

**Vertiefende Untersuchungen von
systematischen Planungsaktivitäten
zur Umsetzung der
UN-BRK in Kommunen**

05/2025

Zweiter 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 zweite Zwischenbericht stellt Ergebnisse der im Projekt durchgeführten vertiefenden Untersuchung von Planungsprozessen in ausgewählten Kommunen vor.

Dieser Bericht wurde erarbeitet von

Lena Bertelmann

Malin Butschkau

Matthias Kempf

Albrecht Rohrmann

Informationen im Internet:

www.unbrk-kommunal.de

Zitation des Berichtes:

Bertelmann, Lena; Butschkau, Malin; Kempf, Matthias & Rohrmann, Albrecht (2025). Vertiefende Untersuchungen von systematischen Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK in Kommunen. Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt ‚UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen‘, Siegen.

Kontakt:

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

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| INHALTSVERZEICHNIS | II |
| ABBILDUNGSVERZEICHNIS | IV |
| 1. EINLEITUNG | 5 |
| 2. VORGEHENSWEISE | 6 |
| 3. INITIIERENDE BESCHLÜSSE ZUR AUFNAHME SYSTEMATISCHER PLANUNGSAKTIVITÄTEN | 10 |
| 3.1 Entstehung und Verabschiedung der Beschlüsse | 10 |
| 3.2 Inhalte der Beschlüsse | 11 |
| 3.3 Einordnung der Beschlüsse anhand von Kriterien | 13 |
| 4. PLANWERKANALYSEN | 16 |
| 4.1 Politischer Rückhalt in Vor- oder Grußworten | 16 |
| 4.2 Menschenrechtlicher Ansatz | 17 |
| 4.3 Auswahl der Handlungsfelder in den Planwerken | 18 |
| 4.4 Die Gestaltung der Planwerke | 19 |
| 4.5 Einschätzungen zu den Planwerken in den Expert*inneninterviews | 20 |
| 5. AGENDASETTING UND INITIIERUNG DER PLANUNG | 21 |
| 5.1 Akteure des Agendasettings und der Initiierung | 22 |
| 5.2 Politischer Rückhalt und Herausforderungen bzw. Widerstände | 25 |
| 5.3 Gelingensbedingungen | 26 |
| 6. PLANUNGSSTRUKTUR | 31 |
| 6.1 Die Struktur der Hauptverantwortung | 31 |
| 6.2 Planungsgremien | 34 |
| 6.3 Rückhalt in Politik und Verwaltung | 36 |
| 6.4 Externe Dienstleister | 36 |
| 6.5 Analyse der Ausgangssituation | 37 |
| 6.6 Zusammenarbeit mit anderen Planungsbereichen | 39 |
| 6.7 Zusammenarbeit mit anderen Kommunen | 41 |
| 6.8 Gelingensbedingungen und Herausforderungen | 42 |
| 7. DIE UMSETZUNG UND FORTSCHREIBUNG DER PLANUNGEN | 44 |
| 8. DIE BEZUGNAHME AUF DIE UN- BEHINDERTENRECHTSKONVENTION | 51 |

| | | |
|------|---|----|
| 8.1 | Die Konvention in den Planwerken | 51 |
| 8.2 | Die Bedeutung der Konvention für Planungsprozesse aus Sicht der befragten Planungsakteure | 51 |
| 9. | QUERSCHNITTANLIEGEN PARTIZIPATION IM PLANUNGSPROZESS | 54 |
| 9.1 | Strukturen der Partizipation in den vertiefend untersuchten Gebietskörperschaften | 54 |
| 9.2 | Partizipation als Thema in den Leitfadeninterviews | 56 |
| 10. | VERTIEFUNGSTHEMA BARRIEREFREIHEIT | 61 |
| 10.1 | Barrierefreiheit im Planungsprozess | 61 |
| 10.2 | Barrierefreiheit als Thema der Planung | 63 |
| 11. | VERTIEFUNGSTHEMA SELBSTBESTIMMTE LEBENSFÜHRUNG | 72 |
| 11.1 | Das Thema der selbstbestimmten Lebensführung in Planwerken | 74 |
| 11.2 | Das Thema Selbstbestimmte Lebensführung in den Expert*inneninterviews | 76 |
| 12. | BEWERTENDE EINSCHÄTZUNGEN DER BEFRAGTEN | 78 |
| 12.1 | Schwächen und Herausforderungen | 78 |
| 12.2 | Wahrgenommene Stärken | 81 |
| 12.3 | Anpassungen und Weiterentwicklungen | 83 |
| 13. | ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT | 85 |
| 14. | LITERATUR | 92 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Idealtypischer Planungszyklus | 8 |
| Abbildung 2: Anzahl der erfüllten Kriterien für nachhaltige und wirksame Aktionspläne | 14 |
| Abbildung 3: Häufigkeit der erfüllten Kriterien für nachhaltige und wirksame Aktionspläne | 15 |
| Abbildung 4: Planungsloop | 44 |

1. Einleitung

Seit der Ratifizierung der UN-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 u.a. 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. Wengleich Aktionspläne sich als Instrument bewährt haben, „die Umsetzung der UN-BRK zielgerichtet, partizipativ, transparent und koordiniert voranzutreiben“ (Aichele u.a. 2020, 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 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.

Die vertiefenden Analysen knüpfen an den ersten Zwischenbericht zum Projekt über die bundesweite Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK auf kommunaler Ebene (Bertelmann u.a. 2024) an.

Er fügt sich ein in die weiteren Projektarbeiten. Erarbeitet wurde eine rechtliche Expertise des DIMR zu den Aufgaben der Kommunen bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Es wird ein weiterer Zwischenbericht erstellt, in dem Gruppendiskussionen mit Selbstvertreter*innen ausgewertet werden, die in den Planungsprozess ihrer Kommune einbezogen waren. Im Aufbau befindet sich darüber hinaus eine Internetseite zur Nutzung der Projektergebnisse für den Transfer in die Praxis. Das Angebot soll Kommunen dabei unterstützen, in systematische Planungsaktivitäten einzusteigen oder bestehende Planungsstrategien zu verbessern.

2. Vorgehensweise

In der bundesweiten Recherche konnten in insgesamt 619 kreisfreien Städten, Städten ab 50.000 Einwohner*innen, Kreisen sowie kleineren Städten, zu denen es Hinweise auf Planungsaktivitäten gab, 252 Gebietskörperschaften mit systematischen Planungsaktivitäten identifiziert werden. Unter systematischen Planungsaktivitäten werden solche verstanden, 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.

Die bundesweite Recherche bezog sich dabei ausschließlich auf Informationen, die im Internet zugänglich waren. Diese Recherche wird nun ergänzt durch eine vertiefende Untersuchung, die zum einen auf Analysen und Interviews in ausgewählten Gebietskörperschaften mit Planungsverantwortlichen und mit Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen, die am Planungsprozess beteiligt waren, beruht. Zum anderen wurden überregional vier Gruppendiskussionen mit Interessenvertreter*innen durchgeführt, in denen Gelingensbedingungen für Planungsprozesse zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention thematisiert wurden. Diesbezügliche Ergebnisse folgen im dritten Zwischenbericht.

Die vertiefende Untersuchung verfolgt im Gesamtprojekt die Bearbeitung der Forschungsfragen:

- Wie wird die Partizipation von Menschen mit Behinderungen und deren Verbänden sichergestellt?
- Welche Impulse führen zur Befassung mit der UN-BRK in kommunalen Entscheidungsgremien?
- Welche Arbeitsformen werden zur Entwicklung von Maßnahmen der UN-BRK auf kommunaler Ebene gewählt?

Neben dem Planungsprozess insgesamt wurden in dem Untersuchungsschritt exemplarisch zwei Handlungsbereiche besonders in den Blick genommen:

- Die Umsetzung von Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit im öffentlichen Bereich und in der Verwendung von digitalen Medien zum Zwecke der Kommunikation der Kommune (Bezug: Artikel 9 UN-BRK).
- Die Umsetzung von Maßnahmen zur Unterstützung eines selbstbestimmten Lebens und der Einbeziehung in die Gemeinschaft (Bezug: Artikel 19 UN-BRK).

Bei diesen beiden Bereichen handelt es sich um bedeutsame Bereiche zur Umsetzung der UN-BRK. Im ersten Handlungsfeld geht es um die Entwicklung einer inklusiven Infrastruktur, in dem die Kommune ein hohes Maß an eigener Zuständigkeit besitzt. Das andere ausgewählte Feld bezieht sich auf das

Leistungsgeschehen in der Rehabilitation, das durch das Sozialgesetzbuch IX strukturiert wird. Hier kann die Kommunen in erster Linie eine moderierenden Federführung einnehmen.

Für die vertiefenden Untersuchungen wurden aus den Flächenländern jeweils zwei Kommunen zufällig ausgelost wenn

- mindestens ein Planwerk bereits vorlag und
- die Partizipation von Menschen mit Behinderungen aus der Recherche erkennbar war.

In die Untersuchung wurden auch die Stadtstaaten einbezogen; im Falle von Hamburg die Stadt selbst, in Bremen die Städte Bremen und Bremerhaven und in Berlin zwei Bezirke. In einem Bundesland waren die Kriterien nicht erfüllt. Auf diese Weise konnten 29 Gebietskörperschaften in die Untersuchung einbezogen werden.

Die Kontaktaufnahme erfolgte in der Regel durch ein Telefonat mit der planungsverantwortlichen Person. Neben deren Bereitschaft zur Teilnahme an einem Interview wurde erörtert, ob eine Person mit Behinderung, die in den Planungsprozess involviert war, für ein weiteres Interview gewonnen werden könnte. Das Einverständnis zu einem Interview wurde durch die planungsverantwortliche Person eingeholt, die dann die Kontaktdaten weitergeleitet hat.

War auf diese Weise der Zugang gesichert, wurde von den Mitgliedern des Forschungsteams eine Analyse des initiierenden Beschlusses und des Planwerks vorgenommen. Die Analysen erfolgten auf der Grundlage eines standardisierten Rasters mit offenen Feldern zur Einschätzung. Neben allgemeinen Einschätzungen zum Planwerk beinhaltet die Planwerkanalyse eine genaue Auswertung zu den Ausführungen und Maßnahmen in den Feldern ‚Barrierefreiheit‘ und ‚Selbstbestimmte Lebensführung‘. Die Analysen dienten zum einen der Vorbereitung der Interviews und zum anderen der vergleichenden Betrachtung verschiedener kommunaler Planungsprozesse. Die beiden Analysen stehen daher am Anfang des vorliegenden Berichts.

Die Interviews lassen sich dem Typus von Expert*inneninterviews zuordnen (Bogner u.a. 2014; Gläser und Laudel 2010). Sie wurden in der Regel digital mit dem Programm Webex geführt. Mit Einverständnis der Interviewpartner*innen wurden sie aufgezeichnet und anschließend mit dem Programm aTrain transkribiert. Im Anschluss wurden sie unter anderem zum Zwecke der Anonymisierung nachbearbeitet.

Im Unterschied zu den Recherchen über die Verbreitung von systematischen Planungsaktivitäten gehen die vertiefenden Analysen nicht in erster Linie von dem Vorgefundenen aus, sondern es werden an die Planungsprozesse Vorgaben herangetragen, die sich aus der UN-BRK ergeben. Diese beziehen sich vor allem auf den Text der Konvention und auf die ‚Allgemeinen Empfehlungen‘ sowie die ‚Abschließenden Bemerkungen‘ des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015; 2023) zu den Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland. Da es nicht um eine Evaluation der Planungsprozesse geht, dienen die Vorgaben lediglich als Orientierung für die Erhebung und Auswertung.

In den Leitfadeninterviews wurde der für das Projekt grundlegende Planungszyklus als Gesprächseinstieg genutzt.

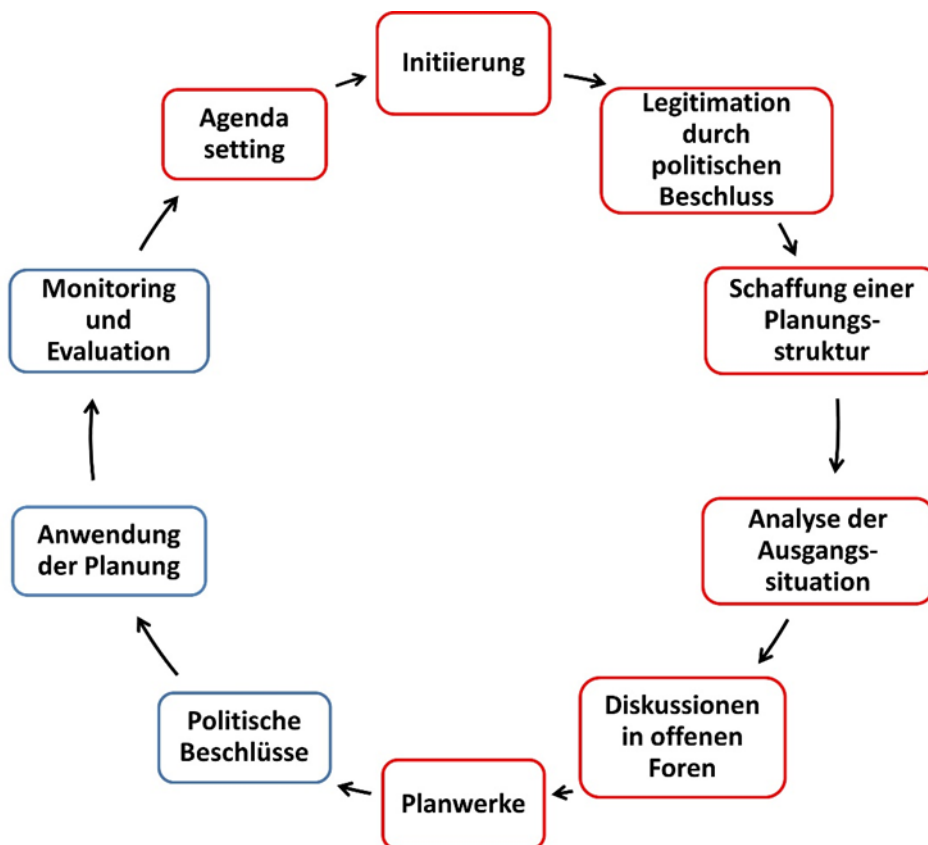


Abbildung 1: Idealtypischer Planungszyklus

Durch die Einstiegsfrage „Wir im Projekt nutzen zur Orientierung in Planungsprozessen gerne den folgenden Planungszykel. Aber manche Prozesse laufen auch ganz anders ab. Wie haben Sie den Verlauf der Inklusionsplanung in XY erlebt? Bitte beginnen Sie ganz am Anfang und schildern Sie alles, was aus Ihrer Sicht bei diesen Stationen des Ablaufs bedeutsam ist.“ konnte in der Regel eine ausführliche Darstellung des Planungsprozesses initiiert werden, die durch Nachfragen zu einzelnen Planungsschritten vertieft werden konnte.

In der Mitte des Zirkels wurden, angelehnt an die Formulierung der UN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 4, Abs. 3) und die Stufenleiter Partizipation (Arnstein 1969), drei Möglichkeiten der Beteiligung (1. Keine Beteiligung, 2. Vorbereitung von Entscheidungen (Konsultation) und 3. Beteiligung an Entscheidungen (aktive Einbeziehung)) eingeblendet, um den Gesprächspartner*innen Gelegenheit zu bieten, die Partizipation in einzelnen Schritten und im Gesamtprozess einzuschätzen. Die Grafiken wurden sehbeeinträchtigten Interviewpartner*innen in einer barrierefreien Fassung vorab gemailt. Sie standen auch in Leichter Sprache zur Verfügung.

Weitere Fragen bezogen sich auf

- die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteuren, mit anderen Planungsbereichen und mit anderen Gebietskörperschaften,
- die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für den Prozess und den politischen Rückhalt.

Anhand der exemplarisch ausgewählten Handlungsfelder ‚Barrierefreiheit‘ und ‚Selbstbestimmte Lebensführung‘ wurde sodann erfragt, wie es zur (Nicht)Bearbeitung dieses Themenfeldes und zur Auswahl von Maßnahmen kam. Es wurde auch besprochen, wie die Umsetzung der Maßnahmen eingeschätzt wird.

Zum Abschluss der Befragung wurde zum einen um eine Einschätzung gebeten, was im jeweiligen Planungsprozess als gelungen und was als herausfordernd erlebt wurde. Zum anderen wurde nach Wünschen für eine Unterstützung im Planungsprozess gefragt.

Zum Zwecke der Auswertung wurden Kategorien aus den Schritten im Planungszirkel und den Vertiefungsfragen gebildet. Die Auswertung wurde in zwei Formen realisiert. Zum einen sind zu jeder vertiefend untersuchten Gebietskörperschaft anonymisierte ‚Porträts‘ entstanden, die als Anregung für andere Kommunen im Rahmen der Transferstrategie auf dem Internetportal des DIMR zur Verfügung stehen und zum anderen wird eine übergreifende Auswertung in diesem Bericht dokumentiert.

3. Initiierende Beschlüsse zur Aufnahme systematischer Planungsaktivitäten

Beschlüsse sind für die Umsetzung der UN-BRK notwendig, da hierdurch die politische Legitimation des Vorhabens bestätigt wird und Ressourcen erschlossen werden können. Sie bilden den Abschluss der Vorbereitung einer Planung und durch die getroffenen Festlegungen den Beginn der eigentlichen Planungstätigkeit.

Der Beschluss eines politischen Gremiums auf kommunaler Ebene, wie etwa einem Stadtrat oder einem Kreistag spiegelt eine Diskussion im Gemeinwesen wider (vgl. Breuer 2009; Kempf 2024, 219-244). Im durch freie und geheime Wahlen legitimierten Gremium wird über angestrebte Veränderungen berichtet und es werden Festlegungen für beabsichtigte Veränderungen dokumentiert und beschlossen. Hierdurch kann transparent und nachvollziehbar festgelegt werden, was mit welcher Begründung verändert werden soll. Gleichzeitig stellt ein solcher Beschluss lediglich eine Momentaufnahme dar und es wird kein unerschütterlicher Fahrplan für die weitere Entwicklung festgelegt. Vielmehr handelt es sich um eine Absichtserklärung, die vor allem den jeweils stattfindenden Diskussionsprozess widerspiegelt. Wie im Weiteren deutlich wird, sind die Beschlüsse in Form, Umfang, Inhalt und hinsichtlich der beteiligten Akteure ebenso unterschiedlich wie die jeweiligen kommunalen Konstellationen und die sich weiter daraus entwickelnden Planungen. Beschlusstexte sind in aller Regel eher knapp und beschreiben nur die Eckpunkte der Planungsprozesse, weshalb einzelne Aspekte hier nur angedeutet werden. Gleichzeitig sind sie politische Dokumente, die Aktivitäten begründen und rechtfertigen. Sie stellen somit den Kern eines sich entwickelnden Planungsvorhabens dar und geben den Rahmen vor, in dem weitere Akteure Aktivitäten entfalten. Die Analyse der Kerninhalte und der abgesteckten Rahmungen helfen zu verstehen, was in diesem Schritt des Planungsprozesses bisher geregelt wird.

Bereits im ersten Zwischenbericht des Projektes wurden die recherchierten Beschlüsse analysiert und ein Überblick vor allem in Bezug auf den zeitlichen Verlauf der Beschlüsse und die involvierten Gremien gegeben (vgl. Bertelmann u.a. 2024, 42-44). Dabei fiel auf, dass grob die eine Hälfte der erfassten 268 initiierenden Beschlüsse und Beauftragungen vor 2014 und die andere Hälfte nach 2014 verabschiedet wurde. Ferner wurde dargestellt, dass überwiegend die höchsten Gremien der Kommunen die Planung beschlossen und das Prozesse, in denen Menschen mit Behinderungen in die Vorbereitung involviert waren auch mit einer höheren Wahrscheinlichkeit bis zur Vorlage eines Planwerks geführt wurden. Die recherchierten Beschlüsse wurden im ersten Zwischenbericht vor allem so ausgewertet, um den Verlauf und den groben Rahmen der Planungen im Überblick darstellen zu können. In der folgenden Analyse wird eine kleinere Anzahl an Beschlüssen genauer untersucht. Durch den Vergleich der Beschlüsse untereinander und den Abgleich mit den im Folgenden vorgestellten Kriterien (s. Abschnitt 2.2) kann dieser Prozessabschnitt näher analysiert werden und so Anregungen für zukünftige Beschlüsse gewonnen werden.

3.1 Entstehung und Verabschiedung der Beschlüsse

An der Entstehung der Beschlüsse ist in den meisten Fällen die Verwaltung beteiligt. Dies ist in knapp einem Drittel der untersuchten Beschlüsse der Fall und geht direkt aus den Beschlüssen, bzw. den weiteren Dokumenten hervor, die meist über ein kommunales Politikinformationssystem einsehbar sind. Bei ungefähr einem

Sechstel (zehn) der Beschlüsse waren jeweils Beiräte für Menschen mit Behinderungen und Fraktionen beim Zustandekommen des Beschlusses beteiligt. Beauftragte werden mit neun Nennungen ähnlich häufig erwähnt. Andere Akteure sind seltener oder auch nur in Einzelfällen erwähnt: Selbstvertretungsorganisationen (vier Nennungen), Anbieter von Unterstützungsdiensten (zwei Nennungen), externe Beratungsdienstleister (eine Nennung), Angehörige (eine Nennung).

Bei den Beschlüssen, in denen die Verwaltung nicht als beteiligt erkennbar ist, wurden die Beschlussvorlagen direkt von Fraktionen eingebracht. Meist geschah dies im Verbund mit Menschen mit Behinderungen (über Beiräte oder die Beauftragten). Bei den Beiräten fällt auf, dass sie in der Regel in Kooperation mit anderen Akteuren (Verwaltung oder Fraktionen) Beschlüsse mitgestalten. Nur in einem Fall ist ein Beirat allein als Autor erkennbar.

Ähnlich ist es bei den beauftragten Einzelpersonen, die auch nur in einem Fall allein einen Beschluss initiiert haben. Interessanterweise handelt es sich in beiden Fällen, in denen der Beirat bzw. die beauftragte Einzelperson allein genannt werden, um Großstädte, in denen die jeweiligen Partizipationsstrukturen der Menschen mit Behinderungen vermutlich über eine vergleichsweise gute Ausstattung mit Ressourcen verfügen. Auch die Selbstvertretung tritt nur in Kombination mit anderen Akteuren in dieser Phase des Prozesses in Erscheinung. Angehörige von Menschen mit Behinderungen werden nur in einem Fall als Beteiligte genannt.

In der Regel werden die initiierenden Beschlüsse vom höchsten Gremium einer Kommune (Stadtrat, Kreistag, etc.) gefasst. 24 der 28 untersuchten Beschlüsse sind dort beschlossen worden und nur in einem Fall ist lediglich ein Beschluss in einem Ausschuss gefasst worden. Die verwaltungsinterne Beauftragung kommt nur in ungefähr 10 % der Fälle vor. Sie ist deutlich schlechter über öffentlich einsehbare Quellen dokumentiert, so dass zu den Inhalten der Beauftragungen meist nur indirekt aus den späteren Prozessdokumenten geschlossen werden kann. Beauftragungen sind häufiger in kleineren Kommunen als Initiierung des Planungsprozesses zu finden. Insgesamt wird deutlich, dass den Planungsprozessen meist ein hoher Stellenwert beigemessen wird und sie daher in den höchsten Gremien diskutiert und beschlossen werden. Gleichzeitig wird der politische Charakter des Vorgehens auch daran deutlich, dass in der Regel mehrere Akteure zusammenarbeiten und die Initiative öffentlich tragen.

3.2 Inhalte der Beschlüsse

Wie angedeutet, sind die untersuchten Beschlüsse sehr unterschiedlich, was sich auch im **Umfang** der Texte abbildet. So schwankt dieser bei den untersuchten Beschlüssen erheblich zwischen 11 und 1038 Worten, woran unmittelbar deutlich wird, dass auch der Regelungsumfang verschieden sein muss. Allerdings bewegen sich drei Viertel der Beschlüsse zwischen 30 und 200 Wörtern und nur drei Beschlüsse sind knapper als dreißig Worte und nur zwei umfangreicher als 200.

Nur in etwas mehr als der Hälfte der Beschlüsse wird eine Aussage dazu getroffen, welche **Ebene** für die Umsetzung des Planungsprozesses **verantwortlich** ist. Hier wird in knapp einem Drittel die Verwaltungsspitze (z. B. Bürgermeister*in, Landrätin/Landrat) genannt. Etwas häufiger als einzelne Dezernate oder die gebildeten Steuerungsgremien (jeweils zwei Nennungen) werden Beauftragte für Menschen mit Behinderungen (drei Nennungen) als verantwortlich im Beschluss benannt.

Für die Bearbeitung des Planungsauftrags wird in vielen Beschlüssen die **Bildung von Gremien** vorgegeben, die teilweise stärker einen Fokus auf die Leitung des Planungsprozesses und teilweise mehr auf die Beteiligung unterschiedlicher Akteure legen. So sollen nach dem Beschluss beispielsweise Arbeitsgruppen gebildet werden, in denen Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfe von Menschen mit Behinderungen, der Beirat von Menschen mit Behinderungen, spezifische Vereine, Fraktionen, die Verwaltung und interessierte Bürger*innen vertreten sind. Andere legen fest, dass Menschen mit Behinderungen ihre Expertise einbringen sollen und gründen mit dem Beschluss ein entsprechendes beratendes Gremium. Es gibt aber auch Festlegungen, die sich nur auf den Zusammenschluss von verwaltungsinternen Gremien beziehen, in denen ämter- und dezernatsübergreifende Planungsgruppen gebildet werden sollen.

Die überwiegende Anzahl der Beschlüsse benennt, dass eine **Beteiligung von Menschen mit Behinderungen** im weiteren Planungsprozess stattfinden soll und meist auch, wie dies gewährleistet wird. Am häufigsten (acht Beschlüsse) ist dies durch die Mitarbeit in der Steuerungsgruppe sicherzustellen oder die Verwaltung wird allgemein aufgefordert, die Beteiligung sicherzustellen (sieben Beschlüsse), aber es bleibt offen, wodurch dies geschieht. Die Mitwirkung bei Veranstaltungen (vier Beschlüsse), die Öffnung von nicht für den Planungsprozess eingerichteten Gremien oder auch die Adressierung von Menschen mit Behinderungen bei Befragungen (ein Beschluss) waren weitere Wege, um Menschen mit Behinderungen im Planungsprozess zu beteiligen.

Es fällt auf, dass alle vier Beschlüsse, die nicht regeln, wer zu beteiligen ist, ausschließlich aus Kreisen oder kreisangehörigen Kommunen stammen. In zwei Beschlüssen wird der Frage der Beteiligung auffallend breiter Raum gegeben und es werden jeweils drei Wege der Beteiligung schon im Beschluss benannt.

In ungefähr einem Drittel der untersuchten Beschlüsse werden auch explizit **Themen der Planung** genannt. In aller Regel werden hier zwischen vier und acht Themen erwähnt und so spezifische Aspekte besonders hervorgehoben. Allerdings wird auch an dieser Stelle deutlich, dass die Beschlüsse die konkreten Diskussionen vor Ort abbilden und so gibt es je einen Beschluss in dem elf, bzw. 17 verschiedene Themen für die Planung zur Umsetzung der UN-BRK vor Ort benannt werden. Dies zeigt auch, dass die Phasen vor dem Beschluss unterschiedlich intensiv für Festlegungen genutzt werden und ortsspezifische Besonderheiten aufgegriffen werden.

Zwei Drittel der untersuchten Beschlüsse enthalten keine **Aussagen zum zeitlichen Horizont** der Planung. Werden zeitliche Vorgaben gemacht, dann soll die Umsetzung meist in einem Zeitraum von maximal einem Jahr erfolgen (fünf Nennungen) oder aber nach zwei Jahren abgeschlossen sein (drei Nennungen). Längere Zeiträume, die sich in den untersuchten Prozessen durchaus ergeben, sind aber in keinem Fall im Beschluss als beabsichtigter Planungshorizont dokumentiert.

Ähnlich wie bei den zeitlichen Festlegungen werden auch nicht durchgängig **Festlegungen der Ressourcen** erwähnt. Nur weniger als die Hälfte der Beschlüsse enthalten diesbezügliche Ausführungen. Als Ressourcen werden, mit abnehmender Häufigkeit, das Einbringen von zeitlichem Engagement von Personen in der Verwaltung, die Nutzung externer Mittel (Fördermittel, Zusammenarbeit mit Wohlfahrtsverbänden) und die grobe Benennung der eingeplanten finanziellen Mittel erwähnt.

Die inhaltliche Analyse der Beschlüsse verdeutlicht, dass die kommunalen Beschlüsse sehr unterschiedlich sind und den jeweiligen kommunalen Diskussionen folgen. Es wird auch erkennbar, dass nur zum Teil die basalen Rahmenbedingungen der Planungsprozesse abgesteckt werden, um in einem klar umrissenen Zeitraum mit den notwendigen Ressourcen partizipativ und transparent die Planung zu erarbeiten. Dadurch stehen die eher grob skizzierten Inhalte in einem Spannungsverhältnis zu den Begründungen, die den Stellenwert der Aktivitäten herausstellen.

3.3 Einordnung der Beschlüsse anhand von Kriterien

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte (im Folgende: Monitoring-Stelle UN-BRK) veröffentlichte früh nach der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention in einem Aufsatz sieben Kriterien, die für eine wirksame und nachhaltige Umsetzung wichtig erschienen (Palleit 2010). Teilweise wurde dabei auf spezifische Forderungen der UN-BRK Bezug genommen (z. B. bei der Partizipation und dem umfassenden Ansatz) und darüber hinaus auf Erfahrungen aus der Implementierung anderer Menschenrechtsdokumente verwiesen. Diese Kriterien können hilfreich bei der Analyse der Beschlüsse sein, um aufzuzeigen, inwieweit die primäre Ausrichtung eines Planungsprozesses den Empfehlungen der Monitoring-Stelle UN-BRK entspricht. Wie oben bereits ausgeführt, sind Beschlusstexte in der Regel knapp formuliert und sie skizzieren Vorhaben eher, als dass sie detailliert ein Vorgehen schildern. Gleichzeitig geben kommunale Beschlüsse aber auch einen Kompromiss zwischen den (politischen) Akteuren eines Gemeinwesens wieder und zeigen auf, welche Aspekte von so großer Bedeutung sind, dass sie explizit Erwähnung finden. Für die Analyse wurde daher auch bereits eine sehr knappe Erwähnung als Hinweis wahrgenommen, dass ein bestimmtes Kriterium erfüllt ist. Auch wenn die Erwähnung in einem Beschluss nicht bedeutet, dass im weiteren Planungsprozess das Kriterium auch umfassend beachtet wird, so kann sie doch als Hinweis gesehen werden, dass dieser Aspekt beachtet wird. Im Folgenden werden die Kriterien knapp benannt und erläutert, wann diese im Rahmen dieser Analyse als erfüllt angesehen wurden:

1. Rückbindung an Konvention: Es wird die UN-BRK erwähnt.
2. Gesamtverantwortlichkeit: Es werden auch Planungen auf anderen Ebenen (z. B. des übergeordneten Kreises, des Bundes oder Landes) oder von anderen Organisationen erwähnt.
3. Partizipation: Erwähnung von Menschen mit Behinderungen als Beteiligte
4. Bestandsaufnahme: Erwähnung von Analysemaßnahmen.
5. Umfassender Ansatz: Erwähnung der Relevanz der UN-BRK bzw. von Inklusion in allen Lebensbereichen (Trotzdem ist ein Fokus der Planung möglich.).
6. Klarheit und Überprüfbarkeit: Erwähnung von mess-, bzw. beschreibbaren Zielen und Transparenz im Vorgehen.
7. Überprüfungsmechanismen und Fortentwicklung: Monitoring, Evaluation oder Fortschreibung der Planung werden als Ziel erwähnt.

Betrachtet man die untersuchten Beschlüsse nach diesen Kriterien zusammenfassend, so werden im Schnitt etwas mehr als drei Kriterien pro Beschluss (3,4) erfüllt, wobei minimale Schwellen für das Vorliegen eines Kriteriums gewählt wurden.

Die Verteilung der Ergebnisse wird in der folgenden Abbildung veranschaulicht:

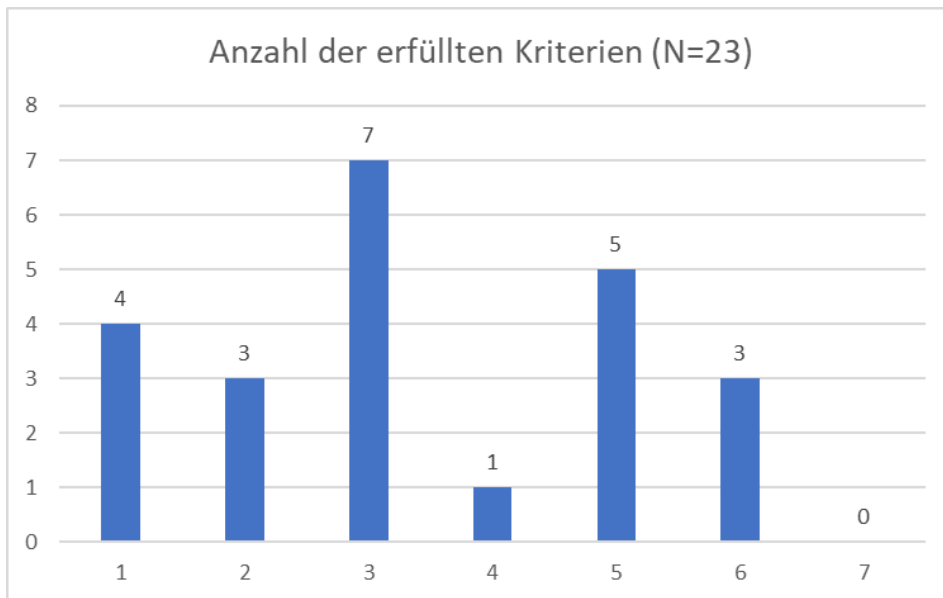


Abbildung 2: Anzahl der erfüllten Kriterien für nachhaltige und wirksame Aktionspläne

Es wird deutlich, dass knapp zwei Drittel der untersuchten Beschlüsse zwischen einem und drei Kriterien genügen und ungefähr ein weiteres Drittel fünf bzw. sechs der Kriterien berücksichtigt. Keiner der untersuchten Beschlüsse spricht alle Kriterien an.

Prüft man umgekehrt, welche Kriterien besonders häufig in den Beschlüssen angesprochen wurden, so ist erkennbar, dass die UN-BRK am häufigsten als Bezugspunkt angesprochen wird. Ungefähr drei Viertel der Beschlüsse stellen einen solchen Bezug im Text her, was bei Planungsprozessen zur Umsetzung der UN-BRK in der jeweiligen Kommune auch naheliegend ist. Auch Regelungen zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen werden mit einem Wert von zwei Dritteln der Beschlüsse noch vergleichsweise häufig angesprochen. Bezüge auf andere Planungsvorhaben, beispielsweise von Kreisen, dem Land oder dem Bund (Gesamtverantwortlichkeit) werden noch von ungefähr der Hälfte berücksichtigt. Aussagen dazu, dass eine Analyse der Ausgangssituation oder auch ein Bezug auf alle Lebensbereiche (umfassender Ansatz) notwendig ist, um die UN-BRK umzusetzen, sind aber schon in deutlich weniger als der Hälfte der Beschlüsse zu erkennen. Diejenigen Kriterien, die von der Perspektive der Initiierung einer Planung zeitlich noch am weitesten entfernt sind (Klarheit/Überprüfbarkeit und Fortentwicklung) werden auch am seltensten angesprochen. Dies ist mit Blick auf den zeitlichen Verlauf nachvollziehbar, doch es erscheint sinnvoll, diese Festlegungen bereits von Beginn an zu treffen.

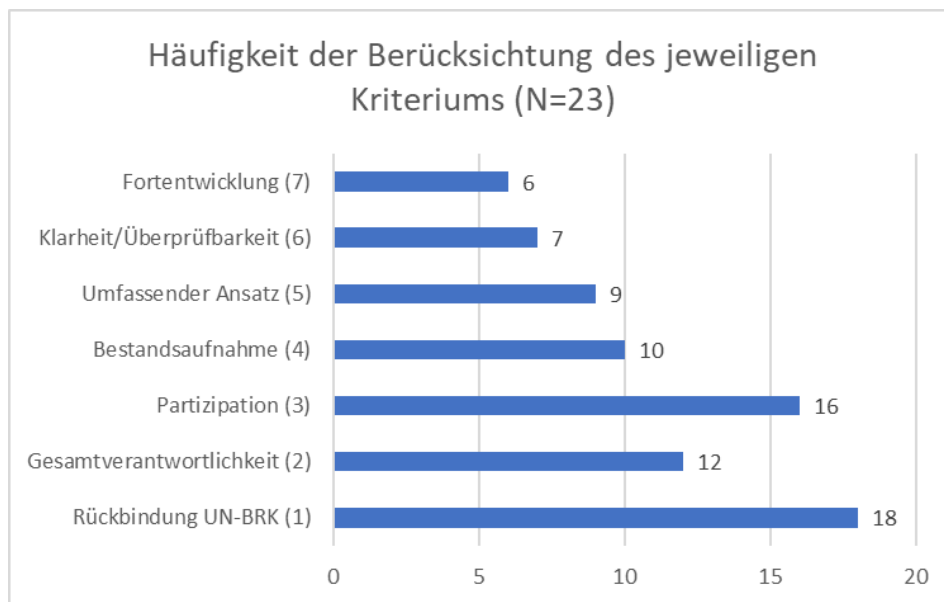


Abbildung 3: Häufigkeit der erfüllten Kriterien für nachhaltige und wirksame Aktionspläne

Der Vergleich der Inhalte der Beschlüsse mit den Kriterien für die Umsetzung der UN-BRK (Palleit 2010) verdeutlicht, dass nur ein Teil der Handlungsprinzipien zu Beginn der Planung mit bedacht wird. Keiner der untersuchten Beschlüsse hat alle sieben Kriterien berücksichtigt. Fehlende Festlegungen im Verlauf eines Planungsprozesses noch einzuspeisen ist meist deutlich schwieriger. Fehlen beispielsweise Regelungen zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen, dann fehlt auch ihre Expertise in der weiteren Planung, um auf solche Leerstellen aufmerksam zu machen.

Beschlüsse

- Planungsprozesse werden meist durch Beschlüsse des höchsten kommunalen Gremiums politisch legitimiert.
- Beschlüsse kommen in der Regel durch die Kooperation von unterschiedlichen Akteuren zustande, so dass es sich empfiehlt, Koalitionen zu bilden.
- Beschlüsse markieren den Beginn konkreter Planungen.
- Beschlüsse unterscheiden sich in Form und Inhalt erheblich. Während einige detaillierte Vorgaben zu Verantwortung, Ressourcen und Zeitrahmen enthalten, sind andere sehr vage formuliert.
- Nur ein Teil der Beschlüsse regelt die notwendigen Inhalte für einen Planungsprozess verbindlich und nachvollziehbar (Verantwortlichkeiten, Ressourcen und zeitlicher Rahmen).
- Voraussetzungen für eine menschenrechtskonforme Umsetzung (Partizipation von Menschen mit Behinderungen) werden teilweise nicht verbindlich hergestellt.

4. Planwerkanalysen

Planwerke stellen das Herzstück von systematischen Aktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention dar. Sie sind kein verpflichtendes Instrument für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015, Ziffer 8b) empfiehlt, „dass die Bundesregierung, alle Landesregierungen und Kommunalverwaltungen übergreifende menschenrechtsbasierte Aktionspläne aufstellen, die von einem klaren Behinderungsbegriff ausgehen und in denen sie angemessene Maßnahmen zur Förderung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Rechte festlegen sowie Ziele und Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens“.

Aussagen zum Planwerk waren bereits Gegenstand der bundesweiten Internetrecherche zu Planungsprozessen (Bertelmann 2024, S. 62 ff.). Hier konnte als Ergebnis festgehalten werden, dass die Planwerke in der Bezeichnung, in der Form und im Inhalt große Unterschiede aufweisen. In der vertiefenden Untersuchung zu Planungsprozessen wurde die Auseinandersetzung mit den Planwerken erweitert. Sie wurden daraufhin untersucht,

- ob in Vorworten politischer Rückhalt und treibende Kräfte für den Prozess erkennbar werden,
- ob Hinweise auf das Agendasetting erkennbar werden,
- welche Aussagen zur Hauptverantwortung getroffen werden,
- wie sich der Bezug auf die UN-Behindertenrechtskonvention darstellt,
- wie das Planwerk gestaltet ist,
- wie die Auswahl der Handlungsfelder begründet wird und
- welche Formen der Partizipation dokumentiert werden.

Die Analyse umfasst quantitative Aussagen und zusammenfassende Einschätzungen der Mitarbeiter*innen des Forschungsteams. Zahlreiche Bestandteile der Planwerkanalysen werden in den Abschnitten zu den einzelnen Arbeitsschritten im Planungszyklus aufgegriffen. Im Folgenden werden daher lediglich Aspekte von übergreifender Bedeutung behandelt.

4.1 Politischer Rückhalt in Vor- oder Grußworten

Vor- oder Grußworte in Planwerken geben der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention politischen und fachlichen Rückhalt und ordnen das Planungsgeschehen in die Kommunalpolitik und das Verwaltungshandeln ein (Monitoring-Stelle 2019, S. 2). Sie machen deutlich, wie sich für die Umsetzung bedeutsame Akteure in der Kommune zu dem Vorhaben positionieren. Die Implementation der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene stellt eine Innovation dar (Kempf 2024), deren Erfolg maßgeblich von Promotoren abhängig ist (a.a.O., S. 196). Die Vor- oder Grußworte werden insbesondere von ‚Machtpromotoren‘ beigesteuert, die in der politischen Verantwortung für den Prozess stehen. Als ‚Fachpromotoren‘ kommen auch Beauftragte oder andere Vertreter*innen der Interessen von Menschen mit Behinderungen zu Wort.

Im Sample gibt es in etwa drei Vierteln der Planwerke Vorworte. Zumeist enthalten die Planwerke zwei Vorworte. Das erste Vorwort stammt in der Regel von der politischen Spitze, also von (Ober)Bürgermeister*innen oder Landrät*innen, aber auch von Dezernent*innen. Teilweise handelt es sich um gemeinsame Vorworte. Im Vordergrund steht zumeist der Dank für die geleistete Arbeit. Es wird betont,

dass es sich um einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Umsetzung der Konvention handelt. Dabei wird häufig auf eine lange Dauer der Umsetzung, die gesamtgesellschaftliche Verantwortung und die begrenzten Möglichkeiten der Kommunen hingewiesen. Nur selten wird die Verpflichtung der Kommune zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention angesprochen und es wird eher eine vage Identifikation mit dem Ziel der Inklusion zum Ausdruck gebracht. Ein deutlicherer Bezug zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention wird häufig in Vorworten von Beauftragten und anderen Interessenvertreter*innen hergestellt. Sofern Vorworte vorhanden sind, wird in fast allen Planwerken in mindestens einem Bezug auf die UN-Behindertenrechtskonvention genommen.

4.2 Menschenrechtlicher Ansatz

Alle Planwerke beziehen sich auf die UN-Behindertenrechtskonvention. Allerdings ist eine Auseinandersetzung mit den normativen Vorgaben der Konvention nur bedingt erkennbar. Im Kontext der Analyse von Landesaktionsplänen nutzt die Monitoring-Stelle UN-BRK das Kriterium der menschenrechtlichen Zielsetzung: „Diese schließt beispielsweise das Bekenntnis zu den Menschenrechten, einen menschenrechtlichen Ansatz sowie das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung der UN-BRK ein. Zudem sollten menschenrechtliche Prinzipien wie Transparenz, Nichtdiskriminierung und Partizipation berücksichtigt werden“ (Aichele u.a. 2020, S. 24). Bei der hier vorliegenden Planwerkanalyse wurde anhand von drei Indikatoren eingeschätzt, ob in dem Planwerk ein menschenrechtlicher Ansatz erkennbar ist.

1. *Es wird über die Erwähnung des Verständnisses von Behinderungen hinaus eine Abkehr von defizitären Sichtweisen von Behinderungen deutlich.* Dies wird von den Mitgliedern des Forschungsteams, die die Planwerkanalyse durchgeführt haben, in neun Fällen verneint und in 18 Fällen bejaht. In zwei Fällen war eine Einschätzung nicht möglich. Es werden die folgenden Gründe für die Einschätzung genannt:

- **Indikator trifft nicht zu:** In einigen Plänen ist eine Auseinandersetzung mit dem Behinderungsverständnis der Konvention nicht aufgegriffen und es ist auch keine Abkehr von einer defizitären Sichtweise erkennbar. In anderen Plänen werden Barrieren als Folgen von Beeinträchtigungen dargestellt. Weitere Gründe für das Nichtzutreffen des Indikators sind Aussagen, die auf den Erhalt von Sondereinrichtungen zielen. In anderen Planwerken wird ein Inklusionsverständnis genutzt, das nicht an die Konvention zurückgebunden ist.
- **Indikator trifft zu:** In solchen Plänen wird das Behinderungsverständnis dargelegt und in seiner Bedeutung für die Planung und die Maßnahmen deutlich gemacht. Die Auseinandersetzung wird besonders deutlich in der Kritik von Sonderwelten für Menschen mit Behinderungen, die für das genutzte Verständnis von Inklusion grundlegend ist. In zahlreichen Plänen wird eine Abkehr von einem defizitären Verständnis von Behinderungen in Maßnahmen deutlich.

2. *Die Achtung des Rechts auf Selbstbestimmung ist erkennbar.* Dies wird von den Mitgliedern des Forschungsteams, die die Planwerkanalyse durchgeführt haben, in neun Fällen verneint und in 20 Fällen bejaht. In einem Fall war eine

Einschätzung nicht möglich. Es werden die folgenden Gründe für die Einschätzung genannt:

- **Indikator trifft nicht zu:** Auch hier gilt ähnlich wie im Hinblick auf den ersten Indikator, dass ein Bezug zur Konvention über eine Erwähnung hinaus nicht hergestellt wird oder der Begriff der Selbstbestimmung nicht vorkommt. Es lassen sich Widersprüchlichkeiten zwischen einer Orientierung an Selbstbestimmung und dem Festhalten an Sonderwelten erkennen. Es finden sich keine Maßnahmen, die auf die Verbesserung der Möglichkeiten zur Selbstbestimmung zielen.
- **Indikator trifft zu:** In solchen Plänen wird das Verständnis von Selbstbestimmung beispielsweise im Leitbild dargelegt oder die Verbesserung von Selbstbestimmungsmöglichkeiten als Ziel genannt. Dazu zählt auch, dass das Konzept der ‚Assistenz‘ von dem der ‚Betreuung‘ abgegrenzt und eine personenzentrierte Planung von Hilfen angestrebt wird. In den Plänen finden sich Maßnahmen, die auf die Verbesserung eines selbstbestimmten Lebens zielen. Es ist allerdings anzumerken, dass häufig intensiv nach Hinweisen auf die Verbesserung der Selbstbestimmung gesucht werden musste. Das Thema Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen bildet selten einen Schwerpunkt im Planwerk.

3. *Die Förderung der gleichberechtigten Teilhabe (vor allem im Bereich der politischen Beteiligung) ist Anliegen im Planungsprozess.* Dies wird von den Mitgliedern des Forschungsteams, die die Planwerkanalyse durchgeführt haben, in fünf Fällen verneint und in allen anderen Fällen bejaht. Dieser Indikator trifft also am häufigsten zu. Es werden die folgenden Gründe für die Einschätzung genannt:

- **Indikator trifft nicht zu:** Hier werden zwar teilweise Möglichkeiten der Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen angesprochen, aber die Beteiligung im Planungsprozess und die Verbesserung von Beteiligungsmöglichkeiten durch Maßnahmen wird im Planwerk nicht dargestellt.
- **Indikator trifft zu:** Hier sind häufig mit Bezug auf Artikel 29 der Konvention Maßnahmen zur Verbesserung der politischen Partizipation genannt. In der Darstellung des Planungsprozesses ist eine partizipative Gestaltung erkennbar. In zwei Planwerken ist erkennbar, dass im ersten Planungsprozess Möglichkeiten der Partizipation nicht gegeben waren, diese aber aufgrund von Kritik in der Fortschreibung verbessert wurden.

In drei Fällen wurde keiner der Indikatoren als zutreffend angesehen, in acht Fällen hingegen alle. Die Analyse verdeutlicht eine große Bandbreite der Planwerke. Während einige Planwerke keine oder nur eine rudimentäre Menschenrechtsorientierung aufweisen, ist die Auseinandersetzung mit dem Schutz der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in anderen Plänen bereits stark ausgeprägt. Der Befund bestätigt die Auswertungen in der bundesweiten Recherche, dass zahlreiche Planungsprozesse eher allgemein auf Inklusion zielen, aber eine Auseinandersetzung mit den Vorgaben der Konvention vermissen lassen.

4.3 Auswahl der Handlungsfelder in den Planwerken

In der Recherche zur Verbreitung systematischer Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen konnten anhand der Überschriften der Abschnitte zu den Handlungsfeldern 36 Themen identifiziert

werden, die in jeweils ersten Planwerken bearbeitet werden (Bertelmann u.a. 2024, S. 67 ff.). Im Zusammenhang der Analyse von Landesaktionsplänen empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-BRK „einen klaren Umgang mit dem eigenen Anspruch – Vollständigkeitsanspruch oder Schwerpunkt-/ Fokusansatz“ (Aichele u.a. 2020, S. 26). Bei der Entscheidung für den Fokusansatz ist eine Begründung der Auswahl von Themenfeldern notwendig und die Bereitschaft, den Themenkreis in der weiteren Planung zu erweitern.

Da in keinem Planwerk alle möglichen Themen bearbeitet werden, wurde in der vertiefenden Analyse geprüft, ob Begründungen für die Auswahl genannt werden und ob vorgesehen ist, im weiteren Prozess auch andere Themen zu bearbeiten.

Begründungen für die Auswahl konnten in 16 der 29 ausgewerteten Planwerke gefunden werden. Folgende Begründungen werden angegeben:

- Die Handlungsfelder umfassen Themen, in denen die Kommune selbst entscheiden kann.
- Die Handlungsfelder orientieren sich an der Verwaltungsgliederung.
- Es wurde im Vorfeld entschieden, einen oder mehrere Schwerpunkte mit Priorität zu bearbeiten. Dies wird dann teilweise auch in den Planungsbeschluss aufgenommen. In einigen Fällen verbindet sich dies mit der Absicht, in späteren Planungsphasen weitere Themen aufzunehmen.
- Die Gliederung folgt Aktionsplänen auf anderen politischen Ebenen (Kreis, Land oder Bund). Dies ist auch in Aktionsplänen erkennbar, die keine Begründung für die Auswahl angeben.

Die Begründungen zeigen, dass die Auswahl der Themen teilweise fachlich und konzeptionell begründet werden, häufiger jedoch pragmatischen und organisatorischen Überlegungen folgen.

Die Absicht, zukünftig weitere Themen in die Planung einzubeziehen, ist in neun der untersuchten Planungsprozesse entweder in der Fortschreibung erkennbar oder explizit genannt.

4.4 Die Gestaltung der Planwerke

Im Sinne der Transparenz und der Zugänglichkeit für Alle kommt der Gestaltung der Planwerke eine wichtige Bedeutung zu. Als Ergebnis der Recherche zu den Planungsprozessen wurde bereits als Problemanzeige festgehalten, dass nur wenige Planwerke barrierefrei für unterschiedliche Gruppen von Menschen mit Beeinträchtigungen vorliegen (Bertelmann u.a. 2024, S. 69).

In der Planwerkanalyse wurde eingeschätzt, welche Zielgruppe das Planwerk adressiert. Acht der untersuchten Planwerke haben den Charakter einer Verwaltungsvorlage und sind daher eher formal gestaltet. Die anderen adressieren die allgemeine Öffentlichkeit und/oder die Fachöffentlichkeit. Sie sind in einigen Fällen mit einfachen Mitteln in anderen aufwändig mit Fotos und einem aufwändigen Layout erstellt worden. In vielen Plänen ist erkennbar, dass vor allem umfassende Maßnahmenpläne die Lesbarkeit und Verständlichkeit erschweren. Sie sind häufig in tabellarischer Form gestaltet. Hier gibt es ein Spannungsverhältnis zwischen Formulierungen, die für die in der Umsetzung verantwortlichen Stellen konkret und präzise sind und einer allgemeinen Verständlichkeit.

4.5 Einschätzungen zu den Planwerken in den Expert*inneninterviews

Die Thematisierung der Planwerke in den Expert*inneninterviews zeigt, dass auch hier häufig Schwächen gesehen werden. Es kam oft zu Spannungen zwischen den Ideen der Planungsgruppen und dem, was aus Sicht der Verwaltung im Zuständigkeitsbereich umgesetzt werden kann. Man habe dann vielfach nur dokumentiert, was vorgeschlagen worden sei. Häufig ist bei den Maßnahmen aus den Planwerken eine erhebliche Nacharbeit erforderlich, um diese im Umsetzungsprozess zu operationalisieren.

Aus Sicht der interviewten Selbstvertreter*innen wird die mangelnde Transparenz bei der Erarbeitung der Endfassung und bei der Planung der Umsetzung kritisiert. Häufig erscheint nicht klar, welche Zuständigkeiten für die Umsetzung von bestimmten Maßnahmen bestehen und eine Vermittlung zwischen den Überlegungen in den Arbeitsgruppen und der Endfassung im Bericht findet nicht statt.

In einigen Fällen wird auch eine Unzufriedenheit mit der Abbildung des Planungsprozesses und der Veröffentlichung des Planwerks im Internet deutlich. Es wird kritisch gesehen, ob mit dem Planwerke außerhalb der Verwaltung gearbeitet werden kann und, wie Menschen, die nicht intensiv im Prozess mitarbeiten, angesprochen werden können.

Interviewpartner*innen aus Gebietskörperschaften, in denen bereits eine Fortschreibung erfolgt ist, sehen die Erarbeitung des Planwerks als Lernprozess. Es stellt sich die Frage, wie die Struktur des Planungsprozesses so abgebildet werden kann, dass für alle transparent ist, wie es zu Maßnahmen kommt und auf welche Weise man sich beteiligen kann. Zugleich müssen die Maßnahmen so detailliert und überprüfbar verfasst sein, dass sie von den zuständigen Stellen umgesetzt werden können und ihre Umsetzung überprüft werden kann. Als Herausforderung wird auch angesehen, die Maßnahmen so zeitnah anzupassen, dass die dafür notwendigen Ressourcen in Haushaltsverhandlungen eingebracht werden können.

Planwerke

- **Planwerke sind das Herzstück von systematischen Aktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.**
- **Die Erstellung eines Planwerks ist vor allem für Planungsverantwortliche eine herausfordernde Aufgabe.**
- **Politischer Rückhalt für die Planung wird in drei Viertel der Planwerke durch Vor- oder Grußworte aus der Politik zum Ausdruck gebracht. Nicht durchgängig wird darin die Umsetzungsverpflichtung und der Umsetzungswille deutlich.**
- **Alle Planwerke beziehen sich auf die UN-Behindertenrechtskonvention. Der menschenrechtliche Ansatz wird jedoch häufig nicht erkennbar angewendet.**
- **Viele Planwerke sind nicht barrierefrei zugänglich und nutzbar.**

5. Agendasetting und Initiierung der Planung

Die ersten beiden Phasen des idealtypischen Planungsablaufs sind davon gekennzeichnet, dass sich ein Thema, in diesem Fall die planerische Umsetzung der UN-BRK auf kommunaler Ebene, im allgemeinen „Themen-Rauschen“ (Fürst 2008, 49) soweit durchsetzt, dass es bearbeitet wird. Während es in der Phase des Agendasettings darum geht, dass bei den relevanten Akteuren Aufmerksamkeit erzeugt wird, ist die Phase der Initiierung davon gekennzeichnet, dass diese Ideen zielgerichtet strukturiert werden und die planvolle Bearbeitung des Themas begonnen wird. In der Analyse ist diese Unterscheidung an vielen Stellen sinnvoll aber in der kommunalpolitischen Praxis gehen gerade diese beiden Phasen ineinander über. Teilweise dauert es auch einige Zeit, bis sich die Akteure so zusammengefunden haben, dass klar ist wie das Thema vor Ort genau bearbeitet werden soll und welche Akteure wann wie zu beteiligen sind.

Wie im ersten Zwischenbericht des Projektes geschildert (vgl. Bertelmann u.a. 2024, 37-42) konnte durch die Analyse der onlineverfügbaren Dokumente ein guter Überblick über die beteiligten Akteure und die Unterschiede zwischen den Arten der Gebietskörperschaften in den frühen Phasen der Prozesse gewonnen werden. Die Schilderungen sind aber meist knapp und berichten eher von den Ergebnissen als von den Dynamiken auf dem Weg zum schließlich vereinbarten Vorgehen.

In der Planwerkanalyse wurde deutlich, dass diese zumeist nicht auf das Agendasetting und die Initiierung eingehen. In einem Drittel der ausgewerteten Pläne finden sich Hinweise in den Vorworten oder in einleitenden Texten. Bei den Erwähnungen handelt sich zumeist um ein Narrativ, das im Planungsprozess kommuniziert wird. Am häufigsten (sieben Fälle) wird der Beirat, eine Selbst- oder Interessenvertretung oder die beauftragte Person als bedeutsam für das Agendasetting erwähnt. Teilweise wird das Agendasetting auch mit der Konstitution von Gremien oder der Berufung von Beauftragten in Verbindung gebracht. In manchen Plänen wird auf die bestehende Tradition einer aktiven Politik für und mit Menschen mit Behinderungen verwiesen, die den Einstieg in die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention erklärt. Zweimal werden Initiativen des Landes bzw. ein Förderprogramm erwähnt, in einem Fall wird auch die Orientierung am Kreis als Impuls genannt. In einem Fall gab laut dem Planwerk eine Veranstaltung den Startschuss.

Um die Dynamiken hin zum Beschluss und zum Vorgehen genauer zu erfassen, bieten sich eher andere methodische Herangehensweisen an. In den geführten Interviews wurde daher genauer erhoben, an welche aus ihrer Sicht wichtigen Aspekte sich die Befragten bei den Anfängen der Planungsprozesse erinnern. Im Folgenden werden zunächst die am Prozessbeginn als wichtig wahrgenommenen Akteure beschrieben und aufgezeigt, wie sie jeweils die Vorbereitungsphase einer Planung beeinflussen. Anschließend werden wiederkehrend geschilderte Herausforderungen sowie die Einschätzung des politischen Rückhalts dargestellt. Zum Schluss des Abschnitts werden Aspekte vertieft, die aus Sicht der Interviewten in ihrer Kommune als Gelingensbedingungen gewirkt haben. Diese verdeutlichen, wie meist verschiedene Strukturen und Erfahrungen vor Ort komplex zusammengewirkt haben und dass diese Phase teilweise länger dauerte als zunächst erwartet.

5.1 Akteure des Agendasettings und der Initiierung

Beiräte und Zusammenschlüsse der Selbsthilfe

Am häufigsten werden als Akteure in dieser frühen Phase Beiräte für Menschen mit Behinderungen genannt (15 von 29 Prozessen). Bei ihnen handelt es sich um Gremien, die in Kommunen durch Satzungen genau strukturiert geregelt sind und die Interessen von Menschen mit Behinderungen vertreten. In einigen Bundesländern gibt es dafür Vorgaben in den Behindertengleichstellungsgesetzen. Informationen dazu finden sich in den Länderfactsheets auf dem Internetportal zum Projekt auf den Seiten des DIMR. Auch bei selbstorganisierten Zusammenschlüssen vor allem im Kontext der Selbsthilfe (Erwähnung bei acht Prozessen) arbeiten mehrere Gruppen von Menschen mit Behinderungen kollektiv zusammen, allerdings ist hier häufig die Zusammensetzung stärker von der kommunalen Selbsthilfe bestimmt und die Gruppe der Verwaltung und Politik ist eher ein Partner der Zusammenarbeit als Teil der Gruppe (vgl. LAG 2021, 117 ff.). Beiden Arten von Gruppen ist gemeinsam, dass sie die Interessen der Menschen mit Behinderungen als Gruppe in ihrem jeweiligen Gemeinwesen vertreten, weshalb sie hier auch zusammen dargestellt werden, auch wenn sich die genaue Zusammensetzung und die Organisationsstruktur vor Ort unterscheiden.

In der Auswertung der Leitfadeninterviews fällt auf, dass das Vorhandensein einer solchen Partizipationsstruktur vor Ort als eine entscheidende Gelingensbedingung für die Aufnahme von systematischen Planungsaktivitäten angesehen wird. Die als etabliert geltenden Partizipationsstrukturen konnten das Thema in die kommunalpolitische Diskussion einbringen, Forderungen stellen und wichtige Vorbereitungsarbeit leisten. Je nach kommunaler Struktur werden hier unterschiedliche Konstellationen der Zusammenarbeit betont, wobei auffällt, dass bei den Beiräten, den Zusammenschlüssen der Selbsthilfe und den Beauftragten eine größere Anzahl von Akteuren genannt wird als beispielsweise bei der Verwaltung oder der Kommunalpolitik. Die Zusammenarbeit von Beiräten und Beauftragten wird häufig genannt und meist auch als wechselseitig unterstützend geschildert. In drei der untersuchten Fälle wurde mit Hinweis auf die ratifizierte UN-BRK auch erst ein Beirat gegründet, der dann die Durchführung systematischer Planungsaktivitäten vorantrieb. Seltener wird die Zusammenarbeit mit der Verwaltung angesprochen, was aber auch daran liegen kann, dass sie häufig auch Teil des Beirats sind.

Bei den Zusammenschlüssen der Selbsthilfe wird von keinen Neugründungen berichtet und stattdessen meist die langjährig bestehende und intensiv vernetzte Selbsthilfeszene hervorgehoben. Teilweise wird die Abgrenzung zur Verwaltung betont und in anderen Kommunen die Tradition der guten Zusammenarbeit und Vernetzung auch in die politischen Parteien hinein. Hier zeigen sich unterschiedlich gewachsene Strukturen, die zu verschiedenen Formen der Zusammenarbeit geführt haben. Insgesamt wird bei beiden Partizipationsformen deutlich, dass die geschilderte Überzeugungs- und Vorfeldarbeit vor einem Planungsprozess umfangreich ist. Gleichzeitig stellen sie eindeutig einen fördernden Faktor für die Aufnahme systematischer Planungsaktivitäten dar. Durch die Partizipationsgremien konnten Vernetzungsstrukturen genutzt werden und es gab Personen, die das Anliegen in die Verwaltung und kommunalpolitischen Gremien getragen haben.

Beauftragte für die Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen

Bei den Beauftragten unterscheiden sich die mit der Stelle verbundenen Ressourcen und die genaue Einbindung (z.B. hauptamtlich vs. ehrenamtlich) erheblich (vgl.

LAG 2021, 137 ff.). Für den Beginn der hier untersuchten Planungsprozesse haben sie einen ganz ähnlichen fördernden Effekt wie Beiräte und Zusammenschlüsse der Selbsthilfe. Auch sie haben teilweise als erste den Impuls der UN-BRK vor Ort aufgegriffen, oder geholfen, die Bemühungen von Einzelpersonen vor Ort systematisch zu bündeln. Sie werden ebenso häufig wie die Beiräte als wichtige Akteure in dieser Phase in den Interviews genannt (15 Prozesse). Unterschiede werden aber deutlich, wenn man auf die weitere Einbindung in die Prozesse schaut, was in den weiteren Kapiteln vertiefend ausgeführt wird. In ungefähr einem Drittel dieser Prozesse werden sie als Hauptverantwortliche für den Prozess benannt, was bei Beiräten oder Zusammenschlüssen der Selbsthilfe nicht geschildert wird. Wie die hauptamtlichen Beauftragten jeweils in die Verwaltungsstruktur eingebunden sind (Stabsstelle, Zusammenarbeit mit anderen Beauftragten, etc.) ist ebenfalls sehr unterschiedlich und hat weitere Auswirkungen darauf, wie die Vorbereitungsphase der Planung gestaltet wird.

Verwaltung und kommunalpolitische Fraktionen

Jeweils in sieben Prozessen werden die Verwaltung oder kommunalpolitische Fraktionen bzw. Parteien als Akteur im Agendasetting erwähnt. Allerdings ist davon auszugehen, dass in den allermeisten untersuchten Planungsprozessen diese beiden Akteursgruppen eine Rolle gespielt haben, da ja fast durchgängig Beschlüsse in den Kommunalparlamenten verabschiedet wurden. In den Schilderungen der befragten Personen ist ihre Rolle jedoch weniger häufig erwähnt als die zuvor vorgestellten drei Akteursgruppen.

Wenn die Verwaltung Erwähnung fand, dann wurden die Sozialabteilungen am häufigsten genannt und dort auch zweimal eine spezifische Planungsabteilung. Sind solche Erwähnungen vorhanden, dann ist naheliegend, dass sie auch als Ansprechpartner für den Beginn einer systematischen Planungsaktivität fungieren. Ähnlich wie bereits bei der Analyse der Beschlusstexte ausgeführt, ist der Bezug zur Verwaltung auch in den Interviews häufig unspezifisch. Die selten ausführliche Schilderung der Aktivitäten der Verwaltung kann auch daran liegen, dass sie mehr als organisatorische Unterstützung wahrgenommen wird und nicht als Akteur, der bestimmte Themen im Diskurs aufsetzt.

Dies ist etwas häufiger bei den Fraktionen der Fall, die zumindest in Einzelfällen mit Initiativen zur Aufnahme von Planungen starten. Auch hier überwiegen die Schilderungen, in denen entweder Beiräte und Beauftragte auf die Fraktionen zugehen, um dann gemeinsam Anträge zu formulieren. Wie oben bereits erwähnt, wird mehrfach die Tradition der guten Zusammenarbeit bei behindertenpolitischen Themen erwähnt, nach der es eine gute Vernetzung der Selbsthilfeszene oder des Beirats mit Politik und Verwaltung gibt. Jeweils Einzelfälle sind die Schilderungen, in denen der Beschluss zur Aufnahme der Planungen nur aus der Politik und Verwaltung kam, ohne dass Menschen mit Behinderungen involviert waren. Gleiches gilt für Prozesse in denen die Aufnahme von Planungen zum (offenen) politischen Streitfall wurde. Wie im Abschnitt zu den Herausforderungen weiter ausgeführt wird, zeigt sich Widerstand gegen solche Initiativen eher verdeckt und subtil.

Weitere Akteure

Seltener werden **Anbieter von Unterstützungsdiensten** für Menschen mit Behinderungen als initiierend bei Planungsprozessen benannt. In einem Beispiel ging ein großer Träger auf die Kommunen im Landkreis zu und bot ihnen die

Zusammenarbeit im Rahmen eines zeitlich begrenzten Projektes an. Die untersuchte Kommune nahm an diesem extern geförderten Projekt teil, allerdings war vor allem für den Beginn des Prozesses der Einfluss des Unterstützungsdienstes prägend. Die Initiative und der Planungsprozess wurden dann von anderen Akteuren weitergetragen. In einem zweiten Fall wurde die Zusammenarbeit auch im Rahmen eines Projektes gefördert, das ebenfalls von einem externen Partner finanziert wurde. Hier war die Kommunalpolitik allerdings im gesamten Verlauf der Planerstellung nur wenig involviert. So war sie beispielsweise kein Teil der Steuerungsgruppe.

In zwei der untersuchten Fälle wird auch die Zusammenarbeit mit **externen Dienstleistern** als ausschlaggebend für die Aufnahme der Planung geschildert. Beide Beispiele unterscheiden sich deutlich voneinander, was die Intensität der Zusammenarbeit mit der Kommunen betrifft. Während in einem Fall ein Beauftragter über einen langen Zeitraum nach einer Aktionsplanung suchte, die als Orientierung für die eigenen Maßnahmen dienen könnte und so schließlich eine Kooperation mit den dortigen Beratern vereinbart wurde, war im anderen Fall die Förderung durch ein Bundesland ausschlaggebend. Dieses finanzierte den Kommunen im Rahmen eines Projektes die Kosten eines externen Dienstleisters, wenn die Kommune der Zusammenarbeit zustimmte. Während im ersten Fall auch nach dem Ausscheiden des beratenden Dienstleisters die Planungsaktivitäten aufrechterhalten wurden, war dies im zweiten Beispiel nicht der Fall. Hier scheint in der Kommune wenig Identifikation und Befassung mit der Planung stattgefunden zu haben. Aber in beiden Fällen waren die Impulse von außen für die Aufnahme des Prozesses stark prägend.

Die **Aktivitäten des Bundes und der Länder** können nicht mit denen anderer Akteure gleichgesetzt werden, da ihr Einfluss in den Schilderungen eher indirekt wirkt. Sie werden allerdings trotzdem wiederholt als prägend für die aufgenommenen Planungsprozesse beschrieben. Dabei sind die Zusammenhänge komplexer als bei den bisher geschilderten Beispielen. In mehreren Prozessen wird erwähnt, dass einzelne Personen aus den Kommunen in die Entstehung von Aktionsplänen des jeweiligen Bundeslandes einbezogen waren. In diesen Fällen wurden die damit verbundenen Informationen über die Herangehensweise an Planungsprozesse, aber auch die Motivation sich für die Ziele der UN-BRK einzusetzen, als ausschlaggebend für die Initiierung bezeichnet. Dass Personen sowohl auf der Ebene der eigenen Kommune und gleichzeitig in anderen Rollen auch auf hierarchisch höheren Ebenen aktiv sind, wird häufig erwähnt. Hierdurch wird das Wissen über die Inhalte, aber auch die planerischen Handlungsmöglichkeiten vermittelt. Dabei wird den Vorgaben der anderen Ebenen in der Regel nicht einfach gefolgt, sondern es wird von notwendigen Adaptionen oder auch bewusst anderen Herangehensweisen berichtet. Mit einem Förderprogramm, in dem beispielsweise für eine begrenzte Anzahl von Kommunen die Planerstellung durch einen externen Dienstleister übernommen wird und das Land die Kosten trägt, ist eine deutlich direktere Einflussnahme verbunden. Berichtet wird auch von Workshops und Infoveranstaltungen von Beauftragten für Menschen mit Behinderungen auf Landesebene, die von kommunalen Akteuren als ausschlaggebend benannt wurden. Allerdings wird mit Verweis auf die Ebene des jeweiligen Landes auch argumentiert, warum Prozesse noch nicht gestartet werden sollen. So wurde bei mehreren Prozessen zunächst darauf verwiesen, dass doch erst die Veröffentlichung der Pläne des Landes abgewartet werden sollte. Schließlich haben in jüngerer Zeit auch die Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) dazu geführt, dass Kommunen Partizipationsstrukturen gegründet und

Aktionspläne erstellt haben. Hier scheint dann die Bedeutung des Themas neu in den Blick zu geraten und so indirekt Einfluss auf die Akteure auszuüben (vgl. dazu die Länderfactsheets im Transferportal auf den Seiten des DIMR).

Insgesamt wird deutlich, dass sich in der Regel vor Ort eine spezifische Akteurskonstellation (vgl. Kristof 2010, 520; Kempf 2024, 621 ff.) herausbildet und meist eine Reihe von Akteuren aktiv wird. Überwiegend scheint dabei die Initiative von Menschen mit Behinderungen auszugehen. Das Vorhandensein von Partizipationsstrukturen ist dabei ein eindeutig fördernder Faktor für die Aufnahme systematischer Planungsprozesse zur Umsetzung der UN-BRK.

5.2 Politischer Rückhalt und Herausforderungen bzw. Widerstände

In der Auswertung der Interviews wurde sowohl die Einschätzung zum wahrgenommenen politischen Rückhalt für den Planungsprozess als auch die geschilderten Herausforderungen und Widerstände erfasst. Dabei zeigten sich zwischen beiden Themen, nicht unerwartet, deutliche Überschneidungen, weshalb hier die Ergebnisse zusammen dargestellt werden. In ungefähr der Hälfte der untersuchten Prozesse wurde der **politische Rückhalt auf einem mittleren Niveau** eingeschätzt, wobei die Übergänge zu den anderen beiden Kategorien nicht trennscharf gezogen werden können. Dieses Niveau der Unterstützung zeichnet sich dadurch aus, dass formal dem Prozess zugestimmt wird, aber beispielsweise geäußert wird, dass „der Bürgermeister Herzblut für die Inklusionsplanung“ vermissen lässt. In der Folge ist dann auch bei den hierarchisch niedriger angesiedelten Personen in der Verwaltung das Engagement für den Prozess gebremst. Alternativ wird davon berichtet, dass zwar die Hausspitze voll hinter dem Projekt steht, aber die Leitungen der Dezernate bremsen und sich so wiederholt Verzögerungen ergeben. In Prozessen mit einem mittleren politischen Rückhalt werden auch Situationen geschildert, in denen bei offiziellen Verlautbarungen zwar das Ziel von Seiten der Kommunalpolitik klar unterstützt wird, aber als notwendig erachtete Mittel zur Durchführung der Planung nicht bereitgestellt werden.

In ungefähr einem Fünftel der untersuchten Prozesse wird der **politische Rückhalt als gering eingeschätzt**. In diesen Prozessen wird häufiger von Verzögerungen des Prozessbeginns berichtet, weil etwa auf Vorgaben des Landes gewartet werden sollte oder weil Anträge mit Verweis auf fehlende Ressourcen (zunächst) vollständig abgelehnt wurden. Erst in späteren Versuchen konnten dann Planungsprozesse gestartet werden. Statt direkter Ablehnung der Forderungen nach Umsetzung der UN-BRK wird eher von nicht offen geführten Diskussionen (z. B. in der Verwaltung oder in Fraktionen) berichtet, denen dann umso schwerer argumentativ begegnet werden kann.

Verzögerte Bearbeitung

Als häufigste Herausforderung wird von **Verzögerungen beim Beginn der Planung** berichtet. Die Ursachen, bzw. Begründungen hierfür sind unterschiedlich und werden von den Interviewten auch verschieden bewertet. In einigen Fällen wird von notwendiger Sensibilisierungs- und Überzeugungsarbeit berichtet, die sich auch später im Prozess durch Mitarbeitsbereitschaft und veränderte Sichtweisen positiv bemerkbar machte. Hierauf wird näher bei den Gelingensbedingungen eingegangen. In anderen Fällen fehlen aber nachvollziehbare Begründungen für

die Verzögerungen und erarbeitete Konzepte sind „in der Schublade verschwunden“. Eine wiederholte Begründung, gerade kurz nach der Ratifizierung der UN-BRK war, dass erst noch die Vorgaben der Landesebene abgewartet werden sollten. Andere Verzögerungen wurden mit einem hohen Abstimmungsbedarf innerhalb der Verwaltung oder der Einsetzung von Arbeitsgruppen begründet, was in einigen Fällen von den Befragten eher als Hinhaltetaktik, statt als pragmatische Lösungsorientierung angesehen wurde.

In den Schilderungen der Interviewten wird der **Mangel an Ressourcen** am zweithäufigsten als Herausforderung benannt. Teilweise werden Diskussionen und Auseinandersetzungen um die notwendigen Mittel schon für die Phase des Agendasettings berichtet. In anderen Fällen wird erst im Rückblick wahrgenommen, dass die notwendigen Mittel für eine erfolgreiche, bzw. erfolgreichere Planerstellung und Umsetzung nicht zur Verfügung gestellt wurden. Diese Diskussionen stehen auch mit der Formulierung der untersuchten Beschlüsse in Verbindung. Wie konkret hier Mittel zur Verfügung gestellt werden, ist Ausdruck dieser Absprachen. In den Interviews wird von Diskussionen berichtet, bei denen die Ausstattung mit Ressourcen bewusst vage gehalten wurde, aber auch von Fällen, in denen die Vermeidung von Kosten explizit zum Inhalt der kommunalen Beschlüsse gemacht wurde.

Zu den **seltener erwähnten Widerständen** zählt das Ausklammern als kritisch empfundener Themen, wie etwa der Unterstützungsangebote für Menschen mit Behinderungen. In einem Fall gelang es, einen in der Beteiligung breit angelegten Prozess über einen längeren Zeitraum zu etablieren, aber hierfür wurde durchgesetzt, dass Fragen der Gestaltung des Unterstützungssystems für Menschen mit Behinderungen nicht zum Gegenstand der Planung gemacht werden. Ein häufig geschildertes Problem stellt die Rollenklärung dar. Hierbei geht es einerseits um die Rollen von bestimmten Akteuren und andererseits um die Rolle des jeweiligen Planungsprozesses an sich. Im zuletzt genannten Fall gestalteten sich Prozesse aus Sicht der Interviewten dann schwierig, wenn sie allein auf das Handeln der Verwaltung fokussierten. Es wurden den Schilderungen zufolge nur Teilaspekte der Konvention betrachtet und in einigen Fällen hat die Verwaltung exklusiv das Thema bearbeitet und weitere Akteure kaum beteiligt. Der zuerst genannte Aspekt der Rollenklärung ist wiederkehrend dann ein Thema, wenn Planungsprozesse vor allem durch das Engagement einer einzelnen Person begonnen wurden. Die folgende Weiterarbeit im Prozess erfordert teilweise eine Klärung und Anpassung der Rollen. Gleichzeitig ist dieses besondere Engagement aber auch ein Gelingensfaktor für das Agendasetting, der weiter unten näher betrachtet wird.

Bei den Prozessen mit als **intensiv erlebter politischer Rückendeckung** fehlen Schilderungen von deutlichen Herausforderungen. Stattdessen werden jeweils eine Reihe von Gelingensbedingungen genannt, die bei kritischen Situationen zu einer Klärung von Fragen beigetragen haben. In diesen Fällen wird meist von einem politisch breit getragenen Beschluss sowie von etablierten Formen der Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und den Menschen mit Behinderungen berichtet. Dies wird im folgenden Abschnitt vertieft dargestellt.

5.3 Gelingensbedingungen

Neben der Überschneidung von Gelingensbedingungen mit dem erlebten intensiven politischen Rückhalt gibt es auch einen Zusammenhang mit vielen (nicht allen) früh nach der Ratifizierung gestarteten Planungsprozessen. Hier fällt auf, dass sich

in diesen Prozessen eher als in später begonnenen Prozessen Aspekte beobachten lassen, die als Gelingensbedingungen identifiziert werden konnten. Im Folgenden werden diese förderlichen Faktoren in drei Aspekten zusammengefasst: 1. Überzeugungsarbeit, 2. Verknüpfung mit anderen Themen, 3. Aktive (Szene) der Behindertenpolitik bzw. der Selbstvertretung. Diese Aspekte sind nicht trennscharf voneinander, sondern überlagern sich in den geschilderten Prozessabläufen oder verstärken sich gegenseitig.

Überzeugungsarbeit

In ungefähr einem Drittel der untersuchten Prozesse wird von einer Phase berichtet, in der für die Umsetzung der UN-BRK in der Kommune geworben wurde. In der Regel dauert diese Phase über ein Jahr. Die generelle Richtung, welche Akteursgruppe wen überzeugt, wird aus den Schilderungen klar deutlich: Es ist erkennbar, dass sich Menschen mit Behinderungen vernetzen, teilweise auch zu partizipativen Strukturen zusammenschließen und sich auch selbst mit der UN-BRK befassen. In einigen Prozessen gingen dann Einzelne oder auch diese Gruppen auf Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen in den Kommunen zu. Nach einigen Schilderungen war auch bei ihnen längerer Austausch notwendig, um sie von dem Anliegen einer Aktionsplanung zu überzeugen. Allerdings gibt es auch Schilderungen in denen die Beauftragten als die Initiatoren auftraten und andere Personen für das Thema motivierten. Deutlich wird, dass die Verwaltung und die Politik am ehesten die Adressaten der Sensibilisierung darstellen. Die Phase der Überzeugungsarbeit dauerte meist mehrere Jahre und brauchte mehrfach einige Anläufe, bis es zu Beschlüssen kam. In der Folge entstand mehrfach die Situation, dass diese Überzeugungsarbeit wirklich Erfolg hatte, da Impulse lange erhalten blieben, Prozesse mehrfach fortgeschrieben wurden und Personen davon berichteten, dass sie von der langfristigen Sinnhaftigkeit der Umsetzung überzeugt wurden.

Aus den Interviews geht hervor, dass in einigen Prozessen einzelnen Personen bei dieser Überzeugungsarbeit eine besondere Rolle zukommt. In ungefähr einem Fünftel der untersuchten Prozesse werden Einzelpersonen von den Befragten als sehr engagiert und sich ausdauernd für das Anliegen einsetzend geschildert. Teilweise waren diese Personen als Beauftragte (ehren- und hauptamtlich) tätig, oder Vorsitzende eines Beirats. Was die Schilderungen verbindet ist neben dem besonderen Engagement auch die Überzeugung, dass die Umsetzung der UN-BRK für die eigene Kommune von großem Nutzen sein kann und der Wunsch, diese Überzeugung an weitere Personen, vor allem in Politik und Verwaltung, zu vermitteln. Der Fokus des Einsatzes scheint dabei auf dem Vermitteln des Nutzens, der Vernetzung von Personen und dem Recherchieren und Weitergeben von Wissen zu liegen. Mehrfach wird ausgesagt, dass ohne den Einsatz dieser Personen die Prozesse vermutlich nicht oder nicht zu dem Zeitpunkt zustande gekommen wären. Neben diesen positiven Eigenschaften werden bei einigen Prozessen aber auch damit verbundene Herausforderungen deutlich: Die oben angesprochene Rollenklärung ist notwendig, wenn der Prozess durch mehrere Personen getragen wird und die Rolle der besonders engagierten Einzelperson so weniger einflussreich wird. Ebenfalls kann das Ausfallen einer solchen Person den Prozess nachhaltig schwächen, wenn alternative Strukturen nicht rechtzeitig geschaffen wurden. Hierbei ist aber zu bedenken, dass die langfristige Verankerung der Planung immer eine Herausforderung darstellt. Diese Schilderungen der besonders engagierten und für solche Veränderungsprozesse prägenden Personen, passt zu

wissenschaftlichen Erkenntnissen im Zusammenhang mit der Übernahme von Innovationen. Hier spielen die Vorreiter eine besondere Rolle bei der Aufnahme von Innovationen in Organisationen: „A champion is a charismatic individual who throws his or her weight behind an innovation, thus overcoming indifference or resistance that the new idea may provoke in an organization“ (Rogers 2003, 414).

Verknüpfung mit (weiteren) Themen

Ein Teil der Überzeugungsarbeit in der jeweiligen Kommune kann auch darin liegen, das Anliegen der Umsetzung der UN-BRK durch das Hervorheben bestimmter Aspekte der Konvention zu fördern oder auch den Schulterchluss mit anderen aktuell in der Kommune diskutierten Themen zu suchen und so jeweils die Gruppe der Interessierten zu vergrößern. Für beide Aspekte finden sich in den Schilderungen der Interviewten Beispiele.

Im Zusammenhang mit dem Agendasetting werden allerdings nicht allzu häufig spezifische Themenbereiche ins Zentrum gerückt. Wenn dies geschieht, dann sticht die Erwähnung der Barrierefreiheit besonders heraus. Hierbei wird der übergreifende Charakter des Themas betont, der nicht nur auf Menschen mit (körperlichen) Beeinträchtigungen fokussiert, sondern auch weiter verstanden werden sollte und allgemein Ausgrenzungsmechanismen in den Blick nimmt. In diesem Zusammenhang werden auch Fragen des demographischen Wandels und der Barrieren in der politischen Teilhabe angesprochen. Als ebenfalls ausschlaggebend wird in einem Fall die Verbindung der Planung mit dem Thema der inklusiven Bildung hervorgehoben.

Neben diesen klar in der Konvention angelegten Schwerpunkten werden auch andere Zusammenhänge genannt, die sich eigentlich nur durch die jeweils spezifische Situation vor Ort erklären lassen. So wurde in einer Kommune die Sozialverwaltung gerade in ihrer Struktur verändert und das Thema der Partizipation von Menschen mit Behinderungen schon länger diskutiert. Der Umsetzungsprozess der UN-BRK konnte für beide Veränderungen eine sinnvolle thematische Klammer bilden. In einer anderen Kommune gab es in der Verwaltung bereits ein etabliertes Konzept zum Umgang mit übergreifenden Planungsthemen, was den Umgang mit der UN-BRK erleichterte und dazu führte, dass früh mit einem Aktionsplan begonnen wurde. In einem weiteren Fall wurde im Sinne des Disability-Mainstreamings zunächst die inklusive Unterstützung von Familien in der Kommune zum Thema gemacht und politisch im Stadtparlament Maßnahmen hierzu beschlossen. Hierauf aufbauend gestaltete es sich für die Akteure vor Ort deutlich leichter, die Umsetzung der UN-BRK generell zum Thema zu machen. Neben den thematischen Überschneidungen ergeben diese Herangehensweisen auch immer Vernetzungsmöglichkeiten mit anderen Akteuren in der Kommune. Ein Risiko, was sich in einem Beispiel zeigte, kann darin bestehen, dass durch das Schmieden solcher Koalitionen die Orientierung an der UN-BRK neben weiteren Bezugspunkten erodiert und in der Folge weitgehend aus dem Blick gerät. Die Verbindung des Themas der Umsetzung der UN-BRK mit dem der Pflege wird in einem Beitrag von Schädler und Rohrmann (2020, 330) nachgezeichnet. Hier wird die Planung eines Landkreises knapp beschrieben, der aufgrund (Landes-)Gesetzlicher Änderungen neben der Umsetzung der UN-BRK auch Fragen der demographischen Entwicklung systematisch in den Blick nimmt.

Aktive (Szene) der Behindertenpolitik bzw. Selbstvertretung

Während bei den ersten beiden Gelingensbedingungen die Aktivitäten der Personen vor Ort im Umgang mit der UN-BRK im Zentrum stehen, bezieht sich dieser dritte Punkt auf Voraussetzungen, die sich in den Kommunen entwickelt haben.

In etwas mehr als einem Drittel der untersuchten Fälle wird auf eine spezifische lokale Struktur, Prägung oder auch Tradition Bezug genommen, wodurch der Planungsprozess aus Sicht der Befragten in aller Regel positiv beeinflusst wurde. Dabei können zwei sich teilweise auch überlagernde Konstellationen unterschieden und dann jeweils noch genauer differenziert werden. Während in manchen Kommunen eine aktive Szene von behindertenpolitischen Akteuren als prägend beschrieben wird, betonen andere eher die Tradition, fortschrittliche Konzepte bei der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen vor Ort zu entwickeln und zu erproben.

In einigen Fällen unterscheiden die Interviewten vor allem danach, wie das jeweilige Verhältnis zur Verwaltung ist. Während auf der einen Seite die Selbstorganisation der Menschen mit Behinderungen betont wird (die Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung kann trotzdem als positiv bewertet werden), wird auf der anderen Seite die Zusammenarbeit der Menschen mit Behinderungen durch die Verwaltung unterstützt und organisiert. Beide Herangehensweisen werden in verschiedenen Kommunen geschildert und jeweils als positive Voraussetzung für eine systematische, planerische Umsetzung der UN-BRK wahrgenommen. In einigen dieser Kommunen sehen die Befragten auch eine Entwicklung, bei der vor Ort neue Formen der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen früh erprobt wurden. Daher werden meist auch die Veränderungen durch die UN-BRK als positiv bewertet. Es scheint unter den beteiligten Akteuren ein allgemeiner Konsens zu bestehen, als innovativ empfundene Anregungen aufzugreifen. In diesen Kommunen sind die Phasen des Agendasettings und der Initiierung nicht völlig spannungsfrei verlaufen, da auch hier über Zuständigkeiten, Zeitpläne und Ressourcen diskutiert wurden. Dass die UN-BRK auch vor Ort Anwendung finden sollte scheint in diesen Kommunen jedoch deutlich weniger umstritten gewesen zu sein als an Orten ohne eine solche etablierte Struktur des Austauschs.

Die Analyse der Interviewsequenzen zu den Phasen des Agendasettings und der Initiierung macht deutlich, dass die UN-BRK jeweils sehr spezifische Dynamiken auslöst und dass die verschiedenen Ausgangssituationen auch zu unterschiedlichen Abstimmungsprozessen führen. Neben den Erfahrungen in der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen sind die etablierten Partizipationsstrukturen entscheidend dafür, wie wahrscheinlich es ist, dass die Umsetzung der UN-BRK vor Ort zu einem relevanten Thema und schließlich auch strukturiert bearbeitet wird. Die Aktivitäten auf höheren Ebenen haben ebenfalls Auswirkungen darauf ob und wie die UN-BRK aufgegriffen wird. Die Akteurskonstellation, die spezifischen Herausforderungen, aber auch die Gelingensbedingungen beeinflussen, wie einerseits der initiierende Beschluss für einen systematischen Planungsprozess genau gefasst wird und andererseits, welche Planungsstruktur gewählt wird.

Agendasetting und Initiierung

- Etablierte Partizipationsstrukturen für Menschen mit Behinderungen (z. B. Beiräte oder Beauftragte) erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass kommunale Aktionspläne erstellt werden.
- Eine Phase der Sensibilisierung und Information über die UN-BRK kann nachhaltig die Unterstützung der Umsetzung fördern.
- Die Verknüpfung mit anderen kommunal relevanten Themen kann dabei helfen, das Thema planerisch umzusetzen.
- Engagierte Einzelpersonen können durch beharrliche Überzeugungs- und Vernetzungsarbeit systematische Planungsprozesse erheblich fördern.

6. Planungsstruktur

Grundsätzlich ist für systematisches Planen die Etablierung einer Struktur notwendig, innerhalb derer die unterschiedlichen Planungsschritte aufeinander bezogen durchgeführt werden können. Zu ihr gehört sowohl die Festlegung von Zeitplänen und Abläufen als auch die personelle Organisation von Steuerung und Umsetzung des Prozesses. Bereits in der bundesweiten Recherche und in der Planwerkanalyse wurde deutlich, dass die Struktur des Planungsprozesses nur bedingt aus den Informationen im Internet und aus den Planwerken hervorgeht. Es konnte jedoch bereits festgestellt werden, dass die Prozesse „durch eine breite strukturelle Vielfalt“ (Bertelmann u.a. 2024, S. 479) gekennzeichnet sind. Es ist nicht zu erkennen, dass mehrere Prozesse sich an einem ähnlichen Planungsmodell orientieren, weshalb sich die Arbeit mit dem idealtypischen Zyklus als nützliches heuristisches Modell erwies. Diese Einschätzung wurde in den Leitfadeninterviews häufig bestätigt. Die Leitfadeninterviews boten auf dieser Grundlage die Chance, die Erkenntnisse in diesem Bereich zu erweitern.

6.1 Die Struktur der Hauptverantwortung

Verantwortlich für die Gestaltung des Planungsprozesses ist die Kommunalverwaltung. Es ist für das Verständnis der Planung von Interesse, ob und welche personellen Ressourcen für die Planung zur Verfügung stehen, wo eine Stelle für das operative Geschäft angesiedelt ist und welche Aufgaben mit dieser Stelle verbunden werden. Die hauptverantwortliche Person hat eine zentrale Bedeutung für die Koordination und die Steuerung des Prozesses sowie die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und anderen Interessengruppen (Bertelmann 2022).

In der bundesweiten Internetrecherche konnte zumeist eine Kontaktperson identifiziert werden. Es liegt nahe, dass diese Personen in der Hauptverantwortung stehen. Dies ist aber keineswegs zwangsläufig so. Lediglich in 56 % der Fälle fanden sich eindeutige Hinweise darauf, dass eine hauptverantwortliche Person tätig ist. Über ihre Aufgabenstellung finden sich zumeist nur wenig Hinweise.

Für die vertiefende Untersuchung war es zwingend notwendig, eine hauptverantwortliche Person als Ansprechpartner*in zu gewinnen. Daher gibt es diese in allen 29 untersuchten Fällen. In der Planwerkanalyse konnte allerdings lediglich in 16 der 29 Fälle eine hauptverantwortliche Person identifiziert werden. Ihre genauen Aufgaben werden häufig nicht genannt. Erkennbar ist, dass die hauptverantwortlichen Personen häufig für die Umsetzung und das Monitoring zuständig sind (10 Fälle). Dies deutet auf die wichtige Bedeutung von hauptverantwortlichen Personen für die Gestaltung eines nachhaltigen Planungsprozesses hin. Erwähnt werden auch die Aufgabe der Verschriftlichung des Planwerks (7 Fälle), die Koordination der Steuerungsgruppe (6 Fälle) und die Begleitung von Facharbeitsgruppen (sechs Fälle).

In den Leitfadeninterviews mit den Interviewpartner*innen aus der Selbst- bzw. Interessenvertretung wird die maßgebliche Bedeutung der hauptverantwortlichen Personen für das Gelingen eines Prozesses deutlich.

Die häufigsten benannten Aufgaben einer hauptverantwortlichen Person sind

- die Steuerung und Koordination des Prozesses und der Planungsgremien sowie
- das Verfassen des Planwerks.

In einem Einzelfall sah die hauptverantwortliche Person es auch als ihre Aufgabe, im Beteiligungsgremium empowernd zu wirken.

Die Strukturierung der Hauptverantwortung kann unterschiedlich gestaltet sein. In den meisten Fällen werden Einzelpersonen damit betraut. Sie stellen häufig eine Schnittstelle oder einen Dreh- und Angelpunkt für unterschiedliche Beteiligte im Prozess dar. Insbesondere unter geeigneten Rahmenbedingungen, wie einer angemessenen Ausstattung mit Ressourcen und der strukturellen Unterstützung durch Steuerungs- und Arbeitsgremien sowie einem guten Rückhalt in Politik und Verwaltung, kann eine hauptverantwortliche Person einen erfolgreichen Planungsprozess gestalten. Fehlen solche Strukturen jedoch, ist das Gelingen des Prozesses auf das kontinuierliche und persönliche Engagement der hauptverantwortlichen Person angewiesen. In den untersuchten Fällen zeigte sich, dass ein hohes Engagement der hauptverantwortlichen Person maßgeblich zum Erfolg eines Planungsprozesses beiträgt. Die Bedeutsamkeit der hauptverantwortlichen Person wird auch daran deutlich, dass Personalwechsel an dieser Stelle stets eine Herausforderung für den Planungsprozess darstellen. Sie können zu einem Wissensverlust, Verzögerungen im Prozess oder bei unterschiedlichem Selbstverständnis der ehemaligen und der neuen Person zu Konflikten führen. In zwei Fällen kam es sogar zu einem Abbruch bzw. Ende der Planung.

Die Interviews machen deutlich, dass die meisten Hauptverantwortlichen nicht in ein Team oder in die Gesamtstruktur, beispielsweise die Sozialplanung, eingebunden sind. In Fällen, in denen die Verantwortung der Planung von zwei Personen übernommen wurde, die idealerweise in unterschiedlichen Rollen oder an unterschiedlichen Stellen angesiedelt waren, konnten die Planungen stets gut durchgeführt werden. Immer wieder kommt es auch zu einer Aufteilung der Hauptverantwortung in eine strategische sowie eine operative Verantwortung. Ob diese Aufteilung tatsächlich das Gelingen eines Prozesses fördert, wird aus den Daten heraus jedoch nicht deutlich. Der Planung kann so jedoch eine besondere Bedeutsamkeit durch eine Ansiedlung der strategischen Hauptverantwortung auf einer höheren Ebene verliehen werden und zugleich kann dennoch eine Person für die operative Verantwortung bestimmt werden, deren Aufgabenbereich nicht zu viele andere Themen umfasst und die spezifische Fachkenntnisse besitzt.

Die Hauptverantwortung kann an unterschiedlichen Stellen in der Verwaltung angesiedelt werden. Damit kann dem Prozess eine bestimmte Bedeutsamkeit verliehen oder der Zugang zu bestimmten fachlichen, personellen oder finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Besonders häufig wird die Hauptverantwortung der*dem Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen übertragen. Hieraus kann nicht auf Ressourcen zurückgeschlossen werden, da Beauftragte sehr unterschiedlich in der Verwaltung positioniert sein können. In den meisten der untersuchten Fälle handelte es sich um hauptamtliche Stellen, die oft gut in die Kommunalverwaltung eingebunden waren. Zudem sprechen auch der fachliche Hintergrund und die Vernetzung hauptamtlich Beauftragter – auch in die Zivilgesellschaft hinein – für eine gute Ansiedlung der Hauptverantwortung von Planungsprozessen. In Einzelfällen mangelte es Beauftragten jedoch an geeigneter Unterstützung der Verwaltung, was den Planungsprozess erschweren kann.

Gelegentlich wurde die Hauptverantwortung auch ehrenamtlichen Beauftragten übertragen. In einem untersuchten Fall war keine Anbindung an den hauptamtlichen Verwaltungsstamm angelegt und nur durch Zufall entstand eine Vernetzung,

über die der Planungsprozess an das kommunale Geschehen angebunden werden konnte. In einem anderen Fall wurde die Überforderung des Ehrenamts mit einer derart weitreichenden Aufgabe deutlich. Wenn auch die Einbindung ehrenamtlich tätiger Beauftragter in den Planungsprozess aufgrund ihrer Rolle von hoher Bedeutung ist, scheint die Ansiedlung der Hauptverantwortung an dieser Stelle kein tragfähiges Fundament darzustellen.

In manchen Fällen wurde die Hauptverantwortung auch in einem Amt oder Fachbereich – und dort meistens bei der Amtsleitung – verortet. Das bedeutete in der Regel den Zugriff auf gewisse finanzielle und personelle Ressourcen. In einem Fall lag die Hauptverantwortung bei einer*m Mitarbeitenden eines Amtes. Es ist zu vermuten, dass der Zugriff auf die Ressourcen in solch einem Fall weniger leicht möglich ist.

Auch die Ansiedlung der Hauptverantwortung bei der Verwaltungsspitze kommt in einigen Fällen vor. Damit bekommt die Planung ein besonderes Gewicht und kann häufig ebenfalls auf gewisse finanzielle sowie personelle Ressourcen zurückgreifen. Zuweilen handelt es sich dabei um Mitarbeitende im Büro der Verwaltungsspitze. In manchen Fällen lag die Hauptverantwortung bei der Verwaltungsspitze selbst. In einem Fall zeigte sich das als vorteilhaft, da die hauptverantwortliche Person mit ihrem Einfluss auf die Verwaltung auch einen guten Einfluss auf die Planung hatte.

Wird die Planung innerhalb eines Projektzusammenhangs organisiert, handelt es sich bei den Hauptverantwortlichen häufig um Projektmitarbeitende, die nur für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung stehen. Auf die Verstetigung hat dies möglicherweise einen nachteiligen Einfluss.

In mehreren Fällen lag die Hauptverantwortung auch in der Sozialplanung. Interessanterweise wurde gerade bei der Mehrheit dieser Fälle ein Einfluss der Verwaltungsspitze auf die hauptverantwortliche Person oder eine starke Steuerung des Planungsprozesses deutlich. Die Sozialplanung scheint gegenüber den anderen Orten der Ansiedlung weniger unabhängig zu agieren bzw. agieren zu können. Von Vorteil ist hier jedoch die Planungsexpertise. Prozesse, die von der Sozialplanung verantwortet wurden, waren häufig gut strukturiert und basierten auf systematischen Analysen. Insgesamt zeigt sich, dass Fachkenntnisse von hauptverantwortlichen Personen sehr unterschiedlich sein können, je nachdem, welchen Wissens- und Erfahrungshorizont die hauptverantwortlichen Personen mitbringen. In manchen Fällen kam es auch vor, dass sich hauptverantwortliche Personen erst in das Thema und die UN-Behindertenrechtskonvention einarbeiten mussten.

Die Hauptverantwortung für den Prozess kommt häufig als zusätzliche Aufgabe auf die ausgewählte Person zu. Nicht in allen Fällen wurde auch ein Stellenanteil für den Planungsprozess bestimmt. Keine oder wenig zusätzliche Zeitressourcen der hauptverantwortlichen Person stellten stets eine Herausforderung für den Planungsprozess dar. In manchen Fällen wurde eigens für den Prozess eine Stelle geschaffen. Da die Zeitressourcen der Person damit vollständig für den Planungsprozess eingesetzt werden können, erscheint dies vielversprechend.

In manchen Fällen wurden innerhalb eines Planungszyklus oder zwischen zwei Planungszyklen auch bewusst Veränderungen in der Planungsstruktur vorgenommen. Dabei kam es teils zur Änderung der Ansiedlung der Hauptverantwortung oder die Ressourcenausstattung änderte sich. In einzelnen Fällen waren es hauptverantwortliche Personen selbst, die eine andere Rollenverteilung oder Ressourcenausstattung einforderten. Die Änderungen führten sowohl zu Ab- oder

Aufwertungen des Planungsprozesses. Bei Veränderungen in der Ressourcenausstattung kam es häufiger zu einer Verbesserung als einer Verschlechterung. In diesen Fällen kann von einem Lernprozess im Planungsverlauf ausgegangen werden.

6.2 Planungsgremien

Planungsgremien in Prozessen können sowohl zum Zwecke der Steuerung des Prozesses als auch zur Bearbeitung von Themenfeldern gebildet werden. Gerade sogenannte Steuerungs- oder Lenkungsgruppen wurden in den meisten der untersuchten Planungsprozesse gebildet. Dazu wurden teils gänzlich neue Gruppen geschaffen, teils wurden bereits bestehende Gremien als Steuerungsgruppe eingesetzt. Bei neuen Gruppen, die spezifisch für den Prozess gebildet wurden, besteht die Gefahr, dass das Gremium mit dem Erscheinen des Planwerks aufgelöst wird und sich dies nachteilig auf die Umsetzung sowie die Verstetigung der Planung auswirkt. In Fällen, in denen die Steuerungsgruppe nicht fortbestand, kam es stets zu Schwierigkeiten in der Umsetzung. In einem Fall fand kein Monitoring statt, in einem anderen Fall wurde das Monitoring Mitarbeitenden übertragen, die nicht in der Steuerungsgruppe waren und die ihrer Aufgabe nur sehr dürftig nachkamen, so dass auch die Umsetzung nur dürftig erfolgte. In einem weiteren Fall geriet das Planwerk völlig in Vergessenheit. Dennoch zeigt sich auch, dass mehrere neu gebildete Steuerungsgruppen verstetigt wurden. In Einzelfällen wurden zu Prozessbeginn Behindertenbeiräte ins Leben gerufen, welche über den Planungsprozess hinaus weiterarbeiteten. In diesen Fällen wurden durch den Planungsprozess dauerhafte partizipative Strukturen ausgebildet.

Die Besetzung von Steuerungsgruppen kann sehr unterschiedlich sein. In einigen der untersuchten Fälle waren sie rein verwaltungsintern besetzt, in anderen Fällen waren sie partizipativ gestaltet. Vor dem Hintergrund, dass Planung stets bedarfsorientiert erfolgen soll und die UN-BRK verlangt, dass Menschen mit Behinderungen auch hinsichtlich Entscheidungen in die Umsetzung der UN-BRK einbezogen werden sollen, erscheint eine partizipative Besetzung sinnvoller. Eine Zusammensetzung aus unterschiedlichen Akteuren ist in der Regel jedoch herausfordernder. In einem Einzelfall entstanden Schwierigkeiten durch eine fehlende Rollenklärung. In einem anderen Fall fanden alle Beteiligten ihre Rollen und es entstand eine gute Zusammenarbeit. Eine gute Rollenklärung ist somit elementar. In zwei Fällen wurde die Steuerung eines Planungsprozesses an den Behindertenbeirat übergeben. Hier war stets eine hauptverantwortliche Person eingesetzt, die die Arbeit des Steuerungsgremiums begleitete und durch ihre Ansiedlung in der Verwaltung eine Verbindung darstellte. In einem Einzelfall bestand die Steuerungsgruppe ausschließlich aus gewählten Kommunalpolitiker*innen. Unabhängig von der Zusammensetzung zeigte sich in einem Fall die überschaubare Größe der Steuerungsgruppe als Gelingensbedingung für eine gute Arbeitsfähigkeit des Gremiums. Die Leitung von Arbeitsgruppen wurde sowohl von Verwaltungsmitarbeitenden als auch von Menschen aus der Selbstvertretung übernommen. In einem Fall wurden die Arbeitsgruppen trotz der Leitung durch Verwaltungsmitarbeitende von der Selbstvertretung dominiert.

Es gab unter den untersuchten Fällen allerdings auch einige Planungsprozesse, die über keine Steuerungsgruppe verfügen. Meistens engagierte sich hier eine hauptverantwortliche Person relativ stark. Gerade, wenn zusätzlich auch keine Arbeitsgremien installiert sind, ist die Abhängigkeit von einer Einzelperson immer ein

Risiko für das Gelingen des Planungsprozesses. In manchen Fällen waren auch externe Dienstleister mit einer Steuerungsfunktion betraut. Das kann problematisch sein, da inhaltliche Entscheidungen von Kommunen getroffen werden sollten, um eine Passgenauigkeit der Planung sowie auch eine Verbindlichkeit der Kommune gegenüber der Planung sicherzustellen. In einem Fall geriet das Planwerk gänzlich in Vergessenheit. In dem anderen Fall wurde die Umsetzung von Maßnahmen immer wieder abgelehnt und musste sehr hartnäckig vom Behindertenbeirat verfolgt werden.

Im Vergleich zu Steuerungsgremien sind Arbeitsgruppen in der Regel mit weniger Entscheidungsmacht ausgestattet. Sie erarbeiten und prägen die Planung teils aber wesentlich. In wenigen Fällen setzen sie sich rein verwaltungsintern zusammen. Die untersuchten Fälle zeigen, dass solche Arbeitsgruppen besonders häufig von der Selbstvertretung der Menschen mit Behinderungen kritisiert werden, da sie andere an der Planung beteiligte Akteure lediglich informieren. In den meisten Fällen bestehen Arbeitsgruppen jedoch aus sehr unterschiedlichen Akteuren. In den untersuchten Fällen zeigt sich, dass sich solche breit aufgestellten Arbeitsgruppen bei guter Steuerung als sehr erfolgsversprechend erweisen. Ohne eine gute Steuerung kann die Arbeit in ihnen jedoch recht schwierig sein. So kam es in zwei Fällen zu falschen Erwartungen der Akteure, was in einem der Fälle zu einem Planwerk führte, das an den kommunalen Zuständigkeiten und Möglichkeiten vorbeiging und letztlich politisch nicht beschlossen wurde. Zudem kam es in Einzelfällen auch zu Konflikten zwischen verschiedenen Akteursgruppen. Bei einer guten Steuerung der Arbeitsgruppe sind die Erfahrungen in der Zusammenarbeit aber in der Regel positiv bzw. es kann ein Umgang miteinander gefunden werden.

Wie bei Steuerungsgruppen ist es auch bei Arbeitsgruppen möglich, dass bereits bestehende Gremien genutzt werden. Im Vergleich zu Steuerungsgruppen werden für Arbeitsgruppen seltener bestehende Gremien genutzt. In den untersuchten Fällen, in denen das vorkam, wurden so häufig bestehende Machtverhältnisse reproduziert. In einem Fall wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in welcher Anbieter der Behindertenhilfe dominierten. In solchen Fällen besteht die Gefahr, dass die Planung sich vorrangig an einer Kostenlogik orientiert oder bestehende Strukturen fortgesetzt werden. In den meisten Fällen wurden jedoch Behindertenbeiräte und deren Arbeitsgruppen eingesetzt. Das kann vorteilhaft für eine starke Selbstvertretung sein. In den Interviews mit Vertreter*innen aus solchen Beiräten zeigte sich jedoch eine fehlende Abgrenzung der Rolle in Planungsaktivitäten zur grundsätzlichen Beiratsarbeit. Die Positionierung dominiert und erschwert die Aushandlung von planerischen Maßnahmen.

Die Bildung neuer Arbeitsgruppen wiederum bietet die Möglichkeit, bisherige Machtverhältnisse aufzubrechen und unterschiedliche verwaltungsinterne Akteure einzubinden. Das passiert aber nicht immer, denn in manchen Fällen wurden auch verwaltungsinterne Arbeitsgruppen neu gebildet. Eine Verstetigung von Arbeitsgruppen findet im Unterschied zu Steuerungsgruppen nur selten statt. Lediglich, wenn im Prozess ein Beirat gegründet wurde, aus dem heraus auch Arbeitsgruppen gebildet wurden, bestanden diese über den Planungszyklus hinaus.

Auch die Anbindung der Arbeitsgruppen an die restliche Planungsstruktur ist von Bedeutung. In einem Fall zeigte sich eine günstige Verknüpfung der Arbeitsgruppen untereinander dadurch, dass in allen Arbeitsgruppen stets auch eine Person war, die zusätzlich Mitglied in der Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsarbeit war. Diese Struktur erwies sich als besonders vorteilhaft für eine stetige Berichterstattung und Präsenz des Planungsprozesses in der Öffentlichkeit. Ebenfalls vorteilhaft

erscheint die Konstellation aus einem Fall, in dem Leitungen aus Fachbereichen der Verwaltung als Arbeitsgruppenleitungen fungierten, da die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen so unmittelbar in die Fachbereiche der jeweiligen Personen getragen werden konnten. Interessant ist, dass es in manchen Fällen eine schlechte Anbindung von Arbeitsgruppen an die Steuerungsgruppe gab. Hier konnte es dazu kommen, dass Analysen zur Ausgangssituation durchgeführt worden waren, diese in den Arbeitsgruppen dann aber nicht verwendet wurden. In einem Fall wurde deutlich, dass die Arbeitsgruppen keinerlei Kenntnis von den vorliegenden Analysen hatten.

Es gab jedoch nicht in allen Planungsprozessen Arbeitsgruppen und in ein paar Fällen gab es überhaupt keine Gremienstruktur, sondern nur eine hauptamtliche Person. In fast all diesen Fällen handelt es sich um rein verwaltungsinterne Planungen. Eine bedarfsgerechte Planung kann verlässlich jedoch nur unter Mitwirkung des adressierten Personenkreises erfolgen. Es zeigt sich zudem, dass die Bindung der Planung an eine Einzelperson nachteilig sein kann. In einem Einzelfall war die hauptverantwortliche Person überfordert mit der gesamten Verantwortung für den Prozess. Eine Gremienstruktur, die den Einbezug der adressierten Personengruppen ermöglicht und den Planungsprozess nicht nur an eine Einzelperson hängt, ist somit von Vorteil. Das wird auch vor dem Hintergrund deutlich, dass Austritte von hauptverantwortlichen Personen (im untersuchten Fall selbst mit einer Gremienstruktur) zum Erliegen der Planung führen können. Allerdings ist es wichtig, dass die Aufgaben und Rollen von und in Gremien geklärt sind. In einem Fall war eine fehlende Klärung Ursache von Konflikten.

In manchen Fällen kam es auch zu einer Änderung in der Gremienstruktur. Dabei handelte es sich meist um eine Ausweitung der Beteiligungsstruktur. In Einzelfällen wurde bei Schwierigkeiten im Prozess die Beteiligungsstruktur begrenzt oder das Planwerk ‚eingedampft‘.

6.3 Rückhalt in Politik und Verwaltung

Der Rückhalt in Politik und Verwaltung ist stets bedeutsam für den Erfolg eines Planungsprozesses. Ohne Rückhalt in Politik und Verwaltung kann der Prozess für eine hauptverantwortliche Person deutlich erschwert werden und steht und fällt mit ihrem persönlichen Einsatz und ihrer persönlichen Kompetenz. In einem Einzelfall begrenzte die Verwaltungsspitze durch einen Einfluss auf die Gremienzusammensetzung geradezu die Reichweite der Planung. Als besonders vorteilhaft für das Gelingen von Planungsprozessen wiederum zeigt sich die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze über persönliches Engagement beispielsweise durch das Mitwirken innerhalb der Steuerungsgruppe.

6.4 Externe Dienstleister

Auch externe Dienstleister werden in Planungsprozesse mit eingebunden. Die Qualität ihrer Arbeit schwankt jedoch erheblich. Risiken beim Einsatz sind eine Übernahme der Federführung durch den Dienstleister und in der Folge eine nicht passgenaue Planung. Beispielsweise entwickelte in einem Fall ein externer Dienstleister einen Maßnahmenkatalog, der zu einem Großteil am Zuständigkeitsbereich der Kommune vorbeiging und aus diesem Grund letztlich politisch nicht beschlossen sowie nicht umgesetzt wurde. In einem anderen Fall diente das umfassend extern erarbeitete Planwerk zwar in einem Handlungsbereich als Orientierung. Die

Existenz des Gesamtwerks wurde aber nicht kommuniziert und wurde beispielsweise für den*die Behindertenbeauftragte*n erst durch einen externen Hinweis nutzbar.

Die Interviewpartner*innen machen deutlich, dass Kommunen den Planungsprozess nicht gänzlich an einen externen Dienstleister 'abgeben' können. Es kommt sonst zu einem Bruch zwischen Erarbeitung und Umsetzung. Ein erfolgsversprechender Einsatz eines externen Dienstleisters kann über die Vergabe einzelner Aufgaben innerhalb der Planung erreicht werden. In einem Fall wird die Unterstützung in der Moderation von Teilnehmungsformaten als wünschenswert betont. Die Einbindung in die inhaltliche Arbeit sollte stets gut an die Kommunalverwaltung rückgekoppelt sein.

6.5 Analyse der Ausgangssituation

Um die Passgenauigkeit einer Planung sicherzustellen, ist eine Analyse der Ausgangssituation notwendig. Solch eine Analyse kann sehr unterschiedlich ausfallen und reicht von einer sehr intensiven Erfassung von Daten, die im Sinne der Sozialberichterstattung oder Bestandserhebung z. B. im Bereich der Barrierefreiheit auch dauerhaft erhoben und genutzt werden kann, bis hin zu Ansätzen, in denen lediglich knappe Einschätzungen von Expert*innen genutzt werden.

In der bundesweiten Recherche zu systematischen Planungsaktivitäten fanden sich in 73 % Hinweise auf Analysen der Ausgangssituation (Bertelmann u.a. 2024, S. 53). Diese bestehen allerdings häufig aus einem Rückgriff auf bestehende Daten und Statistiken, die in den Planwerken präsentiert werden. Eine systematische Auswertung ist selten erkennbar.

Das Bild bestätigt sich in den Angaben der Befragten in den vertieft untersuchten Planungsprozessen. Lediglich in der Hälfte der Fälle wird davon berichtet, dass zumindest in Teilbereichen eine systematische Analyse der Ausgangssituation durchgeführt wurde. In anderen Fällen wurde stattdessen eine Bestandsaufnahme bisheriger Maßnahmen und Aktivitäten der Kommunalverwaltung im Themenfeld Behinderung und Inklusion vorgenommen. In den Interviews wird häufig auf partizipative und/oder öffentlich zugängliche Arbeitsgruppen, Workshops oder Veranstaltungen zum Sammeln von Ideen, Bedarfen oder der Erarbeitung von Maßnahmen hingewiesen. Allerdings wurde in diesen Formaten keine systematische Ermittlung von Barrieren und Bedarfen verfolgt und auch keine systematische Adressierung von relevanten Personengruppen umgesetzt. In Einzelfällen zeigt sich deutlich, dass die Entwicklung von Maßnahmen auf dieser Grundlage eher willkürlich erfolgt und nur die Bedarfe bestimmter Gruppen von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt. Dies bestätigt sich durch die exemplarisch untersuchten Maßnahmen im Bereich der Barrierefreiheit und den Ausführungen der Interviewpartner*innen dazu.

Gründe für dieses Vorgehen waren teilweise mangelnde Ressourcen. In ein paar Fällen zeichnete sich jedoch ein fehlendes Bewusstsein für die Notwendigkeit systematisch durchgeführter Analysen auf Seiten der Planenden und teils auch auf Seiten der Selbstvertretung ab. Analysen wurden als das Äußern von Problemen verstanden anstatt als systematische Erfassung der Lebenssituation von unterschiedlichen Gruppen und einer Analyse von Barrieren in der Umwelt.

In einigen der untersuchten Planungsprozesse wurde jedoch von systematischen Analysen der Ausgangssituation berichtet. Auch hier wurden häufig partizipative

Workshops eingesetzt, allerdings ergänzend zu anderen Bestandserhebungen. Dass die Ergebnisse partizipativer Workshops nicht die einzige Datenbasis sein sollten, wird auch an einem Einzelfall deutlich, in dem die so erhobenen Bedarfe nach Wahrnehmung der Interviewpartner*innen von adressierten Verwaltungsabteilungen nicht ernst genommen wurden. Das führte zu deutlichen Schwierigkeiten in der Umsetzung von Maßnahmen. Andere Erhebungsinstrumente, die in den Analysen genutzt wurden, waren in einigen Fällen Auswertungen vorliegender Statistiken, Interviews und/oder Begehungen. Adressat*innen der Interviews waren sowohl Menschen mit Behinderungen als auch Mitarbeitende aus der Verwaltung. Insgesamt wurden Menschen mit Behinderungen mal mehr und mal weniger als Adressat*innen in Analysen mit einbezogen.

In manchen Analysen wurde nur eine Datenquelle herangezogen. Dabei handelte es sich häufig um Befragungen der Verwaltung. Manchmal wurden auch bestehende Statistiken aufbereitet, Begehungen durchgeführt und in einem Fall hat es eine systematische Bestandsaufnahme innerhalb von Workshops gegeben. Zwar wurden so systematisch erfasste Daten in die Planung mit einbezogen, häufig bildeten diese allerdings nur die Sicht der Verwaltung ab. Auch die Maßnahmen, die im Prozess entwickelt wurden, waren in diesen Fällen eher an der Perspektive der Verwaltung ausgerichtet. Ausnahmen bildeten die Begehungen mit Menschen mit Behinderungen und Mitarbeiter*innen aus der Verwaltung. Neben der Bestandsaufnahme konnte dadurch nach Wahrnehmung der Befragten auch eine Sensibilisierung für die Bedeutung von Barrieren für die Gestaltung des Alltags von Menschen mit Behinderungen erreicht werden. Auch Analysen bzw. Bewertungen, die in Arbeitsgruppen mit Menschen mit Behinderungen und Mitarbeiter*innen der Verwaltung vorgenommen wurden, konnten nach Wahrnehmung der Befragten zu einer verbesserten Einbeziehung der teilweise sehr unterschiedlichen Perspektiven von Menschen mit Behinderungen in die Planung genutzt werden.

Nur in wenigen Fällen wurde eine differenzierte systematische Analyse mit unterschiedlichen Analyseinstrumenten und unterschiedlichen Adressat*innen durchgeführt. Eine besonders gute Qualität der Analysen konnte vor allem festgestellt werden, wenn hierfür Materialien eines externen Dienstleisters genutzt wurden oder ein externer Dienstleister mit der Analyse betraut war. Hinsichtlich der Beauftragung eines externen Anbieters mit der Analyse wurde in einem Fall jedoch auch über eine negative Erfahrung berichtet, da die Erhebungen nicht verwendet werden konnten.

Interessant ist, dass in manchen Fällen zwar Analysen durchgeführt wurden, diese in den Arbeitsgruppen dann aber nicht verwendet wurden. Dies liegt zumeist an einer schlechten Anbindung der Arbeitsgruppen an die Arbeit der Verwaltung. Die Interviewpartner*innen berichten davon, dass der Auftrag an die Verwaltung zur Mitarbeit und Zuarbeit auf der einen Seite und der Auftrag der Arbeitsgruppen nicht hinreichend klar gewesen sei. Bei der Aufarbeitung und Darstellung von Daten aus der Analyse waren zudem Erfahrungen von hauptverantwortlichen Personen in der Sozialplanung von Vorteil, die dann eine Vermittlung der Ergebnisse in die Steuerungsgruppe und die Arbeitsgruppen leisten konnten.

In manchen Fällen mit mehreren Planungszyklen wurde die Form der Bestandsaufnahme in einem späteren Planungszyklus noch einmal verändert. In einem Fall wurde die bisherige differenzierte Analyse nicht fortgeführt und damit keine neue Datenbasis geschaffen. In anderen Fällen kam es jedoch zu systematischeren Analysen als im vorherigen Planungszyklus, die dann stets auch partizipativer gestaltet waren. In diesen Fällen wird in den Interviews von einem Lernprozess

gesprächen, in dem die Notwendigkeit von systematischen Analysen deutlich geworden ist.

6.6 Zusammenarbeit mit anderen Planungsbereichen

Für ‚neue‘ Themen wie die Umsetzung der UN-BRK empfiehlt es sich, zunächst eigene Strukturen zu bilden, die es ermöglichen den spezifischen Anforderungen an die Planung und den lokalen feldspezifischen Akteurskonstellationen gerecht zu werden. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie sich die Bearbeitung der neuen Themen in die bestehenden Planungsstrukturen einfügt. In der bundesweiten Recherche konnten nur selten Hinweise auf solche Verknüpfungen gefunden werden (Bertelmann 2024, S. 47). Es konnte darüber hinaus festgestellt werden, dass in Fällen, in denen eine weitgehende oder vollständige Integration der Planung zur Umsetzung der UN-BRK in eine übergreifende Planung angestrebt wurde, keine weiteren Planungszyklen zu erkennen sind.

In den meisten der vertiefend untersuchten Fälle wird berichtet, dass es keine Verknüpfungen des Planungsprozesses zur Umsetzung der UN-BRK mit anderen Planungen gibt. Die Prozesse waren in der Regel nach Darstellung der Befragten in sich geschlossen. Wenn andere Planungsbereiche, wie die Bauplanung, die Schulentwicklungsplanung oder die Jugendhilfeplanung berührt sind, wird eine Einbeziehung nur hinsichtlich des Themas Inklusion angestrebt. Es werden dafür vor allem zwei Gründe deutlich:

- Die projekthafte Durchführung mit neuen Stellen und Strukturen, teilweise unterstützt durch einen externen Dienstleister, erschwert es, die bereits vorhandenen Planungsstrukturen in den Blick zu nehmen und von diesen Planungsbereichen als bedeutsam für die eigenen Aktivitäten wahrgenommen zu werden.
- Die Konkurrenz zwischen einzelnen Fachabteilungen und die Verortung der Planung zur Umsetzung der UN-BRK als Fachplanung der Eingliederungshilfe oder als Aufgabe von Behindertenbeauftragten kann sich nachteilig auf eine Verknüpfung mit anderen Planungsbereichen auswirken. Bei der Vermittlung von Anfragen und Beteiligungsaufforderungen muss der Dienstweg eingehalten werden. Es wird nicht wahrgenommen, dass es sich um übergreifende Planungsaufgaben handelt.

Von Ansätzen integrierter Planung wird lediglich in zwei Fällen berichtet. Charakteristisch für beide Fälle ist, dass die Planung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der Sozialplanung angesiedelt war und dort mit anderen Planungen verknüpft werden konnte. In einem Fall befand sich die Umsetzung noch in den Anfängen und es gab Vorbereitungen, Fachabteilungen und für die Planung zuständige Personen übergreifend in einer Planungsgruppe zusammenzuschließen. Im anderen Fall war die integrierte Planung schon etabliert. Hier wurden positive Erfahrungen damit gemacht, dass einzelne Mitarbeitende aus Fachabteilungen sich auf die verschiedenen Themen hin spezialisieren, sich regelmäßig austauschen und ihr Wissen in die jeweiligen Fachabteilungen einspeisen. Die vertiefte Expertise der Sozialplaner*innen wurde als hilfreich wahrgenommen. Durch einen zyklisch verstandenen Prozess konnte erprobt werden, ob und wie Ziele tatsächlich erreicht wurden. Die Umsetzung der UN-BRK wurde weiterhin als eigene Planung angegangen, durch die Verknüpfung zu anderen Planungsbereichen konnte das Thema jedoch als Querschnittsthema verankert werden.

Wenn auch die Fälle mit integrierter Planung selten vorkamen, so kann in weiteren der untersuchten Fälle eine Verbindung zu einzelnen anderen Planungen aufgefunden werden. In vielen Fällen wurden Maßnahmen, die sich aus der eigenen Planung heraus entwickeln, in andere Planungen etabliert. Für die Umsetzung zeigt sich dieses Vorgehen als erfolgreich. Teils kam es auch zu ganz spezifischen Verknüpfungen mit anderen Fachplanungen, wie beispielsweise mit der Nahverkehrsplanung. Waren hauptverantwortliche Personen auch in anderen Planungsbereichen eingesetzt oder bestanden Kontakte auf der Ebene der Mitarbeiter*innen, so war dies für eine Verknüpfung von Planungen vorteilhaft. Allerdings steht die Verankerung damit auch in Abhängigkeit zu einer Einzelperson. Wie sich in einem Einzelbeispiel gezeigt hat, kann der Wegfall dieser Person zu einem Aus der Verknüpfung mit dieser anderen Planung führen.

Unterhalb der systematischen Verknüpfung gibt es andere Formen der Zusammenarbeit. In einem Fall beispielsweise wurde mit viel Beharrlichkeit der hauptverantwortlichen Person eine Routine beim Bauamt etabliert, Bauvorhaben stets mit der Steuerungsgruppe im Planungsprozess rückzukoppeln. In einem anderen Fall wurde betont, dass durch den Austausch mit anderen Planungsbereichen ausgelotet werden konnte, welche Maßnahmen in der Umsetzung realistisch sind und wo Projekte geplant werden, an welche angeknüpft werden kann.

Ziemlich häufig wurde für eine Zusammenarbeit mit anderen Planungsbereichen das Vorgehen verfolgt, dass Personen aus anderen Fachabteilungen als Multiplikator*innen in die Planung mit einbezogen wurden und ihr Wissen dann in ihre jeweiligen Fachbereiche tragen sollten. Die Notwendigkeit zeigt sich aus Sicht der Planungsverantwortlichen vor allem in der Umsetzung der Planung und in Situationen, in denen die projekthafte Ausstattung mit zusätzlichen Ressourcen wegfällt. Die Arbeit mit fachübergreifenden Arbeitsgruppen in der Verwaltung gelang häufig gut, kann aber auch zur Herausforderung werden. Hürden waren, dass nicht immer die Personen aus den Fachabteilungen, die dort für Fachplanungen zuständig sind, diese Rolle übernahmen. Es sollten demnach möglichst die planungsverantwortlichen Personen aus den Fachbereichen mit in die Planung einbezogen werden. Auch als hilfreich wurde beschrieben, dass in einem Fall Leitungspersonen akquiriert werden konnten, welche bei Bedarf geeignete Fachpersonen aus ihrem Fachbereich delegieren konnten. Wichtig für eine Zusammenarbeit mit anderen Planungsbereichen ist stets, dass der Weg der Informationsweitergabe nicht nur von anderen Fachbereichen in die Planung zur Umsetzung der UN-BRK verlaufen darf, da sonst ein versäultes Vorgehen entsteht. In den untersuchten Fällen zeigte sich in der Konsequenz eine nach Fachbereichen isolierte Sammlung von Maßnahmen, die unkoordiniert war. Es wird von den Befragten häufig als Problem angesehen, dass in diesen verwaltungsinternen Arbeitsgruppen zumeist keine Menschen mit Behinderungen einbezogen sind. Ihre Interessen sollen in einigen Fällen durch Behindertenbeauftragte sichergestellt werden. Es wird davon berichtet, dass die Arbeit in Facharbeitsgruppen mit hauptsächlich verwaltungsexternen Personen sich von der Arbeit der verwaltungsinternen Gruppe entkoppelt und im Planungsprozess zu Spannungen geführt hat. Als Gelingensbedingung in verschiedenen Fällen hat sich gezeigt, dass die hauptverantwortliche Person und/oder die Steuerungsgruppe den Gesamtprozess zusammenhält und die Arbeit der Gremien nachvollziehbar und transparent machen kann. Verwaltungsinterne Arbeitsgruppen können dann als Multiplikator*innen fungieren und die Herausforderungen der Umsetzung der UN-BRK in alle Fachabteilungen mit ihren jeweiligen Spezifika vermitteln. In einigen Fällen konnte die UN-BRK so als Querschnittsthema in der Verwaltung etabliert werden. Der Vorteil von verwaltungsinternen Arbeitsgruppen ist

zudem der wechselseitige Austausch zwischen verschiedenen Planungsbereichen, der die Nutzung von Synergien ermöglichen kann. Solche Strukturen konnten zumindest in Ansätzen in Umsetzungsphasen oder Fortschreibungen erreicht werden oder werden nach den Ausführungen der hauptverantwortlichen Planer*innen für die Zukunft angestrebt.

6.7 Zusammenarbeit mit anderen Kommunen

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 mehrerer Kommunen an.

Bereits in der bundesweiten Recherche konnte festgehalten werden, dass eine formelle Zusammenarbeit äußerst selten ist (Bertelmann u.a. 2024, S. 52). Eine solche Zusammenarbeit findet sich in keiner der vertiefend untersuchten Gebietskörperschaften und eine solche wird auch nicht angestrebt. Als Gründe dafür werden genannt:

- Die Ausgangslage der Kommunen sei zu unterschiedlich. In manchen dieser Fälle und vor allem in Kreisen wird das auf die Größe der eigenen Gebietskörperschaft zurückgeführt. In anderen wird ausgeführt, dass Nachbarkommunen noch keine Ambitionen zur Planung gezeigt haben.
- Die Entwicklung einer für die jeweilige Gebietskörperschaft passende Planungsstruktur wird als herausfordernd genug betrachtet.
- Es gibt im Feld der Politik im Kontext von Behinderungen keine Kontakte und Erfahrungen mit Zusammenarbeit.
- In einzelnen Fällen wurde als Begründung eine Begrenzung des Planungsbezugs aufgrund klarer Zielvorgaben durch genutzte Fördermittel oder des Fokus auf das eigene Verwaltungshandeln angeführt.
- Ähnlich strukturierte Kommunen in einer Region sehen sich in einem Konkurrenzverhältnis und eine Zusammenarbeit ist politisch nicht gewünscht.

Unterhalb der Schwelle einer formalisierten Zusammenarbeit wird in einigen Fällen jedoch von einer sporadischen oder punktuellen Zusammenarbeit hinsichtlich spezifischer Themen oder Aktivitäten berichtet. Kreise bemühen sich zuweilen, die kreisangehörigen Kommunen mit in ihre Planung einzubeziehen. Dies stellt sich jedoch häufig als herausfordernd dar, was unter anderem auch daran liegt, dass kleinere Kommunen über wenig Ressourcen verfügen und oft keine zuständigen Stellen haben, an die man sich wenden kann. So äußert ein*e Interviewpartner*in: "(...) [U]nd dadurch fallen unsere Anregungen auch nicht auf fruchtbaren Boden, sondern einfach in Verwaltung." Gibt es zwischen Kommunen gar keine Form der Zusammenarbeit, kann dies zu einer sehr unterschiedlichen Gestaltung von Infrastrukturen innerhalb derselben Region führen, wie die unterschiedlichen taktischen Leitsysteme im selben Landkreis aus einem Einzelfall.

Wenn auch in keinem näher untersuchten Fall eine bilaterale Zusammenarbeit mit einer anderen Kommune umgesetzt wurde, pflegt die Mehrheit einen Austausch mit anderen planenden Kommunen. Häufig wird von Treffen berichtet, die vor allem durch Landesbeauftragte organisiert werden. Diese sind teilweise exklusiv auf Planungen zur Umsetzung der UN-BRK bezogen oder es treffen sich Akteure, wie zum Beispiel Beauftragte, die Planungsverantwortung tragen oder an der Aufnahme von systematischen Planungsaktivitäten in ihrer Gebietskörperschaft interessiert sind. In manchen Fällen gibt es auch einen gezielten Austausch mit Nachbarkommunen, der regional initiiert wird. Der Austausch wird in der Regel sehr geschätzt und als hilfreich empfunden. Zuweilen stellen Kommunen ihre Tools oder Erfahrungswerte für andere Kommunen zur Verfügung. Es besteht teilweise auch die Erwartung, dass über die Landesebene fachliche Hilfe und finanzielle Ressourcen für die kommunale Ebene zur Verfügung gestellt werden. Über die Ländergrenzen hinaus findet kein erkennbarer Austausch statt.

6.8 Gelingensbedingungen und Herausforderungen

Die Interviews machen deutlich, dass die Gestaltung einer Planungsstruktur bedeutsam für das Gelingen von Planungsprozessen ist. Als schwierig erweisen sich vor allem mangelnde Ressourcen. In einigen Fällen kam die Aufgabe der Hauptverantwortung zusätzlich – sozusagen on top – zur üblichen Arbeit von Verwaltungsmitarbeitenden hinzu oder es standen wenig Personal- und/oder Zeitressourcen zur Verfügung. Die Folgen waren häufig eine reduzierte oder pragmatisch angelegte Planungsstruktur, zum Beispiel durch schmale Beteiligungsstrukturen oder in einem Fall der Verzicht auf Öffentlichkeitsarbeit. Es kommt so zu Einbußen in der Qualität des Planungsprozesses. In einem Fall verzögerte sich der Planungsprozess deutlich. In einem anderen Fall wurde es als "Frechheit" geschildert, dass ein*e ehrenamtliche Behindertenbeauftragte die Hauptverantwortung des Planungsprozesses zugewiesen bekam. In diesem Fall hätte die*der Beauftragte zum Beispiel eine Zusammenarbeit mit anderen Kommunen als sinnvoll erachtet, hatte jedoch weder die Zeit noch eine entsprechende Zuständigkeit bzw. Legitimation derartiges zu initiieren. Besonders schwierig stellen sich zudem Personalwechsel in der Hauptverantwortung des Prozesses dar. Neben dem Ausscheiden von Personen aus Ämtern sind gerade befristete Projektstellen somit ein Problem. Aber auch ein fehlender Rückhalt in Politik und auf höheren Verwaltungsebenen stellt sich als Schwierigkeit dar.

Förderlich für einen Planungsprozess ist aus Sicht der Interviewpartner*innen eine gute Steuerung innerhalb von Planungsgruppen. So können Konflikte zwischen Akteuren nicht nur als Herausforderung gesehen werden, sondern auch als Chance genutzt werden, da Akteure unter einer guten Moderation lernen können, miteinander zu arbeiten. Ebenfalls wichtig ist eine Planungsstruktur, die nicht nur auf das Engagement einer Einzelperson angewiesen ist. Dies kann die Einbindung in ein Team oder die Benennung von zwei verantwortlichen Personen sein.

Planungsstruktur

- Es ist nicht zu erkennen, dass sich mehrere der untersuchten Planungsprozesse an einem übergreifenden Planungsmodell orientieren.
- Die hauptverantwortlichen Personen für die operative Planung sind ausschlaggebend für das Gelingen von Planungsprozessen.
- Die hauptverantwortlichen Personen arbeiten meist sehr engagiert, verfügen aber teilweise nicht über genug Ressourcen und könnten besser in die Verwaltungsstrukturen eingebunden sein.
- Den Planungsverantwortlichen erscheint eine Steuerungsgruppe für das Gelingen der Planung notwendig. Sie müssen arbeitsfähig sein und die unterschiedlichen Interessen der Akteure abbilden. Häufig werden dafür bestehende Gremien genutzt.
- Arbeitsgruppen tragen häufig die fachliche Arbeit im Planungsprozess. Sie sollen aus Sicht der Befragten unterschiedliche Perspektiven einbeziehen und müssen gut in die Gesamtstruktur der Planung eingebunden sein.
- Externe Dienstleister können gut Teilaufgaben übernehmen, der Gesamtprozess sollte jedoch von Mitarbeiter*innen der Kommune verantwortet werden.

7. Die Umsetzung und Fortschreibung der Planungen

Der Erstellung des Planwerks folgt im Planungszyklus die politische Beschlussfassung und die Anwendung der Planung. Auf der Grundlage eines Monitorings und einer Evaluation kann ein neuer Zyklus begonnen werden. Wenngleich es analytisch sinnvoll ist, diese Schritte getrennt zu betrachten, weicht die Dynamik von Planungsprozessen in der Regel davon ab. Bereits das Agendasetting und die Initiierung der Planung führen zu einer Aufmerksamkeit für das Thema, die die beteiligten Akteure motivieren kann, Aktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK sowie zur Entwicklung inklusiver Projekte und Maßnahmen aufzunehmen. Die Realisierung von ersten Maßnahmen im Planungsprozess (z. B. die Gestaltung einer barrierefreien Webseite der Gebietskörperschaft oder Kampagnen in der Öffentlichkeit) kann strategisch genutzt werden, um für das Anliegen der Planung zu sensibilisieren.

Die Umsetzung einer Planung und ihre Fortschreibung führen im besten Fall dazu, dass auf Erfahrungen und das Erreichte aufgebaut werden kann. Die Planungsstruktur kann hinsichtlich der Partizipationsmöglichkeiten, der Transparenz und der Effizienz der Zusammenarbeit überdacht werden. Neue Maßnahmen können an den Umsetzungsstand anknüpfen und es kann entschieden werden, neue Handlungsfelder in den Planungsprozess einzubeziehen. Um dieser fachlichen Weiterentwicklung gerecht zu werden, wird vorgeschlagen, den analytischen Planungszirkel durch die Idee eines Looping-Konzepts (CISCOS 2020, S. 54 ff.) zu ergänzen.

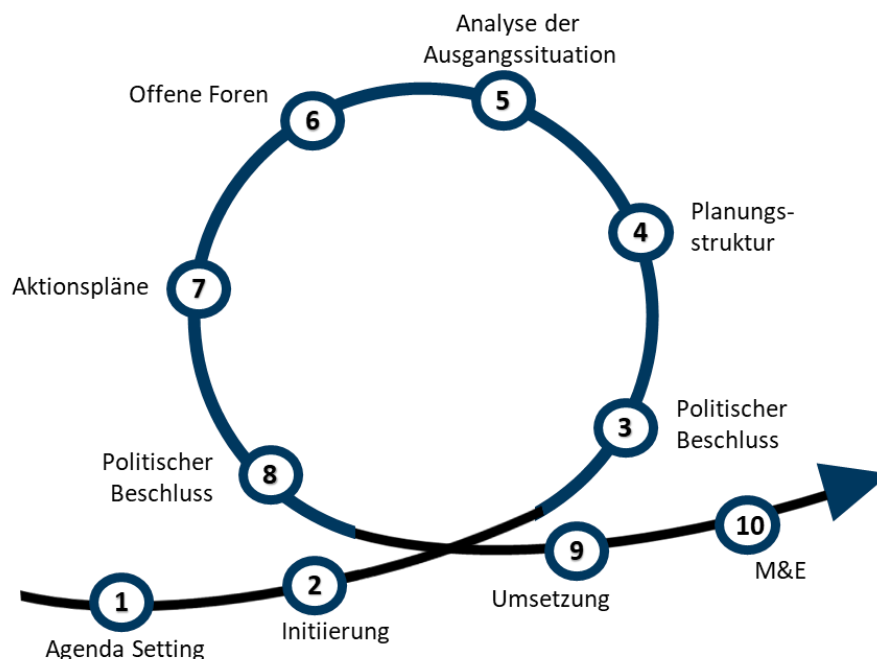


Abbildung 4: Planungsloop

Demnach reicht der Planungsprozess mit der Umsetzung von Maßnahmen über sich hinaus und kann Innovationen auslösen, die dann eine daran anknüpfende, weiterführende Planung ermöglichen.

Im Rahmen der bundesweiten Recherche konnten in 69 % der Fälle Hinweise auf die Umsetzung von Maßnahmen und in 55 % der Fälle Hinweise auf ein geplantes oder realisiertes Monitoring gefunden werden. Sehr häufig wird demnach eine jährliche Berichterstattung über den Umsetzungsstand vereinbart (Bertelmann u.a. 2024, S. 99 f.).

Im Folgenden sollen die Ergebnisse der Interviews in den Vertiefungsregionen kategoriengeleitet ausgewertet werden.

Aussagen zur Umsetzung von Maßnahmen und zur Fortschreibung der Planungen können im Sinne einer Umsetzungsstrategie bereits im Planwerk enthalten sein. Legitimiert wird diese allerdings durch den **politischen Beschluss zum Planwerk**. Fast durchweg wird berichtet, dass es einen politischen Beschluss zum Planwerk gibt. Lediglich in einem Fall kam es durch den Wechsel der politischen Mehrheiten nicht zu einem Beschluss. Die Beschlüsse zur Annahme des Planwerkes sind allerdings sehr unterschiedlich:

- Es wird in einer kleinen Anzahl von Fällen davon berichtet, dass das Planwerk lediglich zur Kenntnis genommen wurde und keine Aussagen zur Weiterarbeit mit dem Planwerk getroffen wurden.
- In den meisten Fällen wird über Beschlüsse berichtet, die festlegen, dass über die Umsetzung in den kommunalen Gremien, beispielsweise dem Sozialausschuss, über den Stand der Umsetzung berichtet wird. Es wird in den Interviews allerdings häufig kritisch angemerkt, dass keine Aussagen darüber getroffen werden, in welcher Form die Umsetzung überprüft werden soll, welche Stelle dafür zuständig ist und welche Ressourcen dafür zur Verfügung stehen.
- Einige Beschlüsse geben dem Umsetzungsprozess eine Struktur, die sehr unterschiedlich aussehen kann. So wird in zwei Fällen eine Priorisierung von Maßnahmen vorgegeben, bzw. ist die Umsetzung des Planwerks in Priorisierungswellen, die jeweils vorbereitet und beschlossen werden, zentraler Inhalt des Beschlusses. Andere Beschlüsse verpflichten die durch die Maßnahmen adressierten Fachabteilungen, regelmäßige Berichte zum Umsetzungsstand abzugeben und benennen eine Stelle – zumeist die auch im Prozess hauptverantwortliche Person – die Rückmeldungen zusammenzuführen. In einem Fall wird dargestellt, dass dies jährlich geschieht und die Berichte sollen zugleich eine Grundlage für die Anmeldung von Umsetzungsaktivitäten für den kommenden Haushalt bieten. Kritisch wird von vielen Interviewpartner*innen gesehen, dass für die Koordination keine ausreichenden Ressourcen vorgesehen werden. In anderen Fällen wird durch den Beschluss die im Prozess entwickelte Planungsstruktur verstetigt oder sogar durch weitere Elemente wie die Berufung von Beauftragten oder die Bildung von Beiräten erweitert.

Die Beschlüsse zur Annahme des Planwerks werden in den meisten Interviews vor allem von den Hauptverantwortlichen als äußerst relevant dargestellt. Sie werden als ausschlaggebend dafür angesehen, ob Planungsaktivitäten mehr oder weniger einschlafen oder ob der Planungsprozess verstetigt und auch um neue, innovative Elemente ergänzt werden kann.

In fast allen Interviews, insbesondere mit den Planungsverantwortlichen, wird die Qualität der **Ausarbeitung von Maßnahmen** als Grundlage für ihre Umsetzbarkeit thematisiert. Dabei geht es darum, ob die Maßnahmen so formuliert und adressiert

sind, dass sie umgesetzt werden können. Es wird deutlich, dass die Formulierung von Maßnahmen in einigen Fällen schon im Planungsprozess thematisiert wurde. In drei Fällen werden Konflikte zwischen den Formulierungen der Maßnahmen in Arbeitsgruppen und der Verwaltung erwähnt. Dabei wird in einem Fall davon berichtet, dass die Arbeitsgruppen auf Formulierungen insistiert haben, deren Umsetzbarkeit von der Verwaltung in Frage gestellt wurde. In einem anderen Fall wurden nach Angaben der Befragten alle vorgeschlagenen Maßnahmen in der Steuerungsgruppe überprüft. Es wurden dabei auch Aspekte abgeschwächt, die sich stark an den Vorgaben der UN-BRK orientiert haben.

Die Interviewpartner*innen berichten mehrheitlich davon, dass Probleme der Operationalisierung von Maßnahmen im Umsetzungsprozess deutlich wurden. Dies bezieht sich zum einen auf die Formulierung von Maßnahmen: Sie werden als zu vage eingeschätzt und wurden in einigen Fällen nachgeschärft. Die Problematik bezieht sich zum anderen auf die Adressierung der Verantwortung für die Umsetzung. Hier lässt sich die Adressierung der Kommunalverwaltung von der Adressierung externer Akteure unterscheiden. Bei der Adressierung externer Akteure stellt sich für einige der Interviewpartner*innen die Frage, wie mit diesen kommuniziert werden kann und wie eine Verbindlichkeit hergestellt werden soll. Auch wenn eindeutig ist, dass die Kommune durch eine Maßnahme adressiert ist, stellt es sich häufig als schwierig dar, die zuständige Stelle für die Umsetzung zu identifizieren

In einigen Fällen wurde es in den Interviews so dargestellt, dass bewusst eher ‚Ziele‘ oder ‚Interessenbekundungen‘ in das Planwerk aufgenommen wurden, um den Akteuren die Möglichkeit zu geben, die Maßnahmen auszuarbeiten und Umsetzungsaktivitäten zu starten. In einem Fall wird dies positiv wahrgenommen, da mit Unterstützung der hauptverantwortlichen Person und eines Beirats eine Sensibilisierung erreicht werden konnte. In anderen Interviews wird das Problem deutlich, dass dann eine Umsetzung und Weiterentwicklung nicht feststellbar ist.

In einigen Interviews wird der Grad der Konkretisierung von Maßnahmenplänen problematisiert. Sehr konkrete und umfangreiche Maßnahmenpläne sind wichtig für die Verwaltung und erleichtern das Monitoring. Sie können jährlich geprüft, ggf. angepasst und für Haushaltsanmeldungen genutzt werden. Umfangreiche, sehr konkrete und zugleich dynamische Maßnahmenlisten sind aber für interessierte Bürger*innen schwer verständlich und hinsichtlich ihrer Umsetzung für Außenstehende nicht überprüfbar.

Die Frage nach dem **Umsetzungsstand** kann und will keine der befragten Personen exakt beantworten. Einschätzungen fallen den hauptverantwortlichen Personen leichter als den Interviewpartner*innen aus der Selbstvertretung. Es gibt Annahmen einer sehr hohen Umsetzungsrate und gegenteilige dahingehend, dass noch keine Maßnahme umgesetzt wurde. Häufig wird von zähen und mühseligen Prozessen gesprochen. Generell wird der Umsetzungsstand von Maßnahmen im Bereich der Barrierefreiheit und der Verwaltung als günstiger eingeschätzt als bei Maßnahmen, die externe Akteure adressieren.

Am häufigsten ist eine Einschätzung nicht möglich, weil kein Monitoring stattfindet. Dies liegt, wie bereits dargestellt, zum einen daran, dass dies nicht beschlossen wurde, zum anderen aber daran, dass ein beschlossenes Monitoring nicht oder nicht mehr durchgeführt wird. Als Gründe dafür werden genannt, dass dies methodisch nicht möglich sei, Ressourcen fehlen oder durch Personalwechsel die Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden können.

In einer kleinen Zahl der untersuchten Gebietskörperschaften wird die Erhebung des Umsetzungsstandes als Motor eines sich verstetigenden Planungsprozesses angesehen. In einem Fall wird mit einem Farbschema gearbeitet, das auch veränderte Maßnahmen kennzeichnet. Dadurch wird nach Einschätzung der Befragten ein hohes Maß an Transparenz hergestellt. Dies schafft einen Anreiz am Ball zu bleiben. Die Sichtbarmachung von Umsetzungsdefiziten schafft, auch nach Einschätzung von Befragten aus anderen Kommunen, einen Druck, Aktivitäten zu entfalten.

Als Treiber der Umsetzung fungieren häufig Beauftragte und Beiräte. Sie fragen nach und bleiben hartnäckig. In einem Fall wird berichtet, dass in jeder Sitzung des Beirats eingangs nach dem Stand der Umsetzung der Maßnahmen aus dem Aktionsplan gefragt wird. Andere mahnen noch nicht erstellte Umsetzungsberichte an.

In einem Fall wird vorgeschlagen, ein digitales Tool zu entwickeln, in dem die Maßnahmen und der Umsetzungsstand dargestellt werden. In einem anderen Fall wird berichtet, dass genau ein solches Tool, das in einigen Fällen auch für die Umsetzung von Landesaktionsplänen entwickelt wurde, gerade entwickelt wird. Hiermit ließe sich die Spannung zwischen einer verwaltungskonformen Formulierung und einer verständlichen Aufarbeitung lösen.

In allen Interviews wird deutlich, dass für den Umsetzungsprozess **Ressourcen** benötigt werden. Dies bezieht sich auf personelle Ressourcen für das Monitoring von Maßnahmen, auf die Begleitung der Umsetzung der Maßnahmen innerhalb und außerhalb der Verwaltung, auf die Begleitung verstetigter Planungsgremien, die Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen. Manche der befragten hauptverantwortlichen Planer*innen berichten, dass sie im Planungsprozess mit einem zusätzlichen Stellenanteil ausgestattet worden seien oder dass andere Aufgaben zurückgestellt wurden, was jedoch nicht verstetigt werden konnte. In einigen Interviews wird problematisiert, dass die zusätzlichen Projektmittel für eine Mitarbeiter*in in der Planung im Laufe der Umsetzung weggefallen seien. Ganz gegensätzlich dazu wird in anderen Interviews berichtet, dass als Ergebnis des Planungsprozesses die Stelle einer*ines Behindertenbeauftragten neu geschaffen wurde. Es gibt auch einen Fall, in dem mit Förderung des Landes ein*e Teilhabeplaner*in eingesetzt wurde. Es erscheint hier von Vorteil, wenn die systematischen Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK in eine Abteilung mit weiteren Planungsaufgaben eingebunden sind. Auf diese Weise können Synergieeffekte erzeugt werden und es kann eine generelle Strategie zur Umsetzung von Planungen verfolgt werden.

In vier der untersuchten Gebietskörperschaften wird für die Umsetzung ein **Budget** zur Verfügung gestellt. Das ersetzt nicht die Anmeldung von Haushaltsmitteln für beschlossene Maßnahmen. Es ermöglicht aber der planungsverantwortlichen Person meist in Abstimmung mit einem Beirat innovative Impulse zu setzen, durch die eine systematische Umsetzung angestoßen wird. In einem Fall wird davon berichtet, dass infolge des Planungsprozesses ein Fördertopf für inklusive Projekte eingerichtet worden sei.

Die meisten Auskünfte zur Umsetzung von Maßnahmen und ihren Problemen kommen aus den Interviews mit den hauptverantwortlichen Personen. Die **Perspektive der Selbstvertretung** entfernt sich hingegen teilweise stärker von der systematischen Umsetzung. Einige nehmen eine deutlich kritische Perspektive auf den Umsetzungsstand und auch die Bereitschaft zur Umsetzung von Maßnahmen ein. Sie sehen sich als Treiber, fragen nach, halten den Prozess in Bewegung.

Teilweise sehen sie den Planungsprozess und die beschlossenen Maßnahmen allerdings in erster Linie als Legitimationsgrundlage und nutzen diese für Forderungen, die sich auch von dem vereinbarten Planungsprozess lösen: „Es ist uns wirklich egal, ob es im Plan drin steht oder nicht. [...] sondern das, was anfällt, wird gemacht“. In den Interviews wird eine antreibende und produktive Ungeduld deutlich. Zugleich treten aber auch Spannungen auf zwischen dem Anliegen einer systematischen Planung und dem situativen Aufgreifen von Themen.

In drei der vertiefend untersuchten Gebietskörperschaften waren **externe Dienstleister** nicht nur mit Teilaufgaben im Planungsprozess betraut, sondern maßgeblich für die Durchführung des Prozesses und die Erstellung des Planwerks verantwortlich. Hier kommt es zu besonderen Herausforderungen. In einer Gebietskörperschaft wurde das Planwerk nur in einem Handlungsfeld aufgegriffen, das allerdings auch im Mittelpunkt des Planungsprozesses stand. Für die Umsetzung war ein*e Mitarbeiter*in in der Verwaltung mit einem Stellenanteil beauftragt, konnte die Aufgabe aber nicht wahrnehmen. Der Plan geriet so in Vergessenheit und es stellt sich nun die Herausforderung, in der Gebietskörperschaft geeignete Strukturen zu schaffen, um den Planungsprozess in seiner Breite fortzuschreiben. In einer anderen Gebietskörperschaft konnte der Plan zwar politisch beschlossen werden, wurde jedoch als Angelegenheit des Behindertenbeirats begriffen. Die Verwaltung sieht sich hingegen nicht adressiert. Der Beirat muss das Anliegen nun hartnäckig über die Kommunalpolitik verfolgen. In einer anderen Kommune stieß vor allem die Auswahl und Formulierung der Maßnahmen des externen Dienstleisters auf Kritik. Dies hat dazu geführt, dass viele Akteure sich das Planwerk mit seinen Maßnahmen nicht zu eigen gemacht haben. Das Planwerk wurde auch im politischen Beschluss lediglich zur Kenntnis genommen.

Dass die Umsetzung und Fortschreibung von Planungsprozessen nicht voneinander getrennt werden können, wird dadurch deutlich, dass sehr häufig auch ohne einen neuen Planungszyklus **Maßnahmen fortgeschrieben** werden. Diese Fortschreibung geht über die oben beschriebene Präzisierung zum Zwecke einer besseren Operationalisierbarkeit von Maßnahmen hinaus. Viele Interviewpartner*innen berichten, dass dies zunächst so nicht vorgesehen war, sich aber im Verlauf der Umsetzung als sinnvoll erwiesen hatte. So kann in Priorisierungswellen besser an den bereits erreichten Umsetzungsstand angeknüpft werden. Die Planung wird um neue Maßnahmen ergänzt, die sich allerdings zumeist auf die bisherigen Arbeitsfelder beziehen. In einigen Interviews wird die Einschätzung vertreten, dass der Prozess zur Entwicklung inklusiver Strukturen sich mit größerem Abstand zur Verabschiedung des Planwerks von den beschlossenen Maßnahmen entfernt. Es werden neue Aktivitäten entwickelt, die sich dem Anliegen des Planungsprozesses zuordnen lassen, jedoch nicht mehr auf die Planungen beziehen. Allerdings wird in den Interviews nur selten deutlich, dass sich die Weiterentwicklung an einer Auseinandersetzung mit den Vorgaben der UN-BRK orientiert.

Fortschreibungen in einem **neuen Planungszyklus** wurden in einem guten Drittel der vertiefend untersuchten Gebietskörperschaften vorgenommen. Hier wurde entweder die alte Planungsstruktur reaktiviert oder es wurde eine neue, zumeist schmalere Planungsstruktur geschaffen. Es lassen sich Fälle identifizieren, in denen von den Interviewpartner*innen wahrgenommen wird, dass die Planungszyklen nicht besonders intensiv aufeinander bezogen sind. Der neue Zyklus beruht dann nicht auf einem Monitoring und einer Evaluation des vorherigen Prozesses und es ist nicht klar, wie an die bisherigen Planungen angeknüpft wird. Nur in Ausnahmefällen findet man eine der Fokusplanung entsprechende Bearbeitung ganz

neuer Themenfelder. In einem Fall war eine neue Schwerpunktsetzung jedoch bereits Bestandteil einer in der ersten Planungsphase durchgeführten Befragung von Akteuren. Häufig werden in der neuen Planungsphase bestimmte Aspekte verändert, beispielsweise die Möglichkeit der Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Dafür wurden dann in erster Linie neue Formate entwickelt, die in der Einrichtung von partizipativen Strukturen, öffentlichen Veranstaltungen oder auch in der Einrichtung einer Beteiligungsplattform bestehen können. Vor allem von Interviewpartner*innen in Kommunen, die bereits mehrere Planungszyklen durchlaufen haben, wird eine Skepsis gegenüber der Aneinanderreihung von Planungszyklen geäußert. Ein neuer Planungszyklus schaffe zwar erneute Aufmerksamkeit für das Anliegen der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, stelle jedoch zugleich einen Kraftakt dar. Es wird nach Alternativen einer kontinuierlichen Fortschreibung gesucht. Vor allem bei der Beauftragung einer externen Evaluation werden dann nicht nur die Inhalte im Planungsprozess, sondern auch die Strukturen und Abläufe, in denen die Planung und Umsetzung geschieht, zum Gegenstand gemacht.

Insgesamt kann der Planungsprozess in den allermeisten untersuchten Gebietskörperschaften entsprechend dem zu Beginn des Kapitels eingeführten Planungsloop als **Lernprozess** angesehen werden. Bereits mit der Aufnahme der Planung wird eine Aufmerksamkeit für die Umsetzung der UN-BRK auf kommunaler Ebene erzeugt. Veränderungen werden in neuen Kooperationen zwischen Akteuren, vor allem zwischen Menschen mit Behinderungen und der Verwaltung, wahrnehmbar. Der Planungsprozess animiert auch über die in ihm enthaltenen Maßnahmen hinaus zu Aktivitäten zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens. Auch in den Kommunen, in denen die treibenden Kräfte sich durch eine zögerliche Beschlussfassung zur Umsetzung ausgebremst fühlen, lassen sich kreative und innovative Ansätze erkennen. So wurde in einer Gebietskörperschaft ohne Umsetzungsbeschluss eine Arbeitshilfe mit gesetzlichen Vorgaben und ihrer Bedeutung für kommunales Handeln erstellt, die zur Sensibilisierung der Verwaltung genutzt werden konnte. Kritisch zu sehen ist, dass in der Umsetzung und auch in der Fortschreibung der Bezug auf die Vorgaben der UN-BRK ebenso wie im Planungsprozess schwach bleibt.

Umsetzung und Fortschreibung

- Grundlage für die Umsetzung und Fortschreibung von Planungsprozessen ist in der Regel ein politischer Beschluss. Darin werden sehr unterschiedliche Vorgaben für das Monitoring, für die Umsetzung und für die Fortschreibung gemacht.
- Maßnahmen aus dem Planwerk müssen häufig nachbearbeitet werden, damit sie umgesetzt werden können.
- Der Umsetzungsstand der Maßnahmen ist meist nicht einschätzbar. Es fehlen Ressourcen für das Monitoring und dieses stößt auf methodische Schwierigkeiten.
- Nur selten gibt es in den untersuchten Gebietskörperschaften ein Umsetzungsbudget.
- Die Fortschreibung der Planung setzt häufig mit der Weiterentwicklung von Maßnahmen ein. Neue Planungszyklen bauen nur zum Teil auf dem zuvor Erreichten auf.
- Die Umsetzung und Fortschreibung von Planungsprozessen lässt sich als Lernprozess verstehen, der allerdings häufig nicht hinreichend an die Umsetzung der UN-BRK rückgebunden ist.

8. Die Bezugnahme auf die UN-Behindertenrechtskonvention

Die Bezugnahme auf die UN-Behindertenrechtskonvention gehört im Projekt zu den charakterisierenden Kriterien für systematische Planungsaktivitäten. Im Zusammenhang der Analyse von Landesaktionsplänen empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-BRK „die normativen Vorgaben auf allen Ebenen, das heißt bei Zielbeschreibung und Maßnahmen, in angemessener Detailtiefe darzustellen. Dazu gehört es, wichtige Interpretationshilfen wie die Allgemeinen Bemerkungen und die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses oder Darlegungen der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention mit einzuarbeiten“ (Aichele u.a. 2020, S. 26). Die vertiefte Analyse der Planwerke und die Leitfadeninterviews ermöglichen es genauer zu betrachten, wie die Bezugnahme auf die UN-Behindertenrechtskonvention erfolgt.

8.1 Die Konvention in den Planwerken

Im Kapitel zur Planwerkanalyse wurde bereits ausgeführt, dass in Vorwörtern, sofern solche vorhanden sind, fast durchgängig eine Bezugnahme auf die UN-Behindertenrechtskonvention erfolgt. Sofern ein Einleitungskapitel in dem Planwerk vorhanden ist, wird hier auch bis auf eine Ausnahme auf die Konvention Bezug genommen. Der Verweis ist auch in der Darstellung der Handlungsfelder überwiegend – in 25 der 29 analysierten Planwerke – gegeben. Dies geschieht hier zumeist durch die Erwähnung oder Wiedergabe der für das Handlungsfeld einschlägigen Artikel der Konvention. Es konnten lediglich drei Planwerke identifiziert werden, in denen darüber hinaus eine Bezugnahme auf Empfehlungen zum Staatenbericht erfolgt. Die Auslegungshilfen des UN-Fachausschusses für Menschen mit Behinderungen (Allgemeine Bemerkungen) zu zahlreichen Artikeln werden in keinem der untersuchten Planwerke herangezogen.

In der Einschätzung der Bezugnahme auf die UN-Behindertenrechtskonvention durch Mitarbeiter*innen der Forschungsgruppe wird deutlich, dass die UN-Behindertenrechtskonvention zwar häufig erwähnt wird, die Bezugnahme allerdings häufig eher formal, ohne eine erkennbare tiefgehende inhaltliche Auseinandersetzung, wirkt. Einzelne Artikel der Konvention werden genannt, jedoch selten ausführlich erläutert oder systematisch in die Maßnahmen integriert. Es stechen einzelne Planwerke hervor, die die UN-BRK als fachliche und strategische Grundlage verstehen und insbesondere bei der Ausarbeitung von Zielen und Maßnahmen in den Handlungsfeldern erkennbar aufgreifen.

8.2 Die Bedeutung der Konvention für Planungsprozesse aus Sicht der befragten Planungsakteure

Die interviewten Akteure aus den Planungsprozessen schildern häufig, dass der UN-BRK in den Planungsprozessen in erster Linie eine legitimierende Bedeutung zukam. Mit ihr konnten Maßnahmen und ihre Umsetzung argumentiert und durchgesetzt werden. In dieser Funktion war die UN-BRK vor allem während der Initiierung eines Planungsprozesses von großer Bedeutung. Im Laufe der meisten Prozesse lässt der Rückbezug auf sie dann immer mehr nach. In den Arbeitsgruppen findet in den meisten der untersuchten Fälle kein wesentlicher Bezug auf die UN-BRK statt und sie hat auch für das Planwerk nach Einschätzung der Befragten

keine tragende Bedeutung. Hinsichtlich der Umsetzung wird am seltensten ein Bezug hergestellt.

Es zeigt sich zudem, dass Prozesse mit einer besonders guten Rückbindung an die UN-BRK häufig eher bereits früh – also in den ersten Jahren nach der Ratifizierung – gestartet wurden. Es gibt jedoch auch einige frühe Prozesse, die weniger gut an die UN-BRK gebunden sind. Ein früher Prozess bedeutet also nicht zwangsläufig eine gute Rückbindung an die Konvention. Auch innerhalb von einzelnen Planungsprozessen lässt die Bezugnahme auf die UN-BRK in späteren Planungszyklen oft nach oder der Umgang mit der UN-BRK wird lockerer. Insgesamt scheint es also eine Tendenz zu geben, dass die Ambitionen einer möglichst stark an der UN-BRK orientierten Planung sowohl über die untersuchten Planungen hinweg als auch innerhalb der Planungen selbst mit der Zeit nachlassen.

Die Interviewpartner*innen nennen als Gründe für einen schwachen Bezug vor allem eine Überforderung der Akteure oder der Kommune mit der UN-BRK. Die Konvention sei zu komplex oder zu abstrakt und pragmatische Lösungen, die sich an der kommunalen Situation oder den Bedarfen und Ideen Einzelner orientieren, werden als wichtiger empfunden. Vor allem, wenn Menschen mit Lernschwierigkeiten an den Planungen beteiligt waren, wurde die Verständnisschwierigkeit der UN-BRK benannt. Es zeigte sich jedoch in beiden Planungen, in denen dies der Fall war, dass die Konvention in Leichter Sprache mit Zeit und Begleitung auch für Menschen mit Lernschwierigkeiten zugänglich ist. In manchen der untersuchten Fälle zeigte sich zudem auch die Handhabarmachung für die kommunale Ebene. Ein anderes Argument gegen einen engen Bezug zur UN-BRK im Planungsprozess war, dass gesetzliche Regelungen von Ländern oder dem Bund sowie Vorschriften auf Verwaltungsebene wirksamer für die Umsetzung seien als die UN-BRK selbst. In einem Fall wurde sogar die Zurückstellung der Umsetzung der UN-BRK aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen und Vorschriften betont.

Zuweilen wird die UN-BRK eher lose als Leitlinie genutzt, es gibt aber keine inhaltliche Auseinandersetzung. Dies wird in einem Fall auch mit einem weiten Inklusions- bzw. Teilhabeverständnis gerechtfertigt, das nicht vereinbar sei mit individuellen Anforderungen von Menschen mit Behinderungen. Diese Perspektive widerspricht dem menschenrechtlichen Verständnis der UN-BRK und der darin eingeforderten angemessenen Vorkehrungen.

Es gibt allerdings auch Planungsprozesse, die nicht nur formal, sondern auch inhaltlich umfassend an die UN-BRK rückgebunden sind. In diesen Planungsprozessen wurde häufig auch die Legitimität von Sondereinrichtungen diskutiert. Dabei kam es teilweise zu unterschiedlichen Positionen und Spannungen, die sich im Planwerk allerdings nicht immer abbilden. Es kann jedoch bereits als positives Zeichen aufgefasst werden, wenn die Forderung der UN-BRK zur Abschaffung von Sondereinrichtungen auf kommunaler Ebene diskutiert werden, denn in den meisten Planungsprozessen werden sie nicht berührt.

In vielen Fällen besteht ein Bewusstsein für die Verbindlichkeit der UN-BRK auch auf kommunaler Ebene. In der Verwaltung musste sich solch ein Bewusstsein zuweilen erst entwickeln und hauptverantwortliche Personen mussten sich einarbeiten. Hilfreich waren Schulungen für Verwaltungsmitarbeitende. Für die hauptverantwortlich planenden Personen in der Verwaltung war die UN-BRK in der Regel von Bedeutung. Es gibt aber auch Planungsprozesse, in denen es bei den Akteuren am Bewusstsein für die Verbindlichkeit der UN-BRK mangelt. In diesen Fällen wurde die UN-BRK selbst problematisiert oder als verhandelbar gehandhabt. Auch

die Positionen der UN-BRK zur Abschaffung von Sondereinrichtungen wurden in Einzelfällen nicht von der Verwaltung geteilt oder die Widersprüchlichkeit der eigenen Positionen zur UN-BRK wurden erst gar nicht gesehen. Wurde die Verbindlichkeit in der Kommunalpolitik anerkannt, war dies ein guter Rückhalt für den Planungsprozess. In einem Fall wurde der UN-BRK jedoch keine politische Bedeutung zugesprochen und in einem anderen Fall war eine engere Verknüpfung des Planungsprozesses politisch scheinbar nicht gewollt, da – wie ein*e Interviewpartner*in ausführt – „sonst die Defizite ja noch mal viel stärker zutage treten“.

In der Wahrnehmung der Befragten orientieren sich die Interessen- sowie Selbstvertretungen in der Regel stark an der UN-Behindertenrechtskonvention. Dennoch gibt es auch Fälle, in denen die eigenen Vorstellungen oder das eigene Verständnis von Inklusion stärker im Mittelpunkt standen. Auch die Legitimität von Sondereinrichtungen wurde von Selbstvertreter*innen in den Interviews nicht immer kritisch gesehen.

Bezugnahme auf die UN-BRK

- In den Planwerken erfolgt durchgängig eine Bezugnahme auf die UN-Behindertenrechtskonvention, die sich auf den Konventionstext begrenzt. Eine Auseinandersetzung mit den Auslegungshilfen und die abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten ist in der Regel nicht erkennbar.
- Es besteht in den Kommunen häufig ein Bewusstsein für die Verbindlichkeit der Vorgaben der Konvention.
- Die menschenrechtlichen Vorgaben der Konvention werden nicht durchgängig geteilt. Die Bezugnahme dient häufig lediglich der Legitimation der Planung.

9. Querschnittanliegen Partizipation im Planungsprozess

Kommunen sind durch die UN-BRK beauftragt und verpflichtet, aktiv auf Menschen mit Behinderungen zuzukommen und deren Ansichten einzuholen (vgl. Vereinte Nationen. Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2018, S. 7). Ausgehend von dem in der UN-Behindertenrechtskonvention verankerten und sich auf die kommunale Ebene erstreckenden Prinzip der Partizipation von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen an der Umsetzung der Konvention (vgl. Art. 4 Abs. 3 UN-BRK; Art. 4 Abs. 5 UN-BRK), nahm bereits die bundesweite Bestandserfassung von systematischen Planungsaktivitäten in Kommunen Partizipation als Modus von Planung in den Blick (vgl. Bertelmann u.a. 2024, S. 82 ff.). Dabei wurde – analog zum Konventionstext – unterschieden zwischen ‚Konsultation‘ und ‚aktiver Einbeziehung‘. ‚Konsultation‘ meint im Kontext von systematischen Planungsaktivitäten die ‚Beteiligung an der Vorbereitung von Entscheidungen‘ (z.B. durch Beratung in Arbeit in Facharbeitsgruppen oder Befragung). ‚Aktive Einbeziehung‘ geht darüber hinaus und ist zu verstehen als ‚Beteiligung an Entscheidungen‘ (z.B. durch Mitentscheidungen über das Vorgehen in einer Steuerungsgruppe). Das Ausmaß der Beteiligung kann sich von Prozessschritt zu Prozessschritt unterscheiden (vgl. a.a.O., S. 84).

Die bundesweite Untersuchung zeigte u. a. (vgl. a.a.O., S. 87; 90), dass die Personengruppe der Menschen mit Behinderungen häufig durch institutionalisierte Interessenvertretungen (Beauftragte, Beiräte, die nicht unbedingt selbst Menschen mit Behinderungen sind) als durch Selbstvertretungen – also Organisationen, die im Sinne der Allgemeinen Bemerkungen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen „von Menschen mit Behinderungen angeführt, geleitet und verwaltet werden“ (vgl. Vereinte Nationen. Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2018, S. 3) – in systematischen Planungsaktivitäten repräsentiert ist.

Hinsichtlich des Ausmaßes der Beteiligung konnte festgestellt werden, dass Konsultation in der Mehrzahl der Kommunen stattfindet. Zu einer aktiven Einbeziehung hingegen kommt es in der Mehrzahl der Kommunen nicht (vgl. Bertelmann u.a. 2024, S. 93 f.).

9.1 Strukturen der Partizipation in den vertieft untersuchten Gebietskörperschaften

Die Beteiligung von Repräsentant*innen der Personengruppe der Menschen mit Behinderungen an den aufgefundenen systematischen Planungsaktivitäten war eines der Kriterien, das in den Kommunen erfüllt sein musste, um in die vertiefte Untersuchung zu gelangen. Bemerkenswert ist, dass in mehreren der zunächst zufällig ausgewählten Kommunen der durchgeführten Recherche zufolge Selbstvertreter*innen von Menschen mit Behinderungen nicht beteiligt waren. Die Stichprobenziehung nach dem Zufallsprinzip muss daher wiederholt werden, bis die Stichprobe die festgelegte Größe unter den festgelegten Kriterien erreichte. In den ausgewählten Kommunen wurden auf der Grundlage der Planwerkanalyse und ggf. weiterer Recherchen die formalen Strukturen der Selbst- und Interessenvertretung erhoben.

Beiräten zur Vertretung der Interessen von Menschen mit Behinderungen kommt für die Artikulation von Interessen und die politische Beteiligung eine zentrale

Bedeutung zu (Kersting 2008). Sie fördern ein Umfeld, „in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können“ (Art. 29 UN-BRK). Die Einrichtung von Beiräten und die Berufung von Beauftragten darf allerdings nicht dazu führen, dass die barrierefreie Gestaltung der politischen Willensbildung außerhalb der Beiratsarbeit und der Einbeziehung von Beauftragten vernachlässigt wird.

Es konnte festgestellt werden, dass lediglich in fünf Gebietskörperschaften (zwei Städte unter 50.000 Einwohner*innen und drei Kreise) keine Beiräte vorhanden sind. Vor dem Hintergrund, dass es in den meisten Bundesländern keine Verpflichtung zur Einrichtung von Beiräten gibt, ist dieses Ergebnis als überdurchschnittlich einzuschätzen. Die wichtige Bedeutung von Beiräten für das Agendasetting wurde bereits oben deutlich. Beiräte sind zudem ein bedeutsamer Ausgangspunkt für die partizipative Gestaltung von Planungsprozessen und das Monitoring der Umsetzung.

Die Informationen über die Beiräte, die herangezogen werden konnten, spiegeln die gesamte Bandbreite wider. Einige haben bereits eine lange Tradition, während andere erst im Zusammenhang des Planungsprozesses gebildet wurden. Mindestens ein Beirat konnte unmittelbar nach seiner Gründung die Erarbeitung eines Aktionsplans anstoßen. Es ist festzustellen, dass die Bezeichnung ‚Behindertenbeirat‘ nicht durchgängig ist. Es ist ein Trend zur Umbenennung zum ‚Inklusionsbeirat‘ festzustellen und es gibt auch andere Bezeichnungen. Die Zusammensetzung, die Aufgabenstellung und vor allem die Mitwirkungsrechte sind sehr unterschiedlich, was sich auch auf die Einbindung in den Planungsprozess auswirkt. Insgesamt steht der wichtigen Bedeutung für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen eine sehr heterogene Struktur und eine unterschiedliche Verbindlichkeit der Einbindung des Gremiums gegenüber. Dies bestätigt Befunde in anderen empirischen Untersuchungen (Kempf 2021, S. 167 ff.). Nicht alle Beiräte in den vertiefend untersuchten Gebietskörperschaften setzen sich mehrheitlich aus Menschen mit Behinderungen zusammen.

In neun der untersuchten Gebietskörperschaften gibt es eine **andere Form der Interessenvertretung**. Dies ist auch in den beiden Städten mit weniger als 50.000 Einwohner*innen und in einem Kreis der Fall, die keinen Beirat haben. Die Zusammensetzung und Arbeitsweise solcher Interessenvertretung variieren stark. In einigen Fällen handelt es sich um offene Foren in anderen um eingetragene Vereine. Teilweise sind sie bezogen auf die durch Satzung der Kommune eingerichteten Gremien, in anderen Fällen ersetzen sie solche Gremien oder arbeiten parallel zu diesen. Es erscheint sehr bedeutsam, die Expertise solcher Gruppen in den Planungsprozess einzubeziehen.

Haupt- oder ehrenamtlich tätige Beauftragte gibt es in 26 der 29 Gebietskörperschaften. Auch dies ist vor dem Hintergrund der fehlenden Verpflichtung zur Berufung von Beauftragten in den meisten Bundesländern ein sehr hoher Wert. Hinsichtlich ihrer Aufgaben und ihrer Einbindung in Planungsprozesse lässt sich, wie bei den Beiräten und anderen Formen der Selbst- oder Interessenvertretung, ein sehr heterogenes Bild erkennen. Häufig tragen sie die Hauptverantwortung für den Planungsprozess, in anderen Fällen arbeiten sie mit den Planungsverantwortlichen zusammen. Sie stellen häufig das Bindeglied zu Selbst- und Interessenvertretungen dar.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in allen untersuchten Gebietskörperschaften mindestens eine Form der Selbst- und Interessenvertretung oder eine beauftragte Person zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen vorhanden ist. In den meisten Fällen ist in den Gebietskörperschaften sowohl ein Beirat als auch eine beauftragte Person tätig. Es ist daher davon auszugehen, dass die Ausgangssituation in den vertiefend untersuchten Planungsprozessen überdurchschnittlich günstig ist.

9.2 Partizipation als Thema in den Leitfadeninterviews

Die vertiefende Untersuchung nahm hinsichtlich der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an systematischen Planungsaktivitäten folgende Fragen in den Blick:

- Wie/wo genau waren/sind Menschen mit Behinderungen am Prozess beteiligt?
- Wie kam es zur Beteiligung der Interessenvertretung und/oder der Selbstvertretung?
- Wie konnten/können Menschen mit Behinderungen eigene Ideen in die Planung einbringen?
- Wie schätzen die Befragten das Ausmaß der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen ein (Konsultation, aktive Einbeziehung)?
- Welche Erfahrungen bzgl. der Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen am Prozess machten/machen die Befragten?

Die Einladung zur Beteiligung

Die vertiefende Untersuchung lässt erkennen, dass die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen quantitativ und qualitativ ebenso vielfältig ausgestaltet ist wie die Planungsprozesse selbst. Es finden sich in vielen der Kommunen Hinweise darauf, dass eine Beteiligung von Menschen mit Behinderungen selbstverständlich(er) zustande kommt, wenn es in der Kommune bereits etablierte Vertretungs- und/oder Beteiligungsstrukturen oder Vernetzungsstrukturen zu Organisationen der sog. Behindertenhilfe und/oder Selbstvertretung gibt.

Von Seiten der Verwaltungen werden Beteiligungsmöglichkeiten seltener in der breiten Öffentlichkeit publik gemacht. Wo es Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen gibt, fungieren sie häufig als „Scharnier zwischen der Verwaltung und dem Gemeinwesen“ (vgl. Bertelmann & Konieczny 2022, S. 201 ff.). Dort, wo um Beteiligung geworben wird, erleben die Planenden die Resonanz als verhalten. Sich der vor Ort etablierten Netzwerk- und Beteiligungsstrukturen zu bedienen, ermöglicht ‚kurze Wege‘ und die Verbindung vertrauter Akteure im Kontext neuer Vorhaben. Sich auf ‚Altbewährtes‘ zu beschränken, birgt jedoch die Gefahr, neben den ‚üblichen Verdächtigen‘ weniger stark repräsentierte Personengruppen zu übersehen.

Heterogenität von Beeinträchtigungen

Hinsichtlich der Vielfalt von Arten der Beeinträchtigungen zeigt sich, dass zum einen das Bewusstsein für die Heterogenität der Personengruppe in den Kommunen sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und es zum anderen sehr unterschiedlich gelingt, Vertreter*innen von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen zur

Mitarbeit zu gewinnen. Tendenziell sind die Interessen von Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen stärker selbstvertreten als die von Menschen mit anderen Beeinträchtigungsarten. Insbesondere Menschen mit psychischen Erkrankungen werden nur selten an systematischen Planungsaktivitäten beteiligt. Zur Stellvertretung durch Professionelle aus Diensten kommt es insbesondere bei der Personengruppe der Menschen mit Lernschwierigkeiten. Formen der assistierten Beteiligung werden in den Interviews nur in Ausnahmen angesprochen. Die Vielfalt der Personengruppe der Menschen mit Behinderungen bildet sich auch in der Wahrnehmung der Befragten in systematischen Planungsprozessen nicht ab.

Beteiligung durch Gremien

Es ist festzustellen, dass die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an systematischen Planungsprozessen in den meisten Kommunen (ausschließlich bzw. vorrangig) über Beiräte sichergestellt ist. In weniger als der Hälfte der Kommunen spielen Beauftragte eine Rolle als Vertreter*innen der Belange von Menschen mit Behinderungen. Selbstvertretungsorganisationen, Professionelle und/oder Klient*innen von Unterstützungsdiensten und selbstbetroffene Einzelpersonen sind in wenigen Einzelfällen an systematischen Planungsaktivitäten beteiligt. Dass der institutionalisierten Interessenvertretung vonseiten der Kommunen hohe Bedeutsamkeit zukommt, zeigt sich auch daran, dass im Zusammenhang einiger Planungen Beiräte neu eingerichtet wurden.

Themen der Selbst- und Interessenvertretungen im Planungsprozess

In den Interviews mit den Selbstvertreter*innen im Planungsprozess wurde sehr deutlich, dass die Selbst- und Interessenvertretungen in ihrer Arbeit den Fokus stark auf alltägliche und dringliche Anliegen legen. Wie in dem entsprechenden Vertiefungskapitel dargelegt wird, dominiert das Thema Barrierefreiheit. Der Einsatz für die Beseitigung von Barrieren entkoppelt sich dabei teilweise vom Planungsprozess. Sich neu stellende Aufgaben werden kaum an die Planung zurückgebunden. Es findet sich häufig ein wenig ausgeprägtes Verständnis von ‚Planung‘ – und auch nur begrenzt das Verständnis für die Vorteile und Notwendigkeiten eines systematisch planhaften Vorgehens auf kommunaler Ebene. Die eigene Gremienarbeit und die kommunale Planung werden zwar voneinander abgegrenzt gedacht, verschwimmen gleichzeitig im Alltagsgeschäft der Gremienarbeit und im politischem Geschehen. So kann beispielsweise der Einsatz für Barrierefreiheit im Einzelfall häufig nicht rückgebunden werden an die Entwicklung von Strukturen, die die Schaffung von Barrieren systematisch verhindern.

Wahrnehmung der Beteiligungsmöglichkeiten

Der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen wird angesichts deren spezifischer Expertise von den interviewten Planungsverantwortlichen ein hohes Maß an Wertschätzung entgegengebracht. Es wird zum Ausdruck gebracht, dass durch die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen die Sensibilität für die Situation der Personengruppe gestiegen sei. In einigen Planungsprozessen ist zu erkennen, dass die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen ausgeweitet wird. In anderen Prozessen werden Möglichkeiten der offenen Beteiligung beispielsweise in Arbeitsgruppen jedoch auch zurückgefahren.

Es zeigt sich sehr deutlich, dass die kontinuierliche Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an allen Schritten des Planungszyklus keine gängige Praxis ist. In

Arbeitsgruppen sind Menschen mit Behinderungen häufig vertreten. Die Beteiligung an anderen Prozessschritten kommt punktuell vor; wird jedoch im Prozess häufig nicht in Betracht gezogen. Es werden Spannungen zwischen dem Engagement der Betroffenen und der Aufgabe sichtbar, die damit einhergehenden Forderungen in planerische zu bewältigende Maßnahmen zu überführen. Diesbezüglich finden sich Hinweise, dass die Aushandlung von Maßnahmen und deren Formulierung zwischen den beteiligten Interessen- und Selbstvertretungen und Planenden aus der Verwaltung konflikthaft erlebt wird. Interessant ist der Hinweis, dass für die Selbstvertretung die Verfahren und Entscheidungswege der Verwaltung mitunter so herausfordernd und auch frustrierend waren, dass ein externes, den Prozess begleitendes Gremium gebildet wurde.

Zwischen Konsultation und aktiver Einbeziehung

Die Darlegungen der Befragten deuten darauf hin, dass es sich beim Ausmaß der Beteiligung überwiegend um ‚Konsultation‘ (Beteiligung an der Vorbereitung von Entscheidungen) handelt. ‚Aktive Einbeziehung‘ (Beteiligung an Entscheidungen) kommt punktuell vor. Die vertiefende Untersuchung zeigte, dass es den Befragten nicht leichtfiel, das Ausmaß der konkret im Planungsprozess und in seinen unterschiedlichen Schritten erfolgten Beteiligung einzuschätzen. In Einzelfällen unterschieden sich die Einschätzungen der Befragten aus der gleichen Kommune. Hier kommt es zu beiden möglichen Konstellationen: Planende aus der Verwaltung schätzen das Ausmaß höher ein als die interviewten Selbstvertreter*innen bzw. Selbstvertreter*innen gehen von einem höheren Ausmaß aus als die Verwaltungsvertreter*innen. Bemerkenswert ist, dass sich keine grundsätzliche Unzufriedenheit der befragten Selbstvertreter*innen mit dem Ausmaß ihrer Beteiligung in Planungsprozessen aus der Untersuchung ableiten lässt. Es gibt Einschätzungen von Befragten, die auf eine grundsätzliche Verbesserung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der Kommune durch die systematische Planungsaktivitäten hindeuten. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Partizipation nach Einschätzung der Befragten weiterhin ausbaubedürftig ist.

Es stellen sich die Fragen, wie stark in den Kommunen das Bewusstsein für die Verpflichtung zum Einbezug von Selbstvertretungen in ausgeprägt ist und wie klar sich die Prozessschritte sowie Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten im Prozess für die Beteiligten unterscheiden lassen. Die scheinbare Genügsamkeit mit dem Ausmaß der Beteiligung mag damit zusammenhängen, dass einerseits die satzungsgemäßen Rechte von Beiräten zumeist ohnehin in den Bereich der Konsultation fallen (vgl. LAG SELBSTHILFE NRW e.V. 2015, S. 40 f.). Andererseits verfügen Selbstvertreter*innen als Angehörige einer Gruppe, die häufig noch vom Ausschluss von politischen Beteiligungsmöglichkeiten betroffen ist, möglicherweise über wenig (Selbstwirksamkeits-)Erfahrung in politischen Kontexten und betrachten das Ausmaß ihrer Partizipation an systematischen Planungsaktivitäten als ‚besser als nichts‘. Beteiligungsformate und Irritationen aller Beteiligung im Rahmen der Planung können nicht nur für Beteiligung in der Kommunen sensibilisieren, sie können auch „Anlässe für inklusive politische Bildung und inklusive politische Beteiligungsstrukturen“ (vgl. Bertelmann u.a. 2020, S. 81) sein.

Querverbindung zu anderen Themen der Auswertung

Mit Blick auf die **Planungsstruktur** hat die vertiefende Untersuchung gezeigt, dass sich die hauptverantwortlichen Personen in der Kommunalverwaltung als

maßgeblich für das Gelingen eines Prozesses erweisen. Als Koordinator*innen des Prozesses und der Planungsgremien haben sie daher auch wesentlichen Einfluss auf die quantitativen und qualitativen Möglichkeiten der Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Das betrifft sowohl die grundsätzliche partizipative Öffnung des Prozesses, die Gewinnung von interessierten Selbstvertreter*innen und die barrierefreie Gestaltung der Beteiligungsformate als auch die Gestaltung der Zusammenarbeit der verschiedenen Beteiligten. Die Übernahme der organisatorischen Hauptverantwortung einer zeigt sich als voraussetzungsvolle Tätigkeit. Als Vermittler*in zwischen der federführenden Verwaltung und den an der Planung beteiligten Akteuren braucht die hauptverantwortliche Person die Rückendeckung der Verwaltung, Netzwerkkompetenz, Kenntnis über die Interessen und Expertisen der Beteiligten sowie Wissen und Kenntnis über deren jeweilige Strukturen, Kulturen und Belange (vgl. Bertelmann 2024, S. 141 ff.). Dies bezieht sich auch auf die Tradition, die Strukturen und Kulturen der Arbeit von Selbst- und Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen.

Hinsichtlich eines Zusammenhangs zwischen **Barrierefreiheit** und der Partizipation (von Menschen mit Behinderungen) im Planungsprozess fällt durch die vertiefte Untersuchung auf, dass Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit im gesamten Prozess selten erarbeitet wurden, wenn er wenige Beteiligungsmöglichkeiten bot. Zu vorrangig verwaltungs-internen oder verwaltungs-nahen Prozessen werden häufig keine barrierefreien Informationen zur Verfügung gestellt. Aus Planungsprozessen, in denen Menschen mit Behinderungen beteiligt waren, gibt es die Einschätzung, dass die barrierefreie Gestaltung ein Lernprozess war oder ist und in geübte Praxis übergehen kann. Mit der Partizipation von Menschen mit Behinderungen ist nach Einschätzung der Planungsverantwortlichen das Bewusstsein für Barrierefreiheit im Verwaltungshandeln gestiegen. Geeignete Beteiligungsformate zu finden, die den Bedarfen bestimmter Beeinträchtigungsarten gerecht werden (z. B. psychische Beeinträchtigungen), bleibt eine Herausforderung.

Partizipation im Planungsprozess

- Die Situation in den untersuchten Kommunen ist hinsichtlich der formalen Strukturen zur Beteiligung überdurchschnittlich günstig.
- Die Partizipationsmöglichkeiten werden vor allem für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen eröffnet. Menschen mit psychischen Erkrankungen werden am seltensten einbezogen.
- Die Kenntnis über/ das Bewusstsein für die partizipationsbezogenen Vorgaben der UN-BRK sind nicht durchgängig vorhanden.
- Es dominieren Formen der Konsultation, eine aktive Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen im Sinne von Mitentscheidung ist hingegen seltener.
- Partizipation ist vor allem durch die Beteiligung von Beiräten verwirklicht. Beteiligungsmöglichkeiten außerhalb der gängigen politisch-administrativen Verfahren stellen sich dem verwaltungsmäßigen Geschehen als Herausforderung.
- Menschen mit Behinderungen stellen alltägliche und dringliche Anliegen in den Mittelpunkt der Planung.
- In Planungsprozessen kommt es teilweise zu Spannungen zwischen den Forderungen der Selbst- und Interessenvertretungen und der Einschätzung der Umsetzbarkeit von Maßnahmen durch die Planungsverantwortlichen.
- Barrierefreie Partizipation wird als gemeinsamer Lernprozess beschrieben.

10. Vertiefungsthema Barrierefreiheit

Im Verständnis der UN-Behindertenrechtskonvention sind umwelt- und/oder einstellungsbedingte Barrieren diejenigen Faktoren, die in Wechselwirkung mit Beeinträchtigungen zur Behinderung der Teilhabe führen (können). Barrierefreiheit oder barrierefreie Zugänglichkeit (Art. 9 UN-BRK) gilt in diesem Sinne als Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben, für die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft und für die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Für systematische Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK bedeutet dies, dass an Barrierefreiheit als Thema der Planung kein Weg vorbeiführt, soll die Planung auf die Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zielen. Zugleich heißt dies für den Planungsprozess, dass eine gleichberechtigte partizipative Planung, wie die Konvention sie mit Art. 4, Abs. 3 fordert, barrierefrei gestaltet sein muss.

Die vertiefte Untersuchung zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen zeigte bereits, dass das Bewusstsein für die Heterogenität der Personengruppe sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und dass die Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen in Planungsprozessen tendenziell stärker repräsentiert sind als Menschen mit anderen Beeinträchtigungsarten. Ähnliches zeigt sich hinsichtlich des Verständnisses von ‚Barrieren‘ und ‚Barrierefreiheit‘. Der Begriff ‚Barriere‘ wird häufig pauschal verwendet und es wird nicht danach differenziert, mit welcher Art von Beeinträchtigung welche Art von Barriere in Wechselwirkung zur Behinderung der Teilhabe führen kann.

10.1 Barrierefreiheit im Planungsprozess

Als Modus des Planungsprozesses spielt Barrierefreiheit in ungefähr der Hälfte der Kommunen mit systematischen Planungsaktivitäten eine Rolle (vgl. Bertelmann u.a. 2024, S. 75). Die getroffenen Vorkehrungen für verschiedene Beeinträchtigungsarten unterscheiden sich erkennbar in der Häufigkeit (vgl. a.a.O., S. 78). Bemerkenswert ist, dass nicht alle Kommunen, die Barrierefreiheit zum Gegenstand ihrer Planung bestimmen, auch den Planungsprozess barrierefrei ausrichten (vgl. a.a.O., S. 79).

Die Planwerkanalyse in der vertiefenden Untersuchung in 29 Gebietskörperschaften zeigt, dass die Barrierefreiheit im Planungsprozess vor allem bei öffentlichen Veranstaltungen und bei Sitzungen nur selten im Planwerk dokumentiert wird. Es ließen sich nur 10 Fälle identifizieren, in denen explizit Hinweise vorhanden sind. Die Hinweise beziehen sich etwa gleich häufig auf Vorkehrungen im Hinblick auf Barrieren im Bereich der Mobilität, des Sehens und des Hörens. In vier Fällen wird über Vorkehrungen für Menschen mit Lernschwierigkeiten berichtet. In einem Fall wird über Maßnahmen berichtet, die Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen eine Teilnahme an Veranstaltungen oder Gremien ermöglicht.

Hinweise finden sich vor allem in der Darstellung von öffentlichen Auftaktveranstaltungen. In einem Fall wird über Veranstaltungen im Planungsprozess berichtet, die bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen adressieren, um ihre Perspektive in den Planungsprozess einzubeziehen. Nur in einem Fall wird im Planwerk berichtet, dass Sitzungen im Planungsprozess barrierefrei durchgeführt wurden.

In einem Drittel der vertiefend untersuchten Planungsprozesse finden sich im Internet Informationen zum Planungsprozess, die für bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen barrierefrei gestaltet sind. Auch das Planwerk steht lediglich in einem Drittel der Fälle für bestimmte Gruppen barrierefrei zur Verfügung. Vergleichsweise häufig ist der Hinweis auf eine Vorlesefunktion oder der Hinweis auf barrierefreie Dokumente für sehbeeinträchtigte Menschen. Häufig sind auch Zusammenfassungen des Planwerks oder Inhalte der Internetseite in Leichter Sprache verfügbar. In zwei Fällen werden Gebärdensprachvideos mit Informationen zum Planungsprozess zur Verfügung gestellt.

In den vertiefenden Interviews wird häufig ausgeführt, dass der Planungsprozess Maßnahmen und Vorkehrungen zur Herstellung von Barrierefreiheit bei der Gestaltung von Beteiligungsmöglichkeiten angestoßen habe. Die Befragten beobachten eine gestiegene Sensibilität für Barrieren und Barrierefreiheit, berichten von Lernprozessen und der Entwicklung von Routinen bis hin zur Selbstverständlichkeit der Beteiligung. Routinen scheinen sich eher dort einzustellen, wo sich Arbeitsgruppen in gleicher Zusammensetzung häufiger treffen. In den Interviews werden auch die Herausforderungen deutlich, die sich mit der barrierefreien Durchführung von Veranstaltungen und der Bereitstellung von Informationen zeigen. Neben den Kosten für entsprechende Vorkehrungen sind hier Barrieren der Beteiligung zu nennen, die mit vermuteten Kompetenzen und der Bereitschaft zur Mitarbeit in Gremien und zur Artikulation von Beiträgen in Veranstaltungen einhergehen. Es wird als schwierig angesehen, dabei zu unterstützen, dass Menschen außerhalb von organisierten Interessenvertretungen und Gremien Informationen finden und Möglichkeiten nutzen, ihr Wissen, ihre Interessen und Empfehlungen in den Planungsprozess einzubringen. In einigen Interviews wird thematisiert, dass es insbesondere schwierig sei, Menschen mit psychischen Erkrankungen in Planungsprozesse einzubeziehen.

In den meisten der Interviews, vor allem mit den Planungsverantwortlichen, werden Bemühungen zur Herstellung von Barrierefreiheit bei der Gestaltung des Prozesses angesprochen. Die Befragten sind der Auffassung, dass Barrierefreiheit im Prozess eine große Rolle gespielt hat. Die Bereitstellung von barrierefrei zugänglichen Veranstaltungsräumen, Gebärdendolmetschung und Vorkehrungen für Menschen mit Sehbeeinträchtigungen sind gängige Maßnahmen. In manchen Kommunen wurden individuelle Vorkehrungen nach Bedarfsabfragen bei den Teilnehmenden von Arbeitsgruppen getroffen. In Einzelfällen ist die Rede von assistierter Teilnahme, z. B. bei digitalen Formaten, die sich im Zuge der Corona-Pandemie etabliert haben, deren technische Bedienung anfänglich jedoch z. T. unterstützt werden musste. In den wenigen Fällen, in denen Barrierefreiheit als Modus nicht zum Tragen kam, war der Prozess stark verwaltungsintern gestaltet und/oder Menschen mit Behinderungen waren nicht beteiligt.

Informationen im und zum Planungsprozess barrierefrei öffentlich zugänglich zu machen, ist nicht durchgängig im Bewusstsein der Planenden verankert. Dort, wo Maßnahmen ergriffen wurden, scheint es vor Ort durch die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen diesbezüglich eine erhöhte Sensibilität zu geben (z. B. screenreader-taugliche Dokumente aus einer Kommune, in der die beauftragte Person sehbeeinträchtigt ist; Übersetzungen in Leichte Sprache, wo Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen beteiligt waren). Aus Kommunen, in denen der Beirat stark in den Planungsprozess involviert war, kam zudem der kritische Hinweis, dass der Zugang zu Informationen behindert wird, wenn das Ratsinformationssystem nicht barrierefrei bedienbar ist.

Bei der Bereitstellung von Informationen im Internet bestehen bei den Planungsverantwortlichen Unsicherheiten hinsichtlich der Auswahl von relevanten Aspekten. So wurde angemerkt, dass die für die verwaltungsmäßige Umsetzung notwendige Ausführlichkeit von Maßnahmenkatalogen in Spannung steht zur Zugänglichkeit für interessierte Personen mit und ohne Beeinträchtigungen außerhalb der Verwaltung. Unsicherheiten bestehen vor allem hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen in Leichter Sprache.

10.2 Barrierefreiheit als Thema der Planung

Die bundesweite Untersuchung zeigt, dass die meisten Kommunen, in denen es eine systematische Planung gibt, Barrierefreiheit zum Gegenstand ihrer Planung machen. Anhand der in Kapitelüberschriften genannten Themen erreichte ‚Barrierefreiheit‘ mit Nennungen in 72 % der Planwerke allerdings lediglich Rang sieben (Bertelmann 2024, S. 67 f.).

Die vertiefende Untersuchung zeigt nun allerdings, dass wengleich dem Thema der Barrierefreiheit häufig kein eigener Abschnitt gewidmet ist, Maßnahmen zur Barrierefreiheit in fast allen Themenbereichen genannt werden. Mit wenigen Ausnahmen machen Maßnahmen zur Barrierefreiheit mindestens einen Anteil von einem Drittel aus. In einigen Fällen lassen sich sogar zwei Drittel diesem Querschnittsanliegen zuordnen.

Zum Zwecke einer vergleichenden Auswertung wurden insgesamt zwölf Themenfelder gebildet, in denen die Maßnahmen nach Häufigkeit und ihrem Bezug auf Barrierefreiheit für bestimmte Gruppen kategorisiert wurden. Es wurde auch untersucht, ob den jeweiligen Maßnahmen im Planwerk erkennbar eine Analyse zugrunde liegt. Zudem wurde nach Maßnahmen gesucht, die Anregungen für andere Kommunen bieten. Diese werden hier zusammenfassend und in der vorgefundenen Konkretisierung genannt. Für die Aufnahme in Planungen müssen sie präzisiert werden. Nach Häufigkeit ergibt sich das folgende Bild:

- **Gebäude der Kommunen:** Es finden sich Maßnahmen in 22 der 29 untersuchten Planwerke. Am häufigsten findet sich die Nennung einer bis fünf Maßnahmen (ca. 68 % der Fälle). Es lassen sich zumeist keine Ausführungen dazu erkennen, inwiefern die Maßnahme auf die Herstellung von Barrierefreiheit für eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Beeinträchtigungen bezogen ist. Am häufigsten finden sich Maßnahmen (insgesamt 38 Maßnahmen in zwölf Planwerken), die auf Barrierefreiheit für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen zielen. In fünf Fällen gibt es Hinweise darauf, dass eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt wurde: In zwei Fällen wurde eine schriftliche Erhebung im Planungsprozess durchgeführt, in einem Fall wird ausgeführt, dass die Analyse eine ständige Aufgabe des Planungsamtes sei, in einem Fall wird der Bestand durch die Verwaltung erfasst, in einem Fall ist die Analyse der Ausgangssituation Gegenstand von Expert*inneninterviews gewesen. In vier Fällen ist die zukünftige Erhebung der Barrierefreiheit in Gebäuden der Kommune Gegenstand von Maßnahmen. Die Maßnahmen bewegen sich ganz überwiegend im Rahmen der Umsetzung von Vorgaben in Gesetzen oder Verordnungen zur Barrierefreiheit. Interessant ist in einem Fall die Verknüpfung von barrierefreier Nutzbarkeit und Gewaltschutz. In einem anderen Fall wurde eine Matrix zur Erfassung der Barrierefreiheit von Liegenschaften in Trägerschaft der Kommune erstellt.

- **Mobilität / ÖPNV:** Es finden sich Maßnahmen in 22 der 29 untersuchten Planwerke. Am häufigsten findet sich die Nennung von sieben Maßnahmen (ca. 20 % der Fälle). Dieser Bereich sticht dadurch hervor, dass häufig sehr viele Maßnahmen genannt werden. Es lassen sich zumeist keine Ausführungen dazu erkennen, inwiefern die Maßnahme auf die Herstellung von Barrierefreiheit für eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Beeinträchtigungen bezogen ist. Am häufigsten finden sich Maßnahmen (insgesamt 43 Maßnahmen in 13 Planwerken), die auf Barrierefreiheit für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen zielen. Häufig werden auch explizit Maßnahmen genannt, die auf Menschen mit Beeinträchtigungen im Bereich des Hörens (12 Maßnahmen in vier Planwerken) und des Sehens (27 Maßnahmen in 12 Planwerken) zielen. In drei Fällen gibt es Hinweise darauf, dass eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt wurde: In einem Fall konnte auf vorhandene Erhebungen zurückgegriffen werden, in einem Fall wird eine Analyse in der zuständigen Arbeitsgruppe in Zusammenarbeit mit den Verkehrsbetrieben vorgenommen, in zwei Fällen Ortsbegehungen und in einem weiteren Fall wurden Expert*inneninterviews und Workshops zum Thema durchgeführt. Die meisten Maßnahmen beziehen sich auf die Umsetzung von gesetzlichen Vorgaben. Anregungen für andere Planungsprozesse bieten die folgenden ausgewählten und teilweise häufiger genannten Maßnahmen:
 - Erarbeitung eines Gestaltungshandbuchs;
 - Sensibilisierung der Mitarbeiter*innen im ÖPNV, der Straßenverkehrsbehörde und in Taxiunternehmen;
 - Erarbeitung von Prioritätenlisten.

- **Internetauftritt der Kommune:** Es finden sich Maßnahmen in 21 der 29 untersuchten Planwerke. Am häufigsten findet sich die Nennung einer Maßnahme (ca. 60 % der Fälle). Es lassen sich nur selten Ausführungen dazu erkennen, inwiefern die Maßnahme auf die Herstellung von Barrierefreiheit für eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Beeinträchtigungen bezogen ist. In jeweils zehn Planwerken lassen sich Maßnahmen identifizieren, die auf einen barrierefreien Internetauftritt für Menschen mit Sehbeeinträchtigungen und Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen zielen. In vier Fällen gibt es Hinweise darauf, dass eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt wurde: In drei Fällen war dies Thema einer Befragung und eines Workshops mit Expert*innen und einmal wird eine stichprobenbasierte Analyse erwähnt. Anregungen für andere Planungsprozesse bieten die folgenden ausgewählten und teilweise häufiger genannten Maßnahmen:
 - Es soll eine systematische Überprüfung der Seiten nach der aktuellen Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV) vorgenommen werden;
 - die Herstellung von Barrierefreiheit soll in die IT-Strategie der Kommune integriert werden;
 - es wird geplant, wichtige Informationen in Leichter Sprache und in Videos mit Deutscher Gebärdensprache bereitzustellen.

- **Öffentliche Räume / Verkehrsräume / Quartiere:** Es finden sich Maßnahmen in 21 der 29 untersuchten Planwerke. Am häufigsten findet sich die Nennung von einer bis vier Maßnahmen (ca. 44 % der Fälle), es gibt

allerdings auch zahlreiche Planwerke mit deutlich mehr Maßnahmen. Es fällt auf, dass die Ebene von Gemeinden bzw. Stadtteilen und die Ebene von Quartieren nur selten in den Planwerken insgesamt und speziell in den Maßnahmen bearbeitet werden. Es lassen sich zumeist keine Ausführungen dazu erkennen, inwiefern die Maßnahme auf die Herstellung von Barrierefreiheit für eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Beeinträchtigungen bezogen ist. Am häufigsten finden sich Maßnahmen (insgesamt 59 Maßnahmen in 15 Planwerken), die auf Barrierefreiheit für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen zielen. Deutlich seltener werden explizit Maßnahmen genannt, die auf Menschen mit Beeinträchtigungen im Bereich des Hörens (zwei Maßnahmen in zwei Planwerken) und des Sehens (12 Maßnahmen in acht Planwerken) zielen. In vier Fällen gibt es Hinweise darauf, dass eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt wurde: In einem Fall war dies eine Analyse der rechtlichen Vorgaben und der Rückgriff auf vorhandene Daten, in zwei Fällen Ortsbegehungen und in einem weiteren Fall Expert*inneninterviews und Workshops. In einem Fall ist die Analyse selbst Gegenstand einer Maßnahme. Anregungen für andere Planungsprozesse bieten die folgenden ausgewählten und häufiger genannten Maßnahmen:

- Eine ausgewählte Gemeinde soll beispielhaft zur Belebung des Ortskerns mit inklusivem Charakter weiterentwickelt werden;
 - Analyse aller Teile der Gemeinde hinsichtlich von Barrieren;
 - ‚Kreisbereisung‘ durch den Beirat und Öffentlichkeitsarbeit durch Begehungen;
 - Erarbeitung eines Gestaltungshandbuchs.
- **Wohnraum:** Es finden sich Maßnahmen in 21 der 29 untersuchten Planwerke. Am häufigsten findet sich die Nennung von einer oder zwei Maßnahmen (ca. 57 % der Fälle). Es lassen sich zumeist keine Ausführungen dazu erkennen, inwiefern die Maßnahme auf die Herstellung von Barrierefreiheit für eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Beeinträchtigungen bezogen ist. Am häufigsten finden sich Maßnahmen (insgesamt 19 Maßnahmen in sechs Planwerken), die auf Barrierefreiheit für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen zielen. In zwei Fällen gibt es Hinweise darauf, dass eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt wurde: In einem Fall wird berichtet, dass das Sozialamt Informationen auf der Grundlage der Angaben von Vermietern sammelt und vor Beginn des Planungsprozesses eine Befragung durch ein externes Institut durchgeführt wurde. In einem weiteren Fall wurde eine Bestandsaufnahme im Planungsprozess durchgeführt. In zwei Fällen ist die Bestandsaufnahme als Maßnahme formuliert. Anregungen für andere Planungsprozesse bieten die folgenden ausgewählten und teilweise häufiger genannten Maßnahmen:
- Es soll eine zentrale Stelle eingerichtet oder ein Beratungsnetzwerk geschaffen werden, bei der/dem Informationen zur Verfügbarkeit von barrierefreiem Wohnraum abgerufen werden können;
 - es soll eine Internetplattform zur Vermittlung von barrierefreiem Wohnraum angeboten werden;
 - es soll eine Checkliste für barrierefreien Wohnraum mit Wohnungsunternehmen und Architekten erarbeitet werden;
 - es soll ein kommunales Förderprogramm zur Förderung der Bereitstellung barrierefreien Wohnraums aufgelegt werden;

- es soll ein Aufruf zur Entwicklung von inklusiven Wohnformen erfolgen.

- **Dienstleistungen / Dokumente der Kommune:** Es finden sich Maßnahmen in 20 der 29 untersuchten Planwerke. Am häufigsten findet sich die Nennung von einer bis vier Maßnahmen (ca. 50 % der Fälle). Es lassen sich zumeist keine Ausführungen dazu erkennen, inwiefern die Maßnahme auf die Herstellung von Barrierefreiheit für eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Beeinträchtigungen bezogen ist. Am häufigsten finden sich Maßnahmen (insgesamt 29 Maßnahmen in 15 Planwerken), die auf Barrierefreiheit für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen zielen. Etwas seltener werden explizit Maßnahmen genannt, die auf Menschen mit Beeinträchtigungen im Bereich des Hörens (19 Maßnahmen in neun Planwerken) und des Sehens (16 Maßnahmen in sieben Planwerken) abzielen. In fünf Fällen gibt es Hinweise darauf, dass eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt wurde: In zwei Fällen war dies Thema intensiver Recherche im Rahmen der Planung, in einem Fall wurden die Verwaltungsstellen befragt, in einem Fall wurden Expert*innen befragt und in einem Fall erfolgte die Bedarfsermittlung in Facharbeitsgruppen. Anregungen für andere Planungsprozesse bieten die folgenden ausgewählten und teilweise häufiger genannten Maßnahmen:
 - Es sollen Anlaufstellen für Fragen der Barrierefreiheit in der Verwaltung geschaffen werden und Informationen bereitgestellt werden;
 - es sollen Schulungen zur Sensibilisierung der Mitarbeiter*innen in der Verwaltung stattfinden;
 - Mitarbeiter*innen sollen in der Verwendung der Gebärdensprache geschult werden;
 - Veranstaltungen der Verwaltung sollen mit einem Barriere-Checker geplant werden;
 - Bei der Überprüfung von Dokumenten und Abläufen sollen Menschen mit Behinderungen einbezogen werden.

- **Bildungsräume:** Es finden sich Maßnahmen in 20 der 29 untersuchten Planwerke. Am häufigsten findet sich die Nennung von einer bis vier Maßnahmen (ca. 40 % der Fälle). Es lassen sich zumeist keine Ausführungen dazu erkennen, inwiefern die Maßnahme auf die Herstellung von Barrierefreiheit für eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Beeinträchtigungen bezogen ist. Am häufigsten finden sich Maßnahmen (insgesamt 13 Maßnahmen in drei Planwerken), die auf Barrierefreiheit für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen zielen. In vier Fällen gibt es Hinweise darauf, dass eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt wurde: In einem Fall wurde eine schriftliche Befragung durchgeführt, in zwei Fällen lag bereits vor dem Planungsprozess eine Übersicht zumindest für Teilbereiche (Kindertageseinrichtungen und Schulen) vor, in einem Fall wurde eine verwaltungsinterne Bestandsaufnahme angefordert. In zwei Fällen ist die Bestandsaufnahme als Maßnahme formuliert. Anregungen für andere Planungsprozesse bieten die folgenden ausgewählten und teilweise häufiger genannten Maßnahmen:
 - Es sollen Sprachmittler im Bereich der frühkindlichen Bildung eingesetzt werden;

- die Maßnahmen sollen sich nicht nur auf Schulen, sondern auf alle Bildungsräume auch im Erwachsenenalter beziehen;
 - im Bereich der Schule wird auch die barrierefreie Elternarbeit berücksichtigt.
- **Öffentlich genutzte Einrichtungen und Dienstleistungen in freigemeinnütziger oder privater Trägerschaft:** Es finden sich Maßnahmen in 20 der 29 untersuchten Planwerke. Am häufigsten findet sich die Nennung von bis zu sechs Maßnahmen (ca. 60 % der Fälle). Es lassen sich zumeist keine Ausführungen dazu erkennen, inwiefern die Maßnahme auf die Herstellung von Barrierefreiheit für eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Beeinträchtigungen bezogen ist. Bei den Maßnahmen, die erkennbar auf bestimmte Beeinträchtigungen bezogen sind, dominieren die, die auf Beeinträchtigungen im Bereich der Mobilität (36 Maßnahmen in zehn Planwerken), des Hörens (15 Maßnahmen in neun Planwerken), des Sehens (zwölf Maßnahmen in acht Planwerken) und des Verstehens (15 Maßnahmen in fünf Planwerken) bezogen sind. Selten, jedoch häufiger als in den anderen Bereichen sind Maßnahmen, die sich auf die Bedürfnisse von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen, auf Beeinträchtigungen im Bereich der Interaktion und des Sprechens beziehen und auch Maßnahmen, die auf Benachteiligung hinsichtlich der Sprache und der sozialen Situation bezogen sind. In zwei Fällen gibt es Hinweise darauf, dass eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt wurde: In einem Fall konnte auf Ergebnisse einer Befragung zurückgegriffen werden, die deutlich vor dem Planungsprozess durchgeführt wurde, in einem Fall war das Thema Gegenstand in Expert*inneninterviews und Workshops. Anregungen für andere Planungsprozesse bieten die folgenden ausgewählten und teilweise häufiger genannten Maßnahmen:
- Es soll eine Checkliste für barrierefreie Veranstaltung erstellt werden;
 - es soll eine Beratung zur Organisation von barrierefreien Veranstaltungen angeboten werden;
 - es sollen Zielvereinbarungen mit Trägern öffentlich genutzter Einrichtungen und Dienstleistungen in freigemeinnütziger und privater Trägerschaft abgeschlossen werden;
 - es sollen Ermäßigungen bei Veranstaltungen auch für Menschen mit Behinderungen ohne Behindertenausweis gewährt werden.
- **(Politische) Beteiligung:** Es finden sich Maßnahmen in 16 der 29 untersuchten Planwerke. Am häufigsten findet sich die Nennung von einer bis vier Maßnahmen (ca. 46 % der Fälle). Es lassen sich zumeist keine Ausführungen dazu erkennen, inwiefern die Maßnahme auf die Herstellung von Barrierefreiheit für eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Beeinträchtigungen bezogen ist. Am häufigsten finden sich Maßnahmen (insgesamt sechs Maßnahmen in zwei Planwerken), die auf Barrierefreiheit für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen zielen. In fünf Fällen gibt es Hinweise darauf, dass eine Analyse der Ausgangssituation durchgeführt wurde. In einem Fall war dies eine Eingabe durch den Beirat, in einem weiteren Fall wurde auf die Erfahrungen der im Planungsprozess beteiligten Personen zurückgegriffen. In zwei Fällen wurde die Barrierefreiheit der Wahllokale ausgewertet und in einem Fall wurden Expert*inneninterviews

und Workshops durchgeführt. Anregungen für andere Planungsprozesse bieten die folgenden ausgewählten und teilweise häufiger genannten Maßnahmen:

- Die Informationen zu politischen Prozessen in der Kommunen sollen im Internet barrierefrei zur Verfügung gestellt werden;
 - Gründung von Beiräten und Berufung von Beauftragten;
 - Beteiligung in Einrichtungen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen soll als Ausgangspunkt für die politische Beteiligung in der Kommune gestärkt werden;
 - Schulungen zur Sensibilisierung von Wahlhelfer*innen und Lokalpolitiker*innen.
- **Gesundheitseinrichtungen:** Es finden sich Maßnahmen in 15 der 29 untersuchten Planwerke. Am häufigsten findet sich die Nennung von ein oder zwei Maßnahmen (ca. 47 % der Fälle). Es lassen sich zumeist keine Ausführungen dazu erkennen, inwiefern die Maßnahme auf die Herstellung von Barrierefreiheit für eine bestimmte Gruppe von Menschen mit Beeinträchtigungen bezogen ist. Häufiger werden explizit Maßnahmen genannt, die auf Menschen mit Beeinträchtigungen im Bereich der Mobilität (neun Maßnahmen in drei Planwerken) und des Hörens (sechs Maßnahmen in vier Planwerken) zielen. In einem Fall konnte auf bereits vorhandene Erhebungen und Auskünfte von Gesundheitsdiensten zurückgegriffen werden. In einem Fall ist die Erfassung der Barrierefreiheit von Gesundheitsdiensten Inhalt einer Maßnahme. Die folgenden ausgewählten und teilweise häufiger genannten Maßnahmen bieten Anregungen für andere Planungsprozesse:
- Die Beratungsangebote für Menschen mit Behinderungen sollen im Hinblick auf Informationen zu Gesundheitsdiensten verbessert werden;
 - die Erreichbarkeit von Beratungsangeboten soll verbessert werden;
 - Informationen zu barrierefreien Gesundheitsdiensten sollen auch in Leichter Sprache zur Verfügung gestellt werden;
 - es sollen Schulungen und Maßnahmen zur Sensibilisierung in Gesundheitsdiensten zur Vermittlung von Basiskompetenzen hinsichtlich behinderungsspezifischer Belange angeboten werden;
 - Vermittlung von Basiskompetenzen zur Gebärdensprache insbesondere im Rettungsdienst.

Hinsichtlich der **Verbindlichkeit der Maßnahmen zu Themen der Barrierefreiheit** bestätigt die vertiefende Untersuchung weitgehend das Ergebnis, dass in der bundeweiten Recherche für die Maßnahmen in Planwerken insgesamt ermittelt werden konnte (Bertelmann 2024, S. 66). Es werden regelhaft Aussagen getroffen zumeist (Planwerke insgesamt in der bundesweiten Recherche n=384: 74 % und vertiefende Untersuchung von Barrierefreiheit in 29 Planwerken: 73 %). Dabei ergibt die genauere Analyse allerdings, dass die Benennung der Verantwortlichkeit häufig sehr allgemein bleibt (z. B. Verwaltung; Amt usw.). Auch hinsichtlich der zeitlichen Vorgaben für die Umsetzung der Maßnahmen werden häufig regelhaft Aussagen getroffen (Planwerke insgesamt in der bundesweiten Recherche n=384: 51 % und vertiefende Untersuchung von Barrierefreiheit in 29 Planwerken: 53 %). Die Aussagen unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der Überprüfbarkeit. Nur selten wird ein Datum angegeben, deutlich häufiger werden

Angaben wie kurz-, mittel- oder langfristig gemacht. Die vertiefende Analyse zu den Maßnahmen im Bereich der Barrierefreiheit ergibt, dass in keinem Fall regelmäßig hinreichend konkrete Angaben zu Ressourcen für die Maßnahmen gemacht werden (Planwerke insgesamt in der bundesweiten Recherche n=384: 20 %).

Die Aspekte der Benennung von Verantwortlichkeit, zeitlicher Vorgaben und notwendiger Ressourcen die Einschätzung im Forschungsteam, ob die Maßnahmen konkret genug sind, um aus ihnen den Umsetzungsauftrag zu entnehmen, erlauben ein Gesamtbild hinsichtlich der Verbindlichkeit der Umsetzung: Fünf Planwerke weisen einen vergleichsweise hohen Grad der Verbindlichkeit, fünfzehn einen mittleren und neun einen geringen Grad der Verbindlichkeit auf. In den fünf Planwerken mit einem hohen Grad der Verbindlichkeit lassen sich Ansätze zur Entwicklung einer Strategie zur Sicherstellung von Barrierefreiheit erkennen. Diese wird in den Planwerken aber allenfalls für Teilbereiche ausgeführt und zu meist nicht mit Aussagen zu den benötigten Ressourcen hinterlegt.

Die **Partizipation von Menschen mit Behinderungen** in der Erarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen zur Barrierefreiheit ergibt in der Planwerkanalyse das folgende Bild: In elf von 29 Fällen ist erkennbar, dass eine Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen bei der Analyse der Ausgangssituation stattfindet. In fünf Fällen ist dies regelmäßig der Fall, in fünf Fällen meistens und in drei Fällen eher selten. Dass Menschen mit Behinderungen in die Erarbeitung von Maßnahmen einbezogen sind, ist in 18 von 29 Fällen erkennbar. Dabei geschieht dies in 10 Fällen regelmäßig, in fünf Fällen meistens und drei Fällen eher selten. In 17 Fällen finden sich Informationen darüber, dass Menschen mit Behinderungen auch in die Umsetzung einbezogen werden sollen. Dies ist in acht Fällen meistens der Fall, in zwei Fällen immer und sieben Fällen eher selten. Es ist erkennbar, dass eine Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen am häufigsten bei der Erarbeitung von Maßnahmen stattfindet bzw. im Planwerk dokumentiert wird. Davon ausgehend wurde der Grad der Partizipation eingeschätzt werden: In elf von 29 Fällen gab es Hinweise, dass Menschen mit Behinderungen immer oder meistens in die Erarbeitung von Maßnahmen einbezogen waren. In neun Fällen ist eine Beteiligung nur punktuell Erarbeitung einzelner Maßnahmen dokumentiert wird. In acht Fällen gibt es keine Hinweise auf eine Beteiligung.

Hinsichtlich der Formen der Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Analyse, Erarbeitung und Umsetzung ließen sich insbesondere die folgenden erkennen:

- Einsatz von ‚Barriere-Tagebüchern‘ und ‚Barriere-Detektiven‘;
- Barrieren wurden in größeren Veranstaltungen oder Workshops genannt;
- im Prozess konnten Menschen mit Behinderungen ihre Vorschläge für den Planungsprozess digital einreichen;
- Aufgreifen von Aspekten der Barrierefreiheit, die von Mitgliedern in Arbeitsgruppen genannt wurden;
- Menschen mit Behinderungen konnten in den Arbeitsgruppen Berichte aus der Verwaltung anfordern;
- Aufnahme von Stellungnahmen und Vorschlägen des Beirats und/oder Beauftragten;
- Es wird geplant, dass die Umsetzung der Maßnahmen im Dialog erfolgt;
- Es findet eine Evaluation der Umsetzung statt, in die Menschen mit Behinderungen einbezogen sind;

- Es gibt unabhängig von dem Planungsprozess eine ständige Arbeitsgruppe zum Thema Barrierefreiheit, in der Mitarbeiter*innen der Verwaltungen und Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen mitarbeiten.

In der **Gesamteinschätzung** zu den Maßnahmen durch das Untersuchungsteam wird deutlich, dass Barrierefreiheit das eigentliche Schwerpunktthema fast aller Aktionspläne auf kommunaler Ebene ist und damit zur Sensibilisierung in diesem Bereich beiträgt. Zugleich wird die Komplexität dieses Themenbereiches deutlich, die es den Kommunen schwer macht über Einzelmaßnahmen hinaus ein Leitbild oder eine Strategie für die systematische Herstellung von Barrierefreiheit zu erarbeiten. Häufig gelingt es nicht, die Maßnahmen so zu formulieren, dass sie von den zuständigen Stellen verbindlich umgesetzt werden können und die Umsetzung auch zu einem festgelegten Zeitpunkt überprüfbar ist. Das Team kommt zudem zu der Einschätzung, dass der Begriff der Barrieren und der Barrierefreiheit zu unscharf ist. Die Maßnahmen werden nicht auf bestimmte Gruppen von Menschen mit Beeinträchtigungen hin ausdifferenziert und bleiben dadurch vage. Es ist erkennbar, dass häufig an Barrieren für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen gedacht wird, einzelne Maßnahmen lassen jedoch eine zunehmende Sensibilisierung auch für Menschen mit Beeinträchtigungen im Bereich des Sehens, des Hörens und des Verstehens erkennen. Barrieren für Menschen mit psychischen Erkrankungen, im Bereich der Sprache, der Kommunikation und der Interaktion sowie Barrieren der Teilhabe, die durch die soziale Situation geprägt sind, geraten hingegen nur in Ausnahmefällen in den Blick.

Die **Leitfadeninterviews** bestätigen, dass Barrierefreiheit für die planungsverantwortlichen Personen, aber vor allem für die Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen ein sehr zentrales Thema im Kontext der Erarbeitung der Aktionspläne und auch der kommunalen Behindertenpolitik ist. In den Gesprächen mit einigen Selbstvertreter*innen wurde das gesamte Interview durch diesen Themenbereich dominiert.

Nicht selten geht der Planungsfokus auf Barrierefreiheit darauf zurück, dass eine Arbeitsgruppe, der Beirat und/oder die beauftragte Person für die Belange von Menschen mit Behinderungen sich für das Thema einsetzen.

Einige Befragte erkennen Barrierefreiheit als Voraussetzung für Teilhabe oder halten das Thema für besonders ‚griffig‘ für Planung; mit Barrierefreiheit könne man sich gut identifizieren. Die ‚Planbarkeit‘ von Barrierefreiheit wird auch in Zusammenhang gebracht mit dem Zuständigkeitsbereich der Kommune. Während die einen Barrierefreiheit gerade deswegen für ein besonders gut geeignetes Planungsthema halten, weil es in die Zuständigkeit der Kommune falle, argumentieren andere genau gegenläufig: die Reichweite der Kommune sei begrenzt; Barrierefreiheit lasse sich nicht umfänglich planen.

Es fällt auf, dass in den Interviews mit den Planungsverantwortlichen häufiger hervorgehoben wird, dass hinsichtlich der Beachtung von Kriterien der Barrierefreiheit deutliche Fortschritte, eine Sensibilisierung und Lernprozesse erkennbar sind. Interviewpartner*innen mit Behinderungen kritisieren hingegen häufig, dass die Umsetzung von Maßnahmen zur Beseitigung von Barrieren schleppend verlaufen. Routinen zur Berücksichtigung von Barrierefreiheit bei der Planung stellen sich auch in Kommunen, in denen eine Strategie zur Barrierefreiheit erkennbar ist, nicht ein. Immer wieder stellt sich das Thema von Neuem ohne erkennbaren Erkenntnisfortschritt.

Die vertiefende Untersuchung zum Thema Barrierefreiheit bestätigt den Befund, dass die Planenden die Bedeutsamkeit von Analysen der Ausgangssituation und die Gefahr von nicht bedarfsgerechten Planungen unterschätzen. Die Schilderungen aus den meisten Kommunen lassen darauf schließen, dass es Maßnahmen in den meisten Fällen an einer soliden Basis im Sinne einer konkreten Bedarfserhebung aus der Perspektive von Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen fehlt.

Den Befragten fiel eine dezidierte Einschätzung zum Umsetzungsstand von Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit nicht leicht. Übergreifend nehmen viele von ihnen Fortschritte bei der Verbesserung von Barrierefreiheit wahr; Handlungsbedarf und Herausforderungen – wie die Notwendigkeit von Kompromissen bei Konflikten, z. B. mit dem Denkmalschutz oder das geringe Tempo des Umsetzungsfortschritts – werden jedoch ebenfalls zur Sprache gebracht. Bemerkenswert ist, dass Erfolge in Einzelfällen nicht der Planung sondern anderen Initiativen, beispielsweise pragmatischen Reaktionen von Einzelpersonen auf Anfragen ‚auf dem kleinen Dienstweg‘ in kleinen Kommunen, zugerechnet werden.

Verbindlichkeiten zur Verbesserung von Barrierefreiheit außerhalb der Verantwortlichkeit der Kommune herzustellen, bleibt eine Herausforderung, u. a. deshalb, weil die jeweils zuständigen Akteure aus dem Gemeinwesen nicht in den Planungsprozess einbezogen sind und/oder weil die Kommune nicht von ihren weichen Steuerungsmöglichkeiten Gebrauch macht.

Vertiefungsthema Barrierefreiheit

- **Barrierefreiheit ist das zentrale Anliegen systematischer Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK und der kommunalen Politik im Feld der Behinderung.**
- **Barrierefreiheit wird in allen Themenbereichen von Planwerken als Querschnittsanliegen bearbeitet.**
- **Maßnahmen zur Barrierefreiheit sind oft unspezifisch und differenzieren nicht nach den Bedürfnissen unterschiedlicher Gruppen von Menschen mit Behinderungen.**
- **Nur wenige Planwerke lassen eine übergreifende Strategie zur Umsetzung von Barrierefreiheit erkennen.**
- **Planungsverantwortliche erkennen eine Sensibilisierung und Lernprozesse hinsichtlich der Berücksichtigung von Kriterien der Barrierefreiheit durch systematische Planungsaktivitäten.**
- **Vertreter*innen von Menschen mit Behinderungen kritisieren die schleppende Umsetzung und fehlende Routinen bei der Beachtung von Kriterien der Barrierefreiheit in Planungsprozessen.**

11. Vertiefungsthema Selbstbestimmte Lebensführung

Das Thema der selbstbestimmten Lebensführung wurde neben ‚Barrierefreiheit‘ exemplarisch für die vertiefende Untersuchung von Planungsprozessen ausgewählt. Damit sollte ein Kernbereich der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention einbezogen werden, der auf die Verbesserung der gleichberechtigten Teilhabe auf individueller Ebene zielt. Während der kommunale Planungsauftrag für das Thema ‚Barrierefreiheit‘ ein hohes Maß an unmittelbarer kommunaler Zuständigkeit aufweist, ist die Kommune im Bereich der selbstbestimmten Lebensführung stärker auf die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren angewiesen. Dies soll daher hier einführend dargelegt werden. Für das Thema ist insbesondere Artikel 19 der Konvention einschlägig.

Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Artikel 19 UN-BRK)

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass

- a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben;
- b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen sowie zu sonstigen gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft notwendig ist;
- c) gemeindenaher Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen.

Bereits die Überschrift bringt die für die Planung eines inklusiven Gemeinwesens bedeutsamen Elemente von individuellen Rechten und auf das Kollektiv bezogenen Strukturen zum Ausdruck. Das in Punkt a) ausgeführte Recht auf gleichberechtigte Wahl des Aufenthaltsortes berührt insbesondere das durch das SGB IX gestaltete Leistungssystem. Mit der Reform des SGB IX durch das Bundesteilhabegesetz beansprucht der Gesetzgeber, die Vorgaben der Konvention in das Sozialleistungsrecht umgesetzt zu haben. Dennoch lässt sich vor allem im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach wie vor eine starke Dominanz der Versorgung in Sondereinrichtungen feststellen. Dies gilt insbesondere für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen. Die Zuständigkeit für die Verwaltung der Leistungen der Eingliederungshilfe ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Es gibt Länder mit einer vollständigen kommunalen Zuständigkeit, Länder, in denen der größere Teil der Leistungen bei höheren Kommunalverbänden angesiedelt ist und Länder, in denen nachgeordnete Behörden der Sozialministerien zuständig sind. Entsprechend unterschiedlich sind die

Möglichkeiten der kommunalen Planung und Steuerung. Dennoch gibt es sowohl hinsichtlich der eigenen Verantwortlichkeit als auch der Federführung für die Abstimmung von Planungen im Sinne einer kommunalen Federführung zahlreiche Handlungsmöglichkeiten.

Für die Umsetzung des individuellen Rechts von Wahlmöglichkeiten nach Punkt a) des Artikels, muss eine ausreichende Anzahl von geeigneten Wohnungen in einem für alle nutzbaren Umfeld zur Verfügung stehen. Darauf können Kommunen Einfluss nehmen und ihren Einwohner*innen Informationen über barrierefreien Wohnraum zur Verfügung stellen.

Die Verantwortung für ein flexibles Unterstützungsangebot nach Punkt b) liegt nach der Logik des aktuellen Unterstützungssystems in Deutschland bei den Rehabilitationsträgern. Sie sollen nach § 25 Abs. 2 SGB IX „zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen insbesondere regionale Arbeitsgemeinschaften bilden“. Für die Eingliederungshilfe gilt, dass die Länder „auf flächendeckende, bedarfsdeckende, am Sozialraum orientierte und inklusiv ausgerichtete Angebote von Leistungsanbietern hinzuwirken“ (§94 Abs. 3 SGB IX) haben. Die Träger der Eingliederungshilfe haben nach § 95 SGB IX den Auftrag, im Rahmen ihrer Leistungsverpflichtung „eine personenzentrierte Leistung für Leistungsberechtigte unabhängig vom Ort der Leistungserbringung sicherzustellen (Sicherstellungsauftrag)“. Die Aufträge können nicht ohne die Kenntnis der räumlichen Strukturen und ohne die Beteiligung der Kommunen erfüllt werden. Daher verpflichten einige Länder die Träger der Eingliederungshilfe zu einer gemeinsamen Planung. Die Kommunen können die Angebotsentwicklung im Bereich der Dienste mit einer sozialräumlichen Planung verknüpfen. Sie können Beratungs- und Anlaufstellen wie beispielsweise die Ergänzenden Unabhängigen Teilhabeberatung (EUTB) und Beratungsangebote der Rehabilitationsträger mit anderen Beratungsangeboten verknüpfen und ihre Zugänglichkeit verbessern.

Die Entwicklung einer inklusiven Infrastruktur an zugänglichen Diensten und Einrichtungen für die Allgemeinheit nach Punkt c) gehört zum unmittelbaren Planungsbereich der Kommunen und weist hohe Überschneidungen zu anderen Planungsbereichen auf.

Die Allgemeinen Bemerkungen des UN-Fachausschusses zu Artikel 19 (Vereinte Nationen. Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2017) und auch seine Abschließenden Bemerkungen (Vereinte Nationen. Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2015; 2023 zur Staatenprüfung) machen deutlich, dass die Vorgaben im Sinne einer umfänglichen Deinstitutionalisierung zu verstehen sind.

Als Verpflichtungen für die Vertragsstaaten werden genannt:

- In Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen „strategische Planungen mit einem angemessenen zeitlichen und finanziellen Rahmen vorzunehmen, um sämtliche segregierenden Einrichtungen durch Unterstützungsdienste für selbstbestimmtes Leben zu ersetzen. Der Ermessensspielraum der Vertragsstaaten erstreckt sich dabei auf die programmatische Umsetzung, jedoch nicht auf die Frage des Ersetzens von Einrichtungen“ (Vereinte Nationen. Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2017, Nr. 42, S. 13).
- Zu den Achtungspflichten zählt die Sicherstellung des Zugangs zu Unterstützungsdiensten, das Verbot des Neubaus von Einrichtungen und

die Beschränkung von Renovierungen auf das für die Sicherheit unbedingt notwendige Maß.

- Zu den Schutzpflichten gehört es, Familienmitglieder oder Dritte daran zu hindern, in das Recht auf Selbstbestimmung einzugreifen, indem z. B. dafür Fördergelder zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören auch Mechanismen der Überwachung und Prävention von Gewaltausübung.
- Zu den Gewährleistungspflichten gehört die Verabschiedung einer Strategie und eines konkreten Aktionsplans zur Deinstitutionalisierung. „Dieser sollte die Pflicht beinhalten, Strukturreformen durchzuführen, die Zugänglichkeit in der Gemeinde für Menschen mit Behinderungen zu verbessern sowie bei allen Mitgliedern der Gesellschaft das Bewusstsein über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gemeinschaft zu schärfen“ (a.a.O., Nr. 57, S. 15).
- „Die Unterstützung für Menschen mit Behinderungen sollte auf der Grundlage eines personalisierten Ansatzes ermittelt werden und auf die konkreten Aktivitäten und tatsächlichen Barrieren für die Inklusion in die Gemeinschaft zugeschnitten sein. Die Bedarfsermittlung sollte der Tatsache Rechnung tragen, dass Menschen mit Behinderungen im Laufe der Zeit unterschiedlichen Bedarf im Hinblick auf die Teilhabe an Aktivitäten haben“ (a.a.O., Nr. 63, S. 16)

11.1 Das Thema der selbstbestimmten Lebensführung in Planwerken

In der Auswertung der Planwerke der 29 vertieft untersuchten Gebietskörperschaften wird deutlich, dass das Themenfeld nur selten einen Schwerpunkt der Planung bildet. Lediglich in sieben Planwerken wird dem Thema ein eigenes Kapitel gewidmet. In einem Fall handelt es sich um eine Stadt unter 50.000 Einwohner*innen, in einem anderen um eine kreisangehörige Stadt, ansonsten um kreisfreie Städte und Kreise. In weiteren Planwerken wird das Thema in einem Abschnitt mitbehandelt. Es gibt ein Planwerk, das die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe in den Mittelpunkt der Planungen stellt.

In 23 der 29 untersuchten Planwerke gibt es Maßnahmen, die dem Handlungsfeld der selbstbestimmten Lebensführung zugeordnet werden können. In etwa der Hälfte der Fälle handelt es sich um ein bis drei Maßnahmen. Nur zwei Planwerke enthalten mehr als acht Maßnahmen.

Die Maßnahmen lassen sich den folgenden Kategorien zuordnen:

- Schaffung von barrierefreiem Wohnraum
- Förderung innovativer Wohnprojekte
- Förderung der Entwicklung inklusiver Quartiere
- Verbesserung der Beratung zu Möglichkeiten eines selbstbestimmten Lebens
- Umsetzung der Vorgaben aus dem SGB IX vor allem zur personenzentrierten Gesamtplanung
- Dezentralisierung bestehender Wohneinrichtungen

Die meisten Maßnahmen können dem Bereich des Vor- und Umfeldes des Leistungsgeschehens zugeordnet werden, wie die Verbesserung der Information zu barrierefreien Wohnungen oder die Schaffung von Anlaufstellen für bestimmte Fragen der Alltagsgestaltung. Deutlich seltener beziehen sich die Maßnahmen auf das Leistungsgeschehen und die Verfolgung von Strategien der Deinstitutionalisierung. Die insgesamt zehn Maßnahmen zur Umsetzung der Vorgaben aus dem SGB IX finden sich lediglich in Planwerken von vier Gebietskörperschaften. Nur in einem Fall lässt sich der Ansatz für eine Strategie zur Deinstitutionalisierung erkennen.

In 19 Planwerken wird bei den Maßnahmen im Handlungsfeld der selbstbestimmten Lebensführung durchweg eine Verantwortlichkeit für die Umsetzung angegeben. In zwölf Plänen werden bei den Maßnahmen regelhaft zeitliche Vorgaben gemacht. Lediglich in einem Fall werden Ressourcen benannt, die für die Umsetzung der Maßnahmen erforderlich sind. Insgesamt bleiben die Maßnahmen somit überwiegend eher vage Absichtserklärungen.

Der Bezug zu den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention wird zumeist durch die Erwähnung von Artikel 19 hergestellt. Es konnte nur in einem Planwerk eine Maßnahme identifiziert werden, die erkennbar nicht konform war mit den Vorgaben der Konvention. Auf den Aspekt der gleichen Wahlmöglichkeit hinsichtlich des Wohnens wird bei den Maßnahmen in sechs Planwerken überwiegend und in vier weiteren Planwerken durchgängig Bezug genommen. In 13 Fällen ist erkennbar, dass die Wohnungswirtschaft bei der Erarbeitung und/oder der Umsetzung der Maßnahmen einbezogen ist. Zumeist entsteht der Eindruck, dass der kritische Gehalt von Artikel 19, die Überwindung von stationären Wohneinrichtungen, eher umschifft wird. Auf die Auslegungshilfe des Ausschusses der Vereinten Nationen wird bei keiner Maßnahme erkennbar Bezug genommen.

Dass Menschen mit Behinderungen in die Analyse der Möglichkeiten zu einer selbstbestimmten Lebensführung einbezogen wurden, ist in insgesamt sieben Planwerken erkennbar. Dies geschieht meist durch die Einbeziehung in Arbeitsgruppen, in einem Fall durch eine Fachrunde zum Thema und in zwei Fällen durch Befragungen. Die Einbeziehung in die Erarbeitung ist in neun Fällen durch die Beteiligung an den für die Erarbeitung eingesetzten Arbeitsgruppen oder Gremien gegeben. Sowohl hinsichtlich der Analyse der Ausgangssituation als auch hinsichtlich der Beteiligung an der Erarbeitung erscheint die Beratung mit Menschen mit Behinderung und ihre aktive Einbeziehung in diesem für die Selbstbestimmungsmöglichkeit zentralen Bereich schwach ausgeprägt.

Zusammenfassend lässt sich hinsichtlich der Thematisierung einer selbstbestimmten Lebensführung festhalten:

- Selbstbestimmte Lebensführung wird als Thema in den untersuchten Planwerken häufig nicht oder lediglich am Rande aufgegriffen.
- Die Maßnahmen beziehen sich hauptsächlich auf das Vor- und Umfeld des Leistungsgeschehens.
- Häufig werden Maßnahmen genannt, die sich auf die Bereitstellung von barrierefreiem Wohnraum oder die Entwicklung von innovativen Wohnprojekten beziehen.
- Nur in Einzelfällen wird der Kern von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention, die Deinstitutionalisierung, aufgegriffen.
- Die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen hinsichtlich der Analyse der Ausgangssituation und der Erarbeitung von Maßnahmen zur

Verbesserung der Möglichkeiten für eine selbstbestimmte Lebensführung ist schwach ausgeprägt.

11.2 Das Thema Selbstbestimmte Lebensführung in den Expert*inneninterviews

Das Thema wurde in den Leitfadeninterviews zum Ende angesprochen. Es wurde eingeleitet durch die Frage nach dem Stellenwert des Themas im Planungsprozess. Insgesamt bestätigt die Auswertung, den Umgang mit dem Thema, der sich in den Planwerken niederschlägt. Interessant sind jedoch die Gründe, die von den Beteiligten angegeben werden.

Insbesondere zwei Gründe für die Nichtbefassung mit dem Themenfeld stechen hervor:

- Mehrfach wird genannt, dass in dem Themenbereich keine Gestaltungsmöglichkeiten gesehen werden. Das Feld wird den Leistungsträgern und den Leistungsanbietern überlassen. Bis auf eine Ausnahme wird dies von den Befragten in den Städten unter 50.000 Einwohner*innen ausgeführt. Solche Aussagen finden sich jedoch auch in Kreisen und kreisfreien Städten. Dies gilt nicht nur in Gebietskörperschaften in Bundesländern, in denen die Zuständigkeit für zentrale Bereiche der Eingliederungshilfe überörtlich angesiedelt ist.
- In mehreren Interviews wird angedeutet und in einem Interview wird ausführlich dargestellt, dass die Forderung der Deinstitutionalisierung im politischen Umfeld nicht geteilt wird und das Thema daher nicht aufgegriffen wird. Auch einige der Interviewpartner*innen machen deutlich, dass sie sich eine Überwindung von Sondereinrichtungen nicht vorstellen können. Es ist in den Interviews zumeist nicht erkennbar, dass sich im Planungsprozess Einzelne oder Gruppen vehement für die Umsetzung der Vorgaben von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention einsetzen. Hier gilt offenbar, dass andere politische Arenen für die Auseinandersetzung gesucht werden.

Auch hinsichtlich der genannten Gründe für die Befassung mit dem Thema lassen sich zwei Argumente hervorheben:

- Deinstitutionalisierung wird nicht nur als zentrales Anliegen der UN-Behindertenrechtskonvention angesehen, sondern auch als Ziel der Reform der Eingliederungshilfe. Dies ist in zwei Fällen besonders deutlich, die sich allerdings auf Landesprogramme zur Weiterentwicklung beziehen. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die meisten der untersuchten Planungsprozesse vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes (2016) beschlossen und strukturiert wurden. In neueren Prozessen wird häufiger Bezug auf die Reform der Eingliederungshilfe genommen, die sich aber eher auf die Implementation von neuen Verfahren bezieht.
- Die Aufgabe der Kommune zur Ermöglichung einer selbstbestimmten Lebensführung wird im Vor- und Umfeld des Leistungsgeschehens gesehen. Hier geht es um die Schaffung von barrierefreiem Wohnraum und einer barrierefreien Infrastruktur sowie die Anregung von alternativen Wohnprojekten oder von besseren Beratungsmöglichkeiten. Die Umsetzung

diesbezüglicher Maßnahmen wird als Voraussetzung für eine selbstbestimmte Lebensführung angesehen.

Die Wirkung der Maßnahmen zur Verbesserung der Möglichkeiten zu einer selbstbestimmten Lebensführung wird eher skeptisch eingeschätzt. Alternative Wohnprojekte konnten nicht umgesetzt werden und die Schaffung von barrierefreiem Wohnraum gelingt nur schleppend. Die Umsetzung von Maßnahmen scheitert an fehlenden Zuständigkeiten, begrenztem Einfluss der Kommunen auf die verantwortlichen Akteure oder an einem Mangel an Fachkräften. Es wird zumeist nicht beobachtet, dass von der kommunalen Planung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention Veränderungsimpulse für Träger ausgehen.

Vertiefungsthema Selbstbestimmte Lebensführung

- Das Handlungsfeld der selbstbestimmten Lebensführung bildet nur selten einen Schwerpunkt in Prozessen der kommunalen Planung.
- Es werden häufig keine oder wenig Gestaltungsmöglichkeiten gesehen.
- In einigen Fällen wird das Ziel der Überwindung von stationären Einrichtungen nicht geteilt.
- In neueren Planwerken wird häufiger auf die Zielsetzung und die Vorgaben des reformierten SGB IX Bezug genommen.
- Maßnahmen beziehen sich eher auf Aktivitäten im Vor- und Umfeld des Leistungsgeschehens.

12. Bewertungende Einschätzungen der Befragten

Im abschließenden Teil des Leitfadens wurden die befragten Expertinnen und Experten danach gefragt, was sie als größte Stolpersteine und Herausforderungen im Planungsprozess wahrgenommen haben, aber auch, worin sie Stärken und förderliche Faktoren im gewählten Vorgehen sehen. Aufbauend auf diesen Bewertungen konnten sie Vorschläge für zukünftige Unterstützungen und Veränderungen formulieren.

Diese zusammenfassenden Bewertungen greifen teilweise auch vorab bereits gemachte Aussagen auf, bzw. führen diese Gedanken weiter. Daher kommt es im Folgenden zu Überschneidungen. Allerdings unterstreichen die Einschätzungen am Ende der Interviews die Bedeutung, welche die Befragten den Themen beimessen und sie stellen Kritik, aber auch Empfehlungen nach der Reflexion des Planungsgeschehens in einen übergreifenden Zusammenhang.

Im Folgenden werden zuerst die wahrgenommenen Schwächen und Herausforderungen in den erlebten Planungsprozessen beschrieben und den als Stärken eingeschätzten Aspekte gegenüber gestellt. Abschließend werden die vorgeschlagenen Anpassungen und Weiterentwicklungen erläutert.

12.1 Schwächen und Herausforderungen

Ressourcen

Eine häufig genannte Herausforderung war die fehlende Ausstattung mit Ressourcen. Dabei lassen sich drei Bereiche unterscheiden:

- Es wird der Mangel an finanziellen oder auch personellen Ressourcen für die im Prozess notwendige Partizipation beklagt. Dies betrifft vor allem Aussagen in Bezug auf Mittel für Beauftragte, die teilweise gleichzeitig Beauftragte für weitere Themen sind.
- Eng verbunden ist damit der Aspekt der fehlenden personellen und finanziellen Ausstattung des Planungsprozesses. Die Aufgabe wird teilweise Beauftragten oder andere Personen zugewiesen, ohne dass hinreichende Kapazitäten vorhanden sind.
- Der dritte Aspekt der Kritik bezieht sich generell auf die Mittel, die für Maßnahmen im Prozess bzw. für die Umsetzung der UN-BRK zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage der Motivation angesprochen, da die Prozesse Erwartungen bei den Beteiligten wecken, die dann bei einer fehlenden finanziellen Ausstattung nicht erfüllt werden können.

Fehlende Ressourcen in allen drei Bereichen werden von den Befragten sehr kritisch kommentiert und es wird ausgeführt, welche Folgen jeweils für den Prozess damit verbunden sind. Das Fehlen von Mitteln für die eigentliche Planung wird als „Masterhandicap“ bezeichnet, da so kein moderativer Ausgleich und keine tragfähige Analyse erfolgen kann.

Partizipation

In der Reflexion der Prozesse wird generell mehr Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen gewünscht. Dies hat einen selbstkritischen Unterton an der

Gestaltung des Prozesses und betont, dass eine (stärkere) Mitwirkung in den themenspezifischen Arbeitsgruppen sinnvoll gewesen wäre. Gehemmt wurde die Mitwirkung aber auch durch Kontextfaktoren, wie etwa die Pandemie, die es erschwert hat, neue Kontakte zu knüpfen und persönliche Beziehungen zu vertiefen.

Generell wird die bürokratische Gestaltung der Planungsprozesse als Herausforderung für die Partizipation wahrgenommen. Auf der einen Seite werden dadurch behördliche Abläufe und Verfahrensweisen in Frage gestellt, aber auf der anderen Seite auch Verständnis hierfür eingefordert. Es wird somit ein wechselseitiger Lern- und Anpassungsprozess eingefordert.

Als weitere Herausforderung wird die Motivation der Menschen mit Behinderungen zur Mitwirkung benannt. In einigen Nennungen werden wichtige Kontextfaktoren angeführt, welche die Mitwirkungsbereitschaft beeinflussen: Die geringe Transparenz in der Umsetzung, die Erfolge nicht sichtbar werden lässt, frustriert ebenso wie die als langatmig empfundenen und stark von einem verwaltungsmäßigen Duktus geprägten Gremiensitzungen. Ergänzend dazu wird zu bedenken gegeben, dass die Beeinträchtigungen eigene Herausforderungen mit sich bringen und die Frustrationstoleranz in einem Prozess senken.

Anwendung der Planung

Es fällt auf, dass für die Phase der Anwendung der Planung verschiedene Schwächen benannt werden, die in früheren Phasen ihre Ursache haben und dann zu einer reduzierten Geschwindigkeit der Umsetzung führen.

So wird an der Gestaltung der Planwerke kritisiert, dass zu allgemeine Formulierungen oder auch ein nicht Beachten der Zuständigkeiten zu Disputen darüber führten, wer wofür verantwortlich ist und was nun konkret von wem zu veranlassen ist. Auf der einen Seite wird die rein verwaltungsinterne Bearbeitung kritisiert, bei der weitere lokale Akteure gar nicht in den Blick genommen werden. Auf der anderen Seite werden in partizipativen Prozessen formulierten Maßnahmen, die vor Ort so nicht bearbeitbar sind, als unrealistisch angesehen und hätten vorab anders verfasst werden sollen.

Eine weitere Herausforderung ist die fehlende Transparenz in der Umsetzung, wenn es keine Regelungen für das Monitoring gibt oder dieses nicht durchgeführt wird. In dieser Phase treten auch fehlende Regelungen in der finalen Verantwortung zu Tage, die zuvor von der gemeinsamen Arbeit am Planungsdokument noch verdeckt wurden. Fehlt in der Phase der Anwendung der Planung eine verbindliche Ansprechperson oder auch die politische Unterstützung, wird die unzureichende Umsetzung der Maßnahmen kritisiert.

Ebenfalls kritisiert wird eine zu starke Fixierung auf einzelne Maßnahmen, wenn dadurch die übergreifende Orientierung an Inklusion und Teilhabe als Querschnittsthemen der Kommune aus dem Blick gerät. Die fehlenden Erfolge, oder auch teilweise nur die fehlende Sichtbarkeit der umgesetzten Planungen werden zu einer Hypothek für weitere Planungsaktivitäten zu diesen Themen. Weitere Planungszyklen können aus den gemachten Fehlern lernen, müssen aber auch die Enttäuschung der engagierten Personen bearbeiten.

Politischer Rückhalt

Als große Herausforderung und dauerhaft notwendig werden Anstrengungen zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung in der Verwaltung, in der Politik und in der Kommunen insgesamt angesehen. Hierfür muss insbesondere mit Personen in der Verwaltung und der Kommunalpolitik zusammengearbeitet werden, fachliches Wissen weitergeben und Begegnungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Mangelnder politischer Wille wird vergleichsweise häufig als eine Herausforderung genannt. Dieser drückt sich in unverbindlichen Maßnahmen, fehlenden Beschlüssen von Maßnahmen in der Umsetzungsphase und insgesamt in einer distanziert abwartenden Haltung gegenüber der Planung aus. Der lähmende Effekt einer fehlenden politischen Unterstützung durch die politischen Gremien oder die Verwaltungsspitze wird darin deutlich, dass die planungsverantwortlichen Personen innerhalb der Verwaltung keine Unterstützung und nur schleppende Zuarbeit erfahren.

Als Hintergrund für die fehlende Unterstützung wird neben fehlender Sensibilisierung für die Bedarfe der Menschen mit Behinderungen auch die Angst gesehen, die Analyse der Ausgangssituation brächte eine negative Sicht auf die aktuelle Lage zu Tage. Bei Fortschreibungen von Planungen wird ein Grund für den fehlenden politischen Rückhalt auch in einer fehlenden Umsetzung der ersten Planungsergebnisse gesehen. Hier werden eine kritische Reflexion und ehrliche Analyse für erforderlich gehalten.

Herausforderungen in der Zusammenarbeit

Während die Zusammenarbeit vor Ort als häufigste Stärke der durchgeführten Prozesse beschrieben wird, gibt es auch kritische Schilderungen und Herausforderungen.

Auffällig ist, dass Leistungsanbieter am häufigsten als die Akteursgruppe benannt werden, die sich nur schwer in die Prozesse einbinden lassen. Mehrfach wird angemerkt, dass sie eher unter sich bleiben würden und die ansonsten breit besetzten und gut zusammenarbeitenden Arbeitsgruppen eher meiden. Andere Herausforderungen wie die erschwerte Terminkoordination werden eher als Symptom für einen geringen Stellenwert des Themas wahrgenommen. Auch eine von Bürokratie geprägte Arbeitsweise stellt eine Herausforderung in der Zusammenarbeit dar.

Das Thema auf der Tagesordnung und den Prozess am Laufen zu halten wird häufig als eine Herausforderung genannt. Dafür wird es als nötig angesehen „jeden Tag zu kämpfen“ und den Austausch mit den beteiligten Akteuren zu suchen.

Planung als komplexe Aufgabe

Einige der geschilderten Herausforderungen sind mit grundsätzlich vorhandenen Herausforderungen von Planungsprozessen verbunden, bzw. werden durch die Komplexität des Themas noch einmal verschärft. So wird die thematische Breite als groß eingeschätzt und die Interessen der Beteiligten zum Teil als widerstreitend. Daraus folgt, dass es nicht leicht ist den Überblick zu bewahren und die zeitlichen Grenzen einzuhalten. Auch das Erwartungsmanagement der beteiligten Personen fordert Sensibilität von den planungsverantwortlichen Personen.

Hierbei werden auch Konflikte im Rollenverständnis erkennbar: Ist Aufgabe der Zivilgesellschaft sich aktiv auch in die Umsetzung einzubringen oder sieht sie sich

als Kontrolleur der Verwaltung? Ein geteiltes Planungsverständnis, dass Kompromisse und eine schrittweise Umsetzung in den Vordergrund rückt, wird bei unterschiedlichen Akteursgruppen vermisst. Zu Beginn fehlende Absprachen zu Zuständigkeiten werden mit negativen Folgen im gesamten Prozessverlauf verknüpft.

12.2 Wahrgenommene Stärken

Gute Zusammenarbeit

Mit Abstand am häufigsten wird als wahrgenommene Stärke des jeweiligen Prozesses die gute Zusammenarbeit genannt. Mehr als zwei Fünftel der Aussagen zu den Stärken beziehen sich darauf, aus welchen Gründen die Zusammenarbeit als positiv wahrgenommen wurde.

Am häufigsten werden die Verwaltung und die Kommunalpolitik genannt und ihre Unterstützung wird als Rückhalt für den Prozess beschrieben. Auch der geteilte Wille zur Umsetzung wird hervorgehoben. Während in manchen Ausführungen nicht einzelne Akteure genannt werden, sondern die gute Zusammenarbeit allgemein, in den Leitungsgremien oder auch den themenspezifischen Arbeitsgruppen betont wird, werden auch Beiräte, Beauftragte oder allgemein die mitarbeitenden Menschen mit Behinderungen positiv hervorgehoben. Eher selten wird ein allgemeines Interesse in der (Stadt-)Gesellschaft erwähnt, oder dass Prozesse zum Mitmachen motiviert haben.

Sehr interessant ist, dass gelingende Zusammenarbeit als sich selbst verstärkender Prozess beschrieben wird, da die gemeinsame Tätigkeit zum Überdenken von Überzeugungen anregt. Dies wurde am häufigsten als Begründung für die gute Zusammenarbeit genannt. Dadurch, dass man sich (in anderen Rollen) kennenlernt und wechselseitiges Lernen stattfindet, werden Vorannahmen durch Erfahrungen ersetzt. So fördert der Prozess wechselseitige Lernprozesse. Befragte mit Behinderungen erwähnen, dass diese Zusammenarbeit von ihnen Mut abverlangt, dass sie das Interesse an ihren Erfahrungen aber als Wertschätzung ihrer Person ansehen. Neben dem Austausch in den Arbeitsgruppen werden gemeinsame Begehungen als förderliche Faktoren für die gute Zusammenarbeit genannt.

Darüber hinaus werden einerseits strukturelle Aspekte als ausschlaggebend für die gute Zusammenarbeit genannt (ausreichende (Personal-)Ressourcen, Verknüpfung mit anderen Themen, Unterstützung von der höchsten Verwaltungsebene, Unterstützung durch externe Dienstleister). Andererseits werden Arbeitsweisen und einstellungsbezogene Aspekte noch häufiger hervorgehoben. Hierzu zählt, dass kontinuierlich mit einer hohen Verbindlichkeit und gegenseitiger Wertschätzung zusammengearbeitet wird. Weiter genannt wird eine offene, konstruktive, jedoch auch selbstkritische Arbeitsweise. Dabei wird mit guten Beispielen gearbeitet und darauf geachtet, die Teilnehmenden weder zeitlich noch inhaltlich zu überfordern.

Partizipation

Mit einem Fünftel der Nennungen wird Partizipation häufig als eine der wahrgenommenen Stärken genannt. In aller Regel geht es dabei um den Einbezug von Menschen mit Behinderungen und seltener um die allgemeine Beteiligung der Zivilgesellschaft. Wird Bezug auf den Einbezug der allgemeinen Gesellschaft genommen, dann werden entweder die gewählten Beteiligungsformate als positiv

hervorgehoben, oder die generelle Redekultur in der Stadt, die davon gekennzeichnet ist, dass alle mit allen reden und man nicht feindlich aufeinander blickt.

Geht es um die Partizipation von Menschen mit Behinderungen, werden das Vorhandensein von Beiräten oder ähnlichen Gremien als wichtige Strukturen hervorgehoben. Diese Gremien werden durch den Prozess häufiger in Entscheidungen eingebunden oder es werden erstmals solche Strukturen durch den Planungsprozess ins Leben gerufen. Positiv erwähnt werden zudem digitale Beteiligungsformate und eine gute Ausstattung mit Ressourcen (Budget des Beirats). Auch hier werden Aspekte der Kultur der Zusammenarbeit genannt, welche die Partizipation haben gelingen lassen: Hierzu zählt, dass der Einbezug frühzeitig stattfindet und das hartnäckig an den Anliegen gearbeitet wird.

Es wird von Einzelpersonen berichtet, die durch ihr intensives Engagement Anliegen in der Kommune vorantreiben. Diese „progressiven Köpfe“ begeistern idealerweise auch andere für die Mitarbeit.

Barrierefreiheit

Wird Barrierefreiheit als Stärke des Prozesses erwähnt, dann bezieht sich das auf die Umsetzung in Folge des Prozesses und von bestimmten Maßnahmen und nicht in Bezug auf die barrierefreie Organisation des Planungsprozesses. Es wird mehrfach hervorgehoben, dass Maßnahmen zur Sicherstellung der Barrierefreiheit ein Handlungsfeld sei, in dem die Umsetzung besonders gut gelungen ist und zu positiven Veränderungen führte, obwohl bspw. Maßgaben des Denkmalschutzes zu beachten waren. Seltener hervorgehoben wird die Barrierefreiheit im ländlichen Raum und im digitalen Angebot der Kommune. Die Kooperation mit Akteuren aus dem Bereich der Kultur und einmal auch in Bezug auf die Ausweitung des Angebots an rollstuhlgerechten Wohnungen wird lobend erwähnt. Schließlich wird auch davon berichtet, dass es gelungen ist, die Kontrolle über die Barrierefreiheit von Neubauten von den partizipativen Strukturen an das Bauamt abzugeben. Dieses hat die Prüfung inzwischen als seine originäre Aufgabe erkannt und mit den freiwerdenden zeitlichen Ressourcen können weitere inklusive Projekte unterstützt werden.

Sonstige Stärken

Eine Reihe von wahrgenommenen Stärken beziehen sich darauf, dass Planungsprozesse inzwischen fortgeschrieben werden und man auf Erfahrungen mit eigenen Herangehensweisen zurückblicken kann. Dabei wird mehrfach die Erarbeitung eines Planwerks und das Zusammenfinden als Akteure als Erfolg angesehen. Hierdurch wurden in der Kommune Wege gefunden das Thema zu bearbeiten, die zu den eigenen Strukturen passen. Je nach Ausgangslage wird dabei eher die Passung zu bereits bestehenden Strukturen betont (z. B. Sozialplanungsabteilung) oder die Etablierung neuer Strukturen hervorgehoben (z. B. Etablierung einer Beauftragtenstruktur für den Prozess in allen Abteilungen). Gemeinsam ist diesen Schilderungen, dass man aus den Erfahrungen gelernt hat, meist Anpassungen beabsichtigt, aber auch wesentliche Veränderungen bei den Einstellungen der beteiligten Akteure wahrnimmt, die durch die ersten Prozesszyklen ausgelöst wurden. Seltener werden tatsächliche Anpassungen durch umgesetzte Maßnahmen als Stärke geschildert. Dies kommt auch vor und wird beispielsweise für Fragen der demographischen Entwicklung als Gewinn angesehen, da es gelungen ist, mit den Anpassungen in der Kommune „vor die Lage zu kommen“.

12.3 Anpassungen und Weiterentwicklungen

Strukturierte Unterstützung

Ungefähr ein Viertel der geäußerten Wünsche beziehen sich auf eine strukturierte Unterstützung für die Planungsprozesse. Dabei wird häufiger ausgeführt, wobei Unterstützung gewünscht wird, als von wem diese erbracht werden soll. Allerdings finden sich auch hierzu Vorschläge, die hier zunächst wiedergegeben werden.

Es wird eine zentrale Stelle gefordert, die häufiger auf Landes- als auf Bundesebene vorgeschlagen wird. Mehrfach wird auch eine Ansiedlung bei den Beauftragten für Menschen mit Behinderungen auf Landesebene genannt. Es ist nicht ganz einheitlich, was diese Stelle leisten soll, aber sie soll als „Fachgremium mit Planungsverständnis und Beratungsfähigkeit“ gezielt unterstützen können. Einzelne fordern auch explizit Koordination und Kontrolle durch diese Stelle. Andere Vorschläge suchen weniger Verbindlichkeit und schlagen mehr Zusammenarbeit mit Hochschulen oder über Online-Plattformen vor.

Von dieser Stelle wird Unterstützung bei unterschiedlichen Aspekten und mit unterschiedlichen Mitteln gesucht: Der häufigste Wunsch ist der nach Erfahrungsaustausch mit anderen Planenden. Hierbei sollen Tipps ausgetauscht aber auch Fehler reflektiert werden. Dies würde dem Gefühl entgegenwirken, mit einer sehr komplexen Aufgabe allein gelassen zu werden.

Andere Formen der Unterstützung werden in Dokumenten mit unterschiedlichen Verpflichtungsgraden gesehen: Während die einen Vorgaben und Mindeststandards fordern, suchen andere nach Ratgebern bzw. Musterplänen und Informationen zu guten Beispielen (Konzepte, Projekte, etc.). Idealerweise soll so ein Einblick in die praktische Durchführung von Planungen gegeben werden, die mehr auf Herausforderungen eingehen, als das Geschehen in einem unrealistisch positiven Licht erscheinen zu lassen.

Darüber hinaus wird auch der Wunsch nach Weiterbildung bzw. Schulungen zu Themen wie strategischer Planung, Partizipation, Hintergrundwissen zu Barrierefreiheit, Konzepterstellung und wissenschaftlichen Analysemethoden wiederholt genannt. Diese Forderungen werden auch mit einer Kritik an der aktuellen Situation verbunden, in der Befragte den Eindruck schildern, vom jeweiligen Bundesland ‚im Regen stehen gelassen zu werden‘.

Ressourcen

Wie bei den Herausforderungen bereits ausgeführt, beklagen eine Reihe von Befragten die fehlende Ausstattung mit Ressourcen. Teilweise wird diese Einschätzung nur unspezifisch als Wunsch wiederholt, teilweise aber auch begründet, woher Mittel kommen sollten und wie sie die Arbeit unterstützen könnten. Aufbauend auf positiven Erfahrungen von Projekten mit Mitteln des europäischen Sozialfonds in Sachsen-Anhalt, aus dem ein Netz an Multiplikatoren in den Kommunen entstanden ist, wird vorgeschlagen, ähnliche Unterstützung auch in anderen Bundesländern zu lancieren. Allerdings wird dazu geraten, langfristiger zu fördern, um so in der Kommune eine nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen. Dem Wunsch nach kontinuierlicher Bearbeitung entspringt auch der Vorschlag, in den Kommunen Budgets für Barrierefreiheit oder Inklusion einzurichten.

Am häufigsten ist die Forderung nach mehr Personalmitteln bei der konkreten Planungstätigkeit. Teilweise wird ein besonderer Bedarf in der Anwendungsphase der

Planung gesehen, um diese mit Monitoring und Evaluation begleiten zu können. Zudem wird darauf verwiesen, dass die entsprechenden Beschäftigten auch eine passende Qualifikation besitzen müssen. Aus einzelnen Kommunen kommt auch der Wunsch nach Mitteln für eine externe Moderation und Koordination, um neutral auf Spannungen im Prozess reagieren zu können.

Wünsche in Bezug auf die Planungsgestaltung

Eine Reihe von Wünschen beziehen sich konkret auf die Grundlage, Struktur und den Ablauf der Planungsprozesse. Ein Schwerpunkt liegt hier auf dem Wunsch nach mehr Verbindlichkeit, was auch gesetzliche Anpassungen einschließt und eine stärkere Verpflichtung der Kommunen zum Ziel hat. Teilweise werden hier die Länder adressiert und Vorgaben und Kontrollen gefordert, aber auch auf Bundesebene wird eine Verpflichtung zu sozialräumlicher Planung vermisst.

Andere Vorschläge richten sich stärker an die Akteure in der jeweiligen Kommune. Die Befragten wünschen sich hier mehr Engagement der Verwaltung bzw. mehr Druck aus der Politik auf die Verwaltung. Im Mittelpunkt stehen Wünsche, die sich mit der Zusammensetzung der einzelnen Elemente der Planungsstruktur befassen. So wird angeregt, dass in Arbeits- und Steuerungsgruppen auch jeweils Personen aus der Kommunalpolitik und den Abteilungen der Verwaltung mitarbeiten. Hierdurch wird einerseits ein höheres Maß an Verbindlichkeit bei der Planungsumsetzung erwartet, andererseits aber auch ein sachlich nützlicher Austausch und ein Umdenken bei der Bedeutung der Themen. In eine ähnliche Richtung gehen Wünsche nach mehr Partizipation, die einerseits die Etablierung von formalen Beteiligungsgremien (z. B. Beiräten) und mehr Rechte für diese fordern, aber auch mehr informelle Vernetzung. Über die formale Beteiligung in Gremien hinaus soll ein wechselseitiges Kennenlernen und Verstehen der Lebenslagen in der Kommune stattfinden.

Um in der Phase der Anwendung der Planung mehr Verbindlichkeit zu erreichen, wird vorgeschlagen, weniger Maßnahmen zu beschließen, diese vorab auf Realisierbarkeit hin zu checken und dann deren Umsetzung mit mess- bzw. beschreibbaren Kriterien zu überprüfen. Hierfür sollten wenige inhaltliche Schwerpunkte gewählt und prioritär verfolgt werden. Die online einsehbare Dokumentation des Umsetzungsstandes ist ebenfalls ein Vorschlag, der die Verbindlichkeit der Umsetzung steigern soll.

Insgesamt unterstreicht die Zusammenschau der abschließend bewertenden Aussagen der Interviewten noch einmal, dass die Planungsprozesse sehr unterschiedlich ablaufen und vor dem Hintergrund spezifischer örtlicher Voraussetzungen durchgeführt werden. Aspekte wie die Zusammenarbeit, die in den einen Kommunen als Herausforderungen benannt werden, reflektieren andere als förderliche Faktoren. Auch wenn ein Mangel an Ressourcen häufig erwähnt wird, so trifft das nicht auf alle Planungsprozesse zu, und es sind keine übergreifenden Hinderungsgründe erkennbar. Vielmehr kommt es bei manchen Prozessen auch zu sich positiv verstärkenden Erfahrungen, die dann die Dynamik und das Interesse an der Planung verstärken. Die den Befragten formulierten Ideen und Anregungen geben einerseits Hinweise darauf, wie Prozesse durch Anpassungen auf kommunaler Ebene besser gestaltet werden können. Andererseits machen sie auch deutlich, wie andere politische Ebenen die Kommunen pragmatisch unterstützen können, um der Umsetzung der UN-BRK auf kommunaler Ebene näher zu kommen.

13. Zusammenfassung und Fazit

In die vertiefende Untersuchung konnten insgesamt 29 Gebietskörperschaften aus insgesamt 15 Bundesländern einbezogen werden. In die Zufallsauswahl einbezogen wurden Kommunen, die bereits einen Planungsprozess abgeschlossen haben, und in denen partizipative Elemente in den systematischen Planungsaktivitäten erkennbar waren. Während die bundesweite Recherche einen Überblick zur Verbreitung planerischer Aktivitäten zur Umsetzung der UN_BRK bietet, gibt der hier dargelegte Untersuchungsschritt Einblick in die Praktiken der Planung aus Sicht von planungsverantwortlichen Personen in der Verwaltung und aus Sicht von Beteiligten aus der Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen. Die Gespräche wurden durch eine Analyse der initiierten Beschlüsse und der vorliegenden Planwerke vorbereitet. So ergibt sich ein umfassendes Bild von förderlichen Faktoren und Stolpersteinen bei der systematischen planerischen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene. Im Folgenden sollen wichtige Ergebnisse zusammenfassend dargestellt werden.

Agendasetting und Initiierung

Durch die Anlage der Untersuchung sind ausschließlich Prozesse einbezogen, in denen das Agendasetting erfolgreich war. Hinsichtlich der Vorgeschichte der systematischen Planung lassen sich Narrative erkennen, die lokalspezifische Besonderheiten und Konstellationen in den Mittelpunkt stellen.

Als bedeutsam dafür, dass die Umsetzung der UN-BRK auf die kommunalpolitische Tagesordnung gelangt, werden häufig aktive Beiräte aber auch Behindertenbeauftragte und Zusammenschlüsse der Selbsthilfe benannt. Häufig haben diese bereits eine längere Tradition. Das Agendasetting fällt in anderen Prozessen jedoch auch mit der Konstituierung dieser partizipativen Strukturen zusammen. Selten gehen entscheidende Impulse von der Verwaltung, den politischen Fraktionen und Leistungsanbietern aus.

Das Agendasetting und die Initiierung der Planung ist verbunden mit einer teilweise langwierigen Überzeugungsarbeit. Der politische Rückhalt wird dabei in vielen Fällen als nicht sehr intensiv erinnert. Beiräte und Beauftragte nehmen Impulse von außen, insbesondere von Arbeitszusammenhängen auf Landesebene, auf.

Politische Unterstützung von außen und vor allem Förderprogramme verleihen dem Agendasetting und der Initiierung Rückendeckung. Für eine erfolgreiche Vorbereitung eines Beschlusses zur Aufnahme systematischer Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention müssen Verbündete in der Verwaltung, den politischen Fraktionen und bei Akteuren im Feld der Vertretung und Unterstützung von Menschen mit Behinderungen gefunden werden. Ein breiter Rückhalt ist nach Einschätzung der Befragten eine Stärke des Vorhabens.

Die Erkenntnisse lassen vermuten, dass vor allem die Stärkung der Selbst- und Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen in den Kommunen dazu führt, dass auch in weiteren Städten, Gemeinden und Kreisen systematische Planungsaktivitäten auf die politische Agenda gesetzt werden. Sie können dabei durch die Vermittlung von Wissen, passenden Beispielen für systematische Planungsaktivitäten und den Austausch über ein strategisches Vorgehen unterstützt werden.

Beschlüsse

Die Analyse der planungsinitiierenden Beschlüsse ergibt kein einheitliches Bild. Es lassen sich kaum gemeinsame Standards erkennen, was unbedingt durch einen Beschluss festzulegen ist. Auch grundlegende Aspekte, die von der UN-BRK als zwingende Voraussetzung für menschenrechtskonforme Umsetzungsaktivitäten eingeführt werden (z. B. die Partizipation von Menschen mit Behinderungen nach Art. 4 Abs. 3 UN-BRK), fehlen in vielen Beschlüssen. Ein Bezug zur UN-BRK wird nicht durchgehend hergestellt.

Politische Beschlüsse stellen einen Kompromiss zwischen dem Wunsch nach weitreichenden Festlegungen, beispielsweise bezüglich der personellen und sachlichen Ausstattung oder der Planungsstrukturen und dem, was mehrheitlich Zustimmung findet, dar. Vergleichsweise offene Beschlüsse bieten der Verwaltung größere Gestaltungsmöglichkeiten. Die Beschlüsse sind daher Aushandlungssache, prägen jedoch die Ausgestaltung von Planungsprozessen erheblich. So wird beispielsweise die unzureichende Ausstattung mit Ressourcen von vielen Befragten in der Abschlussfrage als Schwäche bzw. Herausforderung beschrieben.

In der Vorbereitung der Planungsprozesse und in der Beschlussfassung wird der politische Rückhalt deutlich, den der Prozess erfährt. Dieser setzt sich fort in der Aufmerksamkeit der politischen Spitze und der Gremien für den laufenden Prozess, der Zumessung der politischen Bedeutung und Verbindlichkeit vor allem in Vorwörtern zu Planwerken und der Beschlussfassung zur Umsetzung der Planungen.

Planungsstruktur

Die Gestaltung von Planungsprozessen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention erweist sich als eine komplexe Angelegenheit, da nahezu alle Lebensbereiche tangiert sind. Die Erarbeitung eines Aktionsplans oder eines anderen Planwerks ist daher eine Querschnittsaufgabe über alle Verwaltungsbereiche hinweg.

Die Untersuchung zeigt, dass dafür entsprechende Kompetenzen, ausreichende Ressourcen und ein starkes Engagement der hauptverantwortlichen Personen bedeutsam sind. Sie müssen den Prozess gestalten, moderieren und die fortlaufende Arbeit im Blick auf die Darstellung der Arbeitsergebnisse und der Formulierung von Maßnahmen zusammenführen. Die hauptverantwortlichen Personen sind zumeist in der Sozialverwaltung angesiedelt und die Begleitung der Planung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ist häufig nur eine Teilaufgabe. Eine Verknüpfung mit anderen Planungsbereichen und die Einbindung in eine (integrierte) Sozialplanung ist hingegen selten. Die Abhängigkeit von Einzelpersonen stellt ein Risiko für die Aufrechterhaltung von Planungsprozessen dar, da durch Personalwechsel und einen möglicherweise fehlenden Rückhalt in Politik und Verwaltung die Kontinuität in der Bearbeitung gefährdet wird.

Um den Prozess sicherer und nachhaltiger zu gestalten, ist eine wichtige Ergänzung zur hauptverantwortlichen Person eine passende Gremienstruktur und eine gute Einbindung in eine unterstützende Verwaltung. Die Gremienstruktur besteht zumeist aus einer Steuerungsgruppe und fachlichen Arbeitsgruppen. Häufig finden sich auch ausschließlich oder ergänzend Arbeitsgruppen, die sich aus Vertreter*innen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen zusammensetzen. In den untersuchten Planungsprozessen kommt es nicht selten zu Spannungen zwischen den

an fachlichen Fragen orientierten Arbeitsgruppen und den Verantwortlichen in der Verwaltung, die das aus ihrer Sicht finanziell bzw. personell Machbare in den Vordergrund stellen.

In allen Planungsprozessen findet eine Begrenzung der zu bearbeitenden Themen statt. Es ist allerdings nur selten so, dass dann in weiteren Planungsphasen weitere Handlungsfelder bearbeitet werden, die für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zentral sind. Die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren wird von vielen der Befragten in der Abschlussfrage häufig als Stärke beschrieben und ist somit eine wichtige Gelingensbedingung für den Planungsprozess. In vielen Fällen wird die gelingende Zusammenarbeit als sich verstärkender Prozess beschrieben.

In zahlreiche der untersuchten Planungsprozesse waren und sind externe Dienstleister einbezogen. Von den Befragten wird ausgeführt, dass diese produktiv in Teilprozesse wie Workshops zur Strukturierung des Planungsprozesses, die Erhebung der Ausgangssituation, die Moderation von Veranstaltungen oder die Evaluation des Prozesses eingebunden werden können. Wenn jedoch die Federführung im Prozess an einen Dienstleister vergeben wird, besteht das Risiko eines Bruchs zwischen dem Planungsprozess und der Umsetzung, da die Ergebnisse von den Akteuren vor Ort angeeignet werden müssen.

Die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen kommt über den Austausch in überregionalen Arbeitszusammenhängen hinaus kaum vor. Von den Befragten werden selten Potentiale gesehen, die damit verbunden sein könnten.

Die Entwicklung eines gemeinsamen, den Prozess tragenden Planungsverständnisses und einer darauf aufbauenden Planungsstruktur wird von vielen Befragten in der Abschlussfrage als Herausforderung angesehen.

Analyse der Ausgangssituation

Die Analyse der Ausgangssituation in Planungsprozessen ist eine schwierige Aufgabe, da hier Daten und Erhebungen aus unterschiedlichen Verantwortungsbereichen zusammengeführt werden müssen. Insgesamt zeigt die Untersuchung, dass die Bedeutsamkeit von Analysen der Ausgangssituation in Planungsprozessen häufig unterschätzt wird. In manchen Interviews zeigte sich ein fehlendes Bewusstsein hinsichtlich der Gefahr, als Verwaltung (oder etablierte Selbst- bzw. Interessenvertretung) Schwierigkeiten von spezifischen Personengruppen in der eigenen Kommune nicht wahrzunehmen oder auszublenden. Häufig wird die Analyse beschränkt auf Einschätzungen der Mitglieder in Arbeitsgruppen oder durch ein Meinungsbild in öffentlichen Foren. Können die später entwickelten Maßnahmen nicht auf eine transparente empirische Grundlage aufbauen, schwächt dies ihre Überzeugungskraft und die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung.

UN-BRK Bezug

Der Bezug auf die UN-BRK bleibt in vielen Planungsprozessen formal. So tritt die Konvention vor allem an übergreifenden Stellen der Planung, wie in der Initiierung oder einer Erwähnung im Planwerk, in Erscheinung. Je praktischer bzw. stärker auf Praxis bezogen ein Planungsschritt wiederum ist, desto weniger Bezüge zur UN-BRK lassen sich erkennen. Umso stärker stechen solche Planungsprozesse hervor, die sich inhaltlich deutlich mit der UN-BRK auseinandersetzen. Dass hier auch häufig die Legitimität von Sondereinrichtungen diskutiert wird, deutet darauf

hin, dass das innovative Potenzial der UN-BRK nur voll ausgeschöpft werden kann, wenn die Erarbeitung der Planung inhaltlich deutlich an die UN-BRK gebunden wird und eine differenzierte Auseinandersetzung mit ihren Zielen, Prinzipien und formulierten Rechten erfolgt. Als Legitimationsgrundlage ist die Konvention jedoch in sämtlichen untersuchten Planungsprozessen bedeutsam.

Partizipation im Planungsprozess

Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in den Planungsprozessen war Voraussetzung für die Einbeziehung in die vertiefte Untersuchung. Dementsprechend ist die Ausstattung mit Vertretungsgremien und Beauftragten hier überdurchschnittlich entwickelt.

Es war bereits auf die wichtige Bedeutung der Selbst- und Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen in der Phase des Agendasettings als Impulsgeberin hingewiesen worden. Darüber hinaus wird die Beteiligung am Planungsprozess zumeist über die Einbeziehung von Vertretungsgremien organisiert. Es wird als herausfordernd erlebt, weitere Gruppen und Einzelpersonen einzubeziehen und für eine Mitarbeit im Planungsprozess zu motivieren. Die Arbeit von partizipativ besetzten Planungsgremien wird von den Planungsverantwortlichen häufig als im positiven Sinne irritierend und Lernprozesse anregend wahrgenommen. Das Bewusstsein für die Einbeziehung von Menschen mit verschiedenen Behinderungen ist allerdings recht unterschiedlich ausgeprägt.

Die Selbst- oder Interessenvertretungen bringen häufig kritische Positionen in die Arbeit von Planungsgruppen ein und mahnen auch nach der Beschlussfassung des Planwerks immer wieder dessen Umsetzung an. Im Vordergrund stehen dabei alltägliche und als dringlich wahrgenommene Anliegen. Dabei dominiert das Thema der Barrierefreiheit. Teilweise fällt es den Selbst- und Interessenvertreter*innen schwer, sich auf die Logik von Planungsprozessen und die Logik der Verwaltungsarbeit einzulassen. Mangelnde Transparenz und schleppende Umsetzung werden auch von den Planungsverantwortlichen als frustrierend eingeschätzt. Daraus entstehen – wie bereits dargelegt – nicht selten Spannungen. Die Beteiligung beschränkt sich vielfach auf Konsultationen (Beratung in Arbeitsgruppen, Befragungen usw.) und wird seltener zu einer aktiven Einbeziehung beispielsweise durch Mitentscheidung in der Steuerungsgruppe über das planerische Vorgehen. Vor allem aus Sicht der befragten Selbstvertreter*innen sind die Möglichkeiten der Partizipation ausbaufähig.

Vor dem Hintergrund der zentralen Bedeutung von Beiräten und Beauftragten für das Agendasetting, den Planungsprozess und die Umsetzung erscheint es problematisch, dass ihre Einrichtung bzw. Berufung und die Festlegung der Aufgabenstellung in den meisten Bundesländern vollständig in die Verantwortung der Kommune gelegt wird. Zumindest übergreifende Standards für die Arbeit erscheinen notwendig.

Vertiefungsthema ‚Barrierefreiheit‘

Die Berücksichtigung von Kriterien der Barrierefreiheit ist für die Gestaltung des Planungsprozesses und für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention äußerst bedeutsam. Fast alle Interviewpartner*innen äußern die Einschätzung, dass die systematischen Planungsaktivitäten zu einer Sensibilisierung hinsichtlich der Barrierefreiheit beigetragen haben. Die meisten der Befragten erkennen

Fortschritte in diesem Bereich, die mit dem Planungsprozess im Zusammenhang stehen.

Bei der Durchführung des Planungsprozesses und bei der Bereitstellung von Informationen im Internet ist die Beachtung von Kriterien der Barrierefreiheit noch deutlich ausbaufähig. Die meisten Befragten berichten von konkreten Aktivitäten in diesem Bereich, es wird jedoch als schwierig angesehen, Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen in jeder Hinsicht barrierefreie Foren zu bieten, in denen sie ihre Interessen artikulieren können. Bei der Bereitstellung von Informationen im Internet wird auf den Spagat zwischen möglichst präzisen Beschreibungen insbesondere von Maßnahmen und der Verständlichkeit für alle hingewiesen.

Auch wenn die Herstellung von Barrierefreiheit in vielen Planungsprozessen kein eigenes Themenfeld darstellt, lassen sich diesbezüglich Maßnahmen nahezu in allen Handlungsfeldern finden. Sie machen mit wenigen Ausnahmen mehr als ein Drittel aller Maßnahmen in den Planwerken aus. Meist werden in den Maßnahmen keine Differenzierungen hinsichtlich von Barrieren für Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen erkennbar. Häufig lassen die Ausführungen in den Planwerken und die Aussagen der Befragten darauf schließen, dass Barrierefreiheit in erster Linie auf die Personengruppen der Menschen mit Beeinträchtigungen der Mobilität, des Sehens und des Hörens bezogen wird. Die Verwendung Leichter Sprache gewinnt jedoch an Bedeutung. Barrierefreiheit in sozialen Interaktionen und hinsichtlich psychischer Beeinträchtigungen hingegen lassen sich im Begriffsverständnis kaum finden.

Die in den Planwerken enthaltenen Maßnahmen bleiben häufig unverbindlich. Es lässt sich nur in Ausnahmen die Erarbeitung einer Strategie erkennen, die die selbstverständliche Berücksichtigung von Kriterien der Barrierefreiheit bei allen geplanten Maßnahmen in der Kommune sicherstellt. Insbesondere die Vertreter*innen der Menschen mit Behinderungen kritisieren in den Interviews, dass die Einbeziehung von Expert*innen in eigener Sache nicht selbstverständlich ist und in jeder Angelegenheit die Auseinandersetzung von vorne beginnt.

Vertiefungsthema ‚Selbstbestimmte Lebensführung‘

Von den Befragten wird eine hohe Zustimmung zu dem Recht auf Selbstbestimmung geäußert. Ein Bezug auf diese normative Vorgabe ist auch in den Planwerken häufig. ‚Selbstbestimmte Lebensführung‘ wird als eigenes Handlungsfeld hingegen nur in wenigen Planungen bearbeitet. Die meisten Maßnahmen können dem Bereich des Vor- und Umfeldes des Leistungsgeschehens zugeordnet werden. Deutlich seltener beziehen sich Maßnahmen auf das Leistungsgeschehen selbst und die Überwindung von Sondereinrichtungen. Die Befragten führen dazu aus, dass sie die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune in diesem Bereich als gering erachten. Sie verweisen auf die Leistungsträger und -anbieter. In einigen Fällen wird auch auf einen mangelnden Konsens in Bezug auf die Überwindung von Sondereinrichtungen hingewiesen, der es schwierig macht, das Thema aufzugreifen.

Insbesondere dieses Handlungsfeld verdeutlicht die Notwendigkeit des Ineinandergreifens von Aktionsplänen auf unterschiedlichen Ebenen. Die vom UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen geforderte Strategie der Deinstitutionalisierung muss auf Bundesebene mit den Selbst- und Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen, den Sozialleistungsträgern und den Leistungsanbietern erarbeitet werden. Es bedarf weiterer

gesetzlicher Vorgaben dazu im SGB, die in Förder- und Entwicklungsprogrammen der Länder aufgegriffen werden können. Die Träger müssen planerisch tätig werden und auch individuelle Übergänge begleiten. Die Kommune kann dann die Federführung in der Gestaltung lokaler Prozesse zur Entwicklung eines flexiblen und dezentralen Unterstützungsangebotes übernehmen.

Planwerke

Die vertiefende Untersuchung zeigt, dass die Erstellung eines Aktionsplans eine äußerst anspruchsvolle Aufgabe ist.

Dies ist in einigen Fällen gut gelungen. Die dort entstandenen Planwerke lassen eine Auseinandersetzung mit der UN-Behindertenrechtskonvention erkennen, sind menschenrechtsorientiert, dokumentieren den Planungsprozess, stellen die Ausgangssituation dar und beinhalten gut begründete und präzise Maßnahmen. Die Planwerke werden für alle zugänglich zur Verfügung gestellt und bieten eine gute Grundlage für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene.

Für die Mehrzahl der Planwerke gilt dies allerdings nicht. Ihnen fehlen wichtige Bestandteile. Sie sind hinsichtlich der Menschenrechtsorientierung nicht eindeutig und es dominieren eher vage Maßnahmen. Die Arbeit mit dem Planwerk und die Umsetzung der Maßnahmen ist dann nur schwer möglich. Es stellen sich Herausforderungen, den Planungsprozess vor allem hinsichtlich der Beteiligungsmöglichkeiten transparent abzubilden und zugleich das Dokument so konkret und handhabbar zu gestalten, dass es die für die Umsetzung verantwortlichen Stellen gut nutzen können.

Die Umsetzung und Fortschreibung der Planungen

Die meisten Beschlüsse zum Planwerk in politischen Gremien gehen über eine Kenntnisnahme hinaus. Meist wird beschlossen, dass regelmäßig über den Stand der Umsetzung berichtet wird. In einigen Fällen wird auch eine Struktur für den Umsetzungsprozess festgelegt.

Aus Sicht der Befragten ist die Qualität der formulierten Maßnahme bedeutsam für ihre Umsetzung. In vielen Fällen müssen Maßnahmen nach der Beschlussfassung operationalisiert werden. Hinsichtlich der Einschätzung der Umsetzung sind die meisten Befragten zurückhaltend. Die Realisierung von Maßnahmen im Bereich der Barrierefreiheit der öffentlichen Infrastruktur und der kommunalen Verwaltung wird zumeist besser eingeschätzt als bei Maßnahmen, die externe Akteure adressieren.

In einer kleinen Zahl der untersuchten Gebietskörperschaften wird die regelmäßige Erhebung des Umsetzungsstandes als Motor eines sich verstetigenden Planungsprozesses angesehen.

Als Herausforderung wird häufig angesehen, dass im Umsetzungsprozess personelle Ressourcen nicht mehr zur Verfügung gestellt werden. Auch für die beschlossenen Maßnahmen stehen teilweise keine ausreichenden Mittel mehr zur Verfügung. Als Wunsch wird geäußert, dass digitale Tools die Beobachtung des Umsetzungsprozesses und die Fortschreibung der Planung vereinfachen. Teilweise verliert das Planwerk mit der Zeit an Bedeutung für Bemühungen zur Verbesserung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Neue

Planungszyklen knüpfen nicht immer an eine systematische Bewertung des Erreichten und der veränderten Ausgangssituation an.

Es lässt sich schlussfolgern, dass die Umsetzung und Verstetigung der Planung bereits im Planungsprozess mit vorbereitet werden müssen. Bedeutsam ist, dass dafür eine Strategie entwickelt wird, die zu einem kontinuierlichen Lernprozess und zu einer Verstetigung der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens führt.

Insgesamt zeigt die vertiefende Untersuchung, wie Kommunen die systematische planerische Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention erfolgreich angehen. Dabei werden unter den jeweils spezifischen Gegebenheiten Wege gefunden, die an bestehende Entwicklungspfade der Behindertenpolitik anknüpfen. Selbst- bzw. Interessenvertretungen und Beauftragte profilieren sich als Motoren der Entwicklung. Ihre Hartnäckigkeit wird auch von Planungsverantwortlichen als Stärke für den Erfolg von Planungsprozessen angesehen. Es findet eine Sensibilisierung in der Verwaltung und bei anderen Akteuren statt. Zugleich weisen die Untersuchungsergebnisse auf erheblichen Entwicklungsbedarf hin, um ausgehend von den Vorgaben der Konvention zur Gestaltung eines inklusiven Gemeinwesens zu gelangen. Die Wünsche der Befragten beziehen sich vor allen auf eine strukturierte Unterstützung ihrer Arbeit vor Ort. Gefordert werden Förderprogramme, Arbeitshilfen und Anleitung sowie überregionale Austauschformate. Wünschenswert ist es auch, dass ein kommunaler Planungsauftrag gesetzlich verankert wird, der die Verbindlichkeit der Beteiligung lokaler Akteure im Leistungsgeschehen erhöht.

14. Literatur

Aichele, Valentin; Litschke, Peter; Striek, Judith; Vief, Nils (2020): Zukunftspotenzial entfalten. Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Deutsches Institut für Menschenrechte; Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. Online verfügbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67118-8> , zuletzt geprüft am 19.02.2025.

Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Institute of Planners 35 (4), S. 216–224.

Bertelmann, Lena (2022): Aktivitäten und Planungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention unter kommunaler Federführung – Hauptverantwortliche in der Kommunalverwaltung als Zentrum des partizipativen Geschehens. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 102 (10), S. 486–493.

Bertelmann, Lena (2024): Moderation, coordination, mediation – Participatory implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities under the leadership of the municipal administration. In: Sabine Meier, Lena Bertelmann und Lars Wissenbach (Hg.): Inclusive Localities. Perspectives on Local Social Policies and Practices. Leverkusen: Verlag Barbara Budrich, S. 141–158.

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‘. Siegen. Online verfügbar unter https://zpe.uni-siegen.de/unbrk-kommunal/wp-content/uploads/sites/2/2024/04/Zwischenbericht_UNBRK-kommunal.pdf , zuletzt geprüft am 19.02.2025.

Bertelmann, Lena; Düber, Miriam; Rohrmann, Albrecht (2020): Inklusive politische Bildung durch Teilhabe und Einmischen. In: Dorothee Meyer, Wolfram Hilpert und Bettina Lindmeier (Hg.): Grundlagen und Praxis inklusiver politischer Bildung. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 66–84.

Bertelmann, Lena; Konieczny, Eva (2022): Aus der inklusionsorientierten Verwaltung ins inklusive Gemeinwesen – Möglichkeiten und Herausforderungen der Vermittlung mit dem Ziel der vollen und wirksamen Teilhabe und Partizipation. In: Lena Bertelmann, Matthias Kempf, Martin F. Reichstein, Albrecht Rohrmann und Lars Wissenbach (Hg.): Planung und Entwicklung von Sozialen Diensten für Menschen mit Behinderungen. Siegen: Universitätsverlag Siegen, S. 201–223.

Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (2014): Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.

Breuer, Reiner (2009): Der Rat und seine Mitglieder. In: Bernd Jürgen Schneider (Hg.): Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen. 2. Aufl. Dt. Gemeindeverl., S. 35–56

CISCO Project Consortium (Hg.) (2020): Connecting inclusive social planning, community development and service provision for persons with disabilities (CISCOS) Training Package (Part 3). Course Manual. Siegen. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.25819/ubsi/8912> , zuletzt geprüft am 19.02.2025.

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

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

Kempf, Matthias (2024): Soziale Innovation durch die UN-Behindertenrechtskonvention. Fallanalyse einer kommunalen Inklusionsplanung. Wiesbaden: Springer VS.

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

Lampke, Dorothea; Rohrman, Albrecht; Schädler, Johannes (Hg.) (2011): Theorie und Praxis örtlicher Teilhabeplanung mit und für Menschen mit Behinderungen. Wiesbaden: Springer VS.

LAG SELBSTHILFE NRW e. V. (Hg.) (2015): Abschlussbericht zum Projekt Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen in den Kommunen stärken! Unter Mitarbeit von Lena Bertelmann, Miriam Düber, Eva Konieczny, Albrecht Rohrman, Marcus Windisch, Melanie Ahlke, Daniela Eschkotte, Annette Schlatholt, Oliver Schneider, Willibert Struns, Geesken Wörmann. Online verfügbar unter http://www.lag-selbsthilfe-nrw.de/wp-content/uploads/2018/05/LAG-Abschlussbericht_final_2016-01-12_barrierefrei-1.pdf, zuletzt geprüft am 19.02.2025.

LAG SELBSTHILFE NRW e.V. (Hg.) (2021): Abschlussbericht zum Projekt „Mehr Partizipation wagen!“ der LAG SELBSTHILFE NRW e.V. Unter Mitarbeit von Matthias Kempf, Moritz Müller, Albrecht Rohrman, Lisa Jacobi, Britta Möwes, Daniela Eschkotte und Annette Schlatholt. Online verfügbar unter https://www.lag-selbsthilfe-nrw.de/wp-content/uploads/2021/01/Abschlussbericht_mehr-Partizipation-wagen-1.pdf, zuletzt geprüft am 11.09.2021

Kersting, Norbert (2008): Beiräte und Kommissionen. Integration von Partikularinteressen. In: Norbert Kersting (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: Springer VS, S. 107–122.

Kuckartz, Udo (2016): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. 3., überarbeitete Aufl.. Weinheim: Beltz Juventa.

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (Hg.) (2019): Menschenrechtliche Aktions- und Maßnahmenpläne. Handreichung für Anwender innen aus Verwaltung und Zivilgesellschaft. Online verfügbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/MSt_UN-BRK_2019_Handreichung_Aktionsplaene.pdf, zuletzt geprüft am 19.02.2025.

Palleit, Leander (2010): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Hg. v. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. Online verfügbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/positionen_nr_2_aktionsplaene_zur_umsetzung_der_un_behindertenrechtskonvention_01.pdf, zuletzt geprüft am 19.02.2025.

Rogers, Everett M. (2003): Diffusion of innovations. 5. Auflage. New York (u.a.): Free Press.

Schädler, Johannes; Rohrmann, Albrecht (2020): Integrierte Teilhabe- und Pflegeplanung – Erfahrungen und Einsichten. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. 100 (7), S. 327–332.

Schulz, Marlen; Mack, Birgit; Renn, Ortwin (2012): Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft. Von der Konzeption bis zur Auswertung. Wiesbaden: Springer VS.

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 %2FC %2FDEU %2FCO %2F2-3&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%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.

Vereinte Nationen. Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Hg.): Allgemeine Anmerkung Nr. 2 (2014) zu Artikel 9: Zugänglichkeit. Original Englisch. Online verfügbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_2.pdf, zuletzt geprüft am 10.02.2025.

Vereinte Nationen. 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. Original. Englisch. Online verfügbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_7_01.pdf, zuletzt geprüft am 05.03.2024.

Vereinte Nationen. Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Hg.) (2017): Allgemeine Bemerkung Nr. 5 (2017) zum selbstbestimmten Leben und Inklusion in die Gemeinschaft. Original: Englisch. Online verfügbar unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/datenbank-fuer-menschenrechte-und-behinderung/detail/crpd-2017-allgemeine-bemerkung-nr-5-zu-artikel-19-unabhaengige-lebensfuehrung-und-inklusion-in-die-gemeinschaft>, zuletzt geprüft am 24.02.2025.