteinschätzung**

Planwerke werden regelhaft als (Zwischen)ergebnis von Planungsprozessen erstellt. In der Bezeichnung, in der Form und im Inhalt weisen diese jedoch eine große Unterschiedlichkeit auf. Es stellt eine große Herausforderung dar, die Themen zu identifizieren, die für die kommunale Ebene von besonderer Bedeutung sind.

Strenge Kriterien wie eine Analyse der Ausgangssituation, die Dokumentation des Planungsprozesses und Überlegungen zur Umsetzung der Maßnahmen und zum Monitoring erfüllen viele Pläne nicht. Auch die Darstellung von Maßnahmen ist häufig nicht hinreichend systematisch, um die notwendigen Schritte für ihre Umsetzung transparent zu machen.

Gleichwohl finden sich unter den recherchierten Planwerken zahlreiche, die anderen Gebietskörperschaften eine gute Orientierung bieten können. Es ist für die weitere Arbeit im Projekt sinnvoll, Vorschläge zu machen, wie ein systematischer Aufbau eines Planwerks aussehen kann. Wichtige Elemente sind dabei der Ausgangspunkt vom Beschluss, die Darstellung der Arbeitsformen und der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und anderen Akteur\*innen sowie die Vorgehensweise bei der Analyse der Ausgangssituation. Die begründete Auswahl von Handlungsfeldern erscheint notwendig, um die Arbeit mit Planwerk nicht zu überfordern. Die erkennbare Gliederung der Planwerke nach Oberthemen macht die Werke transparent. Hilfreich ist eine festgelegte Form für die Beschreibung der Maßnahmen, in der die Verantwortlichen, die für die Umsetzung anvisierten Zeiträume und die benötigten Ressourcen benannt werden.

Es ist im Sinne der gleichberechtigten Partizipation unabdingbar, dass die Planwerke in einer für alle Menschen nutzbaren und gut auffindbaren Weise im Internetangebot der Gebietskörperschaft zur Verfügung gestellt werden.

## Planwerke

- In 50 % der Kommunen mit sPA liegt genau ein Planwerk vor; in knapp 40 % sind es mehrere
- Zwei Drittel der ersten Planwerke werden nach 3 Jahren fertiggestellt
- Die häufigste Dauer von Planungsprozessen beträgt 24 Monate
- Das gängigste Format von Planwerken ist der ‚Aktionsplan‘
- Eine inhaltliche Orientierung der Planwerke erfolgt am häufigsten an ‚Inklusion‘ (51 %), danach folgt die UN-Behindertenrechtskonvention (38 %)
- Erste Planwerke sind im Schnitt 83 Seiten lang
- In allen Planwerken werden Maßnahmen beschrieben, aber nur in 40 % eine Strategie zur Fortschreibung
- Die häufigsten Themen in Planwerken sind Arbeit (88 %), Wohnen (84 %) und Bildung / Erziehung (82 %)
- Expliziter Bezug zur UN-BRK (Behindertenverständnis, Bezug auf Artikel oder Darlegung, inwiefern Menschen mit Behinderungen einbezogen wurden) wird in einem Drittel der Planwerke hergestellt (36 %)



## **7. Querschnittsthemen systematischer Planungsaktivitäten**

### **→ Barrierefreiheit und Partizipation**

Bei der Untersuchung von systematischen Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK wurde ein inhaltlicher Schwerpunkt auf die beiden Querschnittsthemen Barrierefreiheit und Partizipation von Menschen mit Behinderungen gelegt. Dieser Schwerpunkt liegt gerade auf kommunaler Ebene nahe. Die Kommune ist der unmittelbarste Ort der Lebensführung von Individuen. Wie diese Lebensführung gelingt, hängt (auch) von der von der Kommune als Ort politischer Auseinandersetzung und als Verwaltungseinheit bereitgehaltenen und gestalteten Infrastruktur ab. In der Kommune werden dadurch die Chancen zur Verwirklichung von Teilhabe konkret.

Die „volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft“ ist allgemeiner Grundsatz der UN-BRK (Art. 3 lit. C UN-BRK) und letztlich ihr, für die Personengruppe der Menschen mit Behinderungen konkretisiertes, Ziel. Dem Verständnis der UN-BRK folgend entstehen Behinderungen der Teilhabe durch Wechselwirkungen von Barrieren und Beeinträchtigungen. Soll Behinderungen der Teilhabe vorgebeugt werden, bedarf es folglich der Überwindung von umwelt- und einstellungsbedingten Barrieren. Der Bedeutsamkeit von Barrierefreiheit verleiht die UN-BRK an mehreren Stellen Ausdruck. So führt sie u.a. „Zugänglichkeit“ als allgemeinen Grundsatz (Art. 3 lit. F UN-BRK) und widmet ihr einen eigenen Artikel (Art. 9 UN-BRK). Bei der Umsetzung der Bestimmungen der UN-BRK ist die Partizipation der Personengruppe der Menschen mit Behinderungen durch die UN-BRK selbst explizit geboten (vgl. Art. 4 Abs. 3 UN-BRK). Dieses Gebot schließt die kommunalen Ebene ein (vgl. Art. 4 Abs. 5 UN-BRK).

Für die Untersuchung systematischer Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK auf kommunaler Ebene ist daher sowohl die Frage von Interesse, inwiefern Barrierefreiheit und Partizipation als Themen und Ziele (Gegenstände von Planung) behandelt werden als auch die Fragen, inwiefern die Planungsaktivitäten selbst barrierefrei gestaltet und Menschen mit Behinderungen in sie einbezogen sind (Barrierefreiheit und Partizipation als Modus von Planung).

Die folgenden Abschnitte zeigen auf, wie Barrierefreiheit und Partizipation von Menschen mit Behinderungen als Gegenstand und Modus in den 252 sPA in Kommunen in Erscheinung treten.

### **7.1 Barrierefreiheit als Gegenstand von sPA**

Die Mehrzahl der Kommunen mit sPA behandelt Barrierefreiheit inhaltlich bei der Planung (79 % bei n = 243). Darunter sind hier Erhebungen zur Barrierefreiheit im Rahmen einer durchgeführten Analyse der Ausgangssituation in der Kommune und/oder Barrierefreiheit als Thema in mindestens einem der für die Kommune vorliegenden Planwerke gefasst.

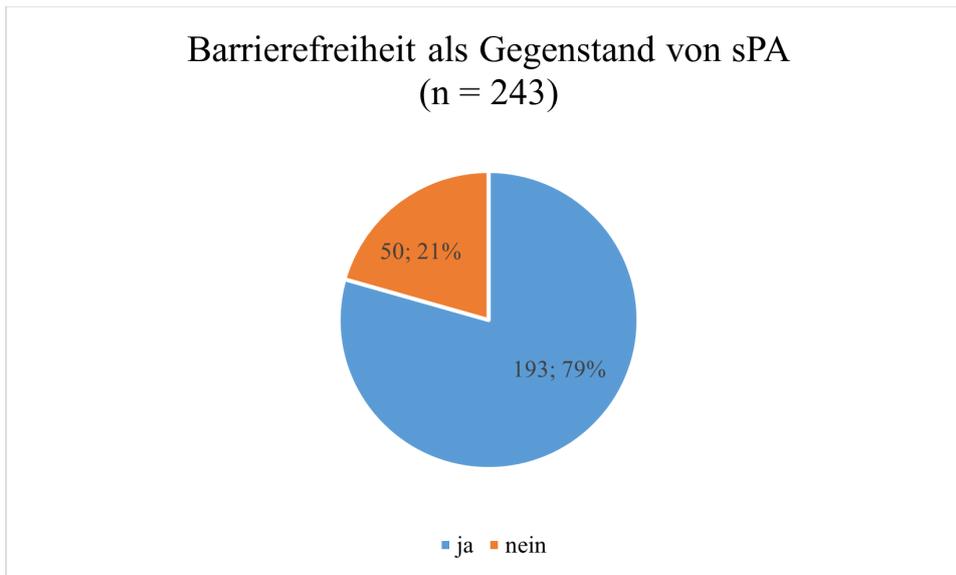


Abbildung 20: Vorkommen von Barrierefreiheit als Gegenstand von sPA

In den meisten Kreisen (82 %; 83 von n = 101) sowie den meisten kreisangehörigen Gemeinden (84 %; 16 von n = 19), in denen sPA aufgefunden wurden, war Barrierefreiheit im Planungsprozess inhaltlich Thema. Auch in kreisangehörigen Städten kommt Barrierefreiheit inhaltlich häufig vor (76 %; 44 von n = 58). Am seltensten, aber immer noch in über der Hälfte der Fälle, findet sich das Thema in kreisfreien Städten mit sPA (68 %; 50 von n = 74).

### Erhebungen zu Barrieren und Barrierefreiheit

Barrieren auf kommunaler Ebene können im Planungsprozess im Rahmen der Analyse der Ausgangssituation erhoben werden<sup>15</sup>. Wie in Abbildung 21 zu sehen, zeigt sich, dass in weniger als der Hälfte der Kommunen, in denen eine Analyse der Ausgangssituation stattgefunden hat, Barrierefreiheit im Rahmen dieser Analyse Beachtung geschenkt wurde (44 % bei n = 185). Digitale Medien, mit denen Einwohner\*innen auf Barrieren bzw. Probleme der Teilhabe hinweisen können, kommen bei der Analyse der Ausgangssituation (bisher) nur selten zum Einsatz (10 % bei n = 185).

---

<sup>15</sup> In 185 der Kommunen mit sPA hat eine Analyse der Ausgangssituation stattgefunden (73 % bei n = 252). Mehr dazu in Kap. 5.1, S. 51.

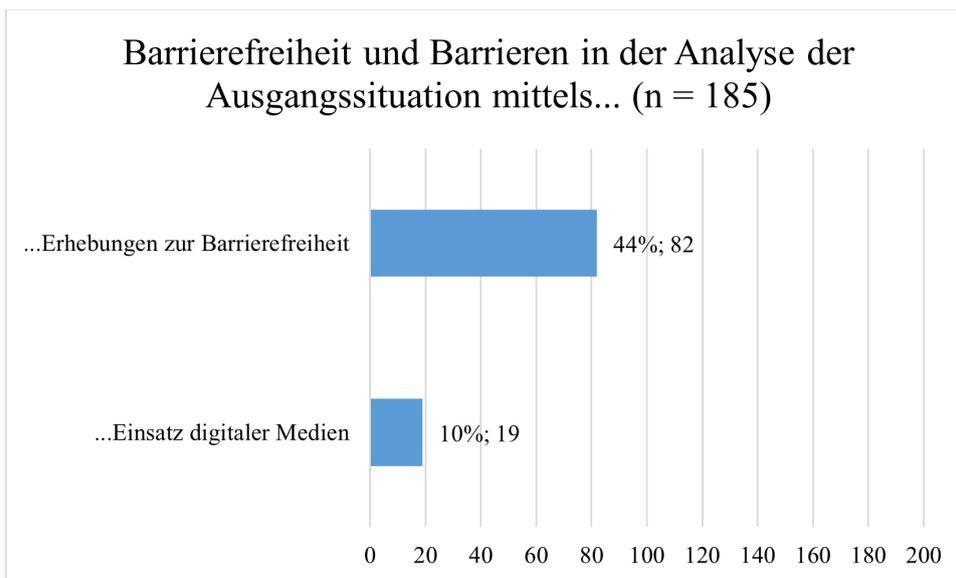


Abbildung 21: Vorkommen von Formen der Erhebungen zu Barrierefreiheit und Barrieren im Rahmen der Analyse der Ausgangssituation

In Kreisen kommen Erhebungen zur Barrierefreiheit häufiger vor (37 %; 34 von n = 101) als in kreisfreien (32 %; 24 von n = 74) und kreisangehörigen Städten (34 %; 20 von n = 58); am seltensten sind sie in kreisangehörigen Gemeinden (21 %; 4 von n = 19) im Einsatz. Digitale Medien finden sich in kreisfreien und kreisangehörigen Städten geringfügig häufiger (jeweils 9 %) als in Kreisen (6 %) und kreisangehörigen Gemeinden (5 %).

### Barrierefreiheit als Thema in Planwerken

Barrierefreiheit kann, genau wie andere Themen auch, explizit zum Thema von Planung bestimmt werden. In fast drei Vierteln der Kommunen mit sPA und mindestens einem Planwerk kommt das Thema Barrierefreiheit in mindestens einem der für die Kommune vorliegenden Planwerke als Planungsthema vor (72 %; 168 von n = 233). Gut zwei Drittel der Kommunen haben Barrierefreiheit bereits in dem ersten für die Kommune erstellten Planwerk zum Thema (67 %; 157 von n = 233).

Betrachtet man diejenigen Kommunen, in denen Barrierefreiheit bereits als Thema im ersten für die Kommune erstellten Planwerk vorkommt und in denen es eine Analyse der Ausgangssituation gab, dann zeigt sich, wie in Abbildung 22 zu sehen, dass mehr als die Hälfte dieser Kommunen auf Erhebungen zur Barrierefreiheit verzichtet haben (55 %; 63 von n = 115).

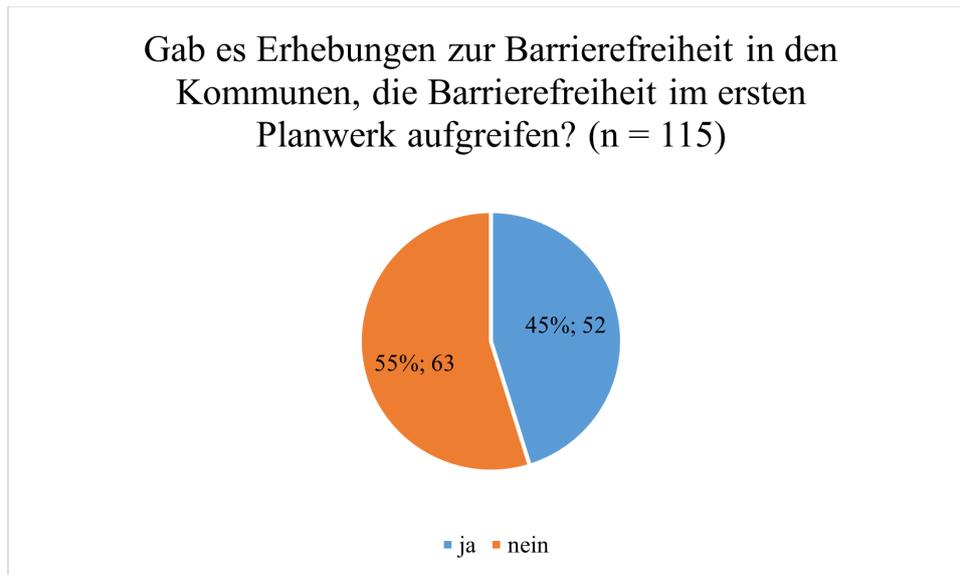


Abbildung 22: Vorkommen von Erhebungen zur Barrierefreiheit in Kommunen, die Barrierefreiheit im ersten Planwerk aufgreifen

Damit ist in diesen Fällen die Basis für den Zuschnitt der Maßnahmenplanung zur Barrierefreiheit auf das jeweilige Gemeinwesen mit seiner individuellen Infrastruktur fraglich.

## 7.2 Barrierefreiheit als Modus von sPA

Ungefähr die Hälfte der Kommunen, in denen sPA aufgefunden wurden, berücksichtigt Barrierefreiheit in der Planungsstruktur (51 %; 121 von n = 239<sup>16</sup>). Darunter sind hier auf Barrierefreiheit gerichtete Bemühungen bei der Durchführung von Veranstaltungen und/oder die Bereitstellung mindestens eines Planwerks in Leichter Sprache und/oder in einer barrierefreien Version gefasst.

---

<sup>16</sup> n = 239 ergibt sich hier dadurch, dass nicht in allen 252 Kommunen, in denen sPA aufgefunden wurden, Veranstaltungen durchgeführt wurden und/oder mind. ein Planwerk vorliegt.

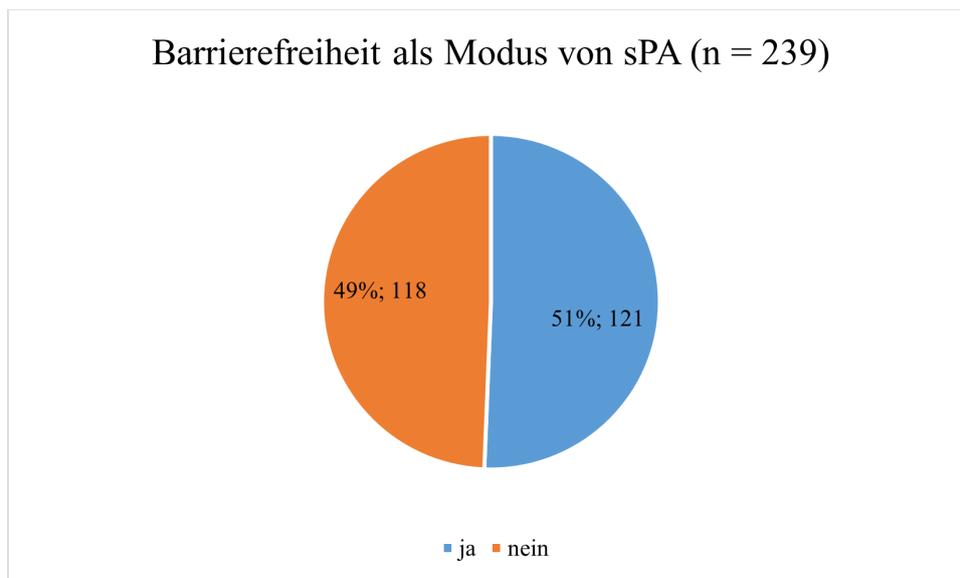


Abbildung 23: Vorkommen von Barrierefreiheit als Modus von sPA

Bei der Betrachtung nach Art der Gebietskörperschaft zeigt sich, dass sich Barrierefreiheit als Modus von Planungsprozessen am häufigsten in kreisfreien Städten findet (57 % bei n = 74). In Kreisen (47 % bei n = 101) und kreisangehörigen Städten (48 % bei n = 58) liegt das Vorkommen nahezu gleich. Am seltensten wurde Barrierefreiheit als Modus von sPA in kreisangehörigen Gemeinden aufgefunden (21 % von n = 19).

### **Barrierefreiheit bei Veranstaltungen und/oder digitalen Beteiligungsformaten**

Im Planungsprozess kann ein Austausch mit relevanten Akteur\*innen des Gemeinwesens in offenen Foren organisiert werden. Dies war in mehr als zwei Drittel der Fall (67 %; 168 von n = 252; siehe Kap. 5.3, S. 55). Hinweise darauf, dass bei der Durchführung von Veranstaltungen (und/oder bei digitalen Beteiligungsformaten) Barrierefreiheit berücksichtigt wurde, finden sich in 38 % der Kommunen, in denen offene Foren Teil der Planungsstruktur waren (63 von n = 168).

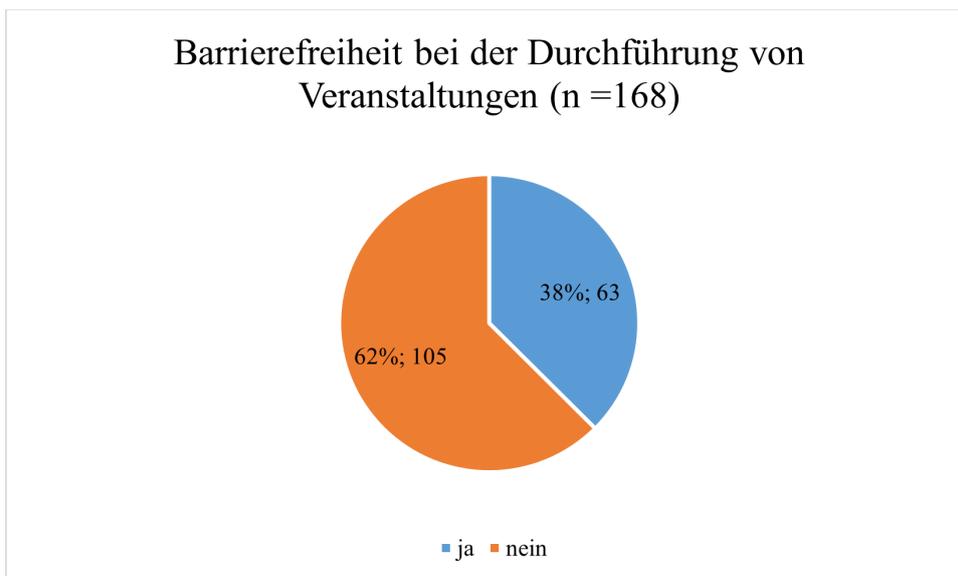


Abbildung 24: Hinweise auf Barrierefreiheit bei der Durchführung von Veranstaltungen in sPA

In den meisten der Kommunen mit sPA und offenen Foren waren den Untersuchungen zufolge Bürger\*innen/Zivilgesellschaft (zu denen Menschen zählen können, deren Beeinträchtigung/Behinderung nicht bekannt ist) an Veranstaltungen beteiligt (88 %; 147 von n = 168); in drei Vierteln der Fälle gab es Hinweise auf die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen (77 %; 130 von n = 168). Menschen mit Beeinträchtigung/Behinderung nehmen also im Rahmen von Planungsprozessen an Veranstaltungen teil, selbst wenn bei deren Durchführung Barrierefreiheit nicht berücksichtigt wurde.

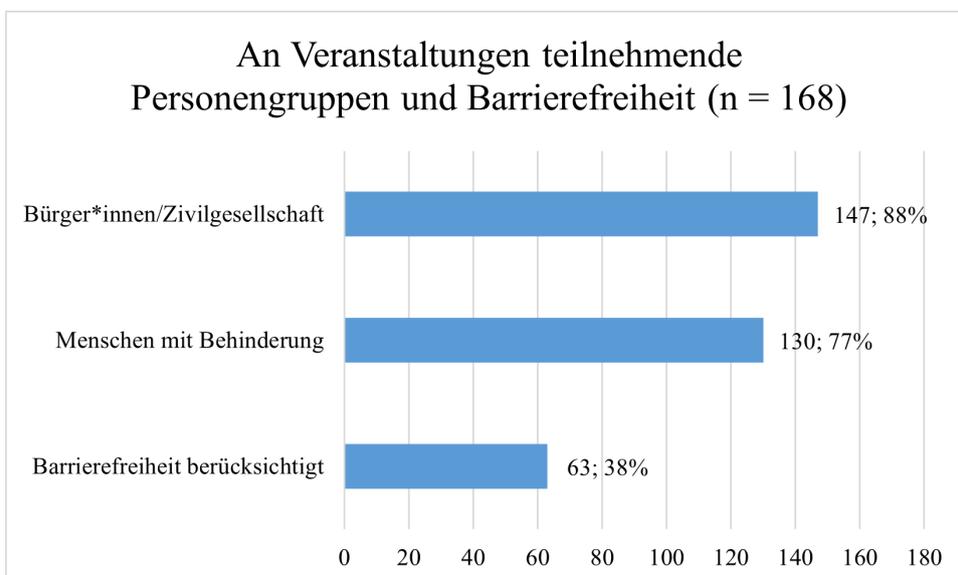


Abbildung 25: Vorkommen teilnehmender Personengruppen und Barrierefreiheit von Veranstaltungen

Der Barrierefreiheit wird hinsichtlich der verschiedenen Beeinträchtigungsarten unterschiedlich Rechnung getragen. Die Rangfolge wird angeführt von Hör-, Mobilitäts- und Lernbeeinträchtigungen. Ungefähr die Hälfte der Kommunen mit sPA und Barrierefreiheit bei Veranstaltungen nimmt Rücksicht auf Beeinträchtigungen des Hörens (33) und der Mobilität (32), gut ein Drittel berücksichtigt Lernschwierigkeiten / kognitive Beeinträchtigungen (23). Deutlich weniger Kommunen unternehmen Maßnahmen, die auf die Barrierefreiheit für Menschen mit Sehbeeinträchtigungen gerichtet sind (5). Psychische Beeinträchtigungen werden in Einzelfällen erkennbar bedacht (2).

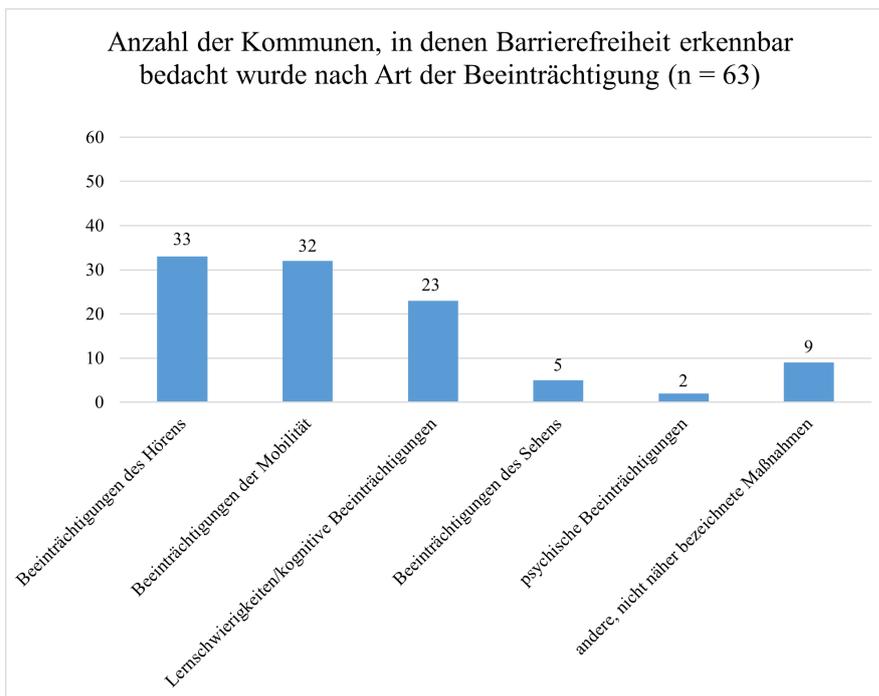


Abbildung 26: Anzahl der Kommunen, in denen Barrierefreiheit bedacht wurde nach Art der Beeinträchtigung

Kommunen wenden unterschiedliche Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit an. Gebärdensprachdolmetschung findet in den Kommunen, die Barrierefreiheit in ihren Veranstaltungen berücksichtigt haben, am häufigsten Verwendung; sie kommt in ungefähr der Hälfte der Kommunen vor (33). In fast genauso vielen Kommunen wird auf die Zugänglichkeit von Veranstaltungsräumen geachtet (32). Einfache / Leichte Sprache spielt in 21 Kommunen überwiegend in der gesprochenen Sprache eine Rolle (19), in Einzelfällen in geschriebener Sprache (2). Wenige Kommunen stellen FM- oder Induktionsschleifenanlagen für Menschen mit Hörbeeinträchtigung zur Verfügung (9). Weitere Formen kommen jeweils in Einzelfällen vor. Diese sind: Schriftdolmetschung (4), Visualisieren von Inhalten (2), Informationen in Braille-Schrift (2), die Bereitstellung von Rückzugsmöglichkeiten (2), verbal-sprachliche Erläuterungen (1) und Lots\*innen (1).

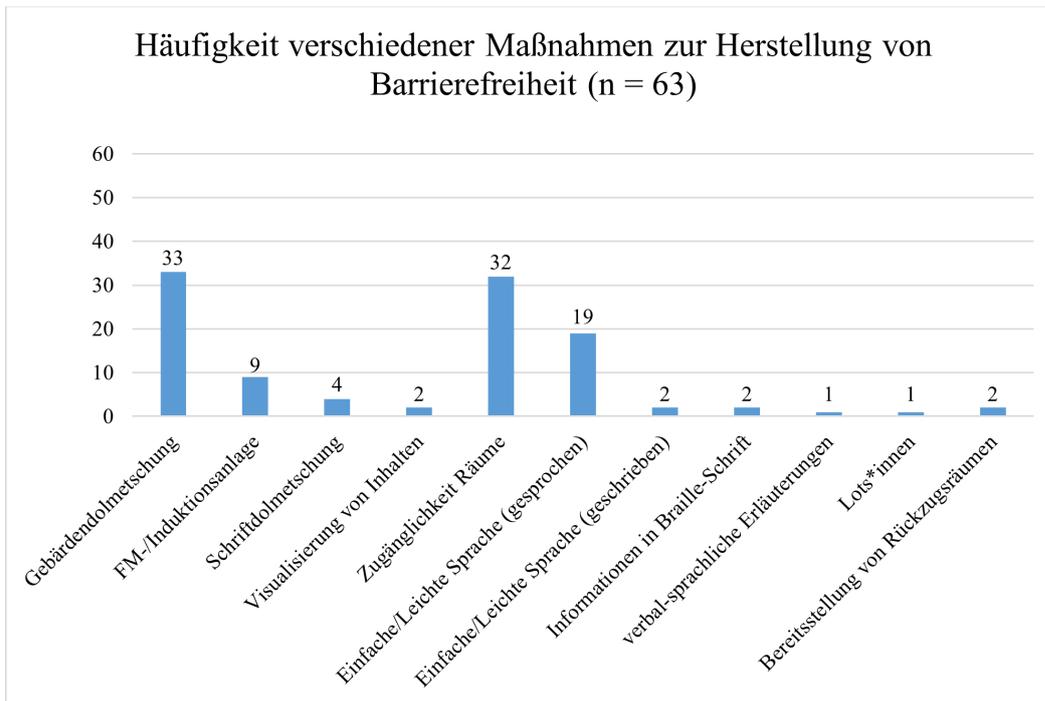


Abbildung 27: Häufigkeit verschiedener Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit

### Barrierefreie Bereitstellung von Informationen zur sPA

Planwerke sind nicht nur die Niederschrift von Maßnahmenplanung, sie können auch eine zentrale Informationsquelle über die Struktur der sPA sein (siehe Kap. 6.3, S. 64). In über einem Drittel der 230 Kommunen mit mindestens einem aufgefundenen Planwerk gibt es mindestens ein Planwerk oder eine Zusammenfassung in Leichter Sprache (38 %; 88 von n = 230); 10 % der Kommunen stellen mindestens eines ihrer Planwerke als barrierefreies Dokument zur Verfügung (24 von n = 230).

Auch mittels ihres Online-Angebots informieren Kommunen über sPA (siehe Kap. 3.2, S. 10). Das ist in nahezu allen Kommunen mit sPA der Fall (97 %; 244 von n = 252). Es zeigt sich, dass etwas mehr als die Hälfte der Kommunen bei der Bereitstellung von Informationen Beeinträchtigungen von Nutzer\*innen berücksichtigen (136 von n = 244). Am häufigsten und in fast der Hälfte der Fälle finden sich Adaptionen für Sehbeeinträchtigungen (45 %; 110 von n = 136). Menschen mit Lernschwierigkeiten sind in ungefähr einem Drittel der Internetauftritte bedacht (34 %; 83 von n = 136). Am seltensten zu finden sind Angebote, die auf Menschen, die gehörlos sind, abgestimmt sind (5 %; 12 von n = 136).

### 7.3 Gesamteinschätzung zu Barrierefreiheit

Nicht alle Kommunen, die Barrierefreiheit zum Gegenstand ihrer Planung zur Umsetzung der UN-BRK bestimmen, richten den Prozess selbst barrierefrei aus (63 %; 121 von n = 193). In weniger als der Hälfte der Kommunen finden sich gleichzeitig sowohl Hinweise auf Barrierefreiheit als Gegenstand als auch auf Barrierefreiheit

als Modus der Planung (43 %; 100 von n = 235). Eine barrierefreie oder zumindest barrierearme Ausrichtung der Planungsaktivitäten ist allerdings eine Voraussetzung für die barrierefreie Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen am Prozess; beispielsweise an offenen Foren oder an Informationen zum Prozess. Abbildung 28 zeigt das Vorkommen von Barrierefreiheit als Gegenstand, als Modus sowie als Gegenstand und Modus zugleich:

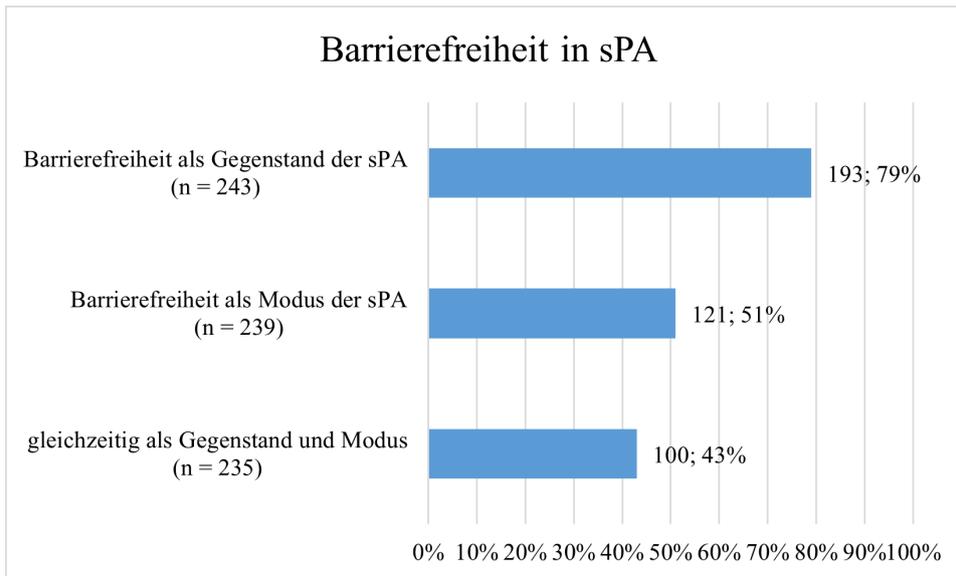


Abbildung 28: Vorkommen von Barrierefreiheit in sPA

Es fällt auf, dass Barrierefreiheit in der Mehrzahl der sPA zum Planungsthema in einem Planwerk bestimmt wird. Als Querschnittsthema spielt Barrierefreiheit in einer Vielzahl von Planungsbereichen und somit bei der Herstellung von gleichen Teilhabechancen eine zentrale Rolle. Dass Barrierefreiheit noch nicht einmal in der Hälfte der Fälle im Rahmen der Analyse der Ausgangssituation untersucht wird, ist vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Basis für passgenaue Planungen irritierend. Insbesondere kreisangehörige Gemeinden sind hier zurückhaltend. Digitale Medien, mit denen die Einwohner\*innen (kontinuierlich) auf Barrieren aufmerksam machen können, kommen bisher selten zum Einsatz. Gerade sie bieten eine vergleichsweise ressourcenschonende Möglichkeit, Barrieren im Gemeinwesen im Blick zu behalten.

Die Untersuchung deutet darauf hin, dass die Berücksichtigung von Barrierefreiheit im Planungsprozess (also als Modus) bisher keine gängige Praxis ist; nur in knapp der Hälfte der Kommunen finden sich entsprechende Hinweise. Davon, dass Veranstaltungen im Rahmen des Planungsprozesses mitunter nicht barrierefrei gestaltet sind, lassen sich Menschen mit Behinderungen jedoch der Untersuchung zufolge nicht an der Teilnahme hindern. Möglicherweise sind sie es gewohnt, sich nicht darauf zu verlassen, dass öffentliche Settings barrierefrei arrangiert sind und treffen individuelle Vorsorge. Die fehlende Bereitstellung von auf Barrierefreiheit gerichteten Maßnahmen seitens der Planenden erscheint angesichts des Planungsgegenstands paradox. Auch hier zeigen sich die kreisangehörigen Gemeinden im

Vergleich deutlich weniger aktiv. Denkbar ist, dass hier die Verfügbarkeit von Ressourcen in den kleineren Kommunen eine Rolle spielt. Auch das Argument, in kleinen Kommunen rechtfertige eine (geringe) Anzahl von Menschen mit Beeinträchtigungen unter den Teilnehmenden den ‚Aufwand‘ von auf Barrierefreiheit gerichteten Maßnahmen nicht, ist vorstellbar.

Barrierefreiheit spielt als Planungsgegenstand in den meisten kreisangehörigen Gemeinden sowie im Vergleich der Arten der Gebietskörperschaften am häufigsten eine Rolle. Die Herstellung von Barrierefreiheit in der Kommune scheint also ein angestrebtes Ziel planerischer Maßnahmen zu sein. Die kreisangehörigen Gemeinden begegnen Barrierefreiheit also tendenziell mit Gestaltungsabsicht bei gleichzeitigem Anwendungsverzicht. Diese Tendenz ist bei den kreisangehörigen Städten und den Kreisen ähnlich zu erkennen.

## Barrierefreiheit

### Barrierefreiheit ist in Kommunen mit sPA...



- in 79 % inhaltlich behandelt
- in 44 % der Analysen der Ausgangssituation betrachtet
- in 72 % Thema in mindestens einem Planwerk
- in 51 % in Planungsstruktur berücksichtigt
- in 38 % bei Veranstaltungen berücksichtigt, obwohl Menschen mit Behinderungen zu 77 % in Veranstaltungen teilgenommen haben
- in 43 % gleichzeitig inhaltlich behandelt und in der Planungsstruktur berücksichtigt

## **7.4 Partizipation von Menschen mit Behinderungen als Modus von sPA**

Wie bereits erwähnt, sieht die UN-BRK die Partizipation von Menschen mit Behinderungen bei der Umsetzung und Durchführung der Konvention vor. Es ist die Rede von „Konsultationen“ und aktivem Einbezug<sup>17</sup> von Menschen mit Behinderungen „über die sie vertretenden Organisationen“ (Art. 4 Abs. 3 UN-BRK). Bei diesen Organisationen soll es sich dem Ausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zufolge um Organisationen ‚von‘, nicht ‚für‘ Menschen mit Behinderungen handeln (UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2018, S. 5). Die Organisationen können auch lokaler Art sein.

In der Einleitung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 von 2018 stellt der Ausschuss die positive Wirkung der engen Konsultationen und der aktiven Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen über deren Organisationen bei der Entwicklung der UN-BRK heraus und betont die sich darüber entfaltete Kraft, den Einfluss und das Potenzial von Menschen mit Behinderungen (a.a.O., S. 1). Auch im Zusammenhang mit „Entscheidungsprozesse[n] bei Angelegenheiten, die [Menschen mit Behinderungen] betreffen oder ihr Leben beeinflussen“ (a.a.O., S. 2) spricht der Ausschuss der Konsultation als Entscheidungsvorbereitung Bedeutsamkeit zu. Er stellt weiter fest, dass volle und wirksame Partizipation Konsultation mit Menschen mit Behinderungen erfordert (a.a.O., S. 8).

Es existieren zahlreiche Modelle, die die Partizipation von Bürger\*innen und/oder bestimmten Personengruppen zu beschreiben versuchen; in Stufen, in Graden, nach Bereichen, nach Dimensionen.

Die Grundlage dafür bildet zumeist Arnsteins „Ladder of citizen participation“ (1969). Sie differenziert innerhalb der drei Beteiligungsbereiche ‚Nicht-Beteiligung‘, ‚Schein-Beteiligung‘ und ‚Citizen-Power (Partizipation)‘ insgesamt acht Sprossen einer Leiter, die eine ansteigende Ausprägung von Macht auf Seiten der Bürger\*innen in einem demokratischen System symbolisieren. Die Leiter reicht von ‚Manipulation‘ als unterster Stufe bis zu ‚Kontrolle durch Bürger\*innen‘ am oberen Ende. In diesem Modell liegen die dritte und vierte Sprosse ‚Information‘ und ‚Konsultation‘ im Bereich ‚Schein-Beteiligung‘. ‚Partnerschaft‘ bildet als sechste Sprosse die unterste Stufe des Bereichs ‚Partizipation‘.

Anhand einer sieben-stufigen Pyramide bilden Straßburger und Rieger (2014) „das breite Spektrum von Partizipation im sozialen Bereich ab“ (a.a.O., S. 12). Die Partizipations-Pyramide unterscheidet ‚Vorstufen der Partizipation‘, ‚Stufen der Partizipation‘ und ‚Zivilgesellschaftliche Eigeninitiativen‘. Sie berücksichtigt einerseits die ‚institutionell-professionelle Perspektive‘. Diese beschreibt die Stufen, wenn Partizipation von Professionellen ausgeht. Die Perspektive der Bürger\*innen beschreibt, wenn Bürger\*innen Partizipation einfordern. Die Pyramide reicht von ‚Information‘ (erste Stufe) bis zu ‚Übertragung von Entscheidungsmacht‘ bzw.

---

<sup>17</sup> im Wortlaut: „beziehen sie aktiv ein“ (Art. 4 Abs. 3 UN-BRK).

„zivilgesellschaftlicher Eigeninitiative“ (siebte Stufe). Das Pyramiden-Modell verortet die Stellungnahme durch Bürger\*innen auf Stufe 2, also bei den „Vorstufen der Partizipation“. Die „Mitwirkung an Entscheidungen“ liegt auf Stufe 4, also auf der ersten „Stufe der Partizipation“.

Die beiden skizzierten Modelle beziehen sich eher grundsätzlich auf die Beteiligung von Bürger\*innen und fokussieren auf Entscheidungen. Da Planungsprozesse jedoch grundsätzlich zur Entscheidungsvorbereitung zählen, wurde das Partizipationsmodell für den Projektzusammenhang adaptiert. Betrachtet man systematische Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK vor dem Hintergrund des idealtypischen Planungszyklus, dann ist die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in jedem der Prozessschritte geboten. Das Ausmaß der Beteiligung kann sich von Prozessschritt zu Prozessschritt unterscheiden. Um die Partizipation von Menschen mit Behinderungen an systematischen Planungsaktivitäten einschätzen zu können, wird ein Modell genutzt, das die normativen Elemente der UN-BRK zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen mit den Stufen etablierter Partizipationsmodelle und den Schritten im Planungsprozess verknüpft.

Dies wird durch die nachfolgende Abbildung verdeutlicht.

## Partizipation von Menschen mit Behinderungen an systematischen Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK

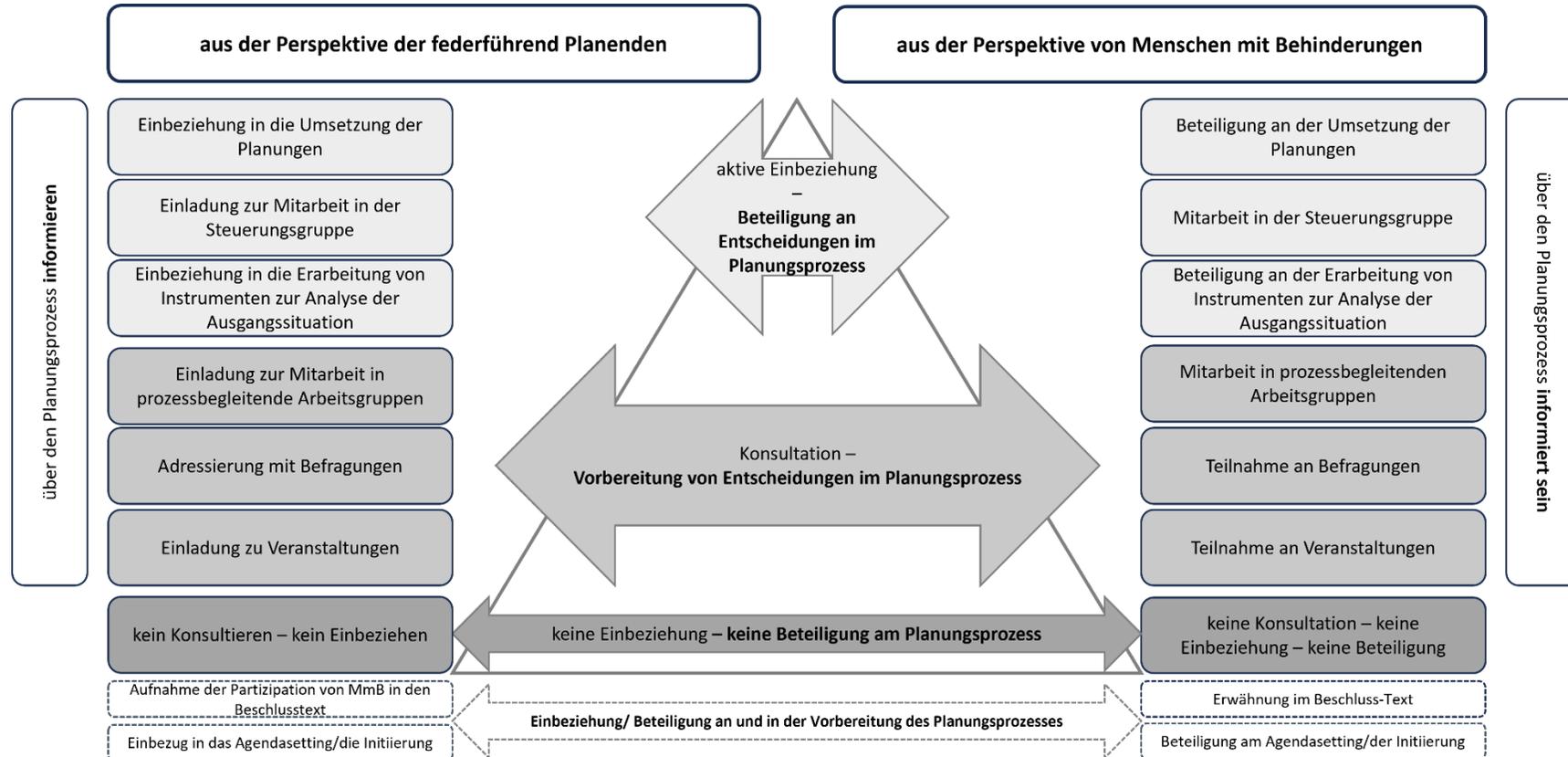


Abbildung 29: Partizipation von Menschen mit Behinderungen an sPA (eigene Darstellung)

Die Abbildung stellt die Einbeziehung bzw. Beteiligung aus der Perspektive der federführenden Kommune und der Wahrnehmung von (beteiligten) Menschen mit Behinderungen dar. Sie übernimmt aus der Logik einer Stufenleiter bzw. der Pyramide den Gedanken einer zunehmenden Partizipation und nimmt dabei die Unterscheidung aus der UN-BRK zwischen Konsultation und aktiver Einbeziehung auf. Für die Einbeziehung in die einzelnen Prozessschritte wird die Logik einer aufsteigenden Partizipation jedoch nicht übernommen. Die am idealtypischen Planungszyklus orientierten Prozessschritte folgen einander im Prozessverlauf und bilden ganz im Sinne des Bildes einer Leiter oder Pyramide in jeder Stufe die Basis einer gelingenden Partizipation. Sie stehen nicht in einem hierarchischen Verhältnis, da sie sich jeweils auf unterschiedliche Aktivitäten wie die Vorbereitung, Durchführung und Umsetzung von Planung beziehen.

Im Projektzusammenhang ist dieses Modell bedeutsam für die Auswertungen der Recherchen zur bundesweiten Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten. Es soll auch für die vertiefenden Analysen herangezogen werden, wenn Planungsverantwortliche und Menschen aus Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen zu ihren Einschätzungen des Planungsprozesses befragt werden.

Die folgenden Ausführungen nehmen die Partizipation von Menschen mit Behinderungen und möglicher Repräsentant\*innen, ihre Mitwirkung an der Vorbereitung des Prozesses, die Berücksichtigung von Beteiligung im Beschlusstext und das Ausmaß, in dem Menschen mit Behinderungen an Entscheidungen innerhalb des Planungsprozesses beteiligt sein können in den Blick. Zuletzt zeigen sie, inwiefern Kommunen mittels Planwerken Auskunft über die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an sPA geben.

### **Partizipation an Agendasetting und Initiierung des Prozesses**

Bei der Untersuchung der Kommunen mit sPA und Hinweisen auf das Agendasetting / die Initiierung des Prozesses (n = 209; siehe Kap. 3.1, S. 9) ließen sich Hinweise darauf finden, dass in einem Viertel der Fälle (25 %; 53 von n = 208) Menschen mit Behinderungen an diesem Prozessschritt beteiligt waren.

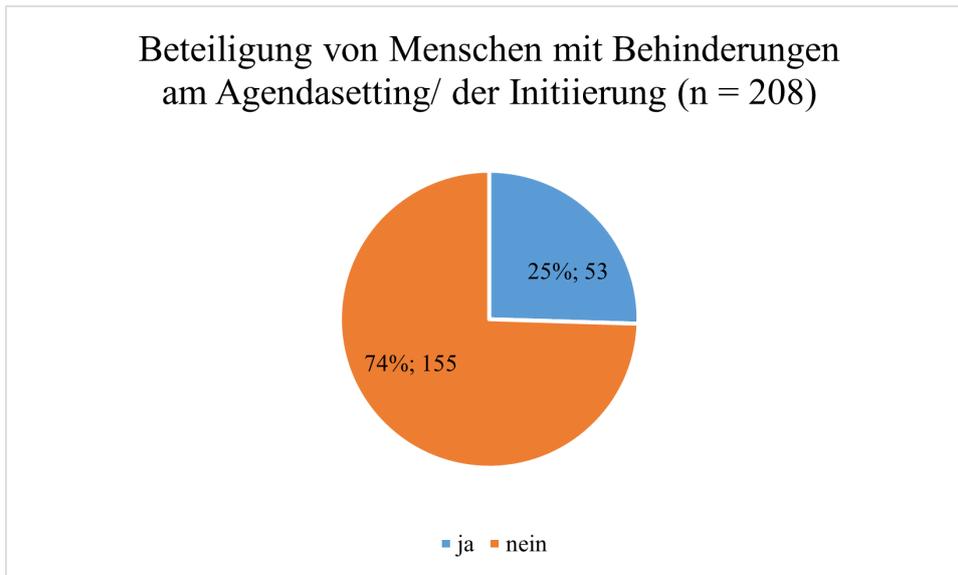


Abbildung 30: Vorkommen von Menschen mit Behinderungen als Beteiligte am Agendasetting / der Initiierung von sPA

Nach Art der Gebietskörperschaft betrachtet zeigt sich, dass in mehr als einem Drittel der kreisangehörigen Gemeinden (38 % bei n = 13), etwas weniger als einem Drittel der kreisangehörigen Städte (30 % bei n = 50) und knapp einem Drittel der kreisfreien Städte (28 % bei n = 65) mit sPA Menschen mit Behinderungen am Agendasetting / der Initiierung beteiligt sind. In den Kreisen kommt dies deutlich seltener, in nur knapp einem Fünftel, vor (19 % bei n = 80).

Die erhobenen Daten zeigen darüber hinaus, dass die Personengruppe der Menschen mit Behinderungen in diesem Prozessschritt zudem – mit abnehmender Häufigkeit in der Reihenfolge – durch Behinderten(bei)räte (19 %), Behindertenbeauftragte (17 %), Zusammenschlüsse von Menschen mit Behinderungen (9 %) und Angehörige (0,5 %) repräsentiert wird. Während also die (Bei-)Räte in einem Fünftel der Fälle eine Rolle spielen, sind Angehörige als Beteiligte am Agendasetting / der Initiierung ein Einzelfall. Bei einer Interpretation dieser Ergebnisse muss berücksichtigt werden, dass mit der Untersuchungsmethode Aktivitäten des Agendasettings, die zeitlich vor dem Erreichen politischer Tagesordnungen liegen, nur begrenzt erfasst wurden. Es liegt daher nahe, dass politiknahe, institutionalisierte Akteur\*innen/Akteursgruppen bei der Untersuchung des Agendasettings eher zum Vorschein kommen als andere.

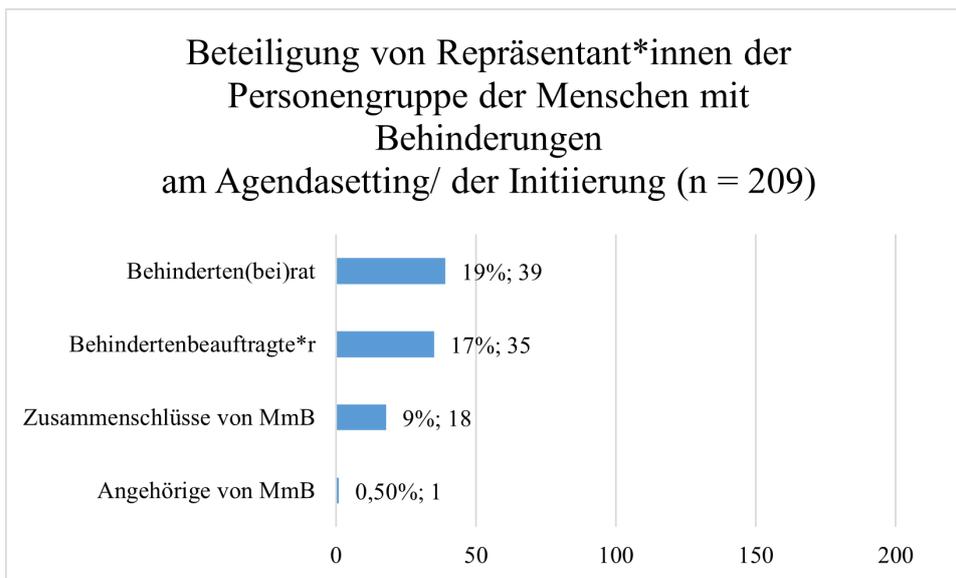


Abbildung 31: Vorkommen von Repräsentant\*innen der Personengruppe der Menschen mit Behinderungen als Beteiligte am Agendasetting / der Initiierung von sPA

Betrachtet man das Vorkommen der fünf oben aufgeführten Personengruppen als Vertreter\*innen der Belange von Menschen mit Behinderungen beim Agendasetting / bei der Initiierung in Kommunen mit sPA, dann scheint in fast zwei Drittel dieser Kommunen der Prozess ohne die Beteiligung mindestens einer der Gruppen auf die Tagesordnung gebracht und angestoßen worden zu sein (61 %; 127 von n = 209).

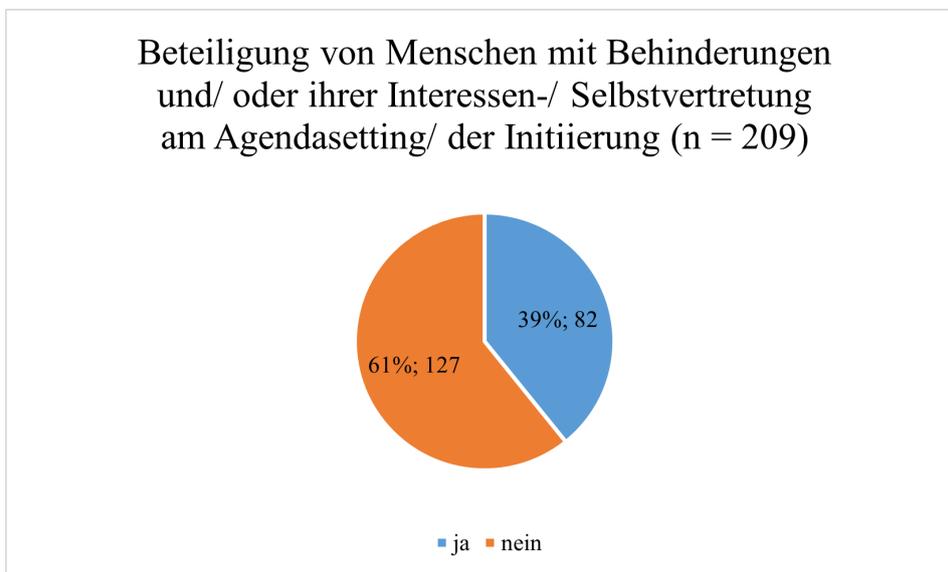


Abbildung 32: Vorkommen der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und/ oder ihrer Interessen-/ Selbstvertretung am Agendasetting/ der Initiierung von sPA

Die Funde deuten zudem darauf hin, dass in Kreisen die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und/oder ihrer Vertretungen an Agendasetting und Initiierung seltener vorkommt (32 % bei n = 81) als in kreisfreien Städten (43 % bei n = 65), kreisangehörigen Städten (44 % bei n = 50) und kreisangehörigen Gemeinden (46 % bei n = 13).

### **Aussagen zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Beschluss**

Dass die initiierende Beschlussfassung / die Beauftragung die Beteiligung der Personengruppe der Menschen mit Behinderungen am Planungsprozess vorsieht, ist bei über einem Drittel der Kommunen mit sPA und nachvollziehbarem Wortlaut von Beschluss oder Beauftragung erkennbar (39 %; 67 von n = 173<sup>18</sup>).

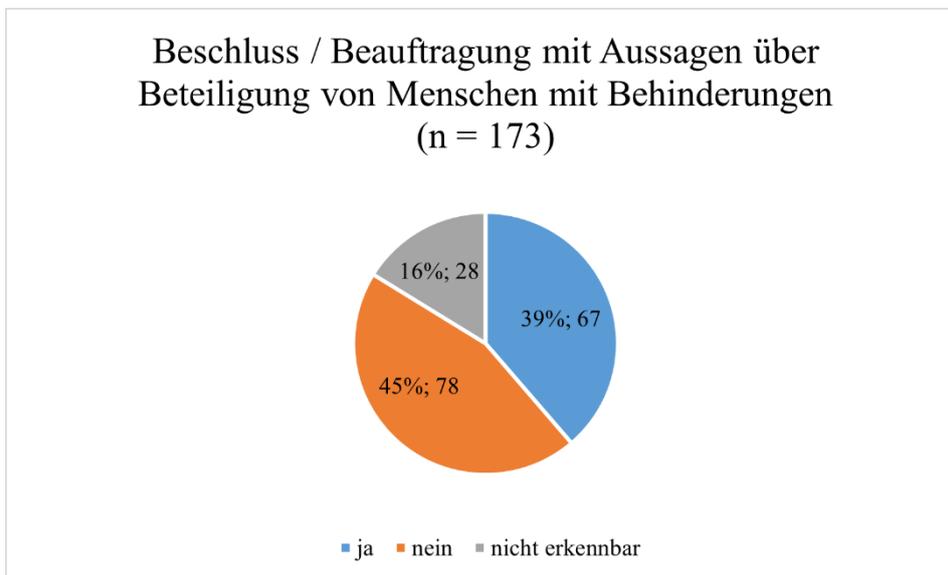


Abbildung 33: Vorkommen von Aussagen über die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an der sPA im Beschluss / der Beauftragung<sup>19</sup>

Den Daten zufolge enthalten Beschlüsse/Beauftragungen in kreisfreien Städten häufiger Aussagen über die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen (35 % bei n = 74) als in Kreisen (27 % bei n = 101) und kreisangehörigen Städten (24 % bei n = 58). Es wurde kein Beschluss / keine Beauftragung einer kreisangehörigen Gemeinde aufgefunden, der/die Entsprechendes vorsieht (n = 19).

<sup>18</sup> Da der Wortlaut der Beschlüsse bzw. Beauftragungen nicht in allen 252 Kommunen mit sPA nachzuvollziehen war, ergibt sich hier ein n = 173. Vgl. dazu auch Kap. 4.3, S.27 zu Beschlüssen/Beauftragung

<sup>19</sup> In 28 Fällen war wegen nicht aufgefundener Informationen nicht erkennbar, inwiefern Beschluss oder Beauftragung Aussagen zur Beteiligung von Menschen mit Behinderung treffen.

Im Zusammenhang mit Aussagen zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Beschluss sind folgende Aspekte erwähnenswert:

- In etwas mehr als der Hälfte der Fälle, in denen die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Beschluss erwähnt ist, waren Menschen mit Behinderungen und/oder ihre Vertretungen nicht am Agendasetting / der Initiierung beteiligt (54 %; 36 von n = 67).
- In mehr als der Hälfte der Kommunen, in denen die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Beschluss erwähnt wird, kommt das Thema ‚Politische Partizipation / Interessenvertretung‘ in mindestens einem Planwerk der Kommune vor (57 %; 37 von n = 65).

### „Aktive Einbeziehung“ von Menschen mit Behinderungen

Mit ‚aktiver Einbeziehung‘ sind hier die Beteiligung an der Konzeption der Ausgangsanalyse (sPA mit Analyse der Ausgangssituation = 185; siehe Kap. 4.4, S. 44) und/oder die Beteiligung der Personengruppe im Steuerungsgremium (sPA mit Steuerungsgremium = 163; siehe Kap. 5.1, S.48) gefasst – also die Beteiligung an Stellen im Prozess, an denen Akteur\*innen an Entscheidungen beteiligt sind und unmittelbar Einfluss auf die Gestaltung und Ausrichtung der Planung(-saktivitäten) nehmen. In weniger als der Hälfte der Kommunen mit sPA sowie Analyse der Ausgangssituation und/oder einem Steuerungsgremium waren Menschen mit Behinderungen in diesem Sinne ‚aktiv einbezogen‘ (44 %; 100 von n = 230<sup>20</sup>).

Einzel betrachtet zeigt sich folgendes Bild:

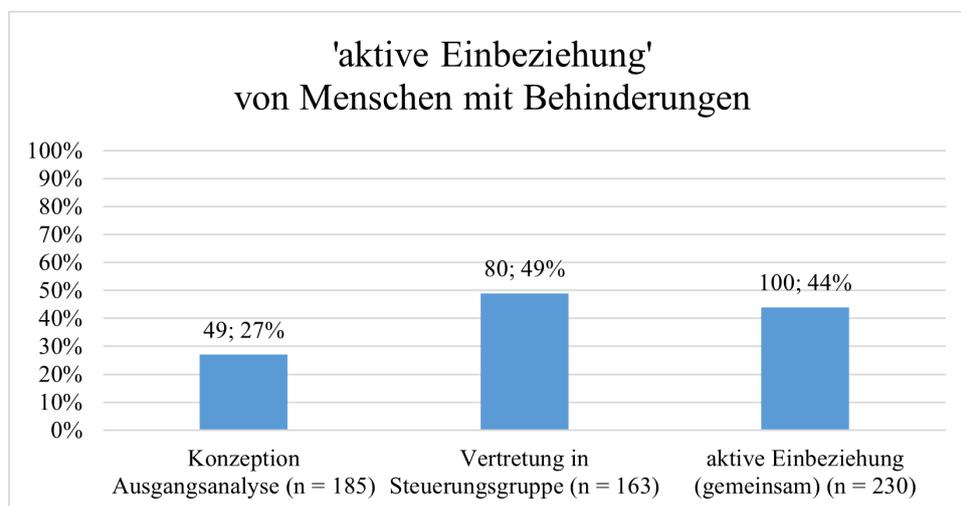


Abbildung 34: Vorkommen von ‚aktiver Einbeziehung‘ von Menschen mit Behinderungen in Kommunen mit sPA

<sup>20</sup> Die Differenz zu n = 252 kommt hier dadurch zustande, dass in 22 Kommunen weder eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt wurden noch der Prozess in einem Steuerungsgremium organisiert wurde.

Menschen mit Behinderungen sind also in etwas mehr als einem Viertel der Fälle, in denen es Hinweise auf die Analyse der Ausgangssituation gab, an deren Konzeption beteiligt (27 %; 49 von n = 185). In knapp der Hälfte der Kommunen, in denen Steuerungsgremien zur sPA eingerichtet sind, sind Menschen mit Behinderungen Mitglied der Gruppe vor Ort (49 %; 80 von n = 163).

Es lassen sich Personen und Funktionen bzw. Gruppen ausdifferenzieren, über die die Belange der Menschen mit Behinderungen im Steuerungsgremium vertreten sind:

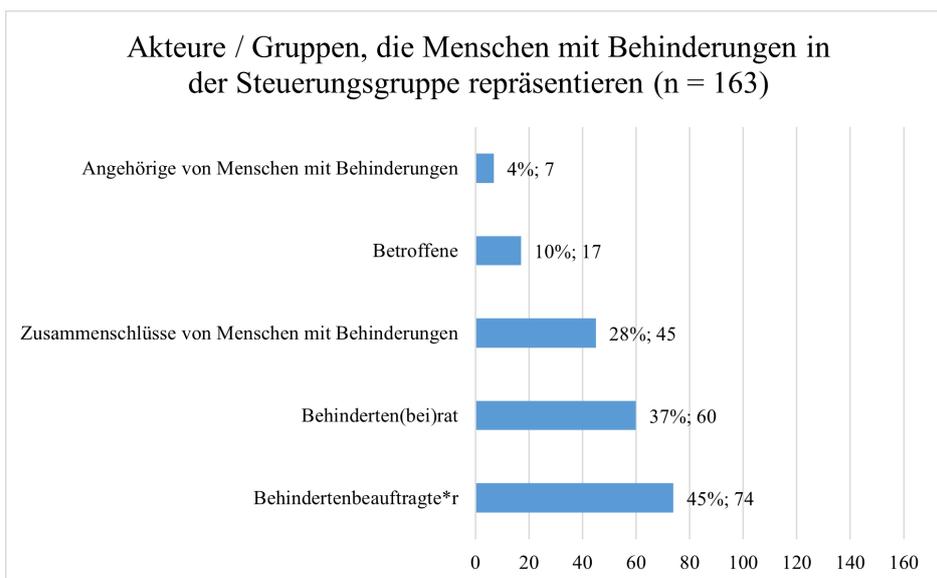


Abbildung 35: Vorkommen von Akteur\*innen/Gruppen, die Menschen mit Behinderungen im Steuerungsgremium repräsentieren

Der Untersuchung zufolge sind Behindertenbeauftragte am häufigsten als Vertreter\*innen der Belange von Menschen mit Behinderungen in Steuerungsgremien involviert (45 % bei n = 163), gefolgt von Behinderten(bei-)räten mit 37 % und Zusammenschlüssen von Menschen mit Behinderungen mit 28 %. Betroffene und Angehörige von Menschen mit Behinderungen kommen mit 10 % bzw. 4 % selten als Mitglieder in Steuerungsgremien vor. Institutionalisierte und organisierte Vertretungsformen kommen also deutlich häufiger vor als individuelle Formen.

Die Belange von Menschen mit Behinderungen sind, zusammengenommen betrachtet, in gut drei Vierteln der Kommunen mit sPA und einem Steuerungsgremium direkt und/oder über ihre Interessen- oder Selbstvertretungen im Gremium repräsentiert (77 %; 125 von n = 163).

Nicht in allen Kommunen mit sPA sind Steuerungsgremien eingerichtet und werden Analysen durchgeführt. Dort, wo diese Steuerungsoptionen bestehen, sind Menschen mit Behinderungen, wie sich gezeigt hat, nicht immer vertreten. Die Untersuchung zeigt, dass über die Hälfte der sPA (60 %; 152 von n = 252) ohne die ‚aktive Einbeziehung‘ von Menschen mit Behinderungen im oben beschriebenen Sinne auskommen:

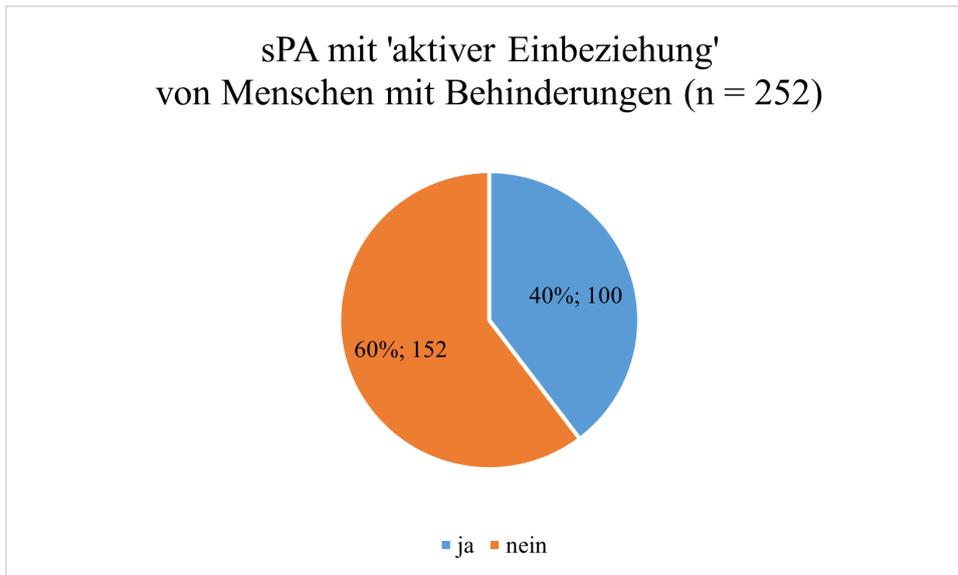


Abbildung 36: Häufigkeit von sPA mit ‚aktiver Einbeziehung‘ von Menschen mit Behinderungen

Der Vergleich nach Art der Gebietskörperschaft zeigt, dass Menschen mit Behinderungen in kreisangehörigen Städten (48 % bei n = 58) und kreisfreien Städten (45 % bei n = 74) häufiger ‚aktiv‘ in den Prozess ‚einbezogen‘ sind als in Kreisen (35 % bei n = 101) und kreisangehörigen Gemeinden (21 % bei n = 19).

### **‚Konsultation‘ von Menschen mit Behinderungen**

‚Konsultation‘ meint hier, dass Menschen mit Behinderungen von den Planenden als Adressat\*innen von Analysefragen einbezogen werden (sPA mit Analyse der Ausgangssituation = 185; siehe Kap. 4.4, S. 44) und/oder sich als Teilnehmende an Veranstaltungen in die Planung einbringen (sPA mit Veranstaltungen = 168; siehe Kap. 4.4, S. 44). Es geht hier also weniger um die konzeptionelle Mitgestaltung der Planung durch Entscheidungen, sondern um die Vorbereitung von Entscheidungen durch inhaltliche Beiträge aus der Sicht von Menschen mit Behinderungen. Menschen mit Behinderungen wurden diesem Verständnis nach in mehr als zwei Drittel der sPA mit Analyse der Ausgangssituation und Veranstaltungen ‚konsultiert‘ (70 %; 155 von n = 222).

Einzel betrachtet zeigt sich hier folgendes Bild:

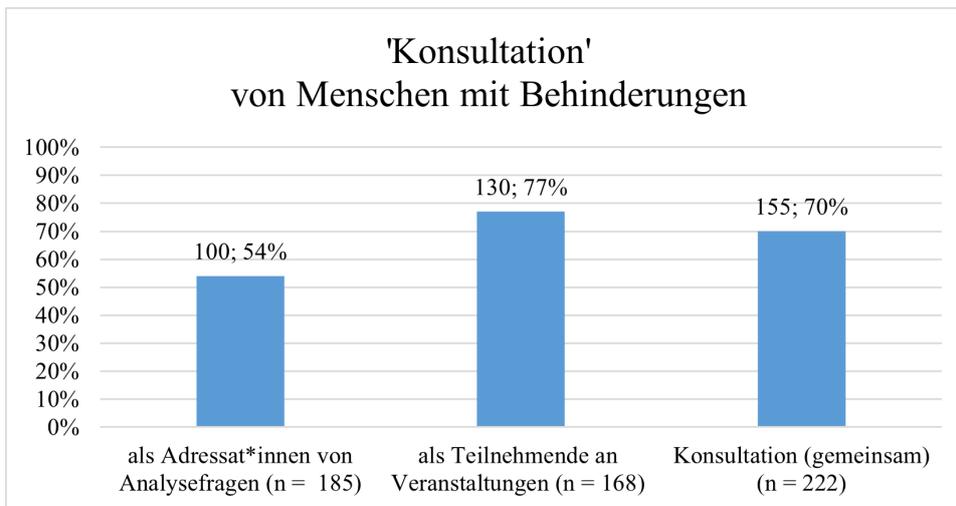


Abbildung 37: Vorkommen von ‚Konsultation‘ von Menschen mit Behinderungen in Kommunen mit sPA

Menschen mit Behinderungen sind also in etwas mehr als der Hälfte der Fälle, in denen es Hinweise auf die Analyse der Ausgangssituation gab, Adressat\*innen von Analysefragen (54 %; 100 von n = 185). In mehr als drei Vierteln der Kommunen, in denen Veranstaltungen zum Planungsprozess stattfanden, nahmen Menschen mit Behinderungen daran teil (77 %; 130 von n = 168).

In der Gruppe der sPA mit offenen Foren (n = 168) konnte ein Zusammenhang zwischen der Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an Veranstaltungen und der Themenwahl in Planwerken festgestellt werden. Waren sie vertreten, wurden die Themen „Arbeit“ (p = 0,017\*), „Gesundheit“ (p = 0,009\*\*), „Schule“ (p = 0,013\*) und „Verwaltung“ (p = 0,011\*) häufiger in mindestens einem Planwerk behandelt, als wenn sie nicht erkennbar in offenen Foren beteiligt waren.

Nicht in allen Kommunen mit sPA waren Analysen und Veranstaltungen Teil der Planungsstruktur und dort, wo diese Option zur Konsultation bestand, waren Menschen mit Behinderungen, wie sich gezeigt hat, nicht immer beteiligt. Die Untersuchung ergibt, dass in knapp zwei Dritteln der Kommunen mit sPA (62 %; 155 von n = 252) Menschen mit Behinderungen ‚konsultiert‘ wurden.

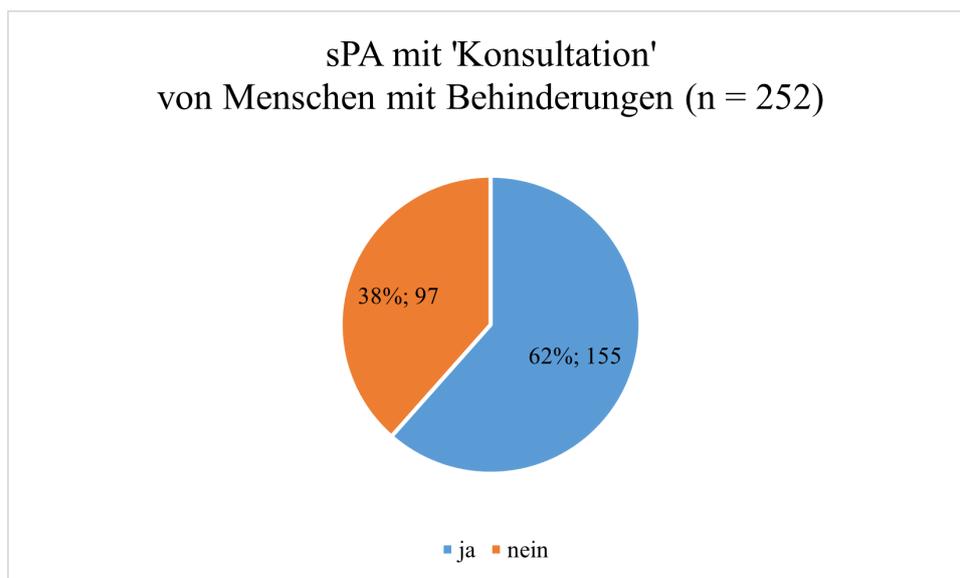


Abbildung 38: Häufigkeit von sPA mit ‚Konsultation‘ von Menschen mit Behinderungen

Verglichen nach Art der Gebietskörperschaft zeigen die Daten, dass Menschen mit Behinderungen in Kreisen am häufigsten ‚konsultiert‘ werden (69 % bei n = 101), gefolgt von kreisfreien Städten (61 % bei n = 74) und kreisangehörigen Städten (59 % bei n = 58). In kreisangehörigen Gemeinden zeigt sich eine ‚Konsultation‘ von Menschen mit Behinderungen unterdurchschnittlich häufig (32 % bei n = 19).

### **Vorkommen von ‚aktiver Einbeziehung‘ und ‚Konsultation‘ im Vergleich**

Abbildung 39 gibt eine Übersicht zum Vorkommen der oben ausgeführten Beteiligungsmöglichkeiten ‚aktive Einbeziehung‘ und ‚Konsultation‘ in allen Kommunen mit sPA und zeigt zugleich, wie häufig Menschen mit Behinderungen mindestens eine dieser Beteiligungsmöglichkeiten – also ‚irgendeine‘ Form – genutzt haben.

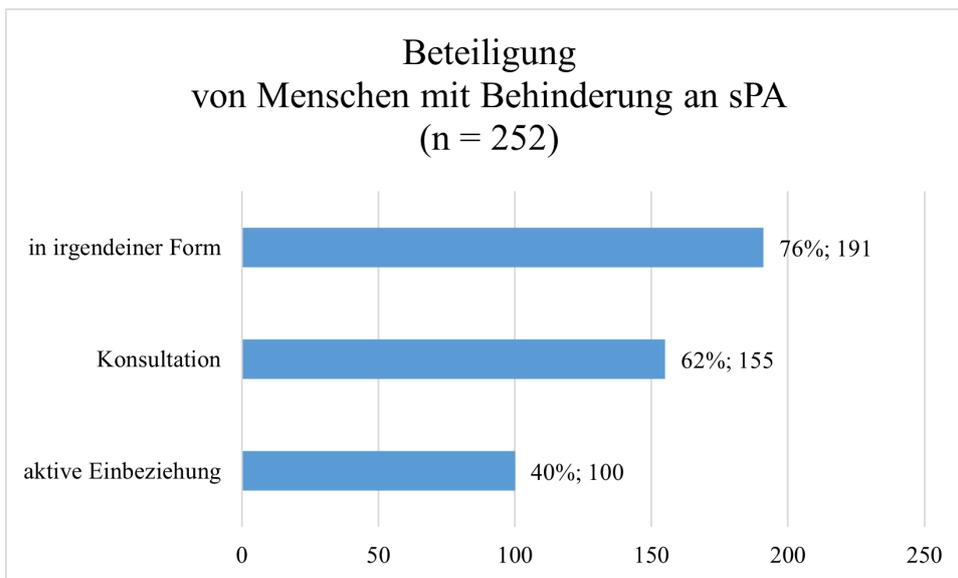


Abbildung 39: Vorkommen der verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen an sPA

Im Vergleich der Gebietskörperschafts-Arten fällt auf, dass Menschen mit Behinderungen in kreisangehörigen Gemeinden (42 %) deutlich seltener als in kreisangehörigen Städten (74 %) sowie kreisfreien Städten und Kreisen (jeweils 80 %) ‚in irgendeiner Weise‘ an sPA beteiligt sind. In der Gesamtschau des Vorkommens der Partizipation von Menschen mit Behinderungen an sPA in unterschiedlichen Arten der Gebietskörperschaften zeigt sich: Je kleiner die Gebietskörperschaft ist, desto seltener findet Partizipation von Menschen mit Behinderungen statt. Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Sinne einer ‚aktiven Einbeziehung‘ findet durchweg seltener statt, als in ‚konsultierender‘ Form. Interessanterweise ist die Diskrepanz zwischen dem Vorkommen von Partizipation als ‚aktive Einbeziehung‘ und ‚Konsultation‘ bei Kreisen sehr viel größer, als bei anderen Gebietskörperschaften (Diskrepanz zwischen den Anteilen beträgt hier 35 %, in kreisfreien Städten 16 %, in kreisangehörigen Städten und kreisangehörigen Gemeinden jeweils 11 %). Das veranschaulicht die folgende Abbildung 43.

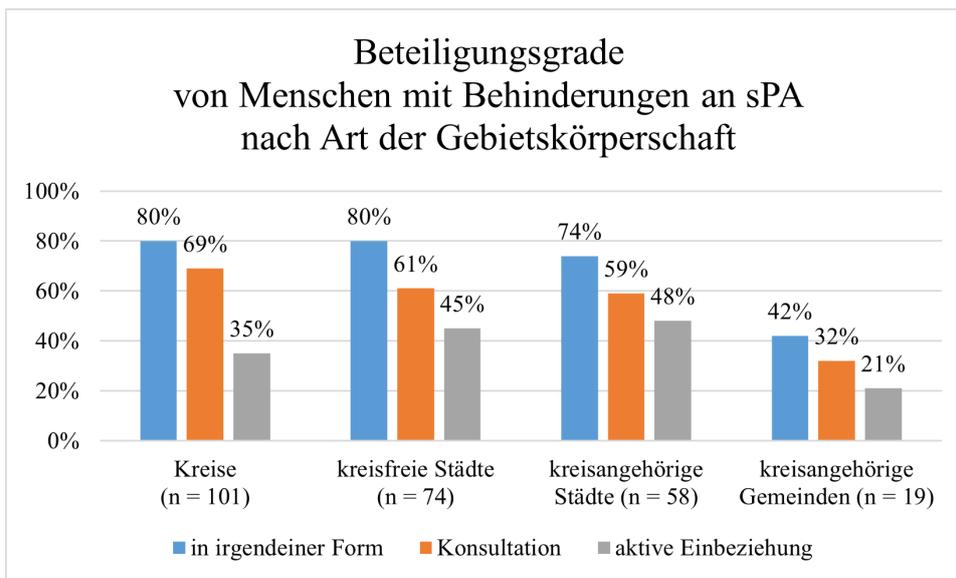


Abbildung 40: Vorkommen der verschiedenen Beteiligungsgrade von Menschen mit Behinderungen an sPA nach Art der Gebietskörperschaft

## 7.5 Partizipation von Menschen mit Behinderungen als Gegenstand von sPA

Die politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen bzw. deren Interessenvertretung kann – genau wie Barrierefreiheit und andere Themen auch – explizit als Thema von Planungen zur Umsetzung der UN-BRK behandelt werden. In etwas mehr als der Hälfte der Kommunen, in denen es mindestens ein Planwerk zu sPA gibt (53 %; 124 von n = 233) wird politische Partizipation / Interessenvertretung als Thema benannt. In dem jeweils ersten für die Kommunen erstellten Planwerken kommt das Thema bereits in etwas weniger als der Hälfte vor (46 %; 109 von n = 233).

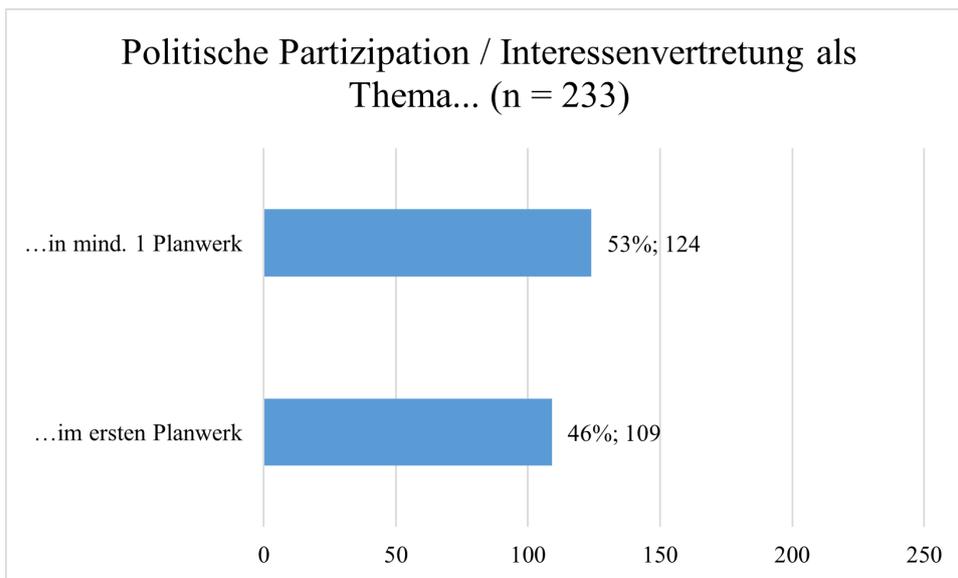


Abbildung 41: Vorkommen von politischer Partizipation / Interessenvertretung als Thema in mind. einem Planwerk pro Kommune und im ersten Planwerk der Kommune

Hinsichtlich des Vorkommen des Themas in mindestens einem Planwerk in den verschiedenen Arten der Gebietskörperschaften zeigen sich keine wesentlichen Unterschiede. Kreisangehörige Gemeinden führen mit 53 % (n = 19). In dichter Folge kommen die kreisfreien Städte (51 % bei n = 74), die Kreise (49 % bei n = 101) und schließlich die kreisangehörigen Städte (47 % bei n = 58).

## 7.6 Gesamteinschätzung zu Partizipation

Mittels der durchgeführten Untersuchung lassen sich Aussagen zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und/oder ihren Vertretungen an der Initiierung einer sPA nur begrenzt treffen. Die Funde deuten darauf hin, dass Menschen mit Behinderungen selten selbst beteiligt sind. Eine Repräsentation durch Vertretungen, insbesondere durch Beauftragte und/oder Beiräte, kommt häufiger vor; scheint in Kreisen am seltensten.

Deutlich wird, dass die Beteiligung der Personengruppe in knapp 40 % der Fälle in Beschlüssen/Beauftragungen erwähnt wird. Eine vorherige Beteiligung von Menschen mit Behinderungen am Agendasetting / der Initiierung, scheint keine notwendige Vorbedingung für die Erwähnung zu sein.

In den meisten Fällen partizipieren Menschen mit Behinderungen, entweder direkt oder durch Vertretungen, in Steuerungsgremien. Von Bedeutung bei den Vertretungen sind Beauftragte und Beiräte. Zusammenschlüsse von Menschen mit Behinderungen im Steuerungsgremium sind seltener. Menschen mit Behinderungen sind in den meisten Fällen Teilnehmende an Veranstaltungen und können sich dort einbringen. Aktiv ‚gefragt‘ werden sie seltener.

In der Gesamtschau ist festzustellen, dass die Mehrzahl der sPA *ohne* die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Entscheidungen (,aktive Einbeziehung‘) und gleichzeitig *mit* Beteiligung an der Vorbereitung von Entscheidungen (,Konsultation‘) durchgeführt werden. In den kreisangehörigen Städten war ,aktive Einbeziehung‘ der Menschen mit Behinderungen am häufigsten zu finden, in den Kreisen wurde ,Konsultation‘ am häufigsten aufgefunden. Dass ,irgendeine‘ Form der Beteiligung in kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich deutlich unterdurchschnittlich häufig ist, erstaunt auf dem ersten Blick angesichts der angenommenen ,Nähe‘ der Einwohner\*innen zu Kommunalverwaltung und -politik. Denkbar ist hier, dass – z.B. aufgrund der Ressourcenausstattung – sPA in kleinen Gemeinden vorrangig verwaltungsintern bearbeitet werden; also ohne weiteren Einbezug externer Akteur\*innen und somit auch ohne Menschen mit Behinderungen.

In Planwerken, so zeigen die Ergebnisse der Untersuchung, wird die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen seltener erwähnt als sie tatsächlich stattzufinden scheint. Das kann hinsichtlich Bewusstseinsbildung als Versäumnis erachtet werden. Der Verzicht auf ,besondere‘ Erwähnung lässt sich mit Blick auf Normalisierung allerdings auch positiv deuten. Solide Rückschlüsse über die hinter dem Befund stehenden Beweggründe können auf Basis der erhobenen Daten nicht gezogen werden.

Als Planungsgegenstand rangiert ,Partizipation und Interessenvertretung‘ auf Platz 11 der Themenliste von Planwerken. Knapp über die Hälfte der Kommunen, unabhängig von der Art der Gebietskörperschaft, ist in einem Planwerk damit befasst. Möglicherweise orientieren sich die Kommunen an der Themenwahl von Landesaktionsplänen und Nationalem Aktionsplan und/oder räumen Themen, die ,griffiger‘ erscheinen, wie z. B. Arbeit, Wohnen, Freizeit oder Bildung, Vorrang ein. Angesichts des demokratischen Prinzips ist die Bedeutsamkeit, gleichberechtigte Partizipation und Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen planerisch in den Blick zu nehmen, nicht zu unterschätzen. Information, Konsultation und aktive Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in systematische Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK liegen als Maßnahmen im Planungsfeld ,Partizipation und Interessenvertretung‘ auf der Hand und schließen damit den Kreis von Partizipation als Gegenstand und Modus von sPA.

## Partizipation

### **Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen...**



- ist zu 25 % beim Agendasetting oder der Initiierung beteiligt
- ist in 39 % der Beschlüsse / Beauftragungen vorgesehen
- ist in 44 % im Sinne einer aktiven Einbeziehung beteiligt, 60 % der SPA finden ohne ihre aktive Einbeziehung statt
- ist in 27 % bei der Konzeption der Analyse der Ausgangssituation beteiligt
- ist in 49 % in Steuerungsgremien beteiligt
- ist in 70 % durch Konsultation beteiligt
- wird in 44 % von Analysen der Ausgangssituation adressiert
- nimmt in 77 % an Veranstaltungen teil

### **Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen...**

- ist in 39 % der Fälle am Agendasetting oder der Initiierung beteiligt
- kommt in Steuerungsgremien zu 45 % durch Behindertenbeauftragte und zu 37 % durch Behinderten(bei)räte vor

### **Partizipation in Form von Interessenvertretung oder Selbstvertretung...**

- kommt zu 77 % in Steuerungsgremien vor
- ist in 53 % Thema (politische Partizipation / Interessenvertretung) in mindestens einem Planwerk

## 8. Umsetzung systematischer Planungsaktivitäten

### → Durchführung von Maßnahmen und Monitoring

Ziel des Planungsprozesses ist es letztlich, Maßnahmen zur Verbesserung von Teilhabemöglichkeiten und zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens umzusetzen. Zuweilen ist erkennbar, dass bereits während des Planungsprozesses Maßnahmen ergriffen wurden, die sichtbar machen, dass die sPA Veränderungen bewirkt. Häufig wird jedoch erst im Umsetzungsverlauf oder im Prozess einer Fortschreibung über durchgeführte Maßnahmen berichtet. In einigen Fällen konnten nach Erscheinen des Planwerks jedoch keine weiteren Informationen gefunden werden, so dass die Ergebnisse zu diesem Planungselement eher als eine Annäherung verstanden werden sollten. Hinweise auf die Umsetzung von Maßnahmen wurden in 175 und damit in 69 % der Kommunen mit sPA (n = 252) gefunden. In manchen Fällen zeigt sich eine unsystematische Umsetzung. Hinsichtlich der strukturellen Bedingungen der Umsetzung lassen sich wenig Aussagen treffen. Am häufigsten ist noch erkennbar, dass eine Stelle oder Struktur für die Umsetzung geschaffen wurde oder Ressourcen für Maßnahmen eingestellt resp. beschlossen wurden. Manchmal wurden Maßnahmen auch projekthaft umgesetzt. Interessant, wenn auch äußerst selten wurde der Verdacht einer mangelnden Umsetzungsbereitschaft der Politik benannt.

Ob Maßnahmen die erwünschte Wirkung zeigen, kann mit einem Monitoring überprüft werden. Das Monitoring dient der Überwachung der Umsetzung des Planwerks. Hinweise auf Zuständigkeiten oder eine Terminierung des Monitorings werden häufig im Planwerk angegeben. Auch Evaluations- oder Umsetzungsberichte deuten auf ein Monitoring hin. In den 252 Kommunen mit sPA konnten in 139 Fällen Hinweise auf ein Monitoring gefunden werden (55 %). 93 und damit rund zwei Drittel dieser Hinweise beinhalten die Angabe eines Zeitpunktes oder eines Turnus (67 %). Besonders häufig wurde eine jährliche Überprüfung geplant oder umgesetzt. Ein langer zeitlicher Turnus wird eher selten geplant; die Angabe eines 5-jährigen Turnus findet sich jedoch etwas häufiger. Das liegt zumindest teilweise daran, dass das Monitoring in manchen Kommunen einmal pro Legislaturperiode der Kommunalregierung stattfinden soll, welche im Großteil der Bundesländer 5 Jahre beträgt. Bei 92 und damit ebenfalls rund zwei Dritteln der Hinweise auf ein Monitoring wird eine Zuständigkeit für das Monitoring erwähnt (66 %). Diese liegt vor allem allgemein bei der Kommunalverwaltung oder bei bestimmten Fachbereichen<sup>21</sup>. Letzteres ist entweder der Fachbereich für Soziales<sup>22</sup> oder mehrere Fachbereiche sollen Berichte zuliefern. Manchmal sind auch kommunalpolitische Gremien zuständig. Die Umsetzung findet zumeist in Form von schriftlichen oder mündlichen Berichten statt. Einige dieser Berichte erfolgen in kommunalen Gremien. In manchen Kommunen sollen die Ergebnisse öffentlich vorgestellt werden.

Die Häufigkeit von Hinweisen auf ein Monitoring sowie auf die Umsetzung von Maßnahmen unterscheidet sich zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften. Die Umsetzung von Maßnahmen kann vor allem in kreisangehörigen (78 % bei n =

---

<sup>21</sup> Unter Fachbereiche subsumieren wir auch Fachabteilungen, Dezernate, Ämter, Referate oder Geschäftsbereiche.

<sup>22</sup> Oft waren die Fachbereiche für Soziales zusätzlich auch für andere Themen bspw. Jugend oder Gesundheit zuständig.

X) sowie kreisfreien Städten (76 % bei n = X) mit sPA festgestellt werden, während sich in den sPA von Kreisen (62 % bei n = X) und kreisangehörigen Gemeinden (58 % bei n = X) deutlich seltener umgesetzte Maßnahmen finden lassen. Ein ähnlicher Trend zeigt sich hinsichtlich des Monitorings.

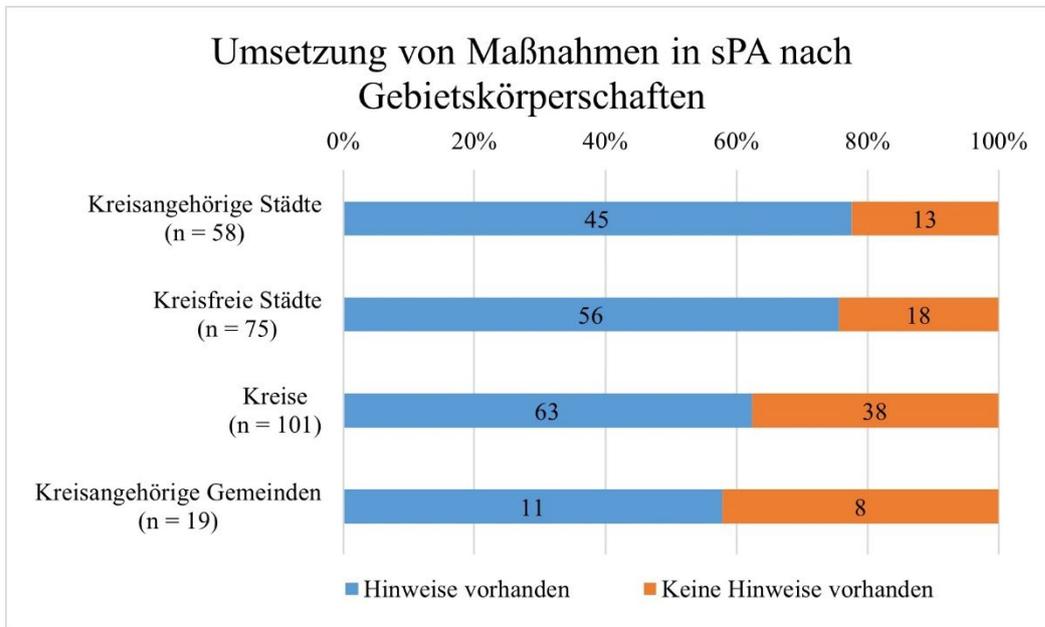


Abbildung 42: Umsetzung von Maßnahmen in sPA nach Gebietskörperschaften

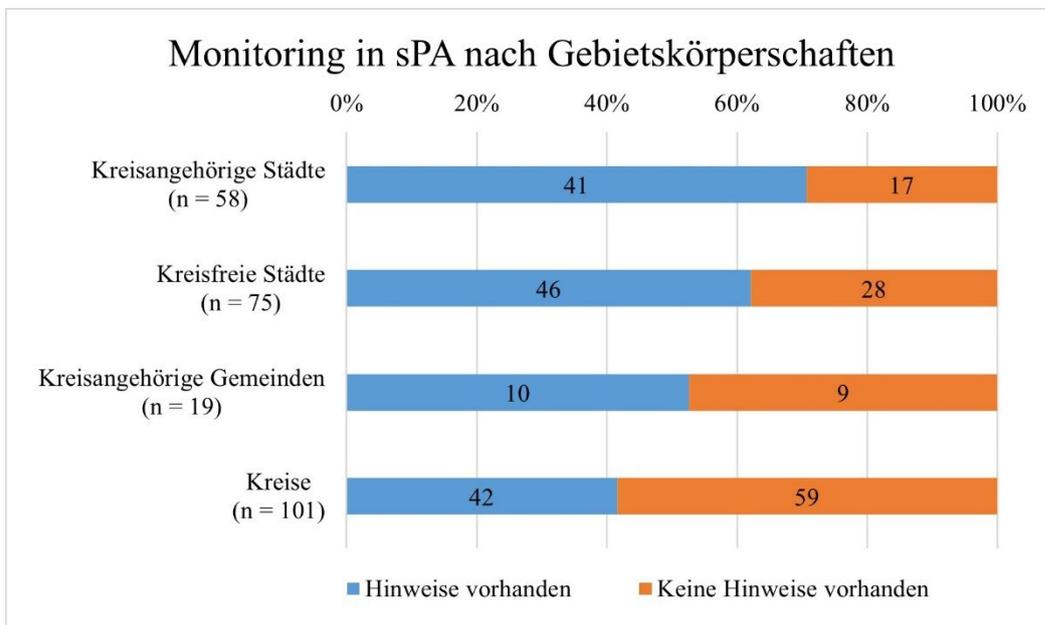


Abbildung 43: Monitoring in sPA nach Gebietskörperschaften

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass Städte die systematische Umsetzung der UN-BRK mit mehr Nachdruck verfolgen als Kreise und Gemeinden.

## Umsetzung

- In 69 % der sPA gibt es Hinweise auf eine Umsetzung von Maßnahmen
- In 55 % der sPA gibt es Hinweise auf ein Monitoring
- In 67 % der sPA mit Monitoring gibt es Hinweise auf Zeitpunkt oder Turnus. Am häufigsten kommt eine jährliche Überprüfung vor
- In 66 % der sPA mit Monitoring gibt es Hinweise auf die Zuständigkeit
- Umsetzung von Maßnahmen und Monitoring kommen häufiger in kreisangehörigen (78 % / 71 %) und kreisfreien (76 % / 62 %) Städten als in Kreisen (62 % / 42 %) oder kreisangehörigen Gemeinden ( 58 % / 53 %) vor



## 9. Zusammenfassung und Fazit

Systematische Planungsaktivitäten (sPA) zur Umsetzung der UN-BRK kommen auf kommunaler Ebene noch nicht regelhaft vor. Dennoch konnten solche Prozesse anhand einer Online-Recherche in immerhin 41 % der 619 untersuchten Gebietskörperschaften aufgefunden werden. Wenn auch die Anzahl der Beschlüsse, die ab 2009 zunächst rapide angestiegen ist, seit 2014 wieder sinkt, werden immer noch neue Prozesse begonnen. Der Planungstrend auf kommunaler Ebene hält also – in abgeschwächter Form – an. Diese Entwicklung bietet Anlass, systematischen Planungsaktivitäten auf kommunaler Ebene neue Impulse zu geben. Die Ergebnisse der Recherche können dazu dienen, an positive Entwicklungen anzuknüpfen und aus den bisherigen Erfahrungen zu lernen. Daher werden die Ergebnisse im Folgenden komprimiert zusammengefasst und bewertet.

### **Kommunalpolitische Aufmerksamkeit für die Umsetzung der UN-BRK**

Die 252 aufgefundenen Prozesse erweisen sich als äußerst divers. Bereits in der öffentlichen Darstellung der Prozesse zeigen sich große Unterschiede. In der Regel können Informationen zum Prozess auf der allgemeinen Internetseite der Kommune gefunden werden. Allerdings variiert der Umfang der Darstellung erheblich. In manchen Fällen konnten zudem nur im Politikinformationssystem und nicht auf der Internetseite Hinweise auf systematische Planungsaktivitäten gefunden werden. Die Kommunen scheinen ihren sPA unterschiedlich große kommunalöffentliche Bedeutsamkeit zuzumessen. Das kann daran liegen, dass die Prozesse unterschiedlich lange her sind – es kann aber auch daran liegen, welche Bedeutsamkeit die Kommunen der öffentlichen Information über die Umsetzung der UN-BRK vor Ort beimessen. Grundsätzlich scheinen Kommunen sPA kommunalpolitisch hoch anzusiedeln, denn die meisten initiierten Beschlüsse von sPA werden in den jeweils höchsten kommunalpolitischen Gremien getroffen. Das unterstreicht die Bedeutsamkeit des Anliegens und macht deutlich, dass die Umsetzung der UN-BRK als Querschnittsthema behandelt werden muss und nicht ausschließlich in einem fachpolitischen Bereich. Die Beimessung kommunalpolitischer Bedeutsamkeit zeigt sich über den Prozess hinweg, denn in fast allen sPA wird mindestens ein Planwerk in einem politischen Gremium beschlossen.

Hinsichtlich der Verbindlichkeit der UN-BRK und ihrer Umsetzung auf kommunaler Ebene zeigt sich kein eindeutiges Bild. In nicht ganz zwei Dritteln der Fälle wird die Konvention selbst im Agendasetting oder der Initiierung als wichtiger initiierender Faktor benannt. Auf ihre Verpflichtung zur Umsetzung der UN-BRK weist etwas weniger als die Hälfte der Kommunen mit sPA hin.

In den Planwerken lässt sich – wenn auch unterschiedlich ausgeprägt – in der Regel ein Bezug zur UN-BRK auffinden. Nur 7 % der sPA beziehen sich in ihren Planwerken weder auf das Behinderungsverständnis oder auf Artikel der Konvention noch legen sie dar, wie Menschen mit Behinderungen beteiligt werden. Die explizite Nennung der UN-BRK im Titel des Planwerks ist jedoch nur in gut einem Drittel gegeben. Hier wird eher auf den Begriff ‚Inklusion‘ Bezug genommen (51 %).

Dies kann daran liegen, dass der Begriff der Inklusion in Bezug auf die kommunale Öffentlichkeit für anschlussfähiger gehalten wird. Dass sich das Format des Aktionsplans durchgesetzt hat, unterstreicht die menschenrechtliche Perspektive in den Planungsprozessen.

### **Themen der Planung**

Die Themenbereiche und Forderungen der UN-BRK werden in Planwerken unterschiedlich häufig bearbeitet. Oft werden vor allem breite Themen wie Arbeit, Wohnen oder Bildung / Erziehung behandelt. Auch Themen, die entweder vergleichsweise einfach angegangen werden können (z. B. Freizeit oder Sport) oder zu deren Umsetzung Kommunen ohnehin durch bestehende gesetzliche Vorgaben verpflichtet sind (z. B. Barrierefreiheit oder Mobilität), werden häufig aufgegriffen. Seltener sind Themen, die spezifische Personengruppen adressieren (z. B. Frauen und Mädchen oder Migrant\*innen). Es ist erkennbar, dass Kommunen sich häufig bei der Themenwahl an den jeweiligen Landesaktionsplänen und dem Nationalen Aktionsplan orientieren.

### **Planungsprozess**

Der Planungszyklus, der in der Planungstheorie solchen Prozessen zugrunde gelegt wird, ist in seinen einzelnen Elementen in den aufgefundenen sPA erkennbar. Ein idealtypischer Planungsprozess mit allen Planungsschritten ist jedoch nur in einem Fünftel der erhobenen sPA aufzufinden. Demzufolge orientieren sich Kommunen an dem Prinzip des Planungszyklus; dabei werden jedoch in der Mehrzahl nicht alle Schritte aufgegriffen. Es erfolgen überdies zumeist Anpassungen an lokale Gegebenheiten und Planungstraditionen. Das ist nachvollziehbar und sinnvoll, denn die Kommunen unterscheiden sich deutlich voneinander – beispielsweise durch die unterschiedliche Struktur der Regionen, in denen sie liegen. Eine Reduzierung der Planungsschritte ist allerdings bedenklich, wenn der Zweck von Planung nicht mehr ausreichend erfüllt werden kann. Dies ist beispielsweise denkbar, wenn es im Prozess keine Steuerung gibt. In den untersuchten sPA konnten in wenigen Fällen keine klassischen Steuerungsstrukturen in Form einer hauptverantwortlichen Person, eines Steuerungsgremiums oder eines externen Dienstleisters ausgemacht werden. Ein wenig häufiger wurden allerdings weder Hinweise auf eine Analyse der Ausgangssituation noch auf Diskussionen in offenen Foren und damit eine solide Planungsgrundlage gefunden.

Auch Prozesse, die vor allem verwaltungsintern gestaltet werden, bergen die Gefahr, zu wenig überzeugenden Ergebnissen zu kommen. In gut einem Drittel der sPA mit Steuerungsgremien waren ausschließlich Akteur\*innen aus der Kommunalverwaltung und -politik beteiligt. Diese verwaltungsintern gesteuerten Prozesse setzen andere inhaltliche Schwerpunkte: Migration und Pflege waren signifikant häufiger Themen in Planwerken als in sPA mit Steuerungsgremien, an denen weitere Akteursgruppen beteiligt waren.

Eine partizipative Gestaltung der Prozesssteuerung ist in menschenrechtlicher und fachlicher Perspektive nicht nur geboten, sondern macht demnach auch inhaltlich einen erkennbaren Unterschied. Für einen partizipativen Prozess spricht auch, dass Kommunen, in denen Initiativen zur Durchführung einer sPA nicht erfolgreich gestartet oder abgeschlossen werden konnten, signifikant häufiger ohne Menschen mit Behinderungen oder ihren Interessenvertretungsorganisationen angestoßen wurden.

### **Analysen als Ausgangspunkt der Planung**

Eine Analyse der Ausgangssituation ist unerlässlich für eine zielgerichtete Planung. Solche Analysen fallen in den aufgefundenen Planungsprozessen sehr unterschiedlich aus. Die Umsetzung der auf unterschiedliche Lebensbereiche und die gleichberechtigte Teilhabe im Sozialraum zielende UN-BRK legt eine partizipative und sozialraumsensible Planung nahe.

Dem wird häufig durch eine breite thematische Ausrichtung der Planung Rechnung getragen, dem jedoch die Anlage der Analyse der Ausgangssituation nur bedingt entspricht. Sehr häufig werden ausschließlich bereits bestehende Statistiken ausgewertet. Solche Ist-Analysen sind in der Regel nicht gewinnbringend für eine sozialraumorientierte Planung, da sie die spezifischen Bedingungen vor Ort nicht ausreichend erfassen. Dass spezifische Sozialraumerkundungen so gut wie nicht vorkamen und Erhebungen zur Mobilität nur in 19 % der Analysen durchgeführt wurden, lässt darauf schließen, dass die Planungsgrundlage für eine sozialraumorientierte Herangehensweise häufig unzureichend ist. So kommt auch ein expliziter Planungsschwerpunkt für einzelne Sozialräume in der Kommune nur äußerst selten vor.

Dass offene Foren am häufigsten zur Entwicklung von Zielen oder Maßnahmen genutzt wurden, deutet auf die damit verbundene Möglichkeit für Teilnehmende, ihre Interessen und Bedarfe einzubringen, hin. Es lässt sich auf der anderen Seite feststellen, dass das Vorhandensein von offenen Foren dazu führt, dass andere Themen weniger intensiv behandelt werden (z.B. „Frauen und Mädchen“, „Kommunikation und Information, auch digitale“, „Gesundheit“, „Pflege“ und „Schutz vor Diskriminierung / Rechte / Betreuungsrecht“).

Die Entwicklung von Analyseinstrumenten zur Untersuchung der Ausgangssituation hinsichtlich inklusiver Strukturen im Gemeinwesen, die dann in der Bestimmung von Maßnahmen und gezielten Schritten der Umsetzung im Sinne einer Verbesserung aufgegriffen werden können, stellt sich als eine Aufgabe, für die der Austausch von Beispielen guter Praxis bedeutsam ist.

### **Partizipation**

Partizipation bei der Umsetzung der UN-BRK wird in der Konvention selbst gefordert und zwar sowohl in Form von „Konsultationen“ als auch von aktivem Einbezug von Menschen mit Behinderungen „über die sie vertretenden Organisationen“ (Art. 4 Abs. 3 UN-BRK).

Im Agendasetting und der Initiierung von systematischen Planungsaktivitäten werden Menschen mit Behinderungen jedoch häufiger durch stellvertretende Akteur\*innen (z.B. Behindertenbeauftragte oder Angehörige) als durch die in der UN-BRK gemeinten Selbstvertretungsorganisationen repräsentiert. Die von der UN-BRK eingeforderte Partizipation wird in diesen Fällen nicht realisiert. Diese Diskrepanz bleibt im Laufe des Planungsprozesses bestehen: Auch in der Steuerungsgruppe werden Menschen mit Behinderungen zwar in gut drei Vierteln in irgendeiner Form vertreten. Dabei ist die Repräsentanz durch eindeutige Selbstvertretungen jedoch seltener als durch andere Formen der Vertretung ihrer Interessen.

Im Prozessverlauf, vor allem im Übergang zu den gestaltenden Planungsschritten (Planungsstruktur, Analyse der Ausgangssituation, Diskussion in offenen Foren), nimmt die Partizipation von Menschen mit Behinderungen sowohl in aktiver als auch konsultierender Form zu. Es kann jedoch festgestellt werden, dass diese seltener im Sinne einer ‚aktiven Einbeziehung‘ – also als Beteiligung an Entscheidungen – stattfindet, als in Form von Konsultationen, was die Beteiligung an der Vorbereitung von Entscheidungen umfasst.

Die noch nicht durchgängig befriedigend realisierte Partizipation von Menschen mit Behinderungen lässt eine Auseinandersetzung mit den Vorgaben der UN-BRK dringlich erscheinen.

### **Barrierefreiheit**

Für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Planungsprozess und ihre Teilhabe im Alltag ist Barrierefreiheit von besonderer Bedeutung.

Die Mehrzahl der Kommunen behandelt Barrierefreiheit in der Planung inhaltlich entweder in Form eines expliziten Themenbereichs im Planwerk oder als Gegenstand der Ist-Analyse. Allerdings zeigt sich, dass der Schwerpunkt im Planwerk deutlich häufiger gewählt wird, als dass Barrierefreiheit in Analysen der Ausgangssituation untersucht wird. War Barrierefreiheit Thema im ersten Planwerk, verzichteten mehr als die Hälfte dieser Kommunen auf Erhebungen zu diesem Bereich. Ihre Grundlage für die Maßnahmenplanung zu Barrierefreiheit ist damit fraglich.

Auch im Prozess der Planung wurde Barrierefreiheit nur in etwa der Hälfte der Kommunen berücksichtigt. So finden sich trotz der häufigen Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Veranstaltungen vergleichsweise wenig Hinweise darauf, dass Veranstaltungen auch barrierefrei durchgeführt wurden. Auch bei der Darstellung der Planung und der Bereitstellung des Planwerks im Internet werden Kriterien der Barrierefreiheit nicht durchgängig beachtet.

Welche Bedarfe berücksichtigt werden, ist von Medium zu Medium unterschiedlich. In Veranstaltungen wird am häufigsten den Bedarfen von Menschen mit Hörbeeinträchtigungen oder Mobilitätseinschränkungen begegnet – Maßnahmen zur Barrierefreiheit für Menschen mit Sehbeeinträchtigungen oder mit psychischen Beeinträchtigungen werden kaum benannt. Bei Planwerken kommen vor allem Übersetzungen in Leichte Sprache vor, um den Bedarfen von Menschen mit Lernschwierigkeiten gerecht zu werden. Im Online-Angebot dominieren Maßnahmen zur Barrierefreiheit für Menschen mit Sehbeeinträchtigungen. Teils ist dies den

spezifischen Barrieren, die die jeweiligen Formate für bestimmte Personengruppen aufweisen, geschuldet. Allerdings fällt auf, dass gerade Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen in fast keinem Fall berücksichtigt werden.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die untersuchten Kommunen mit sPA die Bedeutsamkeit des Themas Barrierefreiheit zumeist erkannt haben, da es häufig zum Gegenstand gemacht wird. Hinsichtlich der Auseinandersetzung mit der konkreten Umsetzung besteht in zahlreichen Kommunen noch Handlungsbedarf. Innerhalb des Planungsprozesses bzw. der Planung der Planung werden eher Absichten zur Umsetzung von Barrierefreiheit geäußert, als dass sie zur Anwendung kommt.

### **Digitale Medien**

Ein bislang wenig genutztes Medium in systematischen Planungsaktivitäten sind digitale Medien. Da sie sich sowohl für die Analyse der Ausgangssituation als auch hinsichtlich der Diskussion in offenen Foren oder Öffentlichkeitsarbeit gut eignen, erscheint es gewinnbringend, sie stärker zu nutzen. Ein Grund für die zögerliche Nutzung könnte die Befürchtung sein, dass digitale Medien nicht barrierefrei seien oder nur mit großem Aufwand barrierefrei angeboten werden können. Dass nur etwas mehr als die Hälfte der Kommunen bereits bei der Bereitstellung von Informationen in ihrem Online-Angebot die Beeinträchtigungen von Nutzer\*innen berücksichtigt, spricht für Schwierigkeiten in der Umsetzung von digitaler Barrierefreiheit. Die Entwicklungen in diesem Bereich sprechen jedoch dafür, sich verstärkt mit den Möglichkeiten digitaler Medien zu befassen.

### **Kooperative Planungen**

Unter dem Gesichtspunkt der Raumnutzung der Einwohner\*innen, der Verfügbarkeit von Diensten und Einrichtungen und der Ressourcen für Planungsprozesse liegen kooperative Planungen zwischen zwei oder mehreren Gebietskörperschaften nahe. Sehr häufig beziehen Kreise ihre kreisangehörigen Gemeinden und Städte in den Planungsprozess ein. Es konnten jedoch nur zwölf Gebietskörperschaften gefunden werden, in denen ein gemeinsamer Planungsprozess beispielsweise angrenzender Kreise oder von kreisfreien Städten und Kreisen durchgeführt werden. Die Struktur von Planungsprozessen und die Gestaltung von Planwerken lassen zwar übergreifende Orientierungen erkennen, die Unterschiede bleiben aber so groß, dass gemeinsame Arbeitsprozesse in Austauschgremien offensichtlich selten genutzt werden, wengleich dies vermutlich erhebliche Potenziale bietet.

Auch die Verankerung der Planung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beispielsweise in einer kommunalen Entwicklungsplanung oder einer integrierten Sozialplanung sind selten aufzufinden. Dies gilt auch für die Verknüpfung mit anderen Fachplanungen wie die Jugendhilfeplanung, eine Bildungsplanung oder Gesundheitsplanung. Solche Verknüpfungen konnten in neun Fällen recherchiert werden. Es überrascht, dass solche Verankerungen auch wenig erfolgsversprechend hinsichtlich der Nachhaltigkeit sind. In allen aufgefundenen Fällen konnten keine Hinweise darauf gefunden werden, dass nach der

Verankerung noch weitere Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK gepflegt werden. Ob eine Verankerung von sPA in anderen Planungen unter anderen Bedingungen zu einer breiten Berücksichtigung der UN-BRK in diversen kommunalen Bereichen führen kann, kann hier noch nicht beantwortet werden.

### **Strukturen der Gebietskörperschaften**

Eine aufgrund der Recherchen erkennbare Differenzlinie besteht zwischen größeren Städten, Kreisen und kreisangehörigen Städten. Planungsprozesse finden sich deutlich häufiger in kreisfreien und anderen größeren Städten, als in Kreisen. Trotz intensiver Recherchen konnten nur wenige weitere kleinere kreisangehörige Städte mit systematischen Planungsaktivitäten einbezogen werden.

Es lassen sich zudem Differenzlinien in der Anlage und Durchführung von Planungsprozessen erkennen. So ist eine Partizipation von Menschen mit Behinderungen durch eine eigene Interessensvertretung in größeren Städten deutlich ausgeprägter, während in Kreisen und kreisangehörigen Städten häufig andere Formen der Beteiligung gewählt werden. Auch ist erkennbar, dass die Kommunen die Planungsstrukturen an die Erreichbarkeit von Orten anpassen.

Hinsichtlich der Intensivierung des Austausches zwischen planungserfahrenen und planungsinteressierten Kommunen ist vor diesem Hintergrund auf die Berücksichtigung von Besonderheiten der Kommunalstrukturen zu achten.

### **Landespolitische Rahmenbedingungen**

Um eine systematische Planungsaktivität in Angriff zu nehmen und dann möglichst partizipativ und barrierefrei durchzuführen, sind strukturelle Rahmenbedingungen von Bedeutung. Solche Rahmenbedingungen sind durch gesetzliche Regelungen, Förderprogramme oder den politischen Rückhalt auf der Ebene der Bundesländer geprägt.

Gesetzliche Verpflichtungen oder Anreize von höheren Ebenen werden ungefähr von einem Zehntel der Kommunen mit sPA als ausschlaggebend für die Aufnahme von Planungen genannt.

Betrachtet man die unterschiedlichen Bundesländer mit ihren behindertenpolitischen Rahmenbedingungen sowie die Umsetzung von sPA anteilig zu den dort untersuchten Gebietskörperschaften, können mit aller Vorsicht Rückschlüsse auf förderliche Faktoren gezogen werden.

Besonders viele systematische Planungsaktivitäten konnten in Sachsen-Anhalt gefunden werden. Hier scheint die überschaubare Zahl von Gebietskörperschaften, gepaart mit einer Verpflichtung kreisfreier Städte und Landkreise zur Etablierung von Behindertenbeiräten und der finanziellen Förderung von örtlichen Teilhabemanager\*innen, deren Aufgabengebiet auch die Erstellung von Aktionsplänen betrifft, günstig gewesen zu sein. Wichtig ist auch, dass im Landesaktionsplan die Bedeutung der kommunalen Ebene betont wird.

In Sachsen und Schleswig-Holstein konnten in über der Hälfte der untersuchten Gebietskörperschaften sPA ausfindig gemacht werden. Dies zeigt, dass die Förderung von systematischen Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK auf kommunaler Ebene durch das Land oder durch Projekte dazu führen kann, dass mehr Gebietskörperschaften sPA umsetzen. Zudem zeigt sich, dass allein eine rechtliche Verpflichtung zu Beiräten oder Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen nicht ausreicht, um sPA in Gebietskörperschaften voranzutreiben. In Verbindung mit einer Verpflichtung und/oder Förderung von systematischen Planungsaktivitäten durch das Land allerdings steigt die Wahrscheinlichkeit für sPA in Kommunen. Gesetzlich verankerte Planungen im Bereich der Eingliederungshilfe oder vom Land erstellte Arbeitshilfen bringen nicht zwangsläufig ein höheres Vorkommen von Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK mit sich.

Die Bundesländer sind vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung überwiegend zurückhaltend mit Vorgaben für kommunale Planungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Es zeigt sich jedoch, dass die Länder sehr wohl zu einem Aufgreifen des Planungsimpulses der UN-BRK auf kommunaler Ebene beitragen können.

## 10. Literatur

Aichele, Valentin; Bernot, Sabine; Hübner, Catharina; Kroworsch, Susann; Leisinger, Britta; Litschke, Peter et al. (2019): Analyse: Wer Inklusion will, sucht Wege. Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland.

Arnstein, Sherry R.: A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Institute of Planners 35 (4), S. 216–224.

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung; Familie und Frauen (Hg.) (2014): Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention. Aktionsplan. 2. Aufl. München. Online verfügbar unter [https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas\\_inet/inklusion/3.8.1.2.1\\_aktionsplan.pdf](https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_inet/inklusion/3.8.1.2.1_aktionsplan.pdf), zuletzt geprüft am 06.01.2024.

Braukmann, Jan; Frankenbach, Patrick; Maetzel, Jakob (2019): Evaluation des Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Schleswig-Holstein. Hg. v. Prognos AG. Online verfügbar unter [https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/beauftragte/lb/publikationen/Evaluation-LAP-SH\\_final.pdf](https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/beauftragte/lb/publikationen/Evaluation-LAP-SH_final.pdf), zuletzt geprüft am 11.01.2024.

Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg (Hg.) (2015): Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Konvention) in Hamburg – Sachstand und Weiterentwicklung des Landesaktionsplans –. Online verfügbar unter [https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/47540/umsetzung\\_des\\_uebereinkommens\\_der\\_vereinten\\_nationen\\_ueber\\_die\\_rechte\\_von\\_menschen\\_mit\\_behinderungen\\_un\\_konvention\\_in\\_hamburg\\_sachstand\\_und\\_weiterentw.pdf](https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/47540/umsetzung_des_uebereinkommens_der_vereinten_nationen_ueber_die_rechte_von_menschen_mit_behinderungen_un_konvention_in_hamburg_sachstand_und_weiterentw.pdf), zuletzt geprüft am Umsetzung des Übereinkommens.

Butschkau, Malin (2024): Wie lassen sich kommunale Planungsprozesse empirisch erfassen? – Die Eignung der Online-Recherche als Methode. In: Zentrum für Planung und Entwicklung Sozialer Dienste (Hg.): Bericht aus der Arbeit des Zentrums für Planung und Entwicklung Sozialer Dienste (ZPE). 2022/2023. Siegen: Eigenverlag, S. 48–56.

Czichon, Jan-Felix; Frankenbach, Patrick; Heimer, Andreas; Kurbjeweit, Frieder; Litschke, Peter; Palleit, Leander (2022): Abschlussbericht. Evaluation der Niedersächsischen Aktionspläne Inklusion. Ein gemeinsames Projekt der Prognos AG und des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR). Hg. v. Niedersächsisches Ministerium für Soziales. Prognos AG & Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. Online verfügbar unter [https://www.ms.niedersachsen.de/download/190253/Abschlussbericht\\_zur\\_Evaluation\\_der\\_Aktionsplaene\\_Inklusion\\_in\\_Niedersachsen.pdf](https://www.ms.niedersachsen.de/download/190253/Abschlussbericht_zur_Evaluation_der_Aktionsplaene_Inklusion_in_Niedersachsen.pdf), zuletzt geprüft am 24.01.2024.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen (Hg.) (2014): Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Bremen. Online verfügbar

unter <https://www.teilhabebeirat.bremen.de/aktionsplan-1473>, zuletzt geprüft am 08.01.2024.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hg.) (2012): Empfehlungen zur örtlichen Teilhabeplanung für ein inklusives Gemeinwesen. Berlin-Mitte. Online verfügbar unter <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2011/dv-25-11.pdf>, zuletzt geprüft am 11.01.2024.

Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (Hg.) (2015): Bericht des Projektes „Monitoring Stelle Berlin“. Die Zehn Behindertenpolitischen Leitlinien: Wo steht Berlin in der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention? Berlin. Online verfügbar unter [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/MSt\\_BRK\\_Die\\_Zehn\\_Behindertenpolitischen\\_Leitlinien\\_2015.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/MSt_BRK_Die_Zehn_Behindertenpolitischen_Leitlinien_2015.pdf), zuletzt geprüft am 07.01.2024.

Engels, Dietrich; Heitzenröder, Lea (2023): Siebter Bericht zur Lage der Menschen mit Behinderungen im Freistaat Sachsen. Hg. v. Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichem Zusammenhalt. Dresden. Online verfügbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/43000>, zuletzt geprüft am 11.01.2024.

Fürst, Dietrich (2008): Planung als politischer Prozess. In: Dietrich Fürst (Hg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3. Aufl. Dortmund: Rohn, S. 48–69.

Heiden, H.-Günter (2013): Unsere Gemeinde wird inklusiv! Ein Leitfaden für die Erstellung kommunaler Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Hg. v. Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie Rheinland-Pfalz. Mainz. Online verfügbar unter [https://msagd.rlp.de/fileadmin/msagd/Publikationen/Soziales/Leitfaden\\_Kommunen\\_2013\\_Endfassung.pdf](https://msagd.rlp.de/fileadmin/msagd/Publikationen/Soziales/Leitfaden_Kommunen_2013_Endfassung.pdf), zuletzt geprüft am 11.01.2024.

Hessisches Sozialministerium (Hg.) (2012): Hessischer Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Wiesbaden. Online verfügbar unter <https://www.brk.hessen.de/umsetzung-in-hessen/hessischer-aktionsplan/>, zuletzt geprüft am 08.01.2024.

Kristof, Kora (2010): Models of change. Einführung und Verbreitung sozialer Innovationen und gesellschaftlicher Veränderungen in transdisziplinärer Perspektive. 2006--Zugl.: Habil.-Schrift, 2006. Zürich: vdf-Hochschulverl.

Kristof, Kora (2020): Wie Transformation gelingt. Erfolgsfaktoren für den gesellschaftlichen Wandel. München: oekom verlag.

Lampke, Dorothea; Rohrman, Albrecht; Schädler, Johannes (2011): Örtliche Teilhabeplanung mit und für Menschen mit Behinderungen. Theorie und Praxis. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, zuletzt geprüft am 05.01.2023.

Landesregierung des Landes Schleswig-Holstein (Hg.) (2017): Wir wollen ein Land des Miteinanders. Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Schleswig-Holstein.

Kiel. Online verfügbar unter [https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/M/menschenMitBehinderungen/Downloads/Landesaktionsplan\\_Vollversion\\_Endversion.pdf?blob=publicationFile&v=2](https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/M/menschenMitBehinderungen/Downloads/Landesaktionsplan_Vollversion_Endversion.pdf?blob=publicationFile&v=2), zuletzt geprüft am 11.01.2024.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2012): Aktionsplan der Landesregierung. Eine Gesellschaft für alle. Online verfügbar unter [https://www.mags.nrw/system/files/media/document/file/121115\\_endfassung\\_nrw-inklusiv.pdf](https://www.mags.nrw/system/files/media/document/file/121115_endfassung_nrw-inklusiv.pdf), zuletzt geprüft am 08.01.2024.

Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration Sachsen-Anhalt (Hg.) (2021): Landesaktionsplan Sachsen-Anhalt zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention [“einfach-machen. Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“ 2.0]. Online verfügbar unter [https://ms.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MS/MS/3\\_Menschen\\_mit\\_Behinderungen\\_2015/20210729\\_Landesaktionsplan\\_2.0\\_zur\\_Veroeffentlichung\\_bf.pdf](https://ms.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MS/MS/3_Menschen_mit_Behinderungen_2015/20210729_Landesaktionsplan_2.0_zur_Veroeffentlichung_bf.pdf), zuletzt geprüft am 10.01.2024.

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung Sachsen-Anhalt (Hg.) (o.J.): Das Programm Örtliches Teilhabemanagement. Online verfügbar unter <https://ms.sachsen-anhalt.de/themen/menschen-mit-behinderungen/aktuelles/das-programm-oertliches-teilhabemanagement>, zuletzt aktualisiert am 02.10.2023, zuletzt geprüft am 11.01.2024.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2022): Aktionsplan NRW inklusiv 2022. Beiträge der Landesregierung zur Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter [https://www.mags.nrw/system/files/media/document/file/mags\\_aktionsplan\\_220428.pdf](https://www.mags.nrw/system/files/media/document/file/mags_aktionsplan_220428.pdf), zuletzt geprüft am 08.01.2024.

Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg (Hg.) (2016): Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Baden-Württemberg. 2. Aufl. Stuttgart, zuletzt geprüft am 06.01.2024.

Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie des Landes Rheinland-Pfalz (Hg.) (2020): Landesaktionsplan Rheinland-Pfalz. zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Mainz. Online verfügbar unter [https://inklusion.rlp.de/fileadmin/msagd/Inklusion/Inklusion\\_Dokumente/Landesaktionsplan\\_UN-BRK\\_2021.pdf](https://inklusion.rlp.de/fileadmin/msagd/Inklusion/Inklusion_Dokumente/Landesaktionsplan_UN-BRK_2021.pdf), zuletzt geprüft am 11.01.2024.

Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie Rheinland-Pfalz (Hg.) (2010): Aktionsplan der Landesregierung. Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Mainz. Online verfügbar unter [https://inklusion.rlp.de/fileadmin/msagd/Inklusion/Inklusion\\_Dokumente/LANDESAKTIONSPLAN\\_RLP\\_2015\\_HS.pdf](https://inklusion.rlp.de/fileadmin/msagd/Inklusion/Inklusion_Dokumente/LANDESAKTIONSPLAN_RLP_2015_HS.pdf), zuletzt geprüft am 11.01.2024.

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Saarlandes (Hg.) (2014): „Bündnisse für Inklusion auf kommunaler Ebene“. Eine Arbeitshilfe.

Saarbrücken. Online verfügbar unter [https://www.pro-ehrenamt.de/fileadmin/user\\_upload/LAG\\_Pro-Ehrenamt/PDF/2014/Broschuere\\_KommunalerLeitfaden.pdf](https://www.pro-ehrenamt.de/fileadmin/user_upload/LAG_Pro-Ehrenamt/PDF/2014/Broschuere_KommunalerLeitfaden.pdf), zuletzt geprüft am 11.01.2024.

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (Hg.) (2023): Maßnahmen der Landesregierung für mehr Inklusion und Barrierefreiheit. Das behindertenpolitische Maßnahmenpaket 3.0 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Brandenburg 2023-2027. Potsdam. Online verfügbar unter <https://msgiv.brandenburg.de/msgiv/de/service/publikationen/detail/~01-08-2023-massnahmen-der-landesregierung-fuer-mehr-inklusion-und-barrierefreiheit-map-3-0#>, zuletzt geprüft am 07.01.2024.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (Hg.) (2017): Aktionsplan Inklusion 2017/2018 für ein barrierefreies Niedersachsen. Schritte zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Online verfügbar unter <https://www.ms.niedersachsen.de/inklusion/aktionsplan-inklusion-2017-2018-180697.html>, zuletzt geprüft am 08.01.2024.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (Hg.) (2021): Aktionsplan Inklusion 2021/2022 für ein barrierefreies Niedersachsen. Schritte zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Online verfügbar unter <https://www.ms.niedersachsen.de/inklusion/aktionsplan-inklusion-2021-2022-200232.html>, zuletzt geprüft am 08.01.2024.

Prognos AG (Hg.) (2017): Evaluation des Maßnahmenplans der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Endbericht. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 11.01.2024.

Rohrman, Albrecht; Schädler, Johannes; Kempf, Matthias; Konieczny, Eva; Windisch, Marcus (2014): Inklusives Gemeinwesen Planen. Eine Arbeitshilfe. Hg. v. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS). Düsseldorf. Online verfügbar unter [https://zpe.uni-siegen.de/wp-content/uploads/2022/04/inklusive\\_gemeinwesen\\_planen\\_final.pdf](https://zpe.uni-siegen.de/wp-content/uploads/2022/04/inklusive_gemeinwesen_planen_final.pdf), zuletzt geprüft am 08.01.2024.

Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (Hg.) (2017): Aktionsplan der Sächsischen Staatsregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). 1. Aufl. Online verfügbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/11025>, zuletzt geprüft am 08.01.2024.

Schäfer, Thomas (2011): Statistik II. Interferenzstatistik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (Hg.) (2021): Berlin inklusiv. Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Online verfügbar unter <https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/menschen-mit-behinderung/behindertenpolitik/berliner-massnahmenplan/>, zuletzt geprüft am 07.01.2024.

Städtetag Baden-Württemberg (Hg.) (2016): Lebensraum Stadt. Inklusion kommunal. Arbeitshilfe. Kommunale Aktionspläne (Aktualisiert Juni 2016). Kommunale Beratungsstelle Inklusion. Städtetag Baden-Württemberg. Weeber + Partner Institut für Stadtplanung und Sozialforschung. Online verfügbar unter [https://www.staedtetag-bw.de/media/custom/2295\\_78876\\_1.PDF?1466155557](https://www.staedtetag-bw.de/media/custom/2295_78876_1.PDF?1466155557), zuletzt geprüft am 06.01.2024.

Straßburger, Gaby; Rieger, Judith (Hg.) (2014): Partizipation kompakt. Für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe. Weinheim: Beltz Juventa.

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Hg.) (2019): Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention - Version 2.0 -. Online verfügbar unter [https://www.tmasgff.de/fileadmin/user\\_upload/Allgemein/Publikationen/soziales\\_massnahmenplan\\_version2.0\\_barrierefrei\\_2019.pdf](https://www.tmasgff.de/fileadmin/user_upload/Allgemein/Publikationen/soziales_massnahmenplan_version2.0_barrierefrei_2019.pdf), zuletzt geprüft am 10.01.2024.

transfer - Unternehmen für soziale Innovation (2022): Saarland inklusiv - Unser Land für alle. 2. Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und 6. Landesplan zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Hg. v. Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie Saarland. Online verfügbar unter [https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/msgff/tp\\_soziales/downloads\\_menschenmitbehinderung/download\\_unzweiter\\_aktionsplan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/msgff/tp_soziales/downloads_menschenmitbehinderung/download_unzweiter_aktionsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=7), zuletzt geprüft am 11.01.2024.

UN-Committee on the Rights of Persons with Disabilities (Hg.) (2023): Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany. CRPD/C/DEU/CO/2-3. Online verfügbar unter [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FCO%2FDEU%2FCO%2F2-3&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FCO%2FDEU%2FCO%2F2-3&Lang=en), zuletzt geprüft am 19.01.2024.

UN-Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (Hg.) (2015): Concluding observations on the initial report of Germany. CRPD/C/DEU/CO/1. Online verfügbar unter <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/096/31/PDF/G1509631.pdf?OpenElement>, zuletzt geprüft am 28.02.2022.

Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Hg.) (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (2018) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens. Online verfügbar unter [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB\\_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD\\_Allg\\_Bemerkung\\_7\\_01.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_7_01.pdf), zuletzt geprüft am 05.03.2024.