

Der Beteiligungsprozess zum Landes-Aktionsplan zur UN-BRK

Zweiter Teil des Werkstattberichts: Erfahrungen und Einschätzungen

Die Grundlagen für die Fortschreibung des Landes-Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) wurden in einem umfassenden Beteiligungsprozess erarbeitet. Darüber wurde bereits umfassend berichtet¹. Im Folgenden werden – nach einer kurzen Darstellung des Prozesses – Erfahrungen und Folgerungen genauer beschrieben und abschließend versucht, die Frage zu beantworten, inwieweit der Prozess erfolgreich war.

Der Beteiligungsprozess

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) wurde 2009 von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert. Seither ist sie auch in Deutschland geltendes Recht. In der Folge sind Bund, Land und Kommunen verpflichtet, die Vorgaben der Konvention umzusetzen. Dies geschieht im Rahmen von Aktionsplänen – konkret: Das Land Baden-Württemberg hat 2015 einen ersten Landes-Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenkonvention für die Jahre von 2016-2021 vorgelegt. Dieser Landesaktionsplan (kurz: LAP) wurde 2022 von einem externen, unabhängigen Forschungsinstitut evaluiert. Zentrale Ergebnisse der Evaluation waren: „(...), 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. (...)

¹ Klenk/ Schuster/ Gounaris (2023): Werkstattbericht (Teil I): Der Beteiligungsprozess zur Fortschreibung des Landesaktionsplans zur UN-Behindertenrechtskonvention, online verfügbar unter: https://allianz-fuer-beteiligung.de/wp-content/uploads/2023/01/20230126_Werkstattbericht_AfB.pdf

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“.²

Vor diesem Hintergrund hat das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration des Landes Baden-Württemberg (kurz: Sozialministerium) die Allianz für Beteiligung e.V. mit der Planung und Umsetzung eines Beteiligungsprozesses zur Fortschreibung des Landesaktionsplans beauftragt. Dieser Beteiligungsprozess fand zwischen Juni 2022 und September 2023 statt und war darauf ausgerichtet, eine inhaltliche Auseinandersetzung und Kompromissbildung zu den einzelnen Themen zu ermöglichen. Dabei sollten die aus Sicht der Menschen mit Behinderungen offenen Fragen und Defizite bei der Umsetzung der UN-Konvention im Mittelpunkt stehen und unter externer Moderation die Akzeptanz der Ergebnisse gefördert und das Vertrauen zwischen Beteiligten und der Verwaltung gestärkt werden.

Die Allianz für Beteiligung hat zur Umsetzung ein Prozessteam gebildet, das verantwortlich für die konzeptionelle Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses war. Dazu gehörte auch die Entwicklung von Methoden, Abläufen und die Bereitstellung von Ressourcen für eine effektive Beteiligung und das gesamte Teilnehmer*innen-Management und die Moderation des Prozesses.

Neben den genannten Zielen gab es für die Ausgestaltung des Prozesses zwei wesentliche Prämissen:

- 1)** Menschen mit Behinderungen sollten an allen Prozessschritten maßgeblich beteiligt sein.
- 2)** Der gesamte Prozess sollte für alle Beteiligten transparent und alle Dokumente einsehbar sein.

² Abschlussbericht der Prognos AG, S. 102, online verfügbar unter: https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/msm/intern/downloads/Downloads_Menschen_mit_Behinderungen/Abschlussbericht_Prognos_1a-Zugang_Evaluation_LAP-BW_bf.pdf

Auf dieser Grundlage hat die Allianz für Beteiligung ein fünfstufiges Prozesskonzept entwickelt:

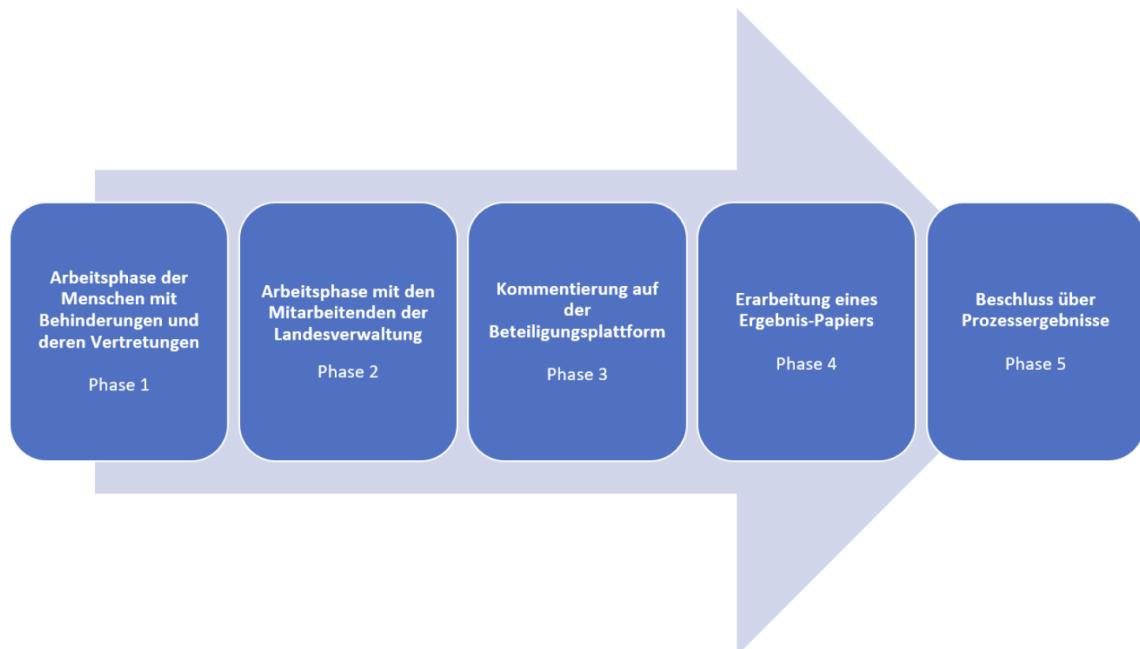


Abbildung 1: Darstellung des 5-Stufen-Prozesses

Bildquelle: Darstellung AfB e.V.

Phase 1: Formulierung von Anforderungen und Problemstellungen durch Vertreter*innen der Betroffenen

In der ersten Phase des Beteiligungsprozesses formulierten Vertreter*innen der betroffenen Gruppen aktiv Anforderungen und Problemstellungen. Um die Sichtweise der Menschen mit Behinderungen zu stärken, waren in diesem Prozessschritt die Vertreter*innen der Fachministerien noch nicht beteiligt.

Phase 2: Diskussion mit Vertreter*innen der fachlich zuständigen Ministerien

Die in der ersten Phase erarbeiteten Anforderungen und Problemstellungen wurden in der zweiten Phase mit Vertreter*innen der fachlich zuständigen Ministerien intensiv diskutiert. Dies ermöglichte einen Austausch zwischen den Betroffenen und den Expert*innen auf Seiten der Ministerien und in vielen Punkten eine Präzisierung der Fragestellungen. In diesem Zusammenhang wurde auch herausgearbeitet, wo eigene Zuständigkeiten des Landes gegeben sind bzw. wo die Zuständigkeiten bei Bund, Kommunen oder Organen der Selbstverwaltung (z.B. Krankenkassen) liegen.

Phase 3: Veröffentlichung der Zwischenergebnisse auf dem Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg und Freigabe zur Kommentierung

Die erzielten Zwischenergebnisse wurden auf dem Beteiligungsportal des Landes³ veröffentlicht und knapp zwei Monate zur Kommentierung freigegeben.

³ Beteiligungsportal Baden-Württemberg, online verfügbar unter: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite>

Phase 4: Diskussion der Stellungnahmen der Vertreter*innen der Ministerien mit Vertreter*innen der beteiligten Menschen mit Behinderungen

Die Kommentare aus dem Beteiligungsportal wurden mit den bis dahin vorliegenden Ergebnissen des Prozesses zusammengefasst und nochmals mit den Vertreter*innen der Ministerien diskutiert. Mit Blick auf die Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten des Landes wurde dabei versucht soweit möglich zu gemeinsamen Positionen zu kommen. Die Ergebnisse wurden erneut gebündelt und als Abschlussdokument dem Ministerium und dem Landes-Beirat für die Belange von Menschen mit Behinderungen (kurz: Landes-Beirat) übergeben.

Phase 5: Diskussion und Verabschiedung der Ergebnisse im Landes-Beirat

Das Abschlussdokument wurde im Landes-Beirat diskutiert. Auf dieser Basis verfasste der Landes-Beirat eine Stellungnahme, in der die aus Sicht des Landes-Beirats bestehenden Prioritäten betont wurden. Ein zentraler Punkt ist dabei, die Forderung nach einem kontinuierlichen Evaluations- und Anpassungsprozess bei der Umsetzung des LAP. Damit wird die in der Evaluation erhobene Forderung den Landes Aktionsplan zu einem Strategieinstrument weiterzuentwickeln, aufgegriffen.

Die Stellungnahme wurde durch die Beauftragte des Landes für Menschen mit Behinderungen (kurz: Landes-Beauftragte) dem Land übergeben und fand als Anhang Eingang in den LAP.

Mit Ende Oktober 2024 abgeschlossen: Fortschreibung des Landesaktionsplans 2.0

Durch das zuständige Fachreferat im Sozialministerium wurde der neue LAP erarbeitet, mit den Ressorts abgestimmt und dann durch den Minister für Soziales, Gesundheit und Integration in den Ministerrat eingebracht. Das Kabinett hat den Landesaktionsplan 2.0⁴ am 22. Oktober 2024 beschlossen.

Prozessgestaltung

Transparenz

Beteiligungsprozesse brauchen Transparenz, damit die einzelnen Projektschritte nachvollziehbar, also auch kritisierbar sind.

Dazu wurden Protokolle der einzelnen (Arbeitsgruppen)sitzungen immer zuerst den Teilnehmer*innen der Sitzungen vorgelegt und nach deren Freigabe allen anderen Prozessbeteiligten auf einem eigens dafür eingerichteten Portal im Internet zur Verfügung gestellt. Dort wurden alle freigegebenen Protokolle hinterlegt. So wurde ermöglicht, dass Teilnehmende nicht nur Zugang zu den Ergebnissen ihrer eigenen Gruppen, sondern auch zu den Ergebnissen der anderen Gruppen hatten.

⁴ Zweiter Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Baden-Württemberg, online verfügbar unter: https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Aktionsplan_UN-BRK_2024_barrierefrei.pdf

Die Zwischenergebnisse wurden auf dem Beteiligungsportal des Landes veröffentlicht und zur Kommentierung freigegeben. Für diese Kommentierung wurde aktiv geworben, mit dem Ergebnis einer überdurchschnittlich hohen Beteiligung⁵.

Selbstverständlich mussten alle Materialien gut verständlich sein. So wurden zum Beispiel alle Protokolle der AG-Sitzungen in Leichte Sprache übersetzt.

Auswahl und Einladung der Beteiligten

Bei der Organisation eines Beteiligungsprozesses auf Landesebene stellt sich zunächst die Frage nach der Auswahl der zu beteiligenden Personen. Weil eine Beteiligung aller (in diesem Fall von Menschen mit Behinderungen) schon zahlenmäßig nicht möglich ist, sind zwei Varianten denkbar: eine sozusagen anwaltliche Vertretung oder eine Vertretung in Form von Repräsentant*innen. In beiden Fällen ist die Frage, wie und durch wen die Auswahl erfolgt: wer wählt die „Anwält*innen“ aus bzw. wie sind die Repräsentant*innen legitimiert. Im konkreten Fall – bei dem es um Menschen mit Behinderungen ging – gibt es ein zweites wichtiges Kriterium: wie wird sichergestellt, dass die Perspektiven, die sich aus den sehr verschiedenen Formen von Behinderungen ergeben, angemessen vertreten sind?

Die Auswahl der Teilnehmenden hat selbstredend einen großen Einfluss darauf, welche Fragestellungen thematisiert werden. Dabei ist es immer der Versuch, allgemeine Prinzipien auf konkretes Handeln anzuwenden. Bevor Entscheidungen getroffen bzw. die Weichen gestellt werden, ist es unbedingt notwendig, mögliche Alternativen zu prüfen. Wichtig erscheint zudem, das Auswahlverfahren möglichst transparent – und dort, wo möglich – zusammen mit legitimierten Vertretungen vorzunehmen.

Für den dargestellten Prozess wurden dafür folgende Entscheidungen getroffen: Menschen mit verschiedenen Arten von Behinderungen, Vertreter*innen von Selbsthilfeorganisationen, Fachexpert*innen, sowie relevante Interessensgruppen wurden mit Hilfe der Landes-Beauftragten identifiziert. Die Bedürfnisse dieser Gruppen wurden sorgfältig analysiert, um sicherzustellen, dass ihre Perspektiven angemessen berücksichtigt werden können.

In Abstimmung mit der Landes-Beauftragten und dem Landes-Beirat wurden dann die Teilnehmer*innen für die Arbeitsgruppen eingeladen. Bei der Einladung wurde sorgfältig darauf geachtet, dass – über alle Arbeitsgruppen hinweg – die sich aus den unterschiedlichen Formen der Behinderungen ergebenden Perspektiven einbezogen wurden.

Konzept der Fokusgruppen

Bei der Konzeption des Beteiligungsprozesses bzw. der einzelnen Workshopformate wurde auf das Konzept der Fokusgruppen zurückgegriffen. Fokusgruppen werden in der Sozial- und der Marktforschung genutzt, um qualitative Ergebnisse zu ermöglichen. Sie erlauben eine vertiefte Auseinandersetzung mit spezifischen Themen und sind grundsätzlich relativ klein, um den Teilnehmer*innen tatsächlich ausreichend Raum für die Formulierung ihrer Anliegen zu geben.

⁵ Insgesamt: 1214 Kommentare und 2267 Bewertungen (Stand bei Schließung des Portals am 14.01.23)

Themenbezogene Arbeitsgruppen

Gebildet wurden insgesamt sechs themenbezogene Arbeitsgruppen. Die Themenstellung orientierte sich dabei einerseits an den Inhalten der UN-BRK, andererseits an den Zuständigkeiten innerhalb der Landesverwaltung. Dies wurde gemeinsam mit dem Auftraggeber entschieden.

Unter Berücksichtigung dieser drei Dimensionen (Auswahl der Teilnehmenden, kleine Gruppen und Themenbezug) wurden dann themenbezogene Workshops in den oben beschriebenen Schritten durchgeführt.

Erst im vierten Schritt wurde entschieden, einige Themen grundsätzlicher Art (die in nahezu allen Gruppen angesprochen wurden) sozusagen „vor die Klammer zu ziehen“ und den themenbezogenen Ergebnissen im finalen Bericht voranzustellen. Diese Grundsatzthemen wurden dann im Landes-Beirat diskutiert.

Alle Arbeitsgruppen tagten grundsätzlich in Präsenz. Der direkte persönliche Austausch in Arbeitsgruppensitzungen bildete damit den zentralen Bestandteil des Beteiligungsprozesses. Hier hatten die Teilnehmer*innen die Gelegenheit, sich *face-to-face* zu engagieren, Ideen zu teilen und aufeinander zu reagieren. Diese persönlichen Treffen förderten den persönlichen Dialog und schufen eine Atmosphäre des direkten Austauschs, die die konstruktive Mitarbeit aller Teilnehmenden zusätzlich unterstützte.

Die ersten Sitzungen der gebildeten Arbeitsgruppe fanden ohne Vertreter*innen der Ministerien statt. Damit waren die Vertreter*innen der Menschen mit Behinderungen sozusagen unter sich und konnten die aus ihrer Sicht bestehenden Probleme und Defizite bei der Umsetzung der UN-BRK in Baden-Württemberg thematisieren. So wurde ermöglicht, dass sie die Themen für den Prozess setzen konnten. Dadurch wurde die Partizipation von Menschen mit Behinderungen gestärkt und so sichergestellt, dass ihre Themen im Mittelpunkt des Prozesses standen und tatsächlich bearbeitet wurden.

Mit diesem Vorgehen ergaben sich dann zwei Problemstellungen, mit denen (im Wesentlichen) die Moderation konfrontiert war: Durch die starke Fokussierung auf bestehende Defizite und Handlungsbedarfe wurde nicht sichtbar, dass im Rahmen des ersten LAP durchaus Verbesserungen erreicht wurden. Diese Fortschritte und die damit verbundenen Anstrengungen der entsprechenden Fachreferate wurden kaum thematisiert und damit auch nicht (ausreichend) wertgeschätzt.

Und: Auf Seiten der Menschen mit Behinderungen entstand teilweise die Erwartung, Ergebnisse aus dem Prozess würden unmittelbar in den neuen LAP übernommen.

Für die Moderation bedeutete dies, immer wieder das Verfahren zu verdeutlichen, Zuständigkeiten zu erklären und um Verständnis für die komplexen Entscheidungsverfahren innerhalb der Landesverwaltung und für das „Primat der (Landes-)Politik“ zu werben. Eine besondere Schwierigkeit ergab sich dabei immer dann, wenn es um Regelungen ging, die zwar existieren, jedoch entweder nicht ausreichend bekannt sind oder nicht konsequent durchgesetzt werden. Dieses Handlungsdefizit wird von Menschen mit Behinderungen oft als hoch problematisch erlebt, während die Verwaltung auf das Vorhandensein von bestehenden Regeln verweisen kann und deshalb keinen Handlungsbedarf sieht. Auch hier war die Moderation als Vermittlung gefragt.

Projektteam und Moderation

„Eine gute Moderatorin und ein guter Moderator müssen zum einen über Thema, Anlass, Entstehungsgeschichte, Kontext und etwaige Konfliktlagen des betreffenden Verfahrens (...) informiert sein. Darüber hinaus müssen sie ihr methodisches Handwerkszeug beherrschen, also sich an klar kommunizierten Regeln orientieren, keine Personen oder Standpunkte bevorzugen, gegebenenfalls selbstbewusst intervenieren, sich aber bei Bedarf auch zurückziehen, stockende Diskussionen dynamisieren, Zwischenstände präsentieren, Konflikte darstellen sowie ihre eigene Position und Haltung einer professionellen Selbstreflexion unterziehen.“⁶

Ausgehend von dieser grundsätzlichen Aufgabenbestimmung stand die Moderation in diesem über ein Jahr dauernden Prozess vor spezifischen Herausforderungen:

Die Teilnehmenden hatten sehr unterschiedliche Vorkenntnisse. Dies gilt vor allem im Hinblick auf den Unterschied zwischen Ministeriumsvertreter*innen und den Vertreter*innen der Menschen mit Behinderungen. Das ergibt sich schon allein daraus, dass die Ministeriumsvertreter*innen in aller Regel über sehr differenzierte Kenntnisse der bestehenden rechtlichen Regelungen und der differenzierten Zuständigkeitsverteilung zwischen den staatlichen Ebenen (Bund – Land – Kommunen) verfügen. Zusätzlich kennen sie die, zum Teil hoch komplexen Verwaltungsabläufe und die für die politische Willensbildung typischen Abläufe aus ihrem Tagesgeschäft. Dies alles kann und konnte bei den am Prozess beteiligten Vertreter*innen der Menschen mit Behinderungen nicht vorausgesetzt werden. Deshalb musste die Moderation häufig auch erklärend agieren und manchmal auch um Verständnis dafür werben, dass die anwesenden Vertreter*innen des Landes zwar grundsätzlich mit den aufgeworfenen Fragen befasst sind, aber teilweise trotzdem keinen Handlungsspielraum haben, weil beispielweise die Zuständigkeit auf Bundesebene liegt. Ein Beispiel dafür war das Thema der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen. Hier liegt die Zuständigkeit auf Bundesebene und das Land könnte – den politischen Willen vorausgesetzt – nur über den Bundesrat und zusammen mit anderen Ländern Veränderungen auf Bundesebene anstoßen.

Zur Aufgabe der Moderation gehörte es dann, diesen Zusammenhang zu erklären und auf beiden Seiten um Verständnis für die jeweils andere Position zu werben: bei den Ministeriumsvertreter*innen dafür, dass Menschen mit Behinderungen zu Recht aus ihrer Sicht als Betroffene argumentieren, bei den Menschen mit Behinderungen dafür, dass in solchen Fällen das Nicht-Handeln-Können kein Nicht-Akzeptieren und Nicht-Verstehen bedeutet. Moderation muss in solchen Fällen sowohl informieren als auch Empathie fördern.

Herausforderungen

Bei der Konzeption des Prozesses war (stillschweigend) davon ausgegangen worden, dass die gebildeten Themen-Arbeitsgruppen über die gesamte Zeit dieselbe Zusammensetzung haben würden. Diese Vorstellung erwies sich insofern als nicht ganz zutreffend, als sich sowohl auf Seiten der Menschen mit Behinderungen als auch auf Seiten der Ministeriumsvertreter*innen

⁶ Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung, S. 129, online verfügbar unter:
<https://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung/>

Veränderungen ergaben: die Ursachen dafür waren vielfältig und im Einzelfall nachvollziehbar (z.B. Krankheit und/oder dienstliche Verhinderung oder Stellen- bzw. Zuständigkeitswechsel). Die dem Konzept zugrunde liegende Idee, dass bei der Arbeit der Gruppen jeweils direkt an die Ergebnisse der jeweils vorherigen Sitzung angeschlossen werden könnte, erwies sich deshalb als kritisch. Die sich daraus ergebenden Lücken mussten durch die Moderation (Erklären und Verständnis wecken) bzw. durch sorgfältige Dokumentation und ein gutes Informationsmanagement des Projektteams ausgeglichen werden.

Eine weitere Herausforderung lässt sich mit dem Begriff der Rhythmisierung beschreiben: Dabei geht es um den Umgang mit Zeit, Tempo und Geduld. Umgang mit Zeit bedeutet immer auch: die unterschiedlichen Tempi der Teilnehmenden zu akzeptieren und zuzulassen und dabei trotz aller Geduld (und dem Werben dafür, allen „ihre“ Zeit zu lassen) zielorientiert zu arbeiten und „rechzeitig fertig zu werden“. Angesichts sehr heterogener Gruppen von Teilnehmenden war dies nicht immer einfach.

Moderation und Projektteam waren für die Gesamtorganisation des Beteiligungsprozesses zuständig. Dazu gehörte die technische Organisation, die Schaffung eines Klimas, das den Dialog ermöglicht und unterstützt. Und Moderation und Projektteam waren bei allen Veranstaltungen dabei und hatten auf diese Weise den kompletten Überblick über den Prozess. Dies war wichtig und notwendig, da dies dem Auftraggeber nicht über den kompletten Prozess hinweg (z.B. aufgrund von Terminkollisionen) möglich war.

Barrierefreie Zugänge

Die Schaffung barrierefreier Zugänge sowohl in physischen als auch digitalen Räumen ist unerlässlich, um die Teilnahme von Menschen mit unterschiedlichen Arten von Behinderungen zu gewährleisten. Dies schließt die Auswahl von barrierefreien Veranstaltungsorten, die Nutzung leicht verständlicher Sprache sowie die Bereitstellung geeigneter Hilfsmittel und Unterstützung durch Assistenz für Menschen mit unterschiedlichen Bedürfnissen ein. Um den damit verbundenen Aufwand leisten zu können, müssen sowohl die finanziellen als auch die personellen Ressourcen vorhanden sein. Im konkreten Fall hat das auftraggebende Ministerium dafür ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt.

Gastgeberrolle

Projektteam und Moderation haben darüber hinaus auch eine Gastgeberfunktion: ihnen kommt es zu, die Workshop-Situationen so zu gestalten, dass sich die Teilnehmer*innen wohl fühlen und sich uneingeschränkt am Gespräch beteiligen können. Dazu gehört, die notwendigen (technischen) Hilfsmittel zu organisieren, den (physischen) Zugang zu und die Barrierefreiheit des verwendeten Materials sowie des Veranstaltungsortes sicherzustellen und bei den Workshops auf eine gut verständliche Sprache zu achten, um nur einige wichtige Anforderungen zu nennen.⁷

Gastgeberschaft bedeutet insgesamt: Den Teilnehmenden das Gefühl zu geben, willkommen zu sein, sie mit ihren Besonderheiten wahrzunehmen und sie und ihre Anliegen ernst zu nehmen. Letzteres ist für gelingende Beteiligungsprozesse entscheidend.

Aus Sicht der Teilnehmenden waren deshalb Moderation und Projektteam zentrale Ansprechpersonen über den gesamten Beteiligungsprozess hinweg. An sie wurden alle Themen

⁷ Vgl. Klenk/ Schuster/ Gounaris (2023): Werkstattbericht (Teil I)

adressiert – sowohl organisatorische wie auch fachliche. Und von ihnen wurden Antworten und Lösungen erwartet.

Erfahrungen und Einschätzungen

Fokusgruppen sind (immer) relativ kleine Gruppen. Bei der Planung des Prozesses war von einer Gruppengröße von 10 – 15 Personen (einschließlich der Vertreter*innen der Fachministerien) ausgegangen worden. Das bedeutete, dass in jeder Gruppe 5-8 Menschen mit Behinderungen teilgenommen hätten. Damit schien die oben genannte Anforderung, alle wichtigen Perspektiven einzubeziehen, gesichert zu sein. Bedingt durch Krankheiten oder andere Ausfallgründe konnten aber bei den einzelnen Treffen der Arbeitsgruppen teilweise nur die Hälfte der Vertreter*innen anwesend sein. Im Rahmen der Prozessteuerung wurde versucht, die dadurch mögliche Dominanz von Einzelmeinungen auszugleichen – was aber nicht immer einfach war.

Wie häufig waren, auch in diesem Prozess, die Vorstellungen zum Umgang mit den Prozessergebnissen durchaus unterschiedlich: Zu Beginn des Prozesses bestand teilweise die Vorstellung, dass die Teilergebnisse des Beteiligungsverfahrens quasi den Rohentwurf für die Texte zum neuen LAP darstellen würden. Eindeutiger zu kommunizieren, dass der Textentwurf zum LAP durch die Verwaltung (konkret das zuständige Referat im Sozialministerium, auf Grundlage der Zulieferungen aus den zuständigen Fachministerien) erarbeitet und dieser danach noch mit den im Einzelnen zuständigen Fachministerien abgestimmt werden würde, ist ein Learning aus diesem Projekt.

Eine klare und frühzeitige Kommunikation über den Zweck, die Ziele und den Ablauf des Beteiligungsprozesses ist entscheidend. Dies schafft Transparenz und ermöglicht es den Teilnehmer*innen, sich angemessen vorzubereiten und ihre Teilnahme bei den einzelnen Prozessschritten zu planen. Eine transparente Kommunikation ist unabdingbar für das Gefühl, tatsächlich gehört zu werden und mitwirken zu können.

Bereits zu Beginn des Prozesses wurden alle Termine festgelegt. Dabei wurde darauf geachtet, dass zwischen den Terminen ausreichend „Puffer“ lagen. Dies erwies sich im Nachhinein als Erfolgsfaktor, weil so Abstimmungsprozesse möglich wurden – vor allem mit den zuständigen Fachreferaten innerhalb der Ministerien – die im Einzelnen vorher nicht absehbar waren.

Unterschätzt wurde zu Beginn, wie groß der Aufwand für die Abstimmung der Protokolle, vor allem aber der Zusammenfassung der Ergebnisse für den jeweils nächsten Arbeitsschritt, war. Diese Zusammenfassungen wurden jeweils durch das Projektteam entworfen und dann mit dem Fachreferat des jeweiligen Ministeriums abgestimmt. Dies gestaltete sich auch deshalb zeitaufwendig, da in den Häusern häufig die notwendigen personellen Ressourcen nicht vorhanden waren. So erwies es sich auch hier als Vorteil, dass bei der Planung genügend Zeitpuffer vorgesehen wurden und zudem die erforderlichen personellen Ressourcen vorhanden und durch den Auftraggeber finanziert waren.

Bereits beschrieben wurde, dass Moderation und Projektteam aus Sicht der Teilnehmenden zentrale Ansprechpersonen waren. Verbunden mit der Übernahme von Steuerungsaufgaben (insbesondere der Vorbereitung der regelmäßigen Treffen mit Vertreter*innen des Fachreferates und der Landes-

Beauftragten) und der Konzeption und Erstellung dieser Zusammenfassungen hatten Projektteam und Moderation damit die zentrale Rolle im gesamten Prozess.

Fazit: War dieser Beteiligungsprozess erfolgreich?

Unter Rückgriff auf Qualitätsentwicklungskonzepte kann bei der Bewertung dieses Prozesses Unterschiede zwischen Voraussetzungen, Prozessen und unmittelbaren bzw. längerfristigen Ergebnissen (Output – Outcome). Dabei werden zusätzlich unter Input alle für gute Ergebnisse notwendigen Voraussetzungen und Ressourcen verstanden. Mit geeigneten Prozessen entstehen dannzähl- und messbare Ergebnisse, die wiederum dazu beitragen mittel- und langfristige Wirkungen zu erzielen.

Dieses Verständnis lässt sich gut an einem Beispiel illustrieren: „Stell Dir vor, Du backst einen Kuchen. Du brauchst viele Zutaten und vielleicht noch ein Rezept. Das sind deine Inputs. Jetzt darfst Du kneten, rühren und backen, die Küche ist ein Schlachtfeld und der Ofen erledigt den Rest. Das sind deine Aktivitäten (bzw. Prozesse, d.A.). Sofern Du alles richtig gemacht hast und dein Timing gut war, hältst Du kurze Zeit später deinen Output als ofenfrischen Kuchen in den Händen. Deswegen ist der Output auch ein „*piece of cake*“. Aber wofür oder für wen hast Du den Kuchen gebacken? Bzw. welche Wirkung willst Du damit erreichen? Das sind deine Outcomes. Das kann ein nettes Kaffeekränzchen mit Freunden, eine Überraschung für eine liebenswerte Person oder eben ein toller Kindergeburtstag sein. Und wenn das Outcome dann auch nachhaltige und langfristige Auswirkungen hat, dann sprichst Du von einem Impact. Den hättest Du erreicht, wenn deine Kinder auch als Erwachsene mit einem Leuchten in den Augen an ihre Kindergeburtstage zurückdenken.“⁸

Unter Verwendung dieses Ansatzes lässt sich feststellen:

Wesentliche **Voraussetzungen** waren ausreichende Ressourcen (die es insbesondere auch möglich gemacht haben, auf zusätzliche, sich im Verlauf ergebende Anforderungen zu reagieren) und eine Moderation bzw. ein Prozessteam, das ausreichend „über Thema, Anlass, Entstehungsgeschichte, Kontext und etwaige Konfliktlagen“ (s.o.) informiert war und über die erforderliche Methodenkompetenz verfügte. Diese Voraussetzungen waren gegeben. Der **Prozess** kann insgesamt als gelungen angesehen werden. Hier könnte allenfalls einschränkend darauf hingewiesen werden, dass die Arbeitsgruppen etwas größer und die Ergebnisverwendung eindeutiger kommuniziert hätten sein können.

Unmittelbares Ergebnis des Prozesses waren umfangreiche und detaillierte Hinweise zu (Vollzugs)Defiziten bei der Umsetzung bestehender Regelungen und noch zu schließender Lücken bei der Umsetzung der UN-BRK in Baden-Württemberg. An vielen Stellen wurde dabei auch deutlich gemacht, dass und warum die Handlungsmöglichkeiten des Landes eingeschränkt sind. Nur in Einzelfällen wurde verdeutlicht, dass konkurrierende politische Interessen und/oder unzureichende Finanzierungsmöglichkeiten bestehen.

Alle Prozessergebnisse sind dokumentiert und transparent gemacht worden. Abzuwarten bleibt, wie weit die Arbeitsergebnisse Eingang in die Beschlussfassung der Landesregierung zum neuen Landes-Aktionsplan finden.

⁸ Vgl. <https://digitaleneuordnung.de/blog/outcome-output-input/>

Über **mittel- bzw. langfristige Wirkungen**⁹ kann noch keine Aussage getroffen werden. Dies liegt zum einen daran, dass der neue LAP noch nicht lange vorliegt. Zu den angestrebten Wirkungen gehört aber auch, die Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention einzulösen, nach der jeder Mensch das Recht hat, „an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken“.¹⁰ Dies bedingt, dass die Anliegen (in diesem Fall der Menschen mit Behinderungen) von Politik und Verwaltung gehört und ernst genommen werden. Es darf angenommen werden, dass der Prozess hierzu einen erheblichen Beitrag geleistet hat: Denn nach Einschätzung aller Beteiligten hat er dazu beigetragen, die Stimmen von Menschen mit Behinderungen zu stärken, Vorurteile abzubauen und das Verständnis für die Bedeutung von Inklusion gerade auch auf Seiten der Landesverwaltung noch zu vertiefen. Korrespondierend dazu kann angenommen werden, dass damit Menschen mit Behinderungen und ihre Vertretungen in ihrer (Selbst)wirksamkeit gestärkt werden konnten. Dies gilt auch für die Landes-Beauftragte und den Landes-Beirat. Letzterer hat in seiner Stellungnahme eindeutig dafür votiert, einen Überprüfungsmechanismus für die Erreichung vereinbarter Ziele im neuen LAP festzuschreiben und damit die in der Evaluation empfohlene Fortentwicklung hin zu einem Strategie-Instrument gefordert.

Durch die direkte Präsenz und Beteiligung von Menschen mit Behinderungen änderte sich die Wahrnehmung innerhalb der Arbeitsgruppen: Der gesamte Prozess war – und das wurde durch die Moderation und das Projektteam sehr gefördert – durch gegenseitigen Respekt und Anerkennung, und von einer Haltung gegenseitiger Wertschätzung geprägt. Mehr dazu erfahren Sie auch in einem Abschlussfilm über den Prozess ([Direktlink zum Abschlussfilm](#)).

Insgesamt kann er als eine Grundlage nicht nur für die Überarbeitung des LAP, sondern auch als Orientierung für künftige ähnliche Beteiligungsverfahren dienen.

Soweit dies zu diesem Zeitpunkt überhaupt schon möglich ist, kann also festgestellt werden, dass die von diesem Beteiligungsprozess ausgehenden Wirkungen positiv sind und dazu beitragen, dass Menschen mit Behinderungen in der Wahrnehmung ihrer Rechte gestärkt werden (können).

Zusammenfassend darf der Beteiligungsprozess zur Erstellung des (neuen) Landes-Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK damit also als erfolgreich bezeichnet werden.

⁹ Auch die Wirkungstreppe von Phineo, ein weit verbreitetes Modell zur Beschreibung von Wirkungen, legt besonderen Wert auf die mittel- und langfristigen Wirkungen, auf Veränderungen im Hinblick nicht nur für die jeweilige Zielgruppe, sondern auch auf die gesamte Gesellschaft. (vgl. <https://www.phineo.org/kursbuch-wirkung>)

¹⁰ UN- Menschenrechtskonvention Art 21

Zu den 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.

Atakan Gounaris gehörte zum Projektteam für den Beteiligungsprozess zur Fortschreibung des Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Baden-Württemberg.

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