

Studie

Evaluation des Thüringer Gesetzes zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG)

Ein gemeinsames Projekt von Prognos und Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt



© iStock / photobyphotoboy

Impressum

Auftraggeber

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

Werner-Seelenbinder-Straße 6

99096 Erfurt

Verfasser:innen

Prognos AG

Andreas Heimer

Patrick Frankenbach

Nina Altmann

Sara Strätgen

Ulrich Weuthen

Rahel Reemtsma

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
1 Einleitung	1
1.1 Hintergrund und Gegenstand der Evaluation	1
1.2 Evaluationsdesign und Methodik.....	2
1.2.1 Dokumentenanalyse.....	3
1.2.2 Workshops mit Expert:innen des DIMR.....	4
1.2.3 Fachgespräche mit Expert:innen aus Thüringen.....	4
1.2.4 Standardisierte Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt.....	5
1.2.5 Standardisierte Befragung von Menschen mit Behinderungen.....	6
1.2.6 Sekundärdatenauswertung	6
1.2.7 Rechtsgutachten	7
1.3 Aufbau dieses Berichts.....	7
2 Bekanntheit und Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ThürGIG	9
2.1 Positionen aus den Fachgesprächen	10
2.2 Ergebnisse der Befragung von Menschen mit Behinderungen	11
2.3 Ergebnisse der Befragung von Trägern der öffentlichen Gewalt	14
2.4 Handlungserfordernisse	22
3 Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungsbereiche des ThürGIG	24
3.1 Allgemeine Bestimmungen und Verpflichtungen (§§ 1 bis 9)	24
3.1.1 Normative Einschätzungen.....	24
3.1.2 Positionen aus den Fachgesprächen	28
3.1.3 Handlungserfordernisse	30
3.2 Barrierefreiheit in Bau und Verkehr (§ 10).....	31
3.2.1 Normative Einschätzungen.....	31
3.2.2 Positionen aus den Fachgesprächen	32
3.2.3 Ergebnisse der Befragung von Menschen mit Behinderungen.....	34
3.2.4 Ergebnisse der Befragung von Trägern der öffentlichen Gewalt	36
3.2.5 Handlungserfordernisse	37
3.3 Berücksichtigung der Inklusion in der Ausbildung (§ 11)	39

3.3.1	Normative Einschätzungen.....	39
3.3.2	Positionen aus den Fachgesprächen	40
3.3.3	Handlungserfordernisse	40
3.4	Barrierefreiheit im Kontakt mit Trägern der öffentlichen Gewalt (§§ 12 bis 14)	41
3.4.1	Normative Einschätzungen.....	42
3.4.2	Positionen aus den Fachgesprächen	43
3.4.3	Ergebnisse der Befragung von Menschen mit Behinderungen.....	46
3.4.4	Ergebnisse der Befragung von Trägern der öffentlichen Gewalt	47
3.4.5	Handlungserfordernisse	48
3.5	Landesbeauftragte:r für Menschen mit Behinderungen (§§ 16 bis 20).....	50
3.5.1	Normative Einschätzungen.....	50
3.5.2	Positionen aus den Fachgesprächen	51
3.5.3	Handlungserfordernisse	53
3.6	Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen (§ 21).....	53
3.6.1	Normative Einschätzungen.....	54
3.6.2	Positionen aus den Fachgesprächen	54
3.6.3	Handlungserfordernisse	55
3.7	Kommunale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen, Landesarbeitsgemeinschaft der Beauftragten (§ 22)	55
3.7.1	Normative Einschätzungen.....	56
3.7.2	Positionen aus den Fachgesprächen	56
3.7.3	Handlungserfordernisse	59
3.8	Rechtsdurchsetzung durch Verbände (§§ 23 bis 24 ThürGIG).....	60
3.8.1	Normative Einschätzungen.....	61
3.8.2	Positionen aus den Fachgesprächen	62
3.8.3	Handlungserfordernisse	65
4	Vertiefung: Barrierefreiheit in Bestandsgebäuden	66
4.1	Gesamtüberblick über die Barrierefreiheit	67
4.2	Erfüllung einzelner Merkmale der Barrierefreiheit	67
4.3	Barrierefreiheit nach Gebäudeeigenschaften	69
4.4	Handlungserfordernisse	72
5	Vertiefung: Kostenfolgen für die Kommunen	74
5.1	Rechtliche Einordnung	74
5.1.1	Erstellung von kommunalen Maßnahmenplänen	79
5.1.2	Kommunale Beauftragte und Beiräte für Menschen mit Behinderungen....	79

Inhalt

5.1.3	Bauliche Barrierefreiheit	81
5.1.4	Barrierefreiheit im Kontakt mit Trägern der öffentlichen Gewalt	83
5.1.5	Prüfung der Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen und Weiterbildungsmaßnahmen	86
5.1.6	Unterstützung des Landesbeauftragten	87
5.1.7	Sonstige Bestimmungen	87
5.2	Relevanz des ThürGIG in der kommunalen Verwaltungspraxis	89
5.2.1	Erstellung von kommunalen Maßnahmenplänen	90
5.2.2	Kommunale Beauftragte und Beiräte für Menschen mit Behinderungen....	90
5.2.3	Bauliche Barrierefreiheit	91
5.2.4	Barrierefreiheit im Kontakt mit Trägern öffentlicