

# **Auswertung der Fokusgruppengespräche**

09/2025

**Dritter Bericht 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 dritte Bericht stellt Ergebnisse der im Projekt durchgeführten Fokusgruppen mit Selbstvertreter\*innen vor, die an Planungsprozessen beteiligt sind.

### **Dieser Bericht wurde erarbeitet von**

Dr. Matthias Kempf

Prof. Dr. Albrecht Rohrmann

Luzie Althaus

Die Erhebungen wurden von Lena Bertelmann, Malin Butschkau, Matthias Kempf und Albrecht Rohrmann durchgeführt.

### **Informationen im Internet:**

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

### **Zitation des Berichtes:**

Kempf, Matthias; Rohrmann, Albrecht; Althaus, Luzie (2025). Auswertung der Fokusgruppengespräche. Dritter Bericht 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](mailto:sekretariat@zpe.uni-siegen.de)  
[www.zpe.uni-siegen.de/](http://www.zpe.uni-siegen.de/)

## **Inhaltsverzeichnis**

INHALTSVERZEICHNIS	II
1. EINLEITUNG	3
2. REFLEXIONEN DES BEGINNS DER PLANUNGSPROZESSE	5
2.1 Schilderung des Planungsbeginns	7
2.2 Planungsstruktur	11
3. RAHMENBEDINGUNGEN DER PLANUNGEN UND IHRE AUSWIRKUNGEN	14
3.1 Gesellschaftliche Bedingungen, Entwicklungen und Deutungsmuster	14
3.2 Lebensphasen als Herausforderungen und Chancen	16
3.3 Bedeutung der UN-BRK	19
4. WESENTLICHE INHALTLICHE THEMEN DER PLANUNGEN	23
4.1 Barrierefreiheit	23
4.2 Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit	27
4.3 Partizipation	29
4.4 Verstetigung	35
4.5 Finanzierung als zentrale Hürde	39
5. FAZIT/ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	43
6. LITERATUR	45

## 1. Einleitung

Im Projekt „UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen“ wird untersucht, wie Kommunen in Deutschland die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) durch systematische Planungsaktivitäten umsetzen. Hierfür wurde zunächst in einem Rechtsgutachten untersucht, inwieweit die Kommunen zur Umsetzung verpflichtet sind (DIMR 2024). Parallel dazu wurde erhoben, wie verbreitet solche Planungsprozesse sind (Bertelmann et al. 2024). Aufbauend auf diesem Überblick konnte durch Interviews mit planungsverantwortlichen Personen sowie an den Planungen beteiligten Menschen mit Behinderungen ein tieferer Einblick in 28 Planungsprozesse aus (fast) allen Bundesländern gewonnen werden. Zusätzlich wurden in diesen Kommunen die erarbeiteten Planwerke und die zugrundeliegenden Beschlüsse der Kommunalparlamente analysiert (Bertelmann et al 2025).

Aufbauend auf diesen Projektergebnissen wurden vier Fokusgruppengespräche mit Menschen mit Behinderungen geführt, die in Planungsprozesse eingebunden waren bzw. sind. In diesem Bericht werden die Ergebnisse dieser Diskussionen vorgestellt. Ziel der Fokusgruppengespräche war es, die Perspektive der in solchen Planungsprozessen engagierten Menschen mit Behinderungen auf die erhobenen Projektergebnisse zu erfassen. Hierfür bietet sich die Methode der Fokusgruppengespräche an. Sie eignet sich besonders, um mit unterschiedlichen Personengruppen in einem teilstrukturierten Gespräch sowohl Inhalte zur Diskussion zu stellen als auch die sich entwickelnde Gesprächsdynamik zu erfassen und für die Analyse nutzbar zu machen (vgl. Schulz et al. 2012). Hierdurch können Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Sichtweisen erfasst werden. Durch den gemeinsamen Gesprächsgegenstand ergibt sich eine Basis für den Austausch. Da jeweils auch Unterschiede in den Erfahrungen vorliegen, die den Gesprächspartnern mitgeteilt werden müssen, um sich verständlich machen zu können, wird zugleich erkennbar, welche Inhalte als relevant erachtet werden. Durch zugespitzt formulierte Gesprächsimpulse, zum Beispiel zwei in einem Spannungsverhältnis stehende Sichtweisen auf die Initiierung von Planungsprozessen, kann zu bewertenden und einschätzenden Aussagen angeregt werden.

Aufbauend auf den Kontakten aus der vertieften Analyse der kommunalen Planungsprozesse wurden diese genutzt, um Personen zu vier Fokusgruppengesprächen einzuladen. Hierfür wurden ganztägige Treffen im Osten, Süden, Westen und Norden Deutschlands durchgeführt. Eingeladen wurden Personen, die ihre Perspektive als Menschen mit Behinderungen in kommunale Planungsprozesse eingebracht haben oder dies aktuell noch tun. Dabei ist es gelungen, jeweils Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen für die Diskussionsrunden zu gewinnen, um vielfältige Perspektiven zu erfassen und miteinander in den Dialog zu bringen. Die Gespräche waren so strukturiert, dass die Teilnehmenden und Moderierenden gemeinsam an einem großen Tisch saßen und sich nach vier verschiedenen Gesprächsimpulsen jeweils miteinander austauschten. Die Gesprächsrunden wurden von zwei Mitarbeitenden des Projekts moderiert. Gesprächsimpulse wurden zu den folgenden Themen eingebracht:

- Agendasetting und Initiierung von Planungsprozessen
- Arbeits- und Personalstruktur von Planungsprozessen
- Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Planungsprozess
- Verstetigung von Planung / Integration in bestehende Planungen

Dabei wurde jeweils knapp erläutert, worin der Kern des Themas besteht und welche Ergebnisse in den ersten beiden Erhebungsphasen des Projektes erfasst werden konnten. Die Impulse orientierten sich am idealtypischen Planungszyklus (siehe Abbildung 1), der zur einfacheren gemeinsamen Orientierung als Plakat im Raum angebracht war. Für die Eröffnung des Austauschs wurden unterschiedliche gesprächsanzregende Techniken und Visualisierungen verwendet. Die Gespräche wurden aufgezeichnet und das nonverbale Gesprächsverhalten protokolliert, um die Gesprächsdynamik umfassend erfassen und auswerten zu können. Die aufgezeichneten Gespräche wurden verschriftlicht und mit Hilfe der Analysesoftware MAXQDA kategorisierend ausgewertet (vgl. Kuckartz 2016). In die Auswertung wurden auch die Beobachtungsprotokolle einbezogen.

An den Gesprächen nahmen jeweils zwischen drei und fünf Selbstvertreter\*innen teil. Sie waren teils in Beiräten für Menschen mit Behinderungen engagiert oder als Beauftragte für Menschen mit Behinderungen ehren- oder hauptamtlich tätig. Insgesamt war der Austausch in den Fokusgruppengesprächen lebhaft und entfernte sich – ganz im Sinne der Methode – auch von den vorgegebenen Gesprächsimpulsen. Die Gelegenheit, Erfahrungen von anderen Menschen mit Behinderungen in kommunalen Planungsprozessen auszutauschen, wurde intensiv genutzt. Dabei wurden sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede und abweichende Bewertungen deutlich. Auffällig war, dass die Tätigkeit in der Selbstvertretung ein großes Gewicht hatte, während die Begleitung der Planungsprozesse nur einen Teilbereich des jeweiligen Engagements darstellte. Beide Aspekte wurden eng miteinander verknüpft geschildert.

Im Folgenden wird zunächst der Beginn der jeweiligen Planungsprozesse betrachtet und dargestellt, welche Faktoren in den Kommunen für deren Initiierung ausschlaggebend waren. Dabei wird auch erläutert, welche Struktur für die Prozesse gewählt wurde und wie die damit verbundenen Erfahrungen bewertet werden. Die Gespräche bezogen sich immer wieder auf die tiefer liegenden Rahmenbedingungen, die auch die Prozesse zur Umsetzung der UN-BRK maßgeblich prägen. Diesen Aspekten wird im Kapitel drei nachgegangen. In Kapitel vier wird der Austausch zu inhaltlichen Themen der Planung dargestellt. Neben den von der Konvention benannten Themen wie Barrierefreiheit, Partizipation und Aufklärungsarbeit wird auch den Aspekten Verstetigung und Finanzierung nachgegangen, welche die Ergebnisse der untersuchten Prozesse maßgeblich beeinflussen.

Im knappen Fazit wird die Verbindung zu den „Förderliche[n] Faktoren und Stolpersteine kommunaler Planung zur Umsetzung der UN-BRK<sup>1</sup>“ hergestellt. Die Einschätzungen und Bewertungen der Diskutanten haben die Diskussionen in den Fokusgruppen intensiv geprägt.

---

<sup>1</sup> Online abrufbar unter: [www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-von-menschen-mit-behinderungen/un-behindertenrechtskonvention-trifft-kommune/foerderliche-faktoren-stolpersteine-umsetzung-un-brk](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-von-menschen-mit-behinderungen/un-behindertenrechtskonvention-trifft-kommune/foerderliche-faktoren-stolpersteine-umsetzung-un-brk)

## **2. Reflexionen des Beginns der Planungsprozesse**

Jeder kommunale Planungsprozess zur Umsetzung der UN-BRK ist durch spezifische Eigenheiten geprägt. Aufgrund der unterschiedlichen kommunalen Strukturen, der spezifischen Netzwerke und der jeweils im Vordergrund stehenden Themen ist insbesondere der Beginn von Planungsprozessen nicht einheitlich. Die zeitlichen Verläufe bis zum offiziellen Beginn der Planung variieren, und auch die anschließend gewählten Strukturen, in denen Planungen stattfinden, sind das Ergebnis zuvor gemachter Erfahrungen der jeweiligen Kommune mit ähnlichen Planungsaufgaben. Während den Spezifika in den Recherchen und Einzelinterviews des Forschungsprojektes näher nachgegangen werden konnte, waren die Gruppendiskussionen eher von gemeinsam geteilten Erfahrungen und bewertenden Aussagen geprägt. Aussagen zu den generellen Abläufen und Rahmenbedingungen zu Beginn eines Planungsprozesses finden sich eher in den ersten beiden Projektberichten, während in diesem Bericht die Einschätzungen von Menschen mit Behinderungen im Fokus stehen, die aktiv an solchen Prozessen mitwirken.

Die Art des Austauschs als Gruppengespräch unter Personen mit ähnlichem Erfahrungshintergrund trägt dazu bei, dass Übergänge zwischen den Planungsphasen nicht immer klar erkennbar sind. Während sich die Phase des Agendasettings theoretisch gut von der Phase der Initiierung abgrenzen lässt – etwa dadurch, dass das Thema erfolgreich in der Kommune zur Diskussion gestellt wurde und anschließend Fragen der Zusammenarbeit sowie der Gewinnung weiterer Akteure im Vordergrund stehen –, werden diese Phasen in der Praxis häufig als Einheit wahrgenommen. Dies wird auch bei den hier ausgewerteten Gruppendiskussionen gut erkennbar. Mit den Schilderungen zum Beginn der Planung sind auch die gewählten Planungsstrukturen sowie die Beschlüsse der Kommunalparlamente eng verknüpft. Daher werden in diesem Abschnitt die ersten vier Phasen des Planungsprozesses gemeinsam dargestellt.

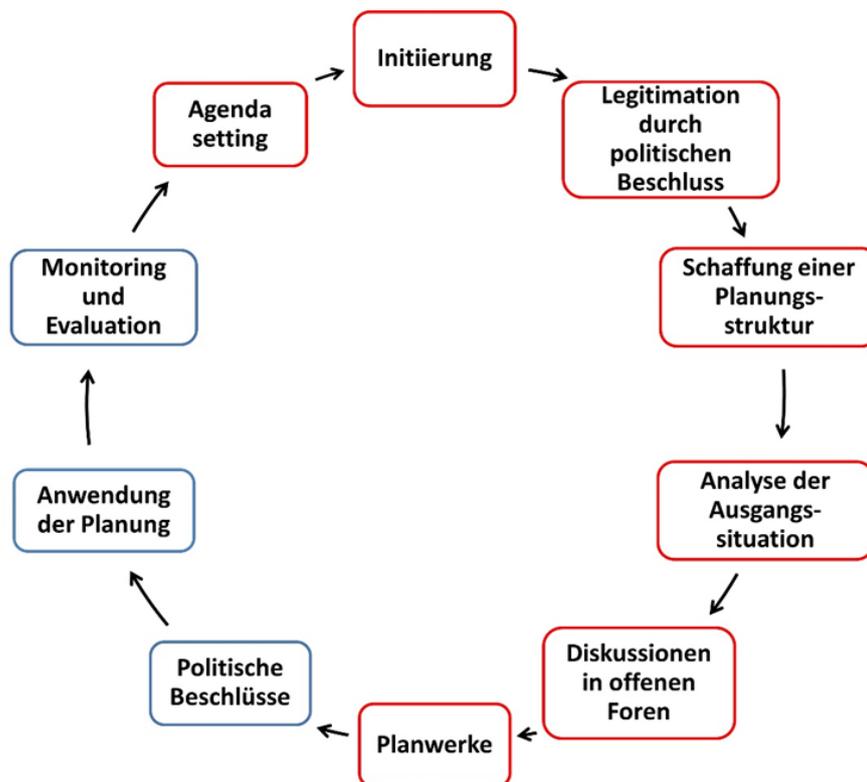


Abbildung 1 Idealtypischer Planungszyklus

Einleitend sei auf eine weitere Besonderheit der analysierten Gespräche hingewiesen: die enge Verknüpfung des Planungsgeschehens mit der Arbeit in der kommunalen Selbstvertretung im Allgemeinen. Da alle Personen in dieser Rolle aktiv sind, ist dies ein verbindendes Element. Schilderungen zur Tätigkeit in Beiräten oder als beauftragte Person für die Belange von Menschen mit Behinderungen in der Kommune lassen sich nur teilweise von den Aktivitäten im Zusammenhang mit den Planungsprozessen zur Umsetzung der UN-BRK abgrenzen. Dies spiegelt jedoch auch die expliziten Schilderungen des Erlebens wider, in denen beide Aspekte eng miteinander verbunden sind – wie im Folgenden näher ausgeführt wird.

In den analysierten Gesprächen fällt auf, dass die Schilderungen zum Beginn der Planungen meist sehr knapp und holzschnittartig ausfallen – zudem wird dieser Aspekt nicht von allen Personen thematisiert. Zunächst wird ein knapper Überblick über diese Schilderungen und damit über die betrachteten Prozesse gegeben; dabei werden auch erkennbare Differenzen hervorgehoben. Anschließend wird den eher bewertenden Einschätzungen der Gesprächspartner nachgegangen, die einen Schwerpunkt bei der Notwendigkeit und der Gestaltung der Überzeugungsarbeit bilden. Hiermit wird dann auch der Übergang zu Fragen deutlich, die eher der Initiierung und der Planungsstruktur zuzurechnen sind, wie der Kooperation und der Nützlichkeit von Vorbildprozessen. Wie sich die Struktur der Prozesse in den Kommunen unterscheidet, also ob beispielsweise spezielle Planungsgremien gebildet wurden und wer dort mitarbeitet, wird abschließend beschrieben.

## 2.1 Schilderung des Planungsbeginns

In der Mehrheit der geschilderten Abläufe zum Beginn des Planungsprozesses wird die UN-BRK als ausschlaggebender Faktor genannt. Dabei wird erläutert, warum sie für die Kommune bzw. für die an den Diskussionen beteiligten Personen von Bedeutung war. Während einerseits persönliche Motivationen deutlich werden und betont wird, wie wichtig es war, das Thema voranzubringen, zeigen die Schilderungen andererseits, dass auch andere Akteure innerhalb und außerhalb der Kommune eine Rolle spielten. Es wurde ein „Momentum“, also ein Impuls, wahrgenommen, der dazu beitrug, dass die Konvention auch in der eigenen Kommune auf die Tagesordnung gelangte. Dabei wird auch die inhaltliche Qualität betont, die die Diskutanten in der Konvention erkennen, da sie die von der Selbstvertretung verwendeten Konzepte verdeutlicht. Dies zeigt sich etwa in der Aussage: „...dann eben auch die öffentlichen Stellen tatsächlich auch mal anschauen, was meinen die eigentlich, wenn die von Teilhabe reden.“ Auch in diesem Zusammenhang werden Aktionspläne erwähnt, da sie sich als hilfreich erwiesen haben, um die Breite der Lebensbereiche in den Blick zu nehmen. Andere Schilderungen betonen stärker, dass durch Pläne in anderen Kommunen sowie durch die Lobbyarbeit von Anbieterorganisationen ein Sog entstand, auch in der eigenen Kommune mit Planungen zu beginnen.

Von wem dabei der Impuls ausging, ist in den Schilderungen ebenso unterschiedlich wie die darauf folgenden ersten Schritte. Während mehrfach erwähnt wird, dass Personen aus der Selbstvertretung das Thema der Umsetzung der UN-BRK auf die Tagesordnung brachten – sei es durch direkte Ansprache der Kommunalpolitik oder durch Impulse aus der Bevölkerung –, finden sich auch Schilderungen, in denen Politik oder Verwaltung selbst initiiierende Impulse setzten. Während dies meist zum Beginn der Planung führte, gibt es auch eine Schilderung, in der zunächst ein Beirat für Menschen mit Behinderungen gegründet wurde – mit dem Ziel, die Partizipation zu stärken und den Planungsprozess anschließend zu begleiten. Bei den von der Verwaltung initiierten Prozessen wird auch der Aspekt der Partizipation erwähnt – allerdings werden dazu teils widersprüchliche Erfahrungen geschildert. Während in einen Fall die Sozialplanungsabteilung die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen von Anfang an berücksichtigte und der Prozess fortgeführt wurde, fand die andere Planung ohne Beteiligung statt und wurde auch später nicht fortgeführt. In diesem Fall wird als Motivation die Nachfrage des Sozialministeriums auf Landesebene nach Aktionsplänen sowie das Gefühl, hier tätig werden zu müssen, genannt – nicht jedoch die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in der Kommune.

Interessant sind auch die in dem Zusammenhang genannten Zeiträume. Bei Planungsprozessen, die von Menschen mit Behinderungen in den Kommunen lanciert wurden, wird häufig ein längerer Zeitraum genannt, der verging, bis das Thema aufgegriffen wurde. Teilweise werden auch Widerstände benannt, die durch Beharrlichkeit bzw. gute Argumente wie Vorbildprozesse in benachbarten Kommunen überwunden werden mussten. Lange Zeiträume für das Agendasetting und die Initiierung werden in den von der Verwaltung angestoßenen Prozessen nicht berichtet. Hier wird stattdessen darauf verwiesen, dass die beteiligten Personen das Thema aus beruflichen oder privaten Gründen für wichtig hielten. Mit den genannten Zeiträumen sind auch Diskussionen über die Bereitstellung bzw. den gezielten Einsatz von Ressourcen verbunden. Dabei ging es um finanzielle Mittel für eine externe Begleitung des Prozesses, die Arbeitsstunden der verantwortlichen Personen in der Verwaltung oder auch um eine andere Verwendung von Mitteln als

bei Prozessen anderer Kommunen. Die Expertise von Personen mit unterschiedlichen Fähigkeiten und Hintergründen innerhalb des Beirats wird in diesem Stadium ebenfalls als wichtige Ressource genannt – sie trug dazu bei, den Beginn des Prozesses zu ermöglichen.

### **Überzeugungsarbeit nötig**

„Solange sich keiner beschwert, wird auch nichts gemacht.“ In dieser Aussage wird deutlich, dass Überzeugungsarbeit notwendig ist, da ohne sie keine Veränderungen erfolgen. Damit wird auch das Spektrum der Bewertungen zu diesem Aspekt deutlich: Einerseits wird die fehlende Berücksichtigung der Bedarfe von Menschen mit Behinderungen in den Kommunen skandalisiert, andererseits wird das Eintreten für die spezifischen Interessen einzelner Personengruppen als demokratische Normalität betrachtet. Die Aussagen lassen sich auch danach differenzieren, wie und womit Personen in der Kommunalpolitik überzeugt werden können und was Argumente für die Umsetzung der UN-BRK sind, die sich eher an die allgemeine Bevölkerung richten. Schließlich wird kontrovers diskutiert, inwieweit gesetzliche Vorgaben bei der Umsetzung der UN-BRK helfen.

Die Notwendigkeit einer beständigen Überzeugungsarbeit unterstreicht das folgende Zitat:

„Ich würde, also das was ich sagen muss, man muss immer wieder in die Verwaltung antreten, man muss immer wieder in Ausschüsse gehen, Bezirksausschüsse etc. und dann immer wieder vortragen, was man möchte.“

Während andere Diskussionsteilnehmer eher beklagen, dass ihre Anliegen nicht proaktiv mitgedacht und berücksichtigt werden, wird hier betont, dass eine dauerhafte Erwähnung im politischen Diskurs notwendig ist. Bei der Frage, welcher Inhalt notwendig ist, um in der Kommunalpolitik zu überzeugen, wird vor allem auf konkrete praktische Beispiele verwiesen:

„... du musst dir die Politik mitnehmen und wenn die Politik eigentlich keinen Zugang mehr hat oder irgendwas Greifbares, wo sie sagen, das könnte ich mir jetzt vorstellen, dann funktioniert das auch nicht.“

Andere erwähnen in diesem Zusammenhang konkrete Kostenabschätzungen und die Orientierung an Beispielprozessen in anderen Kommunen. Die Bedeutung von Beispielen wird für verschiedene Ebenen der Kommunalpolitik betont:

„...gute praktische Beispiele raussuchen, wo eben auch die Kreispolitiker, die eben dann darüber entscheiden, ob das dann umgesetzt wird, dann auch da was damit anfangen können.“

Gleichzeitig wird auch die Perspektive eingenommen, wie durch die Politik die allgemeine Bevölkerung informiert werden sollte und wie Menschen mit Behinderungen als Wähler überzeugt werden können:

„Ja, und die Planung kriegt man dadurch hin, indem man halt erstmal Aufklärungsarbeit leistet, bei den Kommunalpolitikern, um zu sagen, auf die und die Punkte müsst ihr dann halt eingehen, wenn ihr unser Klientel mitnehmen wollt.“

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie viele Personen zur Gruppe der Menschen mit Behinderungen zählen, bzw. und wie viele Angehörige deren Interessen mitbewerten. Hier wird angeregt, mit den tatsächlichen

Statistiken dagegen zu argumentieren, dass diese Fragen scheinbar nur einen „kleineren Bevölkerungskreis“ betreffen. Aufgrund dieser Fehleinschätzungen „ist das Thema für Politiker oft gar nicht so präsent.“ Hier kommt hinzu, dass Menschen mit Behinderungen in der Verwaltung und Politik als unterrepräsentiert wahrgenommen werden: „Dann sitzen aber davor eigentlich Menschen ohne betroffen zu sein, was es umso schwieriger macht, weil die sehen dann erstmal gar nicht die Notwendigkeit.“

Ein sehr deutlicher Disput kann mit Blick auf die Überzeugungsarbeit bei der Bedeutung von gesetzlichen Regelungen und Vorgaben festgestellt werden. Während auf der einen Seite die Bedeutung gesetzlicher Vorgaben sehr kritisch gesehen wird, werden sie auf der anderen Seite gefordert und auch Sanktionen bei Nichtbeachtung gefordert. Wie im folgenden Zitat deutlich wird, sollte nicht auf gesetzliche Verpflichtungen gesetzt, sondern auf konkrete Beispiele und den direkten Kontakt zu Menschen mit Behinderungen geachtet werden:

„Das heißt, dann würde er sagen, hey, wir wollen unsere Stadt, zum Beispiel [Name der Stadt] hat das ganz gut gemacht, barrierefreier gestalten, nicht basierend auf Gesetzeslagen, die interessieren keine Sau, ist viel zu anstrengend, die durchzulesen, auszuwerten, aufzuschreiben, was müssten wir entsprechend der Gesetzeslage bei uns in der Kommune ändern. Interessiert keine Sau. [...] aber es fehlt das Entscheidende bei diesem Thema, Eigenerfahrung und Emotion [...] Thema ist immer mit Emotion verbunden und ist nicht sachlich auf den Tisch zu bringen. Das heißt, jeder fühlt sich der Betroffenen irgendwo angesprochen, missverstanden, außen vor gehalten.“

Auch die Gegenposition wurde in den Gruppendiskussionen vertreten:

„Wenn Berlin, das ist auch noch was, was ich sage, klarere Vorgaben machen würde, die dann die Länder intern umsetzen, auf die Kommunen bezogen, würde vieles, was wir hier diskutieren, vereinfacht werden.“

Wie in den Schilderungen zu Beginn schon dargelegt, haben viele die Orientierung an der UN-BRK positiv hervorgehoben und betont, dass sie konkret benennt, was verändert werden muss, dass allerdings der Verpflichtungscharakter von den Kommunen stärker erkannt werden müsse. Die fehlende Umsetzung wird auf die Folgenlosigkeit bei Nichtbeachtung zurückgeführt: „Das ist wie in vielen anderen Bereichen auch, dass es nicht sanktioniert wird.“ Die fehlenden Konsequenzen und die schwache weitere gesetzliche Ausführung zur Umsetzung erfordern somit mehr Aufwand bei der Überzeugungsarbeit.

Eine mögliche Verbindung dieser gegenüberstehenden Position wird in der partizipativen Zusammenarbeit von Menschen mit Behinderungen mit Planungsverantwortlichen gesehen:

„Ja, also im Endeffekt ist es ja so, das ist ja erstmal was Abstraktes. Umsetzung im UN-BRK, Schaffung eines Aktionsplan-Inklusion, da steht allererste Mal ratlos da. Was ist denn das? Was muss denn gemacht werden? Und dann brauchst du halt jemand, das sind die Betroffenen an vorderster Stelle.“

In der partizipativ organisierten Übersetzung der Vorgaben in praktische Handlungsschritte vor Ort wird eine Form der Überzeugungsarbeit gesehen, die in der Diskussion auch als „verdaubar machen“ bezeichnet wird.

Insgesamt wird deutlich, dass die Ausrichtung an der UN-BRK als wichtige Hilfe wahrgenommen wird, da sie dem Vorgehen vor Ort eine Ausrichtung gibt.

Allerdings muss der Verpflichtungscharakter erkannt werden, wofür die Mehrheit der an den Gruppendiskussionen Beteiligten klarere Vorgaben bei Bund und Ländern für notwendig hält. Unabhängig von den genauen Formulierungen wird aber von vielen eingeschätzt, dass es weitere Gruppen in Politik, Verwaltung und allgemeiner Bevölkerung gibt, die anders erreicht werden müssen. Hier hilft das Verbinden der Themen mit konkreten Anliegen vor Ort und der direkte Kontakt zu Menschen mit Behinderungen, die auch emotional das Erleben von Barrieren in der Teilhabe greifbar machen können. Der Überzeugungsarbeit kommt daher ein großer Stellenwert in dieser Phase des Planungsprozesses zu.

### **Kooperation und Zusammenarbeit**

Verbunden mit der Phase des Planungsbeginns sind auch Schilderungen, wie und mit wem die Zusammenarbeit vor Ort organisiert wurde. Wie eingangs angedeutet, werden jeweils unterschiedliche Akteure einbezogen, und die Phase der Initiierung des Planungsprozesses dauert unterschiedlich lang. Die Schilderungen erwähnen mehrfach eine Orientierungsphase, in der nach Beispielen für Planungsprozesse gesucht und zu diesen Kontakt aufgenommen wurde. Hier handelt es sich meist um benachbarte Kommunen. Allerdings werden auch mehrfach Anbieter von Unterstützungsdiensten erwähnt, die zur UN-BRK informierten und durch Projekte für das Thema sensibilisierten. Hierdurch kamen mehrere Kommunen miteinander in Austausch, und ein Teil der zuvor erwähnten Überzeugungsarbeit politisch verantwortlicher Personen wurde dadurch geleistet.

Andere Schilderungen beziehen sich vor allem auf die Kooperation von Menschen mit Behinderungen untereinander. Hier wird deutlich, dass der Austausch von Wissen und Engagement von Personen in unterschiedlichen Organisationen die Bemühungen um die Umsetzung der UN-BRK gestärkt haben. Das folgende Zitat macht dies deutlich:

„Also ich glaube, wenn dieser Zusammenhalt und dieses Netzwerk, was wir da bei uns in der Gemeinde und auch in [Name der Stadt] und mit dem Beirat [Name des Kreisgebietes] und auch mit der EUTB, wenn wir das nicht hätten, dann würden wir diese Dinge, die wir bis jetzt alle auf den Weg gebracht haben und immer auch noch auf den Weg bringen wollen, gar nicht machen können.“

In den weiteren Ausführungen wird deutlich, dass nicht nur der Austausch innerhalb der Kommune, sondern auch die Kontakte zwischen Organisationen von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Kommunen von Bedeutung sind. Hier werden Beiräte, aber auch Selbsthilfegruppen genannt. Die Schilderungen deuten darauf hin, dass es leichter erscheint, Organisationen von Menschen mit Behinderungen für das Anliegen zu gewinnen, während andere Akteure wie Verwaltungen (hier dann auch einzelne Abteilungen) und Fraktionen erst später genannt und vermutlich auch erst später kontaktiert werden.

## Planungsbeginn

- *Fingerspitzengefühl und eine gute Kenntnis der Strukturen vor Ort sind nötig, um das Thema der Umsetzung der UN-BRK auf die kommunale Tagesordnung zu bringen.*
- *Meist müssen mit Ausdauer unterschiedliche Akteure (Verwaltung, Politik, Menschen mit Behinderungen etc.) zur Mitarbeit überzeugt werden.*
- *Die Orientierung an positiven Beispielen und der direkte Kontakt verantwortlicher Personen mit Menschen mit Behinderungen sind hilfreiche Faktoren.*
- *Die Kooperation und Zusammenarbeit von Menschen mit Behinderungen in einer Community ist ein stark unterstützender Faktor.*
- *Die Gewinnung weiterer Akteure (Verwaltung, Politik und evtl. Anbieter von Unterstützungsdiensten) zur strukturierten Zusammenarbeit ist das Ziel dieser Phase.*

## 2.2 Planungsstruktur

Bei der Erarbeitung einer Planungsstruktur geht es maßgeblich darum, wer auf welche Weise und in welcher Form für die Planung zusammenarbeitet: Wird auf bestehende Gremien zurückgegriffen oder wird ein Gremium anlassbezogen und zweckgebunden für den Planungsauftrag gegründet? Welche Strukturen werden erarbeitet und zur Umsetzung festgelegt und wer ist für welchen Bereich verantwortlich? Wie oft werden Treffen abgehalten? Innerhalb der gebildeten oder genutzten Planungsstruktur werden die Aktivitäten und Prozesse festgelegt, auf deren Grundlage dann Maßnahmen erarbeitet und in einem Planwerk zusammengeführt werden. Da die Personen in den Diskussionen aus Kommunen unterschiedlicher Größe, mit unterschiedlichen Planungserfahrungen und verschiedenen Kommunalstrukturen kommen, sind auch diese Unterschiede zu bedenken.

In den Fokusgruppen dominierten Aussagen zu der Arbeit in und mit den Gremien und Strukturen sehr deutlich gegenüber der Reflexion der eigenen Erfahrung mit der gewählten Struktur. Während die Arbeit innerhalb der Prozesse in den folgenden Kapiteln betrachtet wird, liegt der Fokus hier auf den wenigen Passagen zur Auswahl und Bewertung der Planungsstrukturen.

Wie im vorherigen Abschnitt bereits angedeutet, gehen die Phasen ineinander über, und teilweise folgt die Struktur Vorbildprozessen, was dann auch zur Bildung ähnlicher Gremien führt. Regelmäßig wird auch an Strukturen angeknüpft, die für ähnliche Planungsprozesse in den Kommunen bereits erprobt sind. In den Schilderungen haben die Kommunalverwaltungen in dieser Phase des Prozesses einen erheblichen Einfluss und die Vorschläge für die gewählten Strukturen scheinen überwiegend dort erarbeitet zu werden. Einzelne Teilnehmende erwähnen, dass die geplante Struktur vor dem Beschluss mit dem jeweiligen Beirat besprochen

wurde. In anderen Fällen wird von Anpassungen im laufenden Prozess berichtet, da man auf fehlende Beteiligung reagierte:

„Zur Zusammensetzung dieser Planungsgruppe, das waren dann Behördenleiter, Ja, erst mal, bis dann so, nachdem einige wieder abgebröckelt sind, dann die AG-Leitungen mit hinzugezogen wurden. Also am Anfang war das getrennt. aber dann hat man gemerkt, es ist doch besser wenn man dann die schaffenden Anteile die AG-Leitung ein bisschen mit einbezieht.“

Im angeführten Zitat werden auch schon Gremien benannt, die für die Gestaltung von vielen Planungsprozessen kennzeichnend sind. Grob vereinfacht kann man drei Typen unterscheiden: Im ersten Typus wird die Planung nur in der Verwaltung durchgeführt und es findet an einigen Stellen Austausch mit verwaltungsexternen Akteuren statt, wie etwa dem Beirat für Menschen mit Behinderungen. Meist ist eine Person mit der Planung betraut oder ein kleines Team. Beim zweiten Typ ist der Einfluss der planungsverantwortlichen Personen in der Verwaltung auch noch wichtig, aber es gibt ein Gremium, in dem sich weitere Akteure regelmäßig treffen. Hier sind dann meist auch Personen aus den Beiräten beteiligt. Der dritte Typus ist dadurch gekennzeichnet, dass es ein Steuerungsgremium und mehrere Arbeitsgruppen gibt. Auch hier sind planungsverantwortliche Personen wichtig, aber die formale Leitung obliegt dem Steuerungsgremium, sodass es eher um operative Verantwortung geht. Zudem ist bei dieser Struktur der Planung die Partizipation meist über die Mitarbeit von Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Gremien sichergestellt.

In den Fokusgruppengesprächen waren Personen mit Erfahrungen in allen drei Typen von Struktur vertreten, wobei die Unterschiede in der gewählten Struktur nur teilweise mit der Größe der Kommune im Zusammenhang stehen.

Während bei Planungen des ersten Typs, die ausschließlich von Mitarbeiter\*innen der Verwaltung durchgeführt werden, Menschen mit Behinderungen keinen Einfluss auf die an der Planung beteiligten Personen nehmen können, wird bei Gremien des dritten Typs berichtet, dass hier Einfluss möglich war:

„Ich habe aus meinem Bestand Behindertenbeirat dann vier Leitungen zur Verfügung gestellt, die dann wiederum selbst geguckt haben, welche Leute sie in die AGs, je nach Thema, mit reinnehmen sollen.“

In diesem Fall wurden die AGs von Personen geleitet, die vom Beirat benannt wurden, wodurch diesem ein erheblicher Einfluss auf den Prozess möglich war. Wie bereits betont, unterschied sich das Maß erheblich, in dem die Diskussionsteilnehmer die gewählten Strukturen und deren Zustandekommen kritisierten. Während auf der einen Seite die strukturell bedingten Probleme benannt und problematisiert wurden, richteten andere ihre Aussagen auf das konkrete Handeln innerhalb der Strukturen.

Einzelne Aussagen bei den Unterschieden in der Struktur bezogen sich auch auf den Einbezug der Öffentlichkeit. In zwei Fällen stand die Beteiligung an den Treffen auch weiteren Personen offen, da hierzu öffentlich eingeladen wurde:

„Und dann wurden die Treffen so abgehalten, dass sie öffentlich waren. Also wir haben auch angeboten, wir haben das publiziert in der Presse, dass jetzt hier zu dem Thema von mir aus Verkehr, Barrierefreiheit, jetzt ein AG-Treffen stattfindet und haben dann auch über die Presse Leute aus der Öffentlichkeit eingeladen.“

Interessant ist auch, dass die Struktur der Weiterarbeit nach der Erstellung des Planwerks – etwa durch regelmäßige Informationen zur Umsetzung oder durch die Evaluation des Vorgehens durch externe Dienstleister – eng mit der Schilderung der Struktur verknüpft ist. Da die Teilnehmenden regelmäßig mit Barrieren konfrontiert sind, haben tatsächliche Veränderungen für sie eine hohe Bedeutung. Die Kontrolle der erreichten Ergebnisse wird dabei direkt mit den Strukturen verknüpft, in denen die Maßnahmen erarbeitet wurden.

### **Planungsstruktur**

- *Beteiligungsorientiertes Planungshandeln ist in unterschiedlichen Strukturen möglich.*
- *Fragen der Zusammenarbeit innerhalb der Strukturen werden von den Teilnehmenden an den Gruppendiskussionen höher bewertet als die grundsätzliche Gestaltung der Strukturen.*
- *Transparente Möglichkeiten der Partizipation, eine verlässliche Zusammenarbeit, die sich an der UN-BRK orientiert, und ausreichende Ressourcen sind qualitative Voraussetzungen für Planungsstrukturen.*

### **3. Rahmenbedingungen der Planungen und ihre Auswirkungen**

Kommunale Planungsprozesse sind – wie im vorherigen Abschnitt dargestellt – in den Kommunen immer in spezifische Akteurskonstellationen und Diskussionen eingebunden. Hieraus entwickeln sich spezifische Verläufe bis zur Aufnahme einer Planung und meist auch eine eigene Struktur, in welcher die Planungen durchgeführt werden. All diese Vorgänge sind aber eingebettet in gesellschaftliche Zusammenhänge und Sichtweisen. Auch diese verändern sich dynamisch, werden unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. In den Diskussionen wurden diese Aspekte zum Teil spontan zur Sprache gebracht oder lagen thematisch sehr nahe (wie die Bedeutung der UN-BRK). Diesen Aspekten wird im folgenden Abschnitt näher nachgegangen.

#### **3.1 Gesellschaftliche Entwicklungen und Deutungsmuster**

Planungsprozesse sind eingebettet in gesellschaftliche Rahmenbedingungen und können von diesen auf verschiedene Weisen beeinflusst werden. In den Diskussionsgruppen wurden unterschiedliche Aspekte benannt. Dabei geht es einerseits um als positiv wahrgenommene gesellschaftliche Entwicklungen, andererseits aber auch um erlebte Stagnation. Ebenso wurde die COVID-19-Pandemie als Herausforderung benannt, die intensiv mit dem Thema Digitalisierung in Verbindung gebracht wurde.

*Als positiv wahrgenommene gesellschaftliche Entwicklungen:* Eine teilnehmende Person benannte, dass Barrierefreiheit mittlerweile eher standardmäßig berücksichtigt wird als in der Vergangenheit und wertete dies als gesellschaftlichen Fortschritt – dieser sei allerdings mit Einschränkungen verbunden, da die Art und Weise, wie Barrierefreiheit im kommunalen Kontext beachtet wird, mitunter nicht zielführend sei. So sei zum Beispiel bei bestimmten öffentlichen Gebäuden Technik verbaut worden, die der Barrierefreiheit dienen soll, aber nur mithilfe von Begleitpersonen bedient werden kann. Dabei ging es konkret um die Installation von Treppenliften in öffentlichen Gebäuden – diese müssen mit Schlüsseln bedient werden, die in nur durch Treppennutzung erreichbaren Räumlichkeiten lagern. Dadurch ergibt sich eine Angewiesenheit auf Begleitpersonen, die eigentlich überwunden werden soll. Auch die Tatsache, dass sich eine gestiegene Zahl von Behörden zur zusätzlichen Darstellung ihrer Internetinhalte in Leichter Sprache entscheidet, wurde hervorgehoben. Eine andere teilnehmende Person gab an, nicht mehr dieselbe Art von konfliktbehafteter Arbeitsbeziehung zwischen Menschen mit Behinderung und der Verwaltung wahrzunehmen wie in früheren Jahren:

„Also ich muss sagen, es hat sich sehr, sehr positiv alles entwickelt, verglichen mit früher. [...] Wer kämpft, kann verlieren, kann aber auch gewinnen. Wer nicht kämpft, hat schon verloren. Ein alter Satz, aber der bewährt sich in der Praxis. Heute sieht das doch anders aus.“

Es wurde weiter ausgeführt, dass auf kommunaler Ebene die positive Entwicklung auch auf engagierte Personen zurückzuführen sei. Dieses Engagement kann ein positives Beispiel für andere Kommunen sein. Der hier geschilderte Eindruck wurde an anderer Stelle bekräftigt:

„Inklusion hat mehr an Wichtigkeit in der Öffentlichkeit gewonnen. [...] in den 90er Jahren war das halt noch nicht so. Da musste halt mein Vorgänger viel noch um viel mehr kämpfen.“

Eine weitere teilnehmende Person plädierte für Nachsicht in der Zusammenarbeit zwischen Menschen mit Behinderung und der Verwaltung bzw. der Politik. Fehler können passieren und müssen nicht auf mangelndes Interesse an der Zusammenarbeit zurückzuführen sein. Gleichzeitig betonte sie gesellschaftlichen Fortschritt in Form einer Veränderung der Thematisierung:

„Meine Überzeugung ist, der Anteil der Menschen, wo ich sage, das ist ein Gegner, diese Zahl schrumpft sehr stark. und sie ist auf jeden Fall in der Minderheit, es ist eher so ein Bewusstseinsthema, es ist kein Haltungsthema mehr und deshalb finde ich, wir sind da auch, denke mal über Deutschland, sind wir sehr weit gekommen. Es ist halt, ja, es ist angekommen, sagen wir mal so.“

Inklusion wird als Thema wahrgenommen, dem allgemeine Bedeutung zugemessen wird, wodurch es auch auf kommunaler Ebene zu einer Verringerung von Widerständen kommt. Es wurden allerdings auch negativ wahrgenommene Aspekte angesprochen, die im Folgenden näher beschrieben werden.

In einer Diskussion nahm das Thema „Förderschulen“ großen Raum ein. In diesem Kontext wurde deutlich kritisiert, dass sich (in den entsprechenden Bundesländern) innerhalb der vergangenen 30 Jahre keine Entwicklung hin zu inklusiver Beschulung vollzogen habe und der aktuelle Trend stattdessen eher in Richtung separierender Beschulung ginge. Dabei wurde hervorgehoben, dass Eltern von Kindern mit körperlicher Behinderung häufig zum Besuch einer Förderschule geraten wird, obwohl der Besuch einer Regelschule grundsätzlich möglich wäre. In derselben Diskussionsgruppe wurden in diesem Zusammenhang erlebte Diskriminierungserfahrungen geschildert. Die an verschiedenen Stellen beschriebene, gestiegene gesellschaftliche Wahrnehmung der Inklusionsthematik erstreckt sich augenscheinlich nicht auf alle Bereiche und nicht auf alle Bundesländer gleichermaßen. Diskriminierungserfahrungen bestehen weiterhin und im Bereich der Beschulung zeichnet sich weiterhin deutlicher Entwicklungsbedarf ab.

*COVID-19-Pandemie und Digitalisierung:* Die COVID-19-Pandemie erschwerte in mehreren Kommunen insbesondere die Verstetigung, bzw. Fortschreibung von Aktionsplänen. Eine teilnehmende Person beschrieb, dass der Prozess nach dem Wegfall geplanter Austauschformate erneut angestoßen werden musste. Eine andere Person schilderte, dass im Zuge der Pandemie „Kopffreiheit“ verloren gegangen sei. Die von einer Person wahrgenommene Kombination aus Leistungsdruck und Isolation im Zuge der Pandemie wurde als Risikofaktor für einen Anstieg „psychische[r] Behinderungen“ verantwortlich gemacht, der zu einer erhöhten Frequenz von Förderschulen führe. In einer Kommune wurden als Alternative zu pandemiebedingt wegfallenden Beteiligungsformaten zur Fortschreibung des Planungsprozesses digitale, öffentlich zugängliche Beteiligungsformate erarbeitet. In einer anderen Kommune fielen die Erarbeitung des Aktionsplans und die Pandemie zusammen, sodass auch hier auf digitale Formate zurückgegriffen werden musste – diese wurden allerdings als eher weniger erfolgreich beschrieben.

Pandemie und Digitalisierung spielten innerhalb der Diskussionsgruppen zwar keine übergeordnete Rolle; es wurden aber bedeutsame Aspekte thematisiert: Zum einen wird die Frage aufgeworfen, wie die Erstellung, Umsetzung und Fortschreibung von Aktionsplänen „krisensicher“ gemacht werden kann, sodass

erneutes, unter Umständen mühevoll Anstoßen der Prozesse nicht mehr nötig sein würde. Zum anderen könnte die Nutzung digitaler Formate auch eine Chance für partizipative Prozesse darstellen, indem zum Beispiel Personen, denen die Teilnahme an Gremiensitzungen aufgrund zeitlicher bzw. mobilitätsbedingter Einschränkungen nicht möglich wäre (siehe dazu auch den Abschnitt zu „Partizipation“), an diesen teilnehmen könnten. Daraus ergeben sich aber auch neue Herausforderungen im Bereich der Barrierefreiheit, die entsprechend angegangen werden müssen.

## **Gesellschaftliche Entwicklungen und Deutungsmuster**

- *Es wird ein verstärktes und selbstverständlicheres gesellschaftliches Bewusstsein für die Belange von Menschen mit Behinderungen wahrgenommen.*
- *Die Erfahrungen mit der COVID-19-Pandemie machen deutlich, dass der Umgang mit Krisen für Menschen mit Behinderungen herausfordernd war und eine Vorbereitung für ähnliche Szenarien erforderlich ist.*
- *Digitale (Beteiligungs-)Formate bieten neue Teilhabemöglichkeiten und sind inzwischen weiter verbreitet. Gleichzeitig sind hier neue Herausforderungen in Bezug auf die barrierefreie Ausgestaltung zu beachten.*
- *Weiterhin bestehende Entwicklungsbedarfe, insbesondere in der inklusiven schulischen Bildung, dürfen nicht außer Acht gelassen werden.*

### **3.2 Lebensphasen als Herausforderungen und Chancen**

Die banal wirkende Feststellung, dass auch Menschen mit Behinderung verschiedene Lebensphasen durchlaufen, die unterschiedliche Herausforderungen mit sich bringen, war für die Teilnehmer der Fokusgruppen für Planungen von besonderer Bedeutung und wurde auf vielfältige Weise besprochen. Es lassen sich drei wesentliche Foki identifizieren: (De-)Institutionalisierung, die Verbindung zwischen der Lebensphase Kindheit und (Menschen mit) Behinderung sowie das Verhältnis zwischen Menschen mit Behinderung und Senioren. Im Folgenden werden diese Punkte näher erläutert.

*(De-)Institutionalisierung* und die *Risiken separierender Beschulung*: Ambulante und personenzentrierte Unterstützung soll die Unterbringung von Menschen mit Behinderung in Sondereinrichtungen ablösen, um der Verwirklichung des in Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention festgeschriebenen Rechts auf selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft näher zu kommen. Es handelt sich dabei noch immer um ein nicht erreichtes Ziel – innerhalb der letzten 15 Jahre ist die Zahl der in Sondereinrichtungen untergebrachten Menschen mit Behinderung nicht zurückgegangen. Im Erleben eines Teilnehmenden hat sich dahingehend aber zumindest im historischen Vergleich eine positive Entwicklung vollzogen:

„Also ich wäre in den 60ern wäre ich in eine bestimmte Einrichtung geschoben worden. Kein Mensch hätte gewusst, es gibt blinden, jetzt sagen wir haben wir eine ganz andere Lage.“

Was an dieser Stelle eine positive, gesellschaftliche Entwicklung impliziert, wurde an anderer Stelle auf individueller Ebene beschrieben:

„... ich [konnte] aber ein selbstbestimmtes Leben führen und an eine Regelschule gehen und die auf dem Dorf haben es mir ermöglicht, dass das geht wenn ich in der Stadt geblieben wäre, würde ich jetzt in der Werkstatt sitzen und kein eigenes Kind haben und Familie haben, was sich ja halt fast jeder wünscht, ein stinknormales Leben zu führen.“

Der Besuch einer Regelschule, der von der Teilnehmerin als Voraussetzung für ein ihren Wünschen entsprechendes Leben charakterisiert wurde, war in diesem Fall nur durch einen Wechsel der räumlichen Umgebung zu einem anderen Unterstützungsarrangement möglich. Ein solcher Umzug sollte aber keine Voraussetzung für gelingende Teilhabe sein. Schulische Inklusion kann also auch eine Frage der individuellen Ressourcen sein. Die Tendenz zum Bau weiterer Förderschulen und die Neigung, Eltern von Kindern mit Behinderung zum Besuch einer solchen zu raten, wurde von den Teilnehmenden mehrfach deutlich kritisiert.

Die Einschränkungen und Chancen, die sich aus separierter Beschulung ergeben können, wurden auch im Kontext politischer Partizipation benannt:

„Also insofern dieses Empowerment [...]– dass sie immer wieder auf dieses Thema gestoßen werden dass sie lernen, im Grunde genommen nachholen was sie in der Jugend und als Heranwachsende nicht hatten weil unsere Generation eben regelmäßig nicht in den gemeinsamen Unterricht in der Schule oder sonst wo war. Die jungen Leute kommen dahin.“

Menschen mit Behinderung können und müssen demnach empowert werden, (um) die ihnen offenstehenden Partizipationsmöglichkeiten zu sehen, welche ihnen in der Vergangenheit zum Beispiel aufgrund von separierter Beschulung verwehrt geblieben sind.

Neben Wohneinrichtungen und Schulen werden Werkstätten für Menschen mit Behinderung als weiterer Einrichtungstyp benannt und dabei tendenziell negativ charakterisiert. In einer Fokusgruppe wird eine besondere Situation in einer Kommune geschildert, in der vergleichsweise viele Menschen mit Sehbeeinträchtigungen leben:

„Da gibt es diesen typischen Kampf, den man auch von Werkstätten kennt, die nicht gerne ihre Menschen mit Behinderung loslassen wollen, aber auf eine sehr unschöne Art und Weise, und so komme ich eigentlich schon ins Reden, weil das ist gar nicht so gut, diese Menschen einfach so vermitteln in Unternehmen, sie dort aber nicht angestellt werden. Sie dort also auch keine Sozialleistungen bekommen. Das sind natürlich gefundene Geschenke für die Unternehmen, solche billigen Arbeitskräfte zu bekommen [...], und die eigentlich von der Einrichtung, also von den Werkstätten ihr Geld bekommen.“

Werkstätten wird an dieser Stelle eine insofern potenziell ungute Entscheidungshoheit zugeschrieben, als dass in diesen darüber verfügt wird, wo und wie Menschen mit Behinderung arbeiten. Ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dürfte sich, so die Schlussfolgerung, auch die Suche nach einer eigenen und

selbstständig organisierten Wohngelegenheit schwierig gestalten, wodurch die in der Werkstatt beschäftigten Menschen weiter an Einrichtungen gebunden werden.

Zur Verbindung zwischen der *Lebensphase Kindheit und (Menschen mit) Behinderung*: „Inklusion beginnt bei den Kindern, [...] Inklusion muss wachsen, damit sie halt selbstverständlich wird.“ Die teilnehmende Person betonte an dieser Stelle die Bedeutung von Inklusionsbemühungen für die Entwicklung einer Selbstverständlichkeit von Inklusion. In der Diskussion, welcher das Zitat entnommen wurde, ergab sich ein intensiver Austausch über die Bemühungen, Spielplätze sowohl für Kinder mit und ohne Behinderung, als auch für deren Begleitperson(en) zugänglich zu gestalten. Hierbei sollten zum Beispiel Spielgeräte, die sich explizit an Kinder mit einer bestimmten Form der Behinderung richten, so gestaltet sein, dass separierende Strukturen innerhalb eines Spielplatzes vermieden werden. Auch in einer anderen Diskussionsgruppe wurde die Bedeutung von inklusiver Spielplatzgestaltung für Menschen mit Behinderung und Begleitperson(en) betont. Obwohl Spielplätze nicht zu den klassischen Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Schulen und Wohneinrichtungen zählen, können sie – so die Schlussfolgerung – eine wichtige Rolle für die Freizeitgestaltung und den Aufbau eines heterogenen sozialen Netzwerks spielen: Einer (Grund-)Schule, in der Kinder mit und ohne Behinderung gemeinsam unterrichtet werden, stünde ein inklusiv gestalteter Spielplatz zum Beispiel als vergleichsweise kostengünstiges Ausflugsziel zur Verfügung.

Während eine teilnehmende Person beschrieb, dass sein erwachsenes Kind aufgrund seiner Behinderung einen unkomplizierteren Umgang mit dem Thema Behinderung pflegt als andere Personen und darauf aufbauend Hoffnungen in eine „Verjüngung der Gesellschaft“ setzt, zieht eine andere Person ein deutlich negatives Fazit. Hinsichtlich der gesellschaftlichen Entwicklung mit direkten Auswirkungen auf Kinder zukünftiger Generationen meinte er:

„Aber dass dieses Bewusstsein sogar noch nicht mal da ist, das macht mir immer Angst. Denn wenn ich jetzt Kinder hätte und die dann im Rollstuhl sitzen würden, die würden immer noch in der gleichen Scheißsituation sein wie ich. Und man würde sich ja zumindest wünschen, dass innerhalb von einer Generation die zumindest 50 Prozent besser werden.“

Es stellen sich also zwei Fragen: Welche Bemühungen sind notwendig, um Inklusion mit dem Ziel der Selbstverständlichkeit bereits in der Kindheit zu verankern? Und wie wird sich die Situation für zukünftige Generationen (von Kindern) vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen darstellen?

Zum *Verhältnis zwischen Menschen mit Behinderung und Senioren*: In den Diskussionsverläufen ergab sich aus der Betrachtung des Verhältnisses zwischen Menschen mit Behinderung und Senioren ein Spannungsfeld: Einerseits wurde benannt, dass die Gesellschaft immer älter wird, woraus sich in den kommenden Jahren ein deutlicher Anstieg von Menschen ergeben wird, die zum Beispiel mit Mobilitätseinschränkungen umgehen müssen und dementsprechend von Maßnahmen der baulichen Barrierefreiheit profitieren werden. Dies kann, so schlug es eine teilnehmende Person vor, auch als Argument für die Akquise von Fördergeldern für bauliche Maßnahmen genutzt werden. Eine Erweiterung der Zielgruppe birgt andererseits aber, so die Vermutung, auch die Gefahr der Delegitimation der Interessen von Menschen mit Behinderung, indem die Wichtigkeit von Maßnahmen erst dann Wirkung entfaltet, wenn eine weitere Zielgruppe benannt wird. Auch im politischen Kontext ergeben sich im Erleben der Teilnehmer\*innen Herausforderungen. Während einerseits der Wunsch nach Strukturen geäußert wurde, die

denen von Seniorenbeiräten ähneln, zeigte sich andererseits, dass bestehende Gremien langfristig eher von Seniorenvertreter\*innen besucht werden als von Gruppen wie blinden Menschen oder Menschen mit sogenannter geistiger Behinderung. Zu diskutieren ist, wie Menschen mit Behinderung Gremienstrukturen bilden und Fördergelder akquirieren können, die ihre spezifischen Bedarfe in allen Lebensphasen berücksichtigen und verhindern, dass sie nur als Untergruppe der Senioren wahrgenommen werden.

## **Lebensphasen als Herausforderungen und Chancen**

- *Die Beteiligten in Planungsprozessen müssen für die Bedeutung unterschiedlicher Lebensphasen und Erfahrungen sensibilisiert werden, um gut gemeinsam planen zu können.*
- *(De-)Institutionalisierung setzt das Empowerment von Menschen mit Behinderungen voraus, die in Einrichtungen leben, sowie veränderte Unterstützungsangebote.*
- *Separation im Kindesalter ist nicht überwunden und muss aktiv in den Planungen bearbeitet werden.*
- *Thematische Überschneidungen zwischen den Bedarfen von Senioren und Menschen mit Behinderungen dürfen nicht dazu führen, dass spezifische Perspektiven in Planungsprozessen delegitimiert werden.*

### **3.3 Bedeutung der UN-BRK**

Die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention hat in zahlreichen Kommunen zur Entwicklung des Impulses beigetragen, die Rechte von Menschen von Behinderung auf kommunaler Ebene zu stärken. Die Bedeutung der UN-BRK für kommunale Planungsprozesse wurde in den Diskussionsgruppen mehrfach angesprochen. Dabei ergaben sich unterschiedliche Akzentuierungen, auf die im folgenden Text näher eingegangen wird: Die UN-BRK als Motor für Initiierung und Umsetzung von Planungsprozessen, die Tatsache, dass ihre Ratifizierung im Erleben der Teilnehmer\*innen nicht zwangsläufig Handlungen nach sich zieht und die Bedeutung der selbstständigen, nicht von Barrieren geprägten Lebensführung im Sinne von Artikel 9 und 19 der UN-BRK im Planungskontext.

*Die UN-BRK als Motor für die Initiierung und Umsetzung von Planungen:* Mehrere Teilnehmer\*innen charakterisierten die UN-BRK als zentrales Dokument im Planungskontext bzw. an einer Stelle als „Momentum“. Durch die Ratifizierung der UN-BRK entstand im Erleben mehrerer Teilnehmer\*innen an den Gruppendiskussionen Druck auf kommunale Akteure, sich mit den Rechten von Menschen mit Behinderung auseinanderzusetzen: „die UN-BRK, das war der zündende Moment dafür, dass etwas in der Verwaltung passiert ist.“ Gleichzeitig konnten sich ab diesem Zeitpunkt, so führte es eine teilnehmende Person aus, auch Initiativen von

Menschen mit Behinderung auf ein Dokument berufen, um die Notwendigkeit von Veränderungen in der Kommune zu begründen. Die UN-BRK ermöglichte konkrete Planungen. In einer Kommune wurde sie darüber hinaus herangezogen, um die Aufgabenverteilung im Beirat zu regeln.

An mehreren Stellen wurde betont, dass es ohne die UN-BRK auf Verwaltungsebene keine Bemühungen gegeben hätte, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen: „Also die UN-BRK hat geholfen, sonst wäre gar nichts da, muss ich sagen.“ Ohne die durch die Ratifizierung entstandene Verpflichtung wäre das Thema in Kommunen unter Umständen niemals auf die Tagesordnung gesetzt worden.

Eine teilnehmende Person machte deutlich, dass die UN-BRK zwar für Kommunen, nicht aber für (sich engagierende) Menschen mit Behinderung den entscheidenden Handlungsimpuls darstellte – diese wussten schon lange vor Ratifizierung der UN-BRK um die Bedeutung der Teilhabe an der Gesellschaft. Neben der erhöhten öffentlichen Aufmerksamkeit stand Menschen mit Behinderung nach jahrzehntelangen Bemühungen ein Dokument zur Verfügung, auf das sich auch gegenüber Akteuren der Kommunalpolitik und der Kommunalverwaltung berufen werden kann. Aktionspläne wurden an einer Stelle als Form der Konkretisierung der UN-BRK charakterisiert:

„... mit den Aktionsplänen kriegt das nochmal was handhabbareres also es ist dann nicht mehr nur dieses große Ziel von Inklusion und Teilhabe [...] mit so einem Aktionsplan kann man auch sagen hier, wir in [Name der Stadt] haben doch gesagt das soll so und so laufen.“

Die in der UN-BRK abstrakt formulierten Ziele können durch Aktionspläne konkretisiert und umgesetzt werden. Es kommt aber nicht immer zu positiven Entwicklungen, worauf im Folgenden näher eingegangen wird.

*Fehlende Handlungsimpulse nach der Ratifizierung:* An den Aktivitäten auf Bundesebene wurde bemängelt, dass die Berichte zum Umsetzungsstand der UN-BRK nicht für eine erhöhte Verantwortungsübernahme sorgen, sondern scheinbar ohne Konsequenzen ausfallen können. Nach Aussage einer teilnehmenden Person müsste hier eine deutlich stärkere Verantwortungsübernahme erfolgen – gegebenenfalls mit zeitlichen Fristen, bis zu denen Anpassungen vorgenommen werden sollen: „Ich kann nicht irgendwas ratifizieren und mich dann aus der Verantwortung stehlen.“ Eine intensivere Auseinandersetzung mit den festgestellten Mängeln bei der Umsetzung der UN-BRK auf Bundesebene würde wichtige Handlungsimpulse für die kommunale Ebene setzen.

Auf kommunaler Ebene kritisierte eine teilnehmende Person die Abstraktheit der Aufgabe, die UN-BRK mithilfe eines Aktionsplans umzusetzen, da zunächst die beteiligten Akteure und deren Aufgaben definiert werden müssten. Die Lösung dieses Problems können ihrer Meinung nach Betroffene darstellen, die sich mit erlebten Barrieren auskennen und diese entsprechend benennen können. Die Verpflichtung von Kommunen, sich mit der UN-BRK auseinanderzusetzen und Aktionspläne zu entwickeln, ergibt sich nach Einschätzung einer teilnehmenden Person auch aus dem Status der UN-BRK: Diese konkretisiert Menschenrechte für Menschen mit Behinderung, weswegen Kommunen die Wichtigkeit des Dokuments und seiner Umsetzung erkennen sollten, anderenfalls sei dies ein „Versäumnis“. Kommunen müssen die Umsetzung der UN-BRK als Verpflichtung ansehen, da ansonsten eine „Schubladengeschichte“ entstehe und Pläne erstellt, aber nicht weiterführend beachtet sowie umgesetzt würden.

Es kristallisiert sich heraus, dass die erfolgreiche Initiierung und Umsetzung von Aktionsplänen abhängig von der Bedeutung ist, die der UN-BRK von kommunaler Seite beigemessen wird.

*Bedeutung der selbstständigen, barrierefreien Lebensführung im Sinne von Artikel 9 und 19 der UN-BRK:* Die Artikel 9 und 19 der UN-BRK befassen sich mit dem Recht auf Zugänglichkeit (Accessibility) und dem Recht auf unabhängige Lebensführung einschließlich der sozialen Einbindung. Gemäß Artikel 9 müssen Gebäude, Straßen, Transportmittel sowie Informations- und Kommunikationstechnologien für alle Menschen nutzbar sein. Artikel 19 hebt die Bedeutung der selbstständigen Lebensführung hervor –insbesondere im Hinblick auf die freie Wahl des Aufenthaltsortes, die Verfügbarkeit flexibler Unterstützungsdienste und die Nutzbarkeit gemeindenaher Dienstleistungen. In den Diskussionsgruppen wurden die beiden Artikel nicht explizit benannt, aber die Diskussionsverläufe lassen sich auf diese beziehen: Maßnahmen der baulichen Barrierefreiheit zum Beispiel entwickelten sich in allen Diskussionsgruppen zum Gesprächskern.

Maßnahmen der baulichen Barrierefreiheit sollen dafür sorgen, dass allen Personen der Zugang zu Einrichtungen und Dienstleistungen ermöglicht wird. Dies betrifft direkt Menschen mit Behinderung, kann aber auch auf Personen einschließen, die nicht als solche wahrgenommen werden oder ohne formale Anerkennung einer Behinderung Mobilitätshilfen nutzen bzw. Unterstützung bei der Nutzung bestimmter Technologien benötigen. Dazu können zum Beispiel Senioren gehören. Auch ist bedeutsam, dass Orte, die nicht vorrangig von (erwachsenen) Menschen mit Behinderung genutzt werden, dennoch für sie zugänglich sein sollten. So wurde zum Beispiel der Wunsch benannt, als Elternteil mit Behinderung das eigene Kind ohne Schwierigkeiten auf einen Spielplatz begleiten zu können. Begleitpersonen sollten im Alltag, zum Beispiel bei der Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs, nach Möglichkeit ebenfalls nicht benötigt werden.

Bei der Erstellung von Maßnahmenkatalogen ist unter Umständen deutlich erkennbar, ob Menschen mit Behinderung an der Formulierung beteiligt waren. Dies würde sich laut Aussage einer teilnehmenden Person zum Beispiel an der Alltagsnähe der beschlossenen Maßnahmen zeigen:

„Und da merkt man, in der Themensetzung sind Behinderte daran beteiligt gewesen, weil die wollen unabhängig und frei und selbstbestimmt leben und damit haben die ganz andere Prioritäten oben stehen, als jetzt jemand, der ganz sozial Inklusion machen möchte oder wie auch immer, der kommt auf bestimmte Dinge gar nicht zuerst. Die sind dann auch konkreter, vielleicht ist es das bessere Wort, sondern die Maßnahmen wären dann für den Alltag des Betroffenen konkreter.“

Nicht-betroffene Planerinnen und Planer können den Wunsch nach selbstbestimmter Lebensführung demnach nicht in vergleichbarer Weise nachvollziehen – was die Notwendigkeit des aktiven Einbezugs von Menschen mit Behinderung in Planungsprozesse umso deutlicher macht (siehe auch den Abschnitt zu „Partizipation“).

Das Recht auf „volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft“ (Art. 19 UN-BRK) macht die konstruktive Arbeit an Planungsprozessen notwendig, um Menschen mit Behinderung eine nach ihren Bedarfen und Erfordernissen gestaltete Lebensführung in ihrer Kommune zu ermöglichen: Dieses Recht lässt sich nur dann verwirklichen, wenn Menschen mit Behinderung die Möglichkeit gegeben wird, die im Alltag erlebten Barrieren zu benennen, sodass

an der Beseitigung dieser gearbeitet werden kann. Gleichzeitig ergibt sich auch an dieser Stelle unter Umständen die Schwierigkeit, dass bei der Erstellung von Maßnahmen nicht alle Formen der Behinderung repräsentiert sind. Insbesondere in Einrichtungen lebende Menschen werden gegebenenfalls schwieriger erreicht, so dass ihre Belange schlussendlich unterrepräsentiert bleiben. Nichtsdestotrotz entwickelten sich die in den Artikeln 9 und 19 der UN-BRK formulierten Rechte zu zentralen Diskussionsanliegen, wodurch ihre Wichtigkeit bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen unterstrichen wird.

### **Bedeutung der UN-BRK**

- *Die UN-BRK hat auf kommunaler Ebene zu einer vertiefteren Auseinandersetzung mit den Rechten von Menschen mit Behinderung geführt.*
- *Die Konvention bietet Orientierung für die Entwicklung des jeweiligen Gemeinwesens.*
- *Intensiv wurde in den Diskussionen auf Barrierefreiheit (Artikel 9) und unabhängige Lebensführung (Artikel 19) Bezug genommen.*
- *Um stagnierende Planungsprozesse zu vermeiden, muss die Bedeutung der UN-BRK als Menschenrechtsdokument auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene herausgestellt werden.*

## 4. Wesentliche inhaltliche Themen der Planungen

Die Dynamik der Fokusgruppengespräche führte dazu, dass neben den gezielt eingebrachten Gesprächsthemen auch andere Aspekte intensiv besprochen wurden. Dies trifft ganz besonders auf Aussagen zur Barrierefreiheit zu. Dieses Thema nimmt in den untersuchten Planungsdokumenten einen breiten Raum ein und auch in den Diskussionen wurde hierauf häufig Bezug genommen oder andere Aussagen am Beispiel des Themas Barrierefreiheit plausibilisiert. Ähnlich verhält es sich mit dem Thema der Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit, das an vielen Stellen, sozusagen als Handlungsmethode zum (Weiter-)Entwickeln der Planungen in den Kommunen eingesetzt wird. Die Themen Partizipation und Verstärkung der Planung sind beide in der Konvention angelegt und wurden auch als Gesprächsimpuls eingebracht. Beiden Aspekten wird ein hoher Stellenwert für die untersuchten Prozesse beigemessen. Das Kapitel schließt mit dem Thema Finanzierung ab, dass sich ebenfalls durch alle Gespräche wie ein roter Faden zog.

### 4.1 Barrierefreiheit

In allen Diskussionsgruppen wurden Maßnahmen der Barrierefreiheit als zentrales Element von Planungsprozessen benannt. Dabei kam es zu verschiedenen Akzentuierungen, die der Perspektive der UN-BRK entsprechen und weitere Aspekte ergänzen bzw. bewertend einschätzen. Die UN-BRK versteht Behinderung als Ergebnis der Wechselwirkung zwischen individuellen Beeinträchtigungen und *einstellungs-* und *umweltbedingten Barrieren* (vgl. Präambel e), die die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben einschränken. Auch in den Diskussionen wurden diese beiden Aspekte sowie die Auseinandersetzung in Planungen und im Alltagserleben ausführlich angesprochen.

Zu *einstellungsbedingten Barrieren*: Eine teilnehmende Person benannte als zu lösendes Problem die „große Barriere in den Köpfen“. Sie erwartete, dass durch die Reduktion mentaler beziehungsweise einstellungsbedingter Barrieren viele Maßnahmen leichter zu überwinden wären. Dabei verwies sie beispielhaft auf zugesparkte Bordsteinabsenkungen, die für Verkehrsteilnehmer\*innen nicht einfach sichtbar sind. Daher schlug sie vor, weiße Markierungen anzubringen, um auf die Absenkung hinzuweisen und so Menschen, die Mobilitätshilfen nutzen, deren Gebrauch zu erleichtern.

In derselben Diskussionsgruppe äußerte eine Person den Wunsch nach Selbstverständlichkeit der Berücksichtigung des Themas Behinderung im Alltag:

„Ich denke einfach mal, dass es schön wäre, [...] alle werden aufgeklärt über alle möglichen Behinderungen, die Akzeptanz wäre da, dass die Leute den gleichen Stellenwert wie der andere hat, ob in Bezug auf Freizeit, auf Arbeit oder sonst irgendwas, dass man nicht ständig mit allen möglichen Leuten diskutieren muss, in Widersprüchen sich geben muss, zum Beispiel in Amerika ist es gang und gäbe unheimlich viel Aufklärung im Fernsehen teilweise zu machen oder in Werbeblöcken unheimlich viel mit Behinderten mit einzubringen, dass einfach da eine gewisse Normalität eintritt.“

Durch den generellen Abbau einstellungsbedingter Barrieren könnten Diskussionen erleichtert und Widerstände verringert werden, was auch auf kommunaler Ebene eine produktivere Zusammenarbeit ermöglichen würde. Zum Beispiel wäre es leichter, Verantwortliche von der Notwendigkeit bestimmter Maßnahmen zu überzeugen. Ähnliches wurde auch in einer weiteren Diskussion deutlich, in der

darauf hingewiesen wurde, dass die Notwendigkeit von Maßnahmen mitunter infrage gestellt wird, weil Verantwortliche deren Nutzen nicht erkennen.

Weniger einstellungsbedingte Barrieren würden an dieser Stelle bedeuten, dass die Notwendigkeit von Maßnahmen erkannt wird, um Teilhabe zu ermöglichen. Die Zurückweisung solcher Maßnahmen oder die Gleichgültigkeit gegenüber fehlender Teilhabe werden als Formen von Diskriminierung erlebt. Mehr zu den notwendigen Maßnahmen und den damit verbundenen Schwierigkeiten wird im Abschnitt zur Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit ausgeführt.

*Art der Maßnahmen umweltbedingter Barrieren:* In allen Diskussionsgruppen dominierte der Austausch über Maßnahmen der baulichen Barrierefreiheit, die insbesondere Personen, die einen Rollstuhl nutzen, eine selbstständige Fortbewegung im Alltag ermöglichen können. Dabei wurde mehrfach das Thema *Mobilität durch den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)* angesprochen: In einer Kommune wurde bereits vor mehr als zehn Jahren ein Plan zum sukzessiven, barrierefreien Ausbau von Bushaltestellen erstellt. In einer anderen Kommune ergeben sich laut teilnehmender Person für Menschen mit Behinderung Schwierigkeiten beim Besuch von Ämtern, da diese ihren Standort verlagerten und nun ein selbstständiger Besuch durch den Wegfall der Wohnortnähe nicht mehr möglich ist. Bei einem besser und barrierefrei ausgebauten Netz des ÖPNVs würde sich dieses Problem – zumindest für einen Teil der betroffenen Personen – erübrigen. In einer weiteren Diskussionsgruppe wurde beschrieben, wie sich die Erarbeitung eines einheitlichen städtischen Standards für die Haltestellen bewährte, da nach diesem Muster auch weitere umgestaltet wurden.

Abseits der kommunalen Ebene wurde in mehreren Diskussionsgruppen die mangelhafte barrierefreie Ausgestaltung von Zügen und Bahnhöfen kritisiert. Dabei ging es zum Beispiel um die fehlende Einheitlichkeit von Bahnsteighöhen. Es wurde explizit benannt, dass es sich hierbei auf kommunaler Ebene um ein nicht bearbeitbares Thema handelt, das aber gleichzeitig dringend bundesweit angegangen werden müsste.

Ein weiteres Thema, das mehrfach besprochen wurde, war das *Universelle Design*: „Barrierefreiheit ist für jeden nutzbar [...] es ist ja ein Mehrwert für alle.“ In diesem Zusammenhang wurde auch die Argumentation für Maßnahmen der Barrierefreiheit aufgegriffen, die nicht allein darauf beruhen sollte, dass es sich um einen Spezialbedarf für Menschen handelt, denen die Nutzung der bestehenden Infrastruktur nicht möglich ist:

„Und jeder Fußgänger, jede Frau mit Kinderwagen, jeder Senior oder was auch immer, jeder würde von einer barrierefreien Weltinfrastruktur profitieren. Es wäre leicht. [...] es stellt sicher, dass ich immer in meinem Kiez leben kann, egal wie alt ich bin. Ob ich jetzt ein Baby bin oder ein alter Rentner bin. Es muss als etwas Begehrtes, als etwas Profitables für jeden dargestellt werden.“

Die zunehmende Alterung der Gesellschaft wurde als Argument für die barrierefreie Ausgestaltung des öffentlichen Raums genannt. Sie sollte jedoch nicht als alleiniges oder abschließendes Argument gelten – wie auch in einer weiteren Diskussionsgruppe betont wurde –, da Barrierefreiheit angesichts ihres Nutzens für alle Menschen grundsätzlich positiv zu bewerten ist. Als Beispiel wird die schon erwähnte Nutzung von Spielplätzen genannt: Nicht ausschließlich Kindern, sondern auch ihren Angehörigen müsse deren Nutzung ohne erhöhten Aufwand möglich sein. Dies sollte auch für Schulen gelten: Sie wären dann inklusiv gestaltet,

wenn sie Merkmale aufweisen würden, die bislang vor allem Förderschulen zugeschrieben werden – etwa kleine Klassen und Räume für Therapien.

Bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen barrierefreien Bauens ergibt sich die Notwendigkeit der Berücksichtigung multipler Bedarfe:

„Ein anderes Problem, was auch nie so richtig wahrgenommen wird, Infrastruktur besteht ja, es muss eine Straßenquerung gemacht werden, die muss barrierefrei sein. Und das wurde ja hier angesprochen mit, für Rollstuhlfahrer flach, für Blinde muss die Kante sein. Jetzt ist aber keine Möglichkeit, beides zu machen. Und dann, wer trifft dann die Entscheidung?“

Die teilnehmende Person führt weiter aus, dass in solchen Fällen jene Person Vorrang genießt, der ein Kompromiss am wenigsten möglich ist – im beschriebenen Szenario also eine blinde Person vor einer rollstuhlnutzenden Person berücksichtigt werden müsste. Das Beispiel der Bordsteinkante wurde auch in einer anderen Diskussionsgruppe angesprochen, in der eine teilnehmende Person schilderte, dass sie beim Überqueren von Bordsteinkanten auf die Hilfe ihrer Familie angewiesen ist. Zu diesem häufigen Problem gibt es aus anderen Kommunen Beispiele für gelungene Kompromisse, bei denen die Kantenhöhen so festgelegt wurden, dass sie mit einem Taststock gut wahrnehmbar und zugleich mit Rollstühlen problemlos überwindbar sind.

Eine weitere Schwierigkeit stellt die Bürokratisierung und die damit verbundene Neigung zur Verkomplizierung von Vorgängen dar. In einer Diskussionsgruppe wurde bemängelt, dass DIN-Normen die Umsetzung von Maßnahmen blockieren können, wenn die Erfüllung ebendieser nicht möglich ist:

„Die Normen stellen uns [...] selber die Beine, weil ein, je nachdem, zum Beispiel ein Restaurant oder was auch immer, was dann heutzutage eine Behindertentoilette haben muss, muss sie entsprechend der DIN haben. Da aber nicht oft der Platz ist, um so eine große DIN, dann fällt die hinten runter.“

Der Einbezug privater Unternehmen (z. B. Restaurants und Supermärkte) in kommunale Maßnahmenkataloge wird nur teilweise vorgenommen, aber das Beispiel scheint durchaus repräsentativ. In einer anderen Diskussionsgruppe wurde ein die Mobilität betreffendes Beispiel ausgeführt, bei dem die unbedingte Berücksichtigung von Normen dazu führte, dass eine Bushaltestelle nur noch in Begleitung erreichbar ist – ein deutlicher Widerspruch zu Artikel 19 der UN-BRK: „Barrierefreiheit ist nicht nur die DIN-Norm, sondern es geht darum, sie auch selbstständig und ohne besonderen Aufwand nutzen zu können. Ohne fremde Hilfe.“

Demnach reicht die Fixierung auf DIN-Normen zur Herstellung baulicher Barrierefreiheit nicht aus; es müssen bei der Planung Kompromisse gefunden und die ortsspezifischen Besonderheiten berücksichtigt werden.

Maßnahmen der baulichen Barrierefreiheit können nach Aussage mehrerer Diskussionsteilnehmer deutlich unkomplizierter gestaltet werden, als dies bislang der Fall ist. Eine Person äußerte den Wunsch, Parkplätze und Toiletten bei Planungen zu priorisieren, da diese Einrichtungen bereits eine deutliche Erleichterung für ihr Alltagsleben bedeuten würden. Eine teilnehmende Person betonte im Kontext von Spielplätzen, dass Maßnahmen deutlich kostengünstiger sein können als zunächst erwartet – vorausgesetzt, es werden kurzfristige und unkomplizierte Lösungen gefunden:

„... und dann haben sie dann auch den Tipp gegeben, bei diesen Geflechtern, dass man ein Farbseil mit einflechtet, dass eben sehbeeinträchtigte Kinder sich an diesen roten Farben beispielsweise orientieren können. Und das sind so Kleinigkeiten, die ohne Großkosten einfach beim Hersteller angefragt werden können und schon ein bisschen mehr Inklusion bringen.“

Die *mangelnde Berücksichtigung bestimmter Formen der Behinderung* bei der Planung kann ebenfalls eine Schwierigkeit darstellen:

„Neues Feld, was vielleicht auch noch im Argen liegt, das man hier und da immer wieder mitkriegt, Alles, was mit dem Thema Kommunikation, Information zu tun hat, gerade jetzt, wo vieles über visuelle Sachen, über Internet, über dergleichen läuft, vermisse ich ganz, ganz oft, dass angefangen von leichter Sprache bis hin zu anderen Dingen überhaupt dran gedacht wird, dass es Menschen gibt, die mit dem, was sie auf dem Bildschirm sehen, gar nicht klarkommen oder auch nicht hören, was vermittelt wird oder die Sprache einfach zu schwer ist. Da müssen wir jemanden suchen, der Dinge in eine leichte Sprache übersetzt. Warum kann man nicht von vornherein an und denken an solche Sachen?“

Mit diesen Ausführungen erweitert die teilnehmende Person den Kreis der zu berücksichtigenden Personen um Menschen mit Sehbehinderung bzw. blinde Menschen, Menschen mit Hörbehinderung und Menschen, die auf Leichte Sprache angewiesen sind. Barrierefreie Information und Kommunikation wird als noch zu erschließendes Feld charakterisiert, in dem es noch Nachholbedarf gibt. Insbesondere Menschen, die im Alltag Leichte Sprache nutzen, sind bei den untersuchten Planungsprozessen unterrepräsentiert. Da ihnen die besprochenen Sachverhalte nicht barrierefrei zugänglich sind, verstärkt sich die ohnehin schon mangelnde Repräsentation ihrer Bedarfe.

## **Barrierefreiheit**

- *Es werden verstärkt umweltbedingte Barrieren diskutiert, aber auch die Herausforderungen einstellungsbedingter Barrieren bedacht.*
- *Bei der Erarbeitung und Umsetzung der Maßnahmen werden Flexibilität, Spontantität und ein kluger Umgang mit DIN-Normen für erforderlich gehalten.*
- *Um die Partizipation von Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen an Planungsprozessen zu verbessern sind insbesondere Barrieren bei der Informationsbeschaffung und Verarbeitung abzubauen.*
- *Um gleichberechtigte Teilhabe am Alltagsleben zu ermöglichen, ist ein klarer Bezug auf die Artikel 9 und 19 der UN-BRK erforderlich.*

## 4.2 Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit

In den Diskussionsgruppen wurden verschiedene Erfahrungen mit Öffentlichkeitsarbeit geschildert, die als Aufklärungsarbeit angesehen werden können. Personen, die sich zuvor nicht umfassend mit der Thematik befasst haben, werden so für die Belange von Menschen mit Behinderung sensibilisiert. Im Folgenden werden die in den Diskussionen angesprochenen Themenbereiche vorgestellt.

Zur *Zielgruppe*: Öffentlichkeitsarbeit richtete sich in verschiedenen Kommunen an leicht unterschiedliche Zielgruppen und teilweise auch Adressaten außerhalb der eigenen Kommune:

„Wir hatten auch eine Fachtagung dazu organisiert, wo wir eben verschiedene Planer, Außenplaner eingeladen hatten, bundesweit aus [nennt Bundesland und Kommune/Stadt aus zwei verschiedenen Regionen], die eben von ihnen berichtet haben, wie sieht ein inklusiver Spielplatz aus und dass es nicht bedeutet, dass man die Kinder in Watte packt, sondern dass auch Kinder mit Beeinträchtigung Herausforderungen brauchen, wie jedes andere Kind, damit sie sich weiterentwickeln können. Und das ist immer noch der Gedanke der Öffentlichkeit erstmal, also die Bevölkerung informiert werden muss darüber.“

Die Zielgruppe bestand vor allem aus Planungsbeauftragten für eine spezifische Maßnahme – konkret den (Um-)Bau von Spielplätzen –, wobei auch Personen über die eigene Kommune hinaus sensibilisiert werden sollten. In einer anderen Kommune wurde die Öffentlichkeit bei der Gründung eines Inklusionsbeirates involviert (s.u.). In einer weiteren Kommune wurde zudem beschrieben, wie Aufklärungsarbeit durch einen Perspektivwechsel angestoßen werden kann:

„Auch die Aufklärungsarbeit, die dadurch geleistet wird, also [der/die Behindertenbeauftragte] geht auch mal in Schulen, wie gesagt, schnappt sich auch mal ein Kommunalpolitiker und macht mal eine Berollung mit einer Binde und so weiter. Das hat auch die Politiker dazu bewegt, mit den Situationen anders umzugehen und auch in den Ausschüssen mehr darüber nachzudenken. Wie ist es eigentlich, auf was müssen wir eigentlich achten, wenn wir irgendwelche Beschlüsse verfassen?“

Aufklärungsarbeit stellt im Umgang mit Kommunalpolitikern ein zentrales Element dar, um Planungen verwirklichen zu können. Je nach Zweck der Öffentlichkeitsarbeit ergeben sich somit verschiedene Zielgruppen. Diese müssen allerdings spezifisch erreicht werden, was im Folgenden näher beschrieben wird.

Zur *Vorgehensweise*: Das Vorgehen bei Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit richtet sich im Wesentlichen nach der Zielgruppe: Soll das Bewusstsein von Politikerinnen und Politikern für die im Alltag zu bewältigenden Barrieren hergestellt, beziehungsweise geschärft werden, bieten sich Perspektivwechsel an. Beispielsweise werden Barrieren durch praktische Erprobungen erfahrbar – etwas bei der Bewegung im öffentlichen Raum mit Augenbinde. Soll ein Gremium – wie etwa ein Inklusionsbeirat – gegründet werden, sollte die (Fach-)Öffentlichkeit darauf aufmerksam gemacht werden. Wenn es um spezifische Maßnahmen geht, ist die Kontaktaufnahme zu Personen, die über die nötige Expertise zur Planung und Umsetzung der Maßnahmen verfügen, ratsam.

Wenn Informationen einem breiten Teil der Bevölkerung zugänglich gemacht werden sollen, ist hierzu nach Einschätzung eines Teilnehmenden zwingend Pressearbeit notwendig:

„Also wen man [...] unbedingt auch einbinden sollte, sind Pressevertreter. Dass man sich da jemand ein bisschen heranzieht, sozusagen, weil oft ist das Problem, wenn man jetzt irgendwas publizieren will und du hast keine guten Kontakte, dann erscheint das eventuell nirgends. Oder es ist nur ein Einzeiler, wo keiner groß was mit anfangen kann. Wenn du aber gute Kontakte hast, also das habe ich bei mir unten mit der Presse aufgebaut und da wunderst dich, du schreibst einen kompletten Artikel, sagen wir mal, eine DIN-A4-Seite, von mir aus noch bei [nennt Veranstaltung]. Das kommt normalerweise, wird das, wenn du die Leute nicht kennst, mit ein, zwei Zeilen abgetan. Ja, Pustekuchen, ich war direkt erschrocken, die haben komplett alles abgedruckt [...]. Also das macht es halt aus, wenn du so diese Kontakte hast. Dann kannst du auch, wenn du jetzt so einen Aktionsplan Inklusion hast und hast eine Arbeitsgruppe und willst externe Leute haben, das wird dann publiziert.“

Um bislang nicht beteiligte Personen zu erreichen und über Planungsprozesse zu informieren, sind etablierte persönliche Verbindungen zur Presse hilfreich.

Zum Nutzen *für Menschen mit Behinderung*: Neben den genannten Zielen – Akquirierung von Personen für unterschiedliche Zwecke und Schärfung des Bewusstseins für Barrieren und Maßnahmen – wurde in einer Diskussionsgruppe ein Zweck von Öffentlichkeitsarbeit benannt, der sich explizit an Menschen mit Behinderung richtet: Ermächtigung. In dieser Diskussion wurde angesprochen, dass Menschen mit Behinderung mitunter nicht ausreichend und umfassend über die Inhalte der UN-Behindertenrechtskonvention informiert sind, woraus sich die Notwendigkeit ergibt, diese Lücke zu schließen:

„Also ich würde jetzt mal provokant sagen, wer von nichtbehinderten Menschen kennt die UN-Behindertenrechtskonvention und wer von den behinderten Menschen kennt sie? Ich glaube, dass auch ein großer Teil der behinderten Menschen sie gar nicht kennt. Und das heißt für mich Information, Information, Information. Und das bedeutet für mich dann auch Selbstermächtigung. Wenn ich weiß, dass es das gibt und wenn ich weiß, dass ich da mitarbeiten und da was bewirken kann.“

Ebenso kann Aufklärungsarbeit auf politischer Ebene dazu beitragen, dass Menschen mit Behinderung über Beteiligungsmöglichkeiten und die Wichtigkeit der Nutzung von diesen informiert werden:

„dann würde ich sagen, da muss man denen, die also erstmal allen erklären, dass sie mitmachen können und dass es wichtig ist, mitzumachen, damit ihre Interessen vertreten werden. Und wenn sie nicht mitmachen, dann muss man sie nochmal darauf hinweisen, dass ihre Punkte vielleicht nicht drin sind, weil sie nicht mitgemacht haben. Das ist Demokratie.“

Aufklärungsarbeit kann somit nicht zuletzt zu gelingenderer Partizipation beitragen (siehe dazu auch den Abschnitt zur „Partizipation“).

## **Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit**

- *Maßnahmen und Vorgehensweisen der Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit werden in den Diskussionen häufig thematisiert und in kommunaler Praxis angewendet.*
- *Diese Maßnahmen sind nötig, um Unkenntnis und einstellungsbedingte Barrieren zu überwinden und die Chancen auf die Erstellung und erfolgreiche Umsetzung von Plänen zu erhöhen.*
- *Hinweise auf Barrieren und die Notwendigkeit von Maßnahmen zu ihrer Überwindung adressieren die allgemeine Bevölkerung.*
- *Hinweise zu Beteiligungsmöglichkeiten und zu den eigenen Rechten sollen Menschen mit Behinderungen aktivieren und befähigen, sich für ihre Belange einzusetzen.*

### **4.3 Partizipation**

Partizipation von Menschen mit Behinderung stellt ein „Querschnittsanliegen“ der UN-BRK dar (Hirschberg 2010, 1), weshalb sie innerhalb des gesamten Planungszyklus Beachtung erfahren muss. Dabei kommt es nach Aussagen der Teilnehmer\*innen zu einem Spannungsfeld zwischen Wertschätzung und arbeitslastbedingter Ablehnung: Einerseits wird der Expertise von Menschen mit Behinderung Bedeutung zugemessen, andererseits zieht die Einbeziehung ihrer Perspektive Aufgaben nach sich, an deren Bewältigung sich Akteure aus der Verwaltung zumindest beteiligen müssen (vgl. Bertelmann et. al, 2025, S. 57 f.). Das daraus resultierende Konflikterleben (ebd.) spiegelte sich auch in den Einschätzungen der Diskussionsteilnehmer\*innen zu Herausforderungen (in) der Selbst- und Interessenvertretung wider. Dem Thema „Partizipation“ kam in den Gruppendiskussionen insgesamt eine hohe Bedeutung zu. Dabei lassen sich zwei Ebenen unterscheiden: Das Gelingen von Partizipation hängt auch davon ab, wie Selbst- und Interessenvertretung agieren können. Daher werden deren Anliegen und Herausforderungen ebenfalls berücksichtigt.

Zu *Partizipation innerhalb des eigenen Wirkungskreises*: Menschen mit Behinderung sind eine heterogene Gruppe mit unterschiedlichen Lebensrealitäten, Bedarfen und Anforderungen an Barrierefreiheit. Der Begriff des „Wirkungskreises“ bezieht sich auf die Arbeit innerhalb der eigenen Community, die wiederum in weitere Gruppen – zum Beispiel Gremien – geteilt wird. Dabei ist zu beachten, dass die Wirkung der Arbeit nicht auf die eigene Community und die sich darin formierenden Gruppen beschränkt bleibt, sondern sich auch in der Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung entfaltet. Die möglichen Bedarfe von Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen nahmen im Forschungsprozess sowohl in den Interviews (vgl. Bertelmann et. al, 2025, S. 56 f.) als auch in den Gruppendiskussionen den größten Raum ein. Behinderung wurde in einer Diskussion als „Zeitfresser“ charakterisiert – behinderungsbedingte Termine und Mobilitätseinschränkungen könnten die Partizipation an Gremiensitzungen erheblich erschweren; der Partizipation werden also Grenzen gesetzt. Menschen mit Behinderungen, die in mehrfacher Hinsicht

von Ausgrenzung bedroht sind (z. B. Armut, Migration, etc.), wurden in einer Diskussion als stark unterrepräsentiert charakterisiert: „Also jetzt kommt hier ein geflüchteter Mensch mit einer Behinderung hin, den finden wir nirgendwo wieder“ und

„ich finde also unbedingt mit einbezogen werden müssen von Armut betroffene Menschen weil diese Probleme für die noch mal verstärkt auftreten. Und deswegen müssen sie unbedingt, das ist natürlich ganz schwierig, weil sie oft nicht, wie soll ich sagen, man kann sie schwer ermutigen, an so einem Prozess teilzunehmen.“

verdeutlichen, dass sich hier gegebenenfalls spezifische Bedarfe ergeben, die für gelingende Mitwirkung an Planungsprozessen berücksichtigt werden sollten.

Partizipation kann, so wurde es in einer Diskussion beschrieben, auch konfliktbehaftet sein – zum Beispiel, wenn Unstimmigkeiten zwischen Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen wahrgenommen werden, die ihre Bedarfe als jeweils weniger beachtet empfinden als andere. Gleichzeitig soll durch Gremiensitzungen und ähnlichen Austausch Partizipation im Alltagsleben ermöglicht werden. Die Mitarbeit an Planungsprozessen erfolgt mit dem Ziel, dass bei deren Umsetzung das Alltagsleben von Menschen mit Behinderung durch Abbau von Barrieren erleichtert würde. Im Kontext der Heterogenität von Menschen mit Behinderung stellt sich die Frage, wie mögliche Bedarfe berücksichtigt werden können, wenn keine Person anwesend ist, die entweder aus eigener Erfahrung oder als Repräsentant für andere mit derselben Behinderungsform sprechen kann. Ein in den Diskussionen geteilter Ansatz besteht darin, Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit Menschen mit unterschiedlichen Behinderungsformen sowie die eigene, situationsbedingte Sensibilität für Perspektivwechsel zu nutzen – etwa indem eine sehende Rollstuhlnutzerin die Sichtweise einer blinden Person einnimmt, um notwendige Maßnahmen festlegen zu können. Hierbei wurde allerdings auch betont, dass es dabei nicht zu einem umfassenden Verständnis kommen kann, wenn keine eigene Betroffenheit besteht.

Es kann allerdings auch zu einem verengten Blickwinkel kommen, wodurch andere Formen der Behinderung nicht (mehr) ausreichend berücksichtigt werden. Hier wird ein Spannungsfeld zwischen Expertenwissen und exkludierender Spezialisierung geschildert: Einerseits kann ein Themenfeld – in einer Diskussion wurde der Bereich Bau genannt – vertiefend bearbeitet werden; andererseits wurde insbesondere persönliche Betroffenheit als potenziell problematischer Faktor beschrieben:

„Aber dieser Behindertenbeauftragte war selber von [Name Erkrankung] betroffen und hat eigentlich so einen Blickwinkel nur auf sich und auf seine Erkrankung, auf [Hilfsmittel]. Und ich kam jetzt [vorangegangene Arbeitsstelle] und hatte da ja eine ganz große Palette von Behinderung, von blind bis sprachbehindert und eben halt, also geistig, also wir hatten alles. Und als ich dann eben halt aufgehört habe, habe ich gedacht, also du musst jetzt mal hier in [Name der Kommune] was verändern. Also es ist wirklich so, dass [Name der Kommune], die Gemeinde, dadurch, dass ich da hinzugekommen bin, erst mal sensibilisiert wurde, was es überhaupt auch alles für Beeinträchtigungen gibt. Das hört sich ja immer gut an, Behinderung und dann sieht man Rollstuhl und dann ist es das ja eigentlich auch. Und das ist eigentlich ganz wichtig, dass man erst mal diese Gefühle bei den Menschen auch erst mal weckt und im Kopf erst mal sagt, also es gibt auch dies und es gibt ganz

viele Menschen, die behindert sind und man sieht es ihnen nicht an und das kommt dann erst eben im weiteren Verlauf.“

Es zeigt sich, dass eine mangelnde Berücksichtigung der Heterogenität von Menschen mit Behinderung zu nur eingeschränkt hilfreichen Maßnahmen führt. Allerdings wurde auch erwähnt, dass fehlende Repräsentation von Menschen mit Behinderungen pauschal als delegitimierendes Argument gegen bestehendes Engagement genutzt wurde.

Emotionalität und Erfahrung wurden als zentrale Variablen für die Entwicklung eines möglichst umfassenden Verständnisses wahrgenommen und gegenüber reinem Fachwissen priorisiert:

„Und dann hat man alle Betroffenenkreise eingeladen, [Name der Kommune] in der großen [Bezeichnung Veranstaltungsort], in [Name der Kommune] [...] und hat dann vorgestellt, was man will und hat dann eine Art Struktur geschaffen. Erster Fehler, man traut es mehr den Fußgänger, wissenschaftlichen Mitarbeitern zu, so etwas zu machen. bei uns also im [Name der Kommune] war es zum Beispiel der Professor [Name], und nie eine Doppelspitze. Denn es hat aus meiner Erfahrung immer gezeigt, wenn es nur ein Wissenschaftler ist, der eben, der eine, jeder weiß, wie er zum Doktor oder zum Professor kommt, der eine kompetenter, der andere weniger kompetent, aber es fehlt das Entscheidende bei diesem Thema, Eigenerfahrung und Emotion. Dieses [-]Thema ist immer mit Emotion verbunden und ist nicht sachlich auf den Tisch zu bringen. Das heißt, jeder fühlt sich der Betroffenen irgendwo angesprochen, missverstanden, außen vor gehalten. Und um das abzufedern, müssen in solchen Strukturen auch ein Betroffener sein, der eben dann im wissenschaftlichen Bereich unterstützt.“

Die im Zitat geäußerte Kritik an den in Planungsprozesse eingebundenen Wissenschaftlern richtet sich auf deren fehlende persönliche Erfahrung mit Behinderungen. Daher sollten in wissenschaftlich begleiteten Planungsprozessen immer betroffene Personen mitwirken. Selbstbetroffenheit wurde in einer anderen Diskussion als empathiefördernd beschrieben. Ebenso kann Partizipation in Gremien, Arbeitsgruppen und ähnlichen Strukturen die möglichst umfassende Planung von Maßnahmen erheblich erleichtern:

„Wir haben dann in den sechs AGs eruiert, was soll denn gemacht werden Was sind denn die Barrieren überhaupt, die beseitigt werden müssen? Und das kannst du von den Betroffenen am besten erfahren.“

Partizipation ist zudem keine Selbstverständlichkeit: Um Partizipation zu ermöglichen, müssen Strukturen bestehen, in denen und an denen mitgewirkt werden kann. Dies setzt engagierte Personen voraus, die jedoch – so der weitgehende Konsens innerhalb der Diskussionen – zunehmend schwer zu gewinnen sind, etwa aufgrund von Zeitmangel, hohen Anforderungen an Fachwissen und mangelnder Wertschätzung in einer Arbeit, die von Hartnäckigkeit und Ausdauer im Umgang mit politischen und verwaltungsinternen Akteuren geprägt ist. Hier zeigt sich eine Problematik: Wären die genannten Hindernisse beseitigt, könnten sich deutlich mehr engagierte Menschen mit Behinderung finden – Menschen, die zugleich wesentlich zur Lösung dieser Probleme beitragen würden. Die Verantwortung liegt allerdings nicht ausschließlich bei Menschen mit Behinderung, da Engagement von verschiedenen, strukturellen Gegebenheiten beeinflusst wird.

Zur *Partizipation auf politischer Ebene*: Menschen mit Behinderung partizipieren im Kontext von Planungsprozessen insofern am politischen und verwaltungsinternen Geschehen, als ihre eingebrachten Vorschläge maßgeblich zur Sensibilisierung beitragen können (vgl. Bertelmann et. al, 2025, S. 57). Dies kann zu einer Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten führen. Gleichzeitig zeigt sich, dass eine kontinuierliche Partizipationsrealität bislang nicht gegeben ist (ebd.). Es handelt sich also um ein Spannungsfeld zwischen Eingebundenheit und (Über-)Anstrengung.

In den Diskussionen wurde der Wunsch nach dem deutlich, was hier „strukturierte Partizipation“ genannt wird. Auch wenn Einzelaktionen ein hoher Stellenwert beigemessen wird, wird der Fokus auf andere Aspekte gelegt:

„Es sind schöne einzelne Aktionen, aber die sind nicht in irgendeiner Struktur drin oder dass man sagen kann, es gibt in [Name der Kommune] ganz bestimmte Interessenvertretungsmöglichkeiten, politische Einflussmöglichkeiten, wo der behinderte Mensch seine Interessen, seine Bedarfe und so weiter anmelden kann.“

Für politische Partizipation, also etwa die offizielle Artikulation von Bedarfen, braucht es – wie in den Diskussionen häufig betont – eine organisierte Struktur. Um dies zu verwirklichen, kann die Gestaltung der Mitbestimmungsmöglichkeiten an die UN-BRK und deren Ausrichtung auf alle Lebensbereiche angelehnt werden:

„Wir haben Fachbereiche, so genannt, geschaffen, nach den Schwerpunkten der UN-Behindertenrechtskonvention. Zum Beispiel haben wir mit dem Kreistagspräsidenten vereinbart, dass wir eine Stimme haben in den entsprechenden Ausschuss, zum Beispiel für Bauwesen und Flächengestaltung usw., dass wir eine Stimme haben im Bildungsausschuss, was die Inklusion angeht, und eine Stimme haben im Sozialausschuss.“

Ebenfalls wurde betont, dass die Stellung von Selbsthilfegruppen gestärkt werden sollte. Auch hier wurde der Wunsch nach festen Strukturen genannt; Partizipation soll im politischen und im Verwaltungsalltag verankert werden. Vereine und Verbände mit langjähriger Erfahrung wurden als unverzichtbar charakterisiert. Ebenso ist zu beachten, dass Partizipationsmöglichkeiten auch kritisch bewertet werden können, da es zu Scheinbeteiligung kommen kann: Die Deutungs- und Entscheidungshoheit verbleibt dabei nahezu vollständig bei Politik und Verwaltung, sodass für Menschen mit Behinderung keine nachhaltige positive Wirkung entsteht. Digitale Beteiligungsformate zum Beispiel können die Gefahr von Scheinbeteiligung bergen, indem Menschen zwar angehört, aber Vorschläge nicht umgesetzt werden.

Akteure der *Selbst- und Interessenvertretung* haben mitunter mit Herausforderungen zu kämpfen, die Partizipation am Planungsprozess erschweren können. Diese lassen sich einerseits auf der Ebene der Engagierten, andererseits in der Zusammenarbeit zwischen Selbst- und Interessenvertretung und Verwaltung verorten. *Innerhalb der eigenen Community, bzw. der Interessenvertretung* wurde mehrfach die Schwierigkeit benannt, engagierten Nachwuchs zu finden. Gleichzeitig sei das Engagement in verschiedenen Strukturen der Selbst- und Interessenvertretung aufgrund des mitunter hohen Zeit- und Arbeitsaufwands eher von berenteten Personen als von jungen Berufstätigen ausübbar. Auch die Teilnahme an (Gremien-)Sitzungen kann sowohl durch Barrieren, als auch durch spezifische Anforderungen an die Mitarbeit erschwert werden:

„In der Theorie ist es gut, dass behinderte Menschen sich selbst vertreten. In der Praxis hat es regelmäßig mit einer Überforderung zu tun. Das ist meine Sichtweise darauf. Die Überforderung hat verschiedene Ebenen. Die behinderungsbedingte Belastung, oft eine zeitliche Belastung, eine finanzielle Belastung und eben auch möglicherweise reicht das Wissen, reicht der Überblick? Das sind schon sehr hohe Anforderungen. Im Idealfall kann die Person das alles. In der Praxis würde ich sagen, ist kaum jemand in der Lage, das alles zu liefern.“

Hier wird angeführt, dass es für Menschen mit Behinderung mit Schwierigkeiten verbunden sein kann, sich in Strukturen der Selbstvertretung zu engagieren. Gleichzeitig wurde im weiteren Verlauf der Diskussion betont, dass die genannten Faktoren nicht als Einschränkung verstanden werden sollten. Vielmehr sollte an der Prozessgestaltung angesetzt werden, um Selbstvertretung zu ermöglichen:

„... der Punkt ist, dass man das dann so gestalten muss, dass sie trotzdem mitwirken können. Nicht, ich kann nicht sagen, Behinderte sind leichter erschöpft und können deswegen an sowas nicht teilnehmen, sondern ich muss den Prozess so gestalten, dass sie eben trotzdem teilnehmen können.“

Als Möglichkeiten zur Öffnung von Gremiensitzungen wurden zum Beispiel die Nutzung von Gebärdensprache oder Leichter Sprache genannt. Auch müssen potenziell Engagierte erreicht und informiert werden. Als mögliche Hürde wurden in diesem Kontext Einrichtungen wie Werkstätten für Menschen mit Behinderung genannt. Die dort lebenden Menschen haben im Erleben einer teilnehmenden Person mit zusätzlichen Barrieren zu kämpfen:

„Dann die nächste Frage ist, woher soll ich denn bitte wissen, wie jetzt der Bereich funktioniert, von dem ich gar keine Ahnung habe, von dem ich aber auch gar keinen Vertreter in dieser Gruppe drin habe. Konkret die Menschen, die in Behindertenwerkstätten sind. Das ist Null. Und wir haben das probiert und haben auch Leute dazu gefunden, das war für die Menschen schrecklich teilzunehmen, weil die mit ganz anderen Hürden gekämpft haben. Der liebe [Name] sagte mir dann, du kannst dir vorstellen, ich wollte auch dahin, weil da kriege ich 65 Euro Sitzungsgeld, damit kann ich die Fahrkarte bezahlen.“

Die *Zusammenarbeit zwischen Selbst- und Interessenvertretung und Verwaltung und Politik* wurde als unabdingbar für die Erstellung und auf Langfristigkeit ausgelegte Durchführung von Planwerken beschrieben. Auch an dieser Stelle treten Herausforderungen zutage. So bestehen Schwierigkeiten bei der Gewinnung Engagierter, die auch darauf zurückzuführen sind, dass mitunter weder Vorschläge noch Kompromisslösungen umgesetzt würden. Dies sorgt für ein erhöhtes Frustrationserleben und kann auch die Motivation derer senken, die sich schon länger engagieren. Das Phänomen einer Selbst- und Interessenvertretung, die gegen verwaltungsinterne und politische Windmühlen ankämpft, zeigt sich auch auf der Ebene der Verstetigungsplanung – etwa, wenn beschlossene Maßnahmen langfristig nicht umgesetzt werden:

„Das ist ja das Frustrierende in [Name der Kommune]. Die haben schweine-teures Geld in die Hand genommen. Und wir hatten einen tollen Plan, in die nächsten Jahre hinein, bis wann irgendwas umgesetzt werden soll oder so wie man sich das wünschen würde. Und ein Plan, der eben ganzheitlich erarbeitet wurde mit allen Behinderten, Senioren oder was auch immer. Hier brauchen wir eine Bank, der Weg ist zu weit in die Fußgängerzone. Das war wirklich toll. Und das ist von jetzt auf gleich eingeschlafen.“

Die Abhängigkeit von politischen Akteuren und ihrer Einstellung führt letztendlich zu Unberechenbarkeit und stellt Engagierte vor die Herausforderung, mit einem hohen Maß an Hartnäckigkeit und Ausdauer zu agieren und dabei auszuhalten, mitunter als störend wahrgenommen zu werden. Hartnäckigkeit und Ausdauer bilden ein wiederkehrendes, in allen Diskussionen angesprochenes, Phänomen. Exemplarisch verdeutlicht wird die Bedeutung dieser Eigenschaften des Engagements im folgenden Zitat:

„Obwohl, wenn Sie noch wieder mal kommen, – ,also [Name von sich selbst], so pieksig müssen Sie ja auch nicht sein‘, irgendwann, aber man muss manchmal unnett sein, das ist einfach so, aber man kann auch charmant unnett sein, sage ich immer, ne?“

Es ist allerdings zu beachten, dass es nicht überall zu Konflikten zwischen Selbst- und Interessenvertretung und politischen Akteuren kommt. Zusammenarbeit kann auch produktiv verlaufen – so wurde in einer Diskussion angeführt, dass interdisziplinäre Zusammenarbeit mit Behördenmitarbeiter\*innen gut funktioniert; allerdings mit der Einschränkung, dass sich dies im Zuge von Personalwechseln verändern könnte.

