

Der Beteiligungsprozess zur Fortschreibung des Landesaktionsplans zur UN-Behindertenrechtskonvention

Wolfgang Klenk • Hannes Schuster • Atacan Gounaris

Das Land Baden-Württemberg hat seine Maßnahmen zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der UN (UN-BRK) in einem Aktionsplan zusammengefasst. Dieser Landesaktionsplan (LAP) wird unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen fortgeschrieben. Der Gesamtprozess läuft seit Juni 2022 und wird im Herbst 2023 in einer Sitzung des Landes-Beirats für die Belange von Menschen mit Behinderungen in Baden-Württemberg abgeschlossen. Der vorliegende Werkstattbericht beschreibt den Prozess und den aktuellen Zwischenstand.

Der Kontext

»Zur Gruppe der Menschen mit Beeinträchtigungen zählten im Jahr 2009 insgesamt 11,97 Millionen Personen. Bis zum Jahr 2017 stieg deren Zahl auf 13,04 Millionen an. Für den Zeitraum von 2009 bis 2017 bedeutet die beschriebene Entwicklung einen Zuwachs der Anzahl der Menschen mit Beeinträchtigungen nach der oben erläuterten Abgrenzung um 9 Prozent.« (1) Hier werden die Personen gezählt, »die im Zusammenhang mit Schädigungen ihrer Körperstrukturen und -funktionen in ihrer Leistungsfähigkeit dauerhaft beeinträchtigt sind.« (2) Bei einer Bevölkerungszahl von ca. 85 Millionen gehört demnach jede/r Siebte zu den Menschen mit Beeinträchtigungen. Diese Gruppe ist größer als die der schwerbehinderten Menschen, also derjenigen, bei denen ein »Grad der Behinderung« von mehr als 50 Prozent amtlich festgestellt wurde. (3)

Behinderung kann dabei sehr unterschiedliche Formen haben und reicht von verschiedenen Formen körperlicher Behinderung über Blindheit und Sehstörungen, Sprach- und Sprechstörungen, Taubheit und psychischer Behinderung bis zur geistigen Behinderung. Allen Personen gemeinsam ist, dass sie durch ihre Behinderung (bzw. Beeinträchtigung) am »vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten« (UN-BRK, Art.1) (4) gehindert sind. Diese Unterschiedlichkeit bringt mit sich, dass verschiedene Gruppen unterschiedliche Unterstützungsbedarfe haben.

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)

Das »Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen« (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) wurde 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet, im Jahr 2009 vom Deutschen Bundestag ratifiziert und ist im Mai 2009 in Kraft getreten. Sie ist seither gültiges Recht in Deutschland.

Die UN-BRK konkretisiert die allgemeinen Menschenrechte für die Situation von Menschen mit Behinderungen. Für die Umsetzung der UN-BRK gibt es sogenannte Aktionspläne, in denen der Bund, die Länder und einzelne Kommunen festlegen, wie innerhalb ihres Verantwortungsbereichs die UN-BRK umgesetzt werden soll. Dies bedeutet konkret: Dort wird festgelegt, was sie tun wollen, um die Rechte der Menschen mit Behinderungen zu sichern und zu stärken.

Das Land Baden-Württemberg hat 2015 einen ersten solchen Aktionsplan für den Zeitraum 2016-2021 beschlossen. Bereits damals wurde vereinbart, dass der Aktionsplan vor seiner Fortschreibung extern evaluiert werden soll. Bei dieser Evaluation waren Betroffene – also Menschen mit Behinderungen – und ihre Ver-

treter/innen beteiligt. Die Ergebnisse liegen seit April 2022 vor: »Die Evaluation zeigt, dass es beim LAP im Hinblick auf alle im Referenzrahmen benannten Anforderungen Entwicklungspotenzial gibt. Um dieses Potenzial zu erschließen, sollte der LAP unter Berücksichtigung der Handlungsempfehlungen weg von einer Sammlung bestehender Einzelaktivitäten hin zu einem Strategieinstrument entwickelt werden. (...) Der zukünftige Prozess zum LAP kann nur erfolgreich sein, wenn Partizipation ernst genommen und weiterentwickelt wird. Auch hier ist es sinnvoll, transparent und unter Einbeziehung der Betroffenen ein begleitendes Partizipationskonzept zu entwickeln, das die Ziele der Beteiligung festlegt, sie mit Ressourcen hinterlegt und als dynamischer Prozess konzipiert ist.« (5)

Der Auftrag

Für eine Fortschreibung des Landesaktionsplans ergibt sich daraus:

- Stärkere und durchgängige Beteiligung von Betroffenen (Empowerment)
- Fokussierung auf wesentliche Themen

Und weil es um einen Aktionsplan des Landes geht, müssen die Themen im Mittelpunkt stehen, für die das Land eine eigene Zuständigkeit hat. Dabei sollten vorhandene Probleme und Defizite (im Blick auf die Umsetzung der UN-BRK) benannt und Handlungsbedarfe aufgezeigt werden. Bestehende Pflichtaufgaben des Landes sollten nur thematisiert werden, wenn sie im Hinblick auf die Ziele der UN-BRK noch nicht ausreichen oder dort wo ihre Umsetzung als unbefriedigend eingeschätzt wird.

Mit der Konzeption und Durchführung des Beteiligungsprozesses (zur Fortschreibung des LAP) hat das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration des Landes die [Allianz für Beteiligung e.V.](#) (6) beauftragt.

Der Prozess

Bei dem Beteiligungsprozess wurden unterschiedlichen Gruppen von Menschen mit Behinderungen eingeladen.

Der Beteiligungs- bzw. Meinungsbildungsprozess selbst hat fünf Stufen:

- Formulieren der Themen, Probleme und Fragestellungen durch Menschen mit Behinderungen (in thematischen Arbeitsgruppen)
- Dialog über die formulierten Themen und Fragen mit Vertreter/innen der zuständigen Landesministerien sowie Zusammenfassung der Ergebnisse als Vorlage für den nächsten Schritt
- Kommentierung, Ergänzung und Diskussion auf dem Online-Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg
- Diskussion der Ergebnisse aus dem Online-Prozess durch Menschen mit Behinderungen und Vertreter/innen der zuständigen Landesministerien (in denselben thematischen Gruppen wie im zweiten Schritt). Dabei soweit möglich Konsensbildung und dann Zusammenfassung und Abstimmung der Ergebnisse
- Diskussion der Ergebnisse im Landes-Beirat und Übergabe an die Landesregierung als Grundlage für den fortzuschreibenden Landesaktionsplan.

Die Arbeitsgruppen

Die Arbeit in (kleinen) Gruppen ist zentrales Element in dieser Prozessarchitektur.

Laien fühlen sich im Dialog mit Vertreter/innen der Verwaltung oft benachteiligt und haben häufig das Gefühl, dass ihre Sicht der Dinge nicht ernst genommen wird und sie ihre Fragen nicht stellen können. Deshalb wurden in der ersten Phase (Formulierung der Themen, Probleme und Fragestellungen) keine Vertreter/innen der Verwaltung in die Gruppen eingeladen. So wurde möglich, dass die Teilnehmenden ihre Fragen und Forderungen formulieren können. Diese Fragen wurden dann durch die Moderation gebündelt und protokolliert und den Ministeriumsvertreter/innen zur Vorbereitung des Dialoges im zweiten Schritt übergeben. So konnten die am Prozess beteiligten Menschen mit Behinderungen gewissermaßen die Tagesordnung bestimmen.

Die Gruppen wurden bewusst klein gehalten, um den Teilnehmenden tatsächlich ausreichend Raum für die Formulierung ihrer Anliegen zu geben. Konzeptionell steht dabei die Idee der Fokusgruppen »Pate«: »Die Fokusgruppe ist eine Methode der Sozialforschung. Sie wird verwendet, um möglichst viele verschiedene Meinungen zu einem Thema zu erfahren. Eine kleine Gruppe diskutiert dafür ein bestimmtes Thema und wird dabei von einem Moderator/ einer Moderatorin geleitet (...) Die Ergebnisse einer Fokusgruppe können (...) zeigen, welche Ansichten es zu einem Thema gibt, das bedeutet aber nicht, dass alle anderen Menschen in der Gesellschaft auch so denken.« (7) Dabei ist es Ziel der Fokusgruppen »einerseits, etwas über die Sichtweisen, Bedürfnisse, Probleme und Ängste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (z. B. in Bezug auf ihren Stadtteil) zu erfahren. Andererseits werden die Befragten nach ihren eigenen Lösungsideen gefragt. (...) Fachkundig moderierte Fokusgruppengespräche sind ein bewährtes Element der Sozialforschung und können für Belange der Bürgerbeteiligung, vor allem bei nicht-beteiligten Sozialgruppen oder Milieus gut angewendet werden.« (8)

Die Ergebnisse der Fokusgruppen wurden protokolliert, mit den Beteiligten abgestimmt und als Vorlage für die zweite Sitzung der Gruppen den Vertreter/innen der zuständigen Ministerien übergeben. Dieser zweite Schritt wird als Dialogphase bezeichnet, weil es hier um eine Verständigung über die Sichtweisen und eine genauere Klärung der zu bearbeitenden Themen und Fragen geht. Letzteres ist schon deswegen wichtig, weil nicht vorausgesetzt werden kann, dass die Teilnehmenden der Arbeitsgruppen immer die genauen Zuständigkeiten kennen und wissen, wo es möglicherweise übergeordnete und/oder bereits bestehende Gesetze und Regelungen gibt. Dies gilt beispielsweise für den Bereich Arbeit, in dem sowohl der Bund als auch die Tarifpartner entscheidende Akteure sind. Es gilt auch für den Bereich Schule, in dem das Land zwar Zuständigkeit hat, aber gerade was die Baulichkeiten angeht auf die Kommunen als Schulträger angewiesen ist und den Bereich Gesundheit, wo neben dem Land sowohl der Bund als auch die Sozialversicherungsträger entscheidend sind.

Auch die Ergebnisse dieses Schrittes wurden sorgfältig protokolliert und mit den Beteiligten abgestimmt. Daraus wurden die Ergebnisprotokolle erstellt, die auf dem Beteiligungsportal des Landes (9) zur Kommentierung freigegeben wurden (u.a. wurden dabei Doppelungen und Wiederholungen bearbeitet). Im Ergebnis wurden – via Beteiligungsportal – sieben Protokolle zur Online-Komentierung freigegeben.

- Übergreifende Themen (Grundsätze)
- Wohnen und Arbeit
- Gesundheit
- Bildung und Kultur
- Mobilität
- Gesellschaftliche Teilhabe und Empowerment
- Stärkung und Sicherheit von Kindern und Frauen

Die Online-Kommentierung wurde – im Vergleich zur Erfahrung mit anderen Themen – rege genutzt. (10)

Nach Abschluss der sechswöchigen Kommentierungsphase werden auch diese Ergebnisse zusammengefasst und im Anschluss den Ministerien zur Vorbereitung des nächsten Schrittes (Konsensphase) zur Verfügung gestellt. Hier wird es darum gehen, in möglichst vielen Punkten einen Konsens zu formulieren. Dahinter steht die Überzeugung, dass solche Prozesse dann erfolgreich sind, wenn es dabei gelingt, Wege zu finden, die für alle Seiten gangbar sind: für unterschiedliche Gruppen von Betroffenen, für die Verwaltung und für die Politik. Prozesse müssen deshalb so angelegt werden, dass inhaltliche Auseinandersetzung und Kompromissbildung im Prozess erfolgen. Gleichzeitig gilt: Wo bei allem Bemühen kein Konsens möglich ist, soll dies festgestellt und auch festgehalten werden (Konsens über Dissens).

Erschwert wird dies, weil in vielen Handlungsfeldern das Land keine bzw. keine alleinige Zuständigkeit hat (s.o.), eine Adressierung von Forderungen an »das Land« mithin nicht einfach ist.

Die Moderation

Moderator/innen nehmen »aufgrund ihrer Leitungs-, Thematisierungs- und auch Strukturierungsfunktion eine zentrale Rolle im Prozessverlauf ein...« Sie dürfen nicht interessengeleitet agieren oder Vorteile aus Verlauf und Ergebnis eines Verfahrens erlangen wollen; ihre Unabhängigkeit muss von allen Beteiligten eingefordert, aber zugleich auch akzeptiert werden.« (11) Dies gilt grundsätzlich - und in einem solch komplexen Prozess wie dem hier beschriebenen ganz besonders.

Die Moderation hat darüber hinaus auch eine Gastgeberfunktion: ihm kommt es zu, die Workshop-Situationen so zu gestalten, dass sich die Teilnehmenden wohl fühlen und sich uneingeschränkt am Gespräch beteiligen können. Dazu müssen die notwendigen (technischen) Hilfsmittel organisiert, der (physische) Zugang und die Barrierefreiheit des verwendeten Materials sowie des Veranstaltungsortes sichergestellt und bei den Workshops auf eine gut verständliche Sprache geachtet werden – um einige wichtige Anforderungen zu nennen.

Eine große Verantwortung kommt der Moderation schließlich bei der Protokollierung und vor allem beim Erstellen der Zusammenfassungen (für die jeweils folgenden Schritte) zu. Um zu vermeiden, dass einzelne »Personen oder Standpunkte« bevorzugt werden, wurden alle schriftlichen Unterlagen zunächst innerhalb des dreiköpfigen Moderationsteams, danach in der Steuergruppe abgestimmt und anschließend den Teilnehmenden (also immer denen, die tatsächlich an den Workshops dabei waren) zur Freigabe vorgelegt. Erst danach wurden (und werden) die verschriftlichten Ergebnisse weitergegeben.

Über ein eigens dafür eingerichtetes Portal werden alle freigegebenen Dokumente allen am Prozess Beteiligten über den gesamten Prozesszeitraum zugänglich gemacht – auch für die Teilnehmenden aus anderen Arbeitsgruppen. Dies fördert Transparenz im Prozess.

Die Learnings

Auch wenn der Prozess noch nicht abgeschlossen ist, lassen sich doch bereits jetzt erste Erkenntnisse formulieren:

Zu Beginn des Prozesses war ein erhebliches Maß an Misstrauen (gegenüber dem Verfahren, v.a. aber gegenüber der Landesverwaltung) spürbar. Weil aber für das Gelingen eines Konsensprozesses gegenseitiges Vertrauen entscheidend ist, musste dieses Vertrauen von der Moderation erst aufgebaut werden. Vertrauen wird dabei als ein Konzept der Situationswahrnehmung verstanden: »In anderen Worten: Wie viel Vertrauen man grundlegend hat, bestimmt die Sicht, mit der man die Welt wahrnimmt und gleicht einer

Erwartungshaltung.« (12) Einfacher ausgedrückt: Vertrauen fördert die Erwartung, dass das Handeln des Gegenüber meine Interessen berücksichtigt. Und umgekehrt: Ohne Vertrauen werden Situationen und Handlungsweisen tendenziell als gegen meine Interessen gerichtet interpretiert.

Das bedeutet, dass es zu Beginn des Prozesses auch um Vertrauensaufbau gehen musste. Die oben beschriebene Gastgeberhaltung, die kleinen Gruppen, die Abwesenheit der Ministeriumsvertreter/innen im ersten Prozessschritt und die kleinen Gruppen waren dafür wichtig. Vor allem die kleinen Gruppen, die ein Eingehen aufeinander möglich machen, sind Elemente, die erfolgreich dazu beigetragen haben, Vertrauen in ein positives Ergebnis zu schaffen – oder anders ausgedrückt: die Erwartung, dass das eigene Engagement zu einem positiven Ergebnis beitragen würde, zu stärken.

Der Rückgriff auf das Konzept der Fokusgruppen hat sich nicht nur in dieser Hinsicht bewährt: Wie erwartet konnten so die »Sichtweisen, Bedürfnisse, Probleme und Ängste der Teilnehmenden« erfahren werden.

Aus der oben beschriebenen »Mehrfachzuständigkeit« ergibt sich die Anforderung, immer danach zu suchen, ob und welche Handlungsmöglichkeiten für das Land bestehen und sich nicht mit dem Verweis auf die Verantwortung anderer zu begnügen. Dies bedeutet für die Moderation zunächst, immer auch danach zu fragen und sich dazu vorab so mit dem Thema zu beschäftigen, dass ein solches Nachfragen – inhaltlich begründet – möglich ist. Der Moderation kommt aber auch die Aufgabe zu, Impulse für kooperative Ansätze einzubringen – also danach zu fragen, ob es Möglichkeiten gibt, alle Akteure an einen Tisch zu bekommen, um kooperative Lösungen im Sinne abgesprochenen Handelns bei unterschiedlicher Zuständigkeit anzugehen.

Die Fokussierung auf bestehende Defizite und Handlungsbedarfe hat – obwohl politisch gewollt – auch eine Kehrseite: Im Rahmen des ersten LAP konnten durchaus auch Verbesserungen erreicht werden. Diese Fortschritte und die damit verbundenen Anstrengungen der entsprechenden Fachreferate wurden kaum thematisiert und damit auch nicht (ausreichend) wertgeschätzt.

Bewährt hat sich, vor der Formulierung von Ergebnissen einen »Dialogschritt« zu gehen: Damit war es möglich, dass im Kontakt mit Vertreter/innen der Ministerien die von den Menschen mit Behinderungen formulierten Fragen und Notwendigkeiten präzisiert und die Zuständigkeiten des Landes herausgearbeitet werden konnten. Auch dieser Schritt wirkte vertrauensfördernd.

Die erfreulich große Resonanz auf dem Beteiligungsportal präzisiert und ergänzt die Ergebnisse und stärkt die Legitimation der Ergebnisse.

Last but not least: Deutlich wird, dass viele der Forderungen nicht nur für Menschen mit (amtlich festgestellter) Behinderung zutreffen, sondern auch für andere, vor allem für Ältere, von Bedeutung sind.

Die Perspektive

Der Beteiligungsprozess sollte thematisieren, wo die Ziele der UN-BRK (soweit das Land dafür Zuständigkeiten hat) noch nicht oder bislang unbefriedigend erreicht sind. In diesem Sinn wurden Punkte benannt – weitgehend aus der Sicht der Menschen mit Behinderung. Ein Landesaktionsplan muss allerdings Anleitung für das (künftige) Handeln des Landes sein. Im vierten Schritt wird es deshalb darum gehen müssen, herauszufinden, ob und wie das Land die Forderungen aufnimmt. Dabei muss nicht nur geklärt werden, welche Kompetenzen das Land jeweils hat, sondern auch um die Abwägung mit konkurrierenden Politikbereichen. Das hat fachliche Dimensionen, immer aber auch finanzielle. Zugespitzt formuliert wird es in vielen Bereichen also um die Frage gehen, ob Inklusion politisch so wichtig ist, dass knappe Mittel dafür eingesetzt werden.

Und es muss geklärt werden, wie mit den im Rahmen der Beteiligung benannten Themen umgegangen wird bzw. diese weiter transportiert werden, die nicht in originärer Zuständigkeit des Landes liegen.

Anmerkungen

- (1) 3. Teilhabebericht der Bundesregierung, online verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/dritter-teilhabeonline-verfuegbar-unter-bericht-der-bundesregierung-ueber-die-lebenslagen-von-menschen-mit-beeintraechtigungen-gesamtbericht--1905142>, S.36
- (2) Ebd., S.35
- (3) Bundesamt 7,8 Millionen (Quote 9,4) – über 64-jährige: 24,7 %, online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Behinderte-Menschen/_inhalt.html
- (4) UN-BRK, Art 1, online verfügbar unter: <https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/AS/rechtliches/un-brk/un-brk.html>
- (5) Abschlussbericht der Prognos AG, S. 102, online verfügbar unter: https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Menschen_mit_Behinderungen/Abchlussbericht_Prognos_1a-Zugang_Evaluation_LAP-BW_bf.pdf
- (6) <https://allianz-fuer-beteiligung.de/>
- (7) Bildungs- und Forschungsinstitut zum selbstbestimmten Leben Behinderter, online verfügbar unter: <https://www.bifos.de/forschungsmethoden-erklaert/fokusgruppe/>
- (8) Wegweiser Breite Bürgerbeteiligung, S. 22f, online verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wegweiser-breite-buergerbeteiligung/>
- (9) »Das Beteiligungsportal ist eine echte baden-württembergische Besonderheit - und ein spannendes und zukunftsweisendes Demokratiemodell, mit dem wir das Wissen und die Kreativität der Menschen im Land für unsere Politik nutzen wollen.« Selbstbeschreibung - <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite>
- (10) Insgesamt: 1214 Kommentare und 2267 Bewertungen (Stand bei Schließung des Portals am 14.01.23)
- (11) Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, S. 129, online verfügbar unter: <https://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung/>
- (12) Psychologie-Magazin, online verfügbar unter: <https://www.psychomag.de/11560/bedeutung-vertrauen-psychologisch/>

Autoren

Wolfgang Klenk ist Pädagoge mit den Studienschwerpunkten Sozialarbeit und Erwachsenenbildung. Seit seinem altersbedingten Ausscheiden aus der Geschäftsleitung der Breuninger Stiftung weiterhin freiberufliche Tätigkeit als Moderator und Berater. Wolfgang Klenk ist seit 2012 ehrenamtlicher Vorsitzender der Allianz für Beteiligung e.V. (www.allianz-fuer-beteiligung.de).

Hannes Schuster ist Projektleiter des Förderprogramms »Nachbarschaftsgespräche« und zuständig für das Querschnittsthema der Breiten Beteiligung bei der Allianz für Beteiligung. Im Rahmen dieser Tätigkeit widmet er sich auch dem Beteiligungsprozess zur Fortschreibung des Landesaktionsplans. Die Themen Bürgerbeteiligung und Bürgerschaftliches Engagement beschäftigten ihn auch bereits bei vorangegangenen Tätigkeiten für den Deutschen Caritasverband und die Stadt Lörrach.

Atacan Gounaris ist Masterstudent im Studiengang »Planung und Partizipation« an der Universität Stuttgart. Seit Juni 2022 ist er als Werkstudent in der Allianz für Beteiligung tätig. Atacan Gounaris gehört zum Projektteam für den Beteiligungsprozess zur Fortschreibung des Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Baden-Württemberg.

Gemeinsam bilden Wolfgang Klenk, Hannes Schuster und Atacan Gounaris das Moderationsteam für den Beteiligungsprozess zur LAP-Fortschreibung.

Kontakt

Allianz für Beteiligung e. V.
Augustenstraße 15
70178 Stuttgart
E-Mail: info@afb-bw.de
Tel.: 0711 34 22 56 00

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Am Kurpark 6 | 53177 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de