Nicht zuletzt scheitern Bemühungen Engagierter mitunter an der Finanzierung der Vorschläge. Dieses Argument gilt oft als abschließend und stellt damit die bisherigen Bemühungen infrage. Die mangelnde Honorierung von Arbeit wird als demotivierend empfunden und es wird selten davon berichtet, dass als Kompromiss in der Planung kleinere Vorhaben vereinbart werden.

*Herausforderungen* bestehen also in der Berücksichtigung von Heterogenität im Rahmen der Entwicklung umfassend inklusiver Beteiligungsformate, der Berücksichtigung aller möglichen Gruppen (wie Selbsthilfegruppen), der Gewinnung Engagierter zur Mitwirkung, der Vermeidung von Scheinbeteiligung und nicht zuletzt der Etablierung satzungsmäßig geregelter, organisierter Strukturen im Kontext der Partizipation am politischen und Verwaltungsgeschehen.

*Chancen* bestehen in der Bewältigung der genannten Herausforderungen. In den Diskussionen treffen verschiedene Perspektiven mit unterschiedlichen Erfahrungsschätzen aufeinander – dieses und ähnliches Engagement ist als unabdingbar für gelingende Planungsprozesse zu werten. Strukturelle Schwierigkeiten sollten die Mitwirkung nicht dauerhaft herausfordern oder gar zum Scheitern führen.

*Zusammenfassend* kann festgehalten werden: Partizipation ist ein in der UN-BRK festgeschriebenes Recht und zentraler Bestandteil von Planungsprozessen. Durch die Verwirklichung von Partizipation kann der Nutzen von Planungen gesteigert werden – etwa, wenn gemeinsam mit Menschen mit Behinderung Maßnahmen erarbeitet werden, deren Umsetzung das Alltagsleben sowohl für sie als auch für die Gesamtbevölkerung verbessert. Es ergeben sich verschiedene Herausforderungen und Bedarfe, von denen insbesondere der nach einer strukturierten, organisierten Partizipationsrealität in den Kommunen zentral ist. Partizipation sollte – auch aufgrund ihres sich aus der UN-BRK ergebenden Status – nicht als Option behandelt werden.

## Partizipation

- *Partizipation ist ein in der UN-BRK festgeschriebenes Recht und wird als zentraler Bestandteil von Planungsprozessen erlebt.*
- *Partizipativ erarbeitete Maßnahmen sind einfacher, wirksamer und erhöhen den Nutzen für die gesamte Bevölkerung.*
- *Erlebte Herausforderungen bei der Partizipation (fehlender Informationsfluss, Vorurteile, fehlende Ressourcen) müssen für bei Planungsprozessen überwunden werden.*

### 4.4 Verstetigung

Unter Verstetigung wird die langfristige, wiederkehrende Überarbeitung und Reflexion der Umsetzung von Maßnahmen in Planungsprozessen verstanden. Dieser Prozess läuft in Kommunen sehr unterschiedlich ab und sollte lernorientiert sein, um Handlungsmöglichkeiten zu bewerten und zu erweitern. Im folgenden Text werden die diskutierten Aspekte – positive Beispiele, mangelnde Verpflichtung bzw. Sanktionierung, Standardisierung statt reiner Freiwilligkeit, (mangelnder) Informationsfluss, Unterbrechungen im Prozess und sich verändernde Anforderungen sowie die Notwendigkeit von Konkretheit, Einfachheit und Verbindlichkeit – ausgeführt.

Grundlage der Verstetigung ist die vorangegangene Erarbeitung eines Planwerks (vgl. Bertelmann et. al, 2025, S. 44). In einer Gruppendiskussion wurde davon berichtet, dass ein Planwerk erstellt wurde, aber in Vergessenheit geriet und erst mehrere Jahre nach Erstellung wieder die Arbeit damit aufgenommen wurde. In anderen Kommunen hat es bereits mehrere Fortschreibungen gegeben, sodass die Prozesse, auf die die Diskutierenden zurückblicken, sehr unterschiedlich ablaufen. Die diskutierten Aspekte betreffen unterschiedliche Themenbereiche:

Zu *positiven Beispielen*: Barrierefreies Bauen wurde in zwei Diskussionen als ausreichend beachteter, beziehungsweise verstetigter Aspekt benannt. Dabei wurde in einer der beiden Diskussionen betont, dass sich die Größe der Probleme deutlich reduziert und dementsprechend eine positive Entwicklung stattgefunden hat. Geleistete Vorarbeiten wurden in der anderen Diskussion ebenso wie Sanktionierungen bei Nicht-Einhaltung von Vorgaben als positiv gewertet. Es kann demnach ein Vorteil sein, wenn Verantwortliche sich in einem Themenbereich besonders gut auskennen. Gleichzeitig kann dies auch Ausdruck eines verengten Blickwinkels sein, indem durch die Fokussierung auf einen Aspekt die Auseinandersetzung mit anderen Aspekten – zum Beispiel Maßnahmen der Barrierefreiheit für Menschen mit anderen Formen der Behinderung – leidet (siehe dazu auch den Abschnitt zu „Partizipation“). Die Tatsache, dass explizit bauliche Aspekte genannt wurden, stimmt mit den vorangegangenen Forschungsergebnissen überein, nach denen Bedarfe von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen tendenziell die Wahrnehmung dominieren (vgl. Bertelmann et. al, 2025, S. 56 f.). Diese Beobachtung zeigt sich ebenfalls in der Auswertung der Gruppendiskussionen.

*Positive Beispiele* können, so wurde es in einer weiteren Diskussion angeführt, auch als Mittel genutzt werden, um Personen in der Kommunalpolitik zum Handeln zu bewegen:

„Und wenn ich mich nicht auskenne und auch nicht kompetent vielleicht ein Thema vertreten kann, dann werden die das sehr stark vermeiden, sich dem Thema zuzuwenden, weil da kommt jetzt ein intellektuell Niedergestellter unter ihnen, der vielleicht einen betroffenen Angehörigen hat und sagt dann auf einmal, das was sie jetzt da erzählen das ist totaler Unsinn. Und um dieser Situation zu entgehen, machen viele Politiker das nicht [...]. Deswegen war das, was ich jetzt ehrlich gesagt habe, du musst einfach mit positiven Beispielen, was schon gut umgesetzt wurde, werben, um das weiterzutragen dann, um das aufzubauen. Das ist eben, glaube ich, ein wichtiger Grundstein, eben das mit Inklusion für die Zukunft, dass sich die entwickeln kann.“

Der Verweis auf positive Beispiele aus anderen Kommunen kann für den jeweils eigenen Prozess genutzt werden. Dabei sollten allerdings raum- bzw. kommunal spezifische Besonderheiten nicht außer Acht gelassen werden.

*Mangelnde Verpflichtung und fehlende Sanktionierung:* Im vorangegangenen Abschnitt wurden die positiven Erwartungen an Sanktionen der Diskutierenden angesprochen. Fehlt die Verpflichtung bzw. Sanktionierung zur Umsetzung, kann dies wiederum zu einem gesteigerten Frustrationserleben führen. In einer Diskussion wurde bemängelt, dass auch die Einholung fachlicher Expertise zu baulichen Vorhaben nicht automatisch zur Umsetzung der Vorgaben führen muss. In mehreren Kommunen existierten Instrumente zur Kontrolle des Umsetzungsstandes. So wurden quartalsweise stattfindende Sitzungen und alle drei Jahre zu kontrollierende Listen baulicher Barrieren genannt. Allerdings führen auch diese im Erleben der an den Fokusgruppen Teilnehmenden nicht vollumfänglich zum gewünschten Erfolg. Das erstgenannte Beispiel wurde nach einem Personalwechsel nicht mehr fortgeführt, was zum nächsten Punkt überleitet:

*Standardisierung statt (reiner) Freiwilligkeit:*

„Wir müssen von der Freiwilligkeit oder von diesem, ach jetzt bin ich sozial, jetzt will ich da mal was tun, wegkommen. Wir müssen hinkommen, das wäre dann toll, wenn das Ihr Ergebnis dann irgendwann ist, zu einem Ablauf, zu einem standardisierten Ablauf in Verwaltungsbehörden. Das heißt, was ich versucht habe klarzumachen, auf jeder Ebene, in jedem Ressort, sollte, wenn man was Neues plant, der Gedanke sein, Barrierefreiheit. Das muss automatisiert sein.“

Der Wunsch nach genereller, standardisierter Berücksichtigung von Inklusion im Allgemeinen und (baulicher) Barrierefreiheit im Speziellen wurde in mehreren Diskussionen angesprochen. Inklusion sollte bei allen Verwaltungsentscheidungen standardmäßig mitgedacht werden. Denkbar sind hierbei zum Beispiel verpflichtend zu berücksichtigende Stellungnahmen der Behindertenbeauftragten zu Vorhaben. Auch wurde der Wunsch nach Konsequenzen bei Nicht-Beachtung des Barrierefreiheitsaspekts deutlich, indem zum Beispiel Fördergelder nicht fließen dürfen, wenn keine Stellungnahme der Behindertenbeauftragten abgegeben und berücksichtigt wurde. Es sollte ein möglichst umfassender Blick eingenommen werden, der nicht – zum Beispiel durch persönliche Betroffenheit – verengt wird. Es wurde bemängelt, dass die Verantwortlichkeit für die Planung und Umsetzung von Maßnahmen bei engagierten Einzelpersonen liegt und nicht im System verankert ist. Standardisierung könnte die Stellung von Menschen mit Behinderung im

komplexen Gefüge zwischen Politik und Verwaltung festigen und dazu beitragen, Verstetigungsprozesse anzustoßen und langfristig zu etablieren.

Zum (mangelnden) *Informationsfluss*: An verschiedenen Stellen wurde kritisiert, dass der Informationsfluss insofern mangelhaft ist, als dass planende Menschen mit Behinderung über den Fortgang der Maßnahmen nicht oder nicht ausreichend informiert werden:

„Und wichtig ist halt auch dieses gegenseitig informieren über so eine Art Monitoring. Wie weit sind denn die vorgeschlagenen Maßnahmen umgesetzt worden? Das hat eigentlich gefehlt. Das hat mir dann, nachdem ich so ein bisschen gepikst habe und das nachgefordert habe, wurde das nach etlicher Zeit, das hat eine ganze Zeit gebraucht, umgesetzt, sodass wir dann so eine Art Zwischenbericht bekommen haben, wer hat welche Maßnahmen in der Behörde aufs Auge gedrückt bekommen und wer hat dann schon was gemacht. Das war minimal, was da gemacht wurde von unseren Maßnahmen. Das ist halt irgendwo nicht so toll.“

Hier wird zusätzlich beschrieben, dass zum einen explizites Nachfragen für den Erhalt von Informationen notwendig war und zum anderen nur ein Teil der Maßnahmen umgesetzt wurde. An anderer Stelle wurde angesprochen, dass Vertrauen in die Beteiligten notwendig ist:

„Naja, wir können jetzt nicht jeden einzelnen Schritt verfolgen. Ja. Also wir sind schon drauf angewiesen, dass die Berichte schon einen gewissen Wahrheitsgehalt haben.“

Mangelnder Informationsfluss scheint das Frustrationserleben zu steigern und steht gegebenenfalls auch einer produktiven und effizienten Umsetzung bzw. Verstetigung im Wege. In der einleitenden Bemerkung wurde ein Fall angesprochen, bei dem ein Planwerk erstellt und anschließend ignoriert wurde:

„Und jetzt kommt das Kuriose, hat dann irgendwann einen Anruf bekommen und bekam gesagt, ja [Name], wir haben da was. Das war dann diese Sache hier gewesen, die [vor zig Jahren] gemacht wurde, wo verschiedene Handlungsfelder drin sind, wo Ziele beschrieben sind, wo Vorgehensweisen beschrieben sind, ähnlich wie es da vorgesehen ist. Und jetzt kommt eigentlich das Peinliche und Schlimme dran, dieser ganze Bericht ist in der Schublade gelandet und kein Mensch wusste irgendwas davon.“

Mangelnder Informationsfluss aus Verwaltung und Politik hat hier dafür gesorgt, dass keine Verstetigung erfolgen konnte, weil keine Kenntnis vom erstellten Planwerk bestand. Dass eine Planung in Vergessenheit gerät, stellt den denkbar extremsten Fall dar. Fehlender Informationsfluss ist jedoch ein häufig genanntes Problem – sowohl zwischen den Akteursgruppen als auch innerhalb der Organisationen und Gruppen. Der Einbezug von Strukturen der Partizipation, wie Beiräte oder Beauftragte, ist in manchen Kommunen etabliert, in anderen jedoch noch neu und störanfällig. Etablierte Vernetzung verfügt über mehrere Informationskanäle und ist weniger störanfällig. Darüber hinaus zeigt sich eine Anforderung, die nicht ausschließlich, aber auch im Kontext der Verstetigung bedeutsam ist:

*Unterbrechungen im Prozess und sich verändernde Anforderungen:*

„In [Name der Kommune] habe ich ja gesagt der Aktionsplan sollte fortgeschrieben werden. Der erste Eingang der war auch gut aber der musste dann halt fortgeschrieben werden und dann war einer der Abbruchs Bedingungen

die Pandemie und dann wurde es auf behördlicher Seite quasi wieder aufgenommen der Prozess. Aber ziemlich eindeutig mit der Maßgabe das möglichst kostenneutral zu machen.“

Hier werden zwei Schwierigkeiten benannt. Zum einen hat die COVID-19-Pandemie in der Kommune zu einem Abbruch der geplanten Fortschreibung geführt. Fortschreibungen scheinen generell krisenanfällig zu sein, insbesondere dann, wenn keine standardisierten Regelungen und Prozesse vereinbart wurden (s.o.). Zum anderen spielt der Finanzierungsaspekt eine Rolle, indem die Fortschreibung mit finanziellen Einschränkungen belegt wird. Generell kann festgehalten werden, dass im Kontext der Verstetigung bzw. der Fortschreibung bestehender Planwerke von allen Beteiligten Flexibilität, Kreativität und Weitsicht im Umgang mit sich verändernden Gegebenheiten und Herausforderungen abverlangt wird. Hier wird deutlich, dass es gelingen muss, das Thema auf der Tagesordnung zu halten oder immer wieder zu setzen.

Aus den Diskussionsbeiträgen gehen mehrere Aspekte hervor, die für eine langfristige Umsetzung von Maßnahmen hilfreich sein könnten. Diese bestehen in *Konkretheit von Maßnahmen*, *Einfachheit der Formulierungen* und *Verbindlichkeit* hinsichtlich der beteiligten Akteure.

„Und ich musste dann auch, sagen wir mal, jetzt für die Stadtverordneten, die Planungsgruppe hat es sich einfach gemacht, sagt, ja, schreib doch mal, damit die das verstehen. Also du musstest dann, sagen wir mal, in einfacher Sprache auf gut Deutsch gesagt, musstest du das formulieren, damit die Stadtverordneten, die ja eigentlich auch wenig Ahnung haben in den Bereichen, dass die verstehen, um was es überhaupt geht und dann halt sagen, okay, das wollen wir.“

Hier wird fehlendes Fachwissen auf Seiten der Kommunalpolitik geschildert, dem durch möglichst klar und einfach formulierte Vorschläge begegnet werden soll. Ebenso ist zu beachten, dass Aktionspläne selbst die Konkretisierung eines umfassenden Ziels darstellen:

„... und den Gedanken nochmal aufgreifend also klar, konnten uns ja auch vorher solange es ihn gibt, auf die UN-BRK berufen, aber mit den Aktionsplänen kriegt das nochmal was handhabbareres, also es ist dann nicht mehr nur dieses große Ziel von Inklusion und Teilhabe das ganz wichtig ist und es hätte diese Aktionspläne auch nicht ohne die BRK gegeben. Das ist ein klarer Zusammenhang, aber mit so einem Landesaktionsplan kann man auch sagen: Hier, wir in [Name der Kommune], in [Name des Landkreises, aus dem B1 und B2 kommen] oder in [Name der Kommune, aus der B4 kommt], haben doch gesagt das soll so und so laufen also dadurch kriegt es nochmal so was für alle Beteiligten.“

Damit wird die Rolle der Landesebene angesprochen, die durch Festlegungen für die Kommune die Übertragung aus der UN-BRK für die kommunale Ebene reduzieren kann. Wird hier die Umsetzung der Konvention weiter verfolgt, fällt es auch leichter auf kommunaler Ebene die Fortschreibung sicherzustellen.

## Verstetigung

- *Verstetigungsprozesse sind für die langfristige Umsetzung von Planungen entscheidend.*
- *Sich verändernde Anforderungen an Umsetzungsmöglichkeiten und Finanzierungsvorgaben sowie ein unzuverlässiger Informationsfluss zwischen den Akteuren der Umsetzung sind zu überwindende Herausforderungen.*
- *Ausbleibende Konsequenzen bei nicht erfolgreicher Planung und Umsetzung werden kritisiert und hier gesetzliche Verschärfungen gefordert.*
- *Verstetigungsprozesse sind dann eher erfolgreich, wenn der Informationsfluss gelingt, man sich an positiven Beispielen in der eigenen oder einer benachbarten Kommune orientiert und das Thema auf der kommunalpolitischen Tagesordnung hält.*

### 4.5 Finanzierung als zentrale Hürde

In allen Diskussionsgruppen wurde die Finanzierung von Maßnahmen als Umsetzungshürde von Aktionsplänen benannt. Aufgrund der Häufigkeit der Nennung und der dargestellten Bedeutung werden Finanzierungsschwierigkeiten als eine zentrale Umsetzungshürde charakterisiert. Die Teilnehmer\*innen schilderten verschiedene Aspekte, die an ebenso verschiedenen Punkten im Planungsprozess ansetzen, was im Folgenden näher beschrieben wird:

*Agendasetting und Initiierung:* In einer Kommune musste zur Erstellung eines Aktionsplans ein Träger zur organisatorischen Begleitung gefunden werden:

„Da wurde sich am Anfang halt erst gesträubt, weil das erstmal mit 50.000 € dotiert war, um das Ganze erstmal überhaupt zum Laufen zu bringen, so einen Aktionsplan, also einen Träger zu finden, der das Ganze organisatorisch halt begleitet. Ja, daraufhin vergingen noch ein paar Jahre, steter Tropfen höhlt den Stein und irgendwann haben wir dann halt unsere 50.000 € bekommen und es wurde dann ein Aktionsplan erstellt.“

Es gab ein Agendasetting, das initiativ von Personen aus der Selbsthilfe ausging, die sich am existierenden Aktionsplan einer anderen Stadt orientierten. Durch den Vorbehalt, die Finanzierung in ähnlicher Höhe zu übernehmen, verzögerte sich die Initiierung jahrelang. An dieser Stelle waren Hartnäckigkeit und Ausdauer gefragt, wie auch im Text zur Partizipation ausgeführt wurde. In dieser Phase führen auch deutlich kleinere Summen oder Arbeitszeitkontingente von Beschäftigten der Verwaltung zu ähnlichen Verzögerungen oder gar dem Abbruch von Initiativen. Beispielsweise wurde in einer anderen Diskussion kritisiert, dass für die Erstellung eines Aktionsplans mitunter Verantwortliche aus der Stadtverwaltung eingeplant werden, die eigentlich einen anderen Aufgabenbereich zu verantworten haben. Dies kann zu Zeitmangel führen, sodass sich der Erstellung des Aktionsplans nicht mit dem eigentlich notwendigen Engagement gewidmet werden kann. Gleichzeitig fehlt Kommunen das Geld für die Implementierung eines Inklusionsbeauftragten,

der sich mit der kritischen Begleitung des Planungsprozesses beschäftigen kann. Die Benennung Verantwortlicher „aus dem Bestand“ wurde als Kompromiss charakterisiert, der umgangen werden kann, wenn beispielsweise über das Land Fördermittel bereitgestellt werden, mit denen ein Inklusionsbeauftragter finanziert und die Kommune entsprechend entlastet werden kann.

*Planungsstruktur und Partizipation:* Eine teilnehmende Person äußerte den Wunsch, in Planungsgremien verpflichtend Menschen mit Behinderung zu beteiligen. Hierdurch werde die Sensibilität erhöht, indem Details eingebracht werden können, die nicht betroffenen Personen gegebenenfalls nicht auffallen. Hierdurch ließen sich günstigere und gleichzeitig wirksamere Maßnahmen entwickeln.

Finanzierungsschwierigkeiten können sich auch auf die Bereitschaft zum Engagement auswirken:

„... die dann ehrenamtlich und eigentlich die Expertise aus der eigenen Betroffenheit mitbringen, ja, die machen das halt dann und jetzt schauen wir mal, ob die Vorschläge, die sie machen, angenommen werden, weil wenn das finanziell oder aufwandsmäßig nicht reinpasst, dann lassen wir das [...] dass einfach die Leute sich dann auch nicht mehr so engagieren, weil gerade sage ich mal, es gibt ja doch einige Betroffene, die eben schon eine gute Expertise mitbringen können, aber eben dann oft durch solche Sachen abgeschreckt werden.“

Der Mangel an erlebter Wertschätzung für die eigene Arbeit in der Selbstvertretung und das daraus unter Umständen resultierende Frustrationserleben tangieren im Kontext von Finanzierungsschwierigkeiten die Partizipationsmöglichkeiten und indirekt auch die Planungsmöglichkeiten. Wird die Mitwirkung wertgeschätzt und durch die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen bestätigt, stärkt das das Engagement und verteilt die Arbeit auf mehr Schultern. Umgekehrt führen frustrierende Erlebnisse zur Reduktion des Engagements und zu einer Überlastung der noch beteiligten Personen in Gremien.

Gleichzeitig werden in diesem Zusammenhang Folgen der fehlenden Finanzierung benannt, die als ungerecht wahrgenommen werden: Betroffene werden für ihre ehrenamtliche Arbeit nicht entlohnt und müssen gleichzeitig damit umgehen, dass ihre Mühen wegen der Finanzierung scheitern. Auch die eingebrachte Expertise, besonders problematische und einfach zu beseitigende Barrieren zu priorisieren, hat hierauf nur teilweise Einfluss. Die Blockade der Maßnahmenumsetzung wegen mangelnder finanzieller Mittel wird nur teilweise durch das Suchen nach gangbaren Kompromissen überwunden. Hierauf wurde in einer anderen Diskussionsgruppe hingewiesen:

„Es hängt in [Name der Stadt, aus der die teilnehmende Person kommt] tatsächlich ganz konkret am Geld. Weil ich habe nicht das Gefühl dass die Behörde sagt sie würde uns als Selbstvertreterinnen Dinge verwehren wenn sie denn das Geld hätten. [...] Aber es ist im Moment eine etwas verhärtete Situation. Es gibt auch behördlicherseits zumindest kaum Bereitschaft kreativ nachzudenken, gemeinsam nachzudenken.“

Hier spielt neben mangelnden finanziellen Mitteln auch die fehlende Bereitschaft zur Zusammenarbeit eine Rolle, wodurch die Suche nach Kompromisslösungen weiter erschwert wird. Auch wird hier beschrieben, dass sich kommunale Verantwortungsträger der finanziellen Situation anpassen müssen und selbst bei

vorhandenem Veränderungswillen finanzielle Grenzen nicht überschreiten können. Dies kam auch in einer anderen Diskussionsgruppe zur Sprache:

„Aber ich muss feststellen, es gibt viele engagierte Mitarbeiter in unterschiedlichen Bereichen der Stadt, die das wirklich wollen, aber es ist auch immer an dem Geld scheitert. Das ist es halt, die Finanzierung.“

Eine teilnehmende Person schildert, dass letztlich der gesamte Planungsprozess durch mangelnde Finanzierung gefährdet wird, was auch nicht durch Hinweise auf die unbedingte Notwendigkeit der Maßnahmen überwunden werden kann:

„Und stehen jetzt aber vor dem Problem, dass ganz viele Dinge, von denen die Selbstvertretung sagt, die sind unabdingbar notwendig, um Teilhabe zu ermöglichen, die in diesem Aktionsplan hinein müssen. Wo [Name der Stadt] dann halt sagt, [...] es ist kein Geld da. Also irgendwie steht alles unter Finanzierungsvorbehalt. Und damit eben auch der Beteiligungsprozess.“

Es wird unterstrichen, dass mangelnde finanzielle Mittel ein gewichtiges Argument darstellen, durch das alle weiteren Argumente und Bemühungen hinfällig werden können. Gleichzeitig erfährt das Thema nicht genügend Wertschätzung, um regelmäßig zusätzliche Mittel akquirieren zu können.

Zur *Verstetigung*: Die COVID-19-Pandemie führte in mehreren Kommunen zum Einbruch vormals genutzter Möglichkeiten. Bei der Wiederaufnahme des Prozesses wurde in einer Kommune die Vorgabe formuliert, Kostenneutralität zu wahren:

„... und dann war einer der Abbruchsbedingungen die Pandemie und dann wurde es auf behördlicher Seite quasi wieder aufgenommen, der Prozess. Aber ziemlich eindeutig mit der Maßgabe das möglichst kostenneutral zu machen. Und da hören Sie sicherlich schon die Selbstvertreterinnen die sagen: Inklusion ist nicht kostenneutral zu haben.“

Kostenneutralität wird an dieser Stelle als Option ausgeschlossen und finanzielle Mittel für zwingend notwendig angesehen, um Inklusion herzustellen. Mit der gewährten monetären Wertschätzung ist auch die Einordnung des ideellen Wertes verbunden, der Inklusion faktisch beigemessen wird.

Selbst eine zunächst gesicherte Finanzierung bietet keine Garantie für eine langfristige Sicherheit des Planungsprozesses:

„Aber dieses Problem [Anm. der Autoren: Der Aufschiebung der Maßnahmenumsetzung durch argumentativen Verweis auf existierende Pläne] werden wir auch in der Zukunft nicht in den Griff bekommen, weil sich die Zeiten immer wieder ändern und auch, sage ich mal, die Größe des Geldbeutels sich verändert und die Prioritäten, die eben der OB setzt.“

Die Finanzierung von Maßnahmen und damit das Resultat der Arbeit von Selbst- und Interessenvertretung hängt somit kontinuierlich in der Schwebe und erfordert die Bereitschaft, mit dem möglichen Frustrationserleben langfristig umzugehen.

### **Finanzierung als zentrale Hürde**

- *Herausforderungen bei der Finanzierung von Planungsprozessen verweisen auf Spannungen zwischen menschenrechtlichen Ansprüchen und den verfügbaren finanziellen Mitteln – und das auf allen Ebenen.*
- *Finanzierungsschwierigkeiten und Finanzierungsvorbehalte beeinflussen Prozesse der Erstellung, Umsetzung und Verstetigung von Aktionsplänen nachhaltig negativ.*
- *Dem nicht generell lösbaren Problem wird mit Kreativität, Beharrlichkeit und Pragmatismus begegnet.*

## **5. Fazit/Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Die am Beginn beschriebenen Ziele der Fokusgruppengespräche konnten durch eigenständige Einschätzungen und Bewertungen zu den Analyseergebnissen sowie durch Anregungen aus dem praktischen Erleben von Menschen mit Behinderungen erreicht werden. Hierdurch konnten die „Förderlichen Faktoren und Stolpersteine kommunaler Planung zur Umsetzung der UN-BRK<sup>2</sup>“ konkretisiert werden. Beide Begriffe fassen die Schilderungen der Teilnehmenden der Diskussionen gut zusammen. Es wurde sowohl von wahrgenommener Unterstützung und hilfreichen Konzepten berichtet als auch von Widerständen und regelmäßig wiederkehrenden Problemen. Diese Anregungen halfen bei der Schärfung der Anregungen für andere Kommunen. Die Unterschiede zwischen den Kommunen sind erheblich und auch die Akteurskonstellation ist jeweils spezifisch. Zudem sind unterschiedliche Entwicklungspfade und Zuständigkeiten in den einzelnen Bundesländern zu beachten. Statt eines pauschal anzuwendenden Konzeptes, das der vorgefundenen Komplexität nicht gerecht wird, werden daher in den verschiedenen Phasen des Planungszyklus Faktoren benannt, die als förderlich bzw. hinderlich wahrgenommen wurden. Abschließend werden einige dieser Aspekte benannt, die generell wichtig erscheinen, um Planungsprozesse erfolgreich durchzuführen.

Die Kooperation zwischen Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung und Menschen mit Behinderungen zur Weiterentwicklung sowohl einer barrierefreien Infrastruktur als auch eines wirksamen Systems von Unterstützungsdiensten, wird in vielen Kommunen erstmals durch die Planungen zur Umsetzung der UN-BRK initiiert. In dieser Kooperation wird ein großer Gewinn gesehen. Neben den praktischen Anregungen bauen sich so auch Berührungsängste und Missverständnisse ab. Menschen mit Behinderungen sind in veränderten Rollen aktiv und in das politische Geschehen eingebunden. Ihre Expertise bei Gelegenheiten zur gesellschaftlichen Teilhabe und dabei behindernden Barrieren kann helfen, Maßnahmen einfacher und passgenauer zu gestalten sowie die Mitarbeitsbereitschaft der Menschen mit Behinderungen zu erhöhen (vgl. Kempf 2024, 696). Die Fokusgruppengespräche haben deutlich gemacht, wie wertvoll ein Zusammenschluss von Menschen mit Behinderungen in der Kommune ist – etwa in Form eines Beirats oder einer ähnlichen Struktur –, um den Austausch zu fördern und anfallende Aufgaben auf mehrere aktive Personen zu verteilen. Hierfür ist neben der notwendigen Ausstattung mit Ressourcen vor allem auch die Erfahrung des Einbezugs in Entscheidungen und wirksame Veränderungen vor Ort entscheidend.

Eine große Bedeutung wird auch der Konkretheit bei der Vorlage von Planwerken und Maßnahmen zugemessen. Für eine gelungene Kommunikation mit der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung sollten diese möglichst prägnant und unkompliziert formuliert sein. Die Vorteile möglichst eindeutiger Maßnahmenbeschreibungen werden in der Kommunikation mit Personen gesehen, die sich nicht permanent mit diesen Fragen befassen, was insbesondere auf Personen in der Kommunalpolitik zutrifft. Darüber hinaus lassen sich Maßnahmen, die sich an den SMART-Kriterien orientieren, deutlich besser in der Umsetzung beobachten. Eine ausschließliche Konzentration auf konkret formulierbare Maßnahmen erscheint jedoch gerade in Bereichen problematisch, in denen zunächst geklärt werden muss,

---

<sup>2</sup> Online abrufbar unter: [www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-von-menschen-mit-behinderungen/un-behindertenrechtskonvention-trifft-kommune/foerderliche-faktoren-stolpersteine-umsetzung-un-brk](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-von-menschen-mit-behinderungen/un-behindertenrechtskonvention-trifft-kommune/foerderliche-faktoren-stolpersteine-umsetzung-un-brk)

wie eine konkrete Umsetzung gestaltet werden kann. Allerdings können diese felderschließenden Maßnahmen auch ähnlich verbindlich formuliert werden.

In den Diskussionen ist deutlich geworden, dass die UN-BRK als ein gemeinsamer Bezugspunkt hilft, Aktivitäten und Maßnahmen zu bewerten und auszurichten. Auch die notwendige Interpretation der Vorgaben für die jeweilige Kommune kann als wichtiger Dialog helfen, die Lebenssituation der Menschen mit Behinderungen vor Ort zu verstehen und als wichtiges Handlungsfeld der Kommunalpolitik wahrzunehmen. Es werden Effekte wie ein verbessertes Bewusstsein für Barrieren berichtet, aber auch weiterhin eine Engführung auf bestimmte Formen der Beeinträchtigung. Bei allen wahrgenommenen positiven Veränderungen wird deutlich, dass die Umsetzung eine langfristige Aufgabe ist und dass daher ein geteiltes Planungsverständnis eine wichtige Ressource ist. Große Veränderungen können in der Regel nur schrittweise erreicht werden. Damit diese aber nicht als faule Kompromisse wahrgenommen werden, ist für alle Beteiligten ein klarer und ehrlicher Bezug auf die Vorgaben der UN-BRK erforderlich. Umdeutungen der dort enthaltenen Begriffe gefährden jedoch die Zusammenarbeit und auch den Wert, der für die gesamte Gesellschaft in einem Abbau von Barrieren liegt.

Die Teilnehmenden der Diskussionen erwarten eine verbindlichere gesetzliche Regelung für die Umsetzung der UN-BRK und mehr Unterstützung von Seiten des Bundes und der Länder. Hier könnten hilfreiche Vorgaben erlassen werden, viele Kommunen nutzen jedoch bereits die bestehenden Möglichkeiten und orientieren sich auch an Beispielen anderer Kommunen. Es erscheint notwendig, einen lernorientierten Austausch über wirksame Konzepte, aber auch auftretende Hürden und Herausforderungen strukturiert auf regionaler oder Landesebene zu etablieren. Hierdurch kann auch die Sichtbarkeit von Aktivitäten erhöht und das eingebrachte Engagement gewürdigt werden.

## 6. Literatur

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](https://zpe.uni-siegen.de/unbrk-kommunal/wp-content/uploads/sites/2/2024/04/Zwischenbericht_UNBRK-kommunal.pdf) , zuletzt geprüft am 16.09.2025.

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. Online verfügbar unter [https://zpe.uni-siegen.de/unbrk-kommunal/wp-content/uploads/sites/2/2025/05/Zweiter\\_Zwischenbericht\\_UN-BRK-kommunal.pdf](https://zpe.uni-siegen.de/unbrk-kommunal/wp-content/uploads/sites/2/2025/05/Zweiter_Zwischenbericht_UN-BRK-kommunal.pdf) , zuletzt geprüft am 16.09.2025

Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2024) UN-BRK kommunal. Zur Wirkung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Kommunen. Rechtsgutachten. Online verfügbar unter [www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Rechtsgutachten\\_UN-BRK\\_kommunal.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Rechtsgutachten_UN-BRK_kommunal.pdf) , zuletzt geprüft am 16.09.2025.

Hirschberg, Marianne (2010): Partizipation - ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention. Deutsches Institut für Menschenrechte: Positionen Nr. 3. Online verfügbar unter [www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Positionen\\_nr\\_3\\_Partizipation\\_ein\\_Querschnittsanliegen\\_der\\_UN\\_Behindertenrechtskonvention.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Positionen_nr_3_Partizipation_ein_Querschnittsanliegen_der_UN_Behindertenrechtskonvention.pdf) , zuletzt geprüft am 16.09.2025.

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

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

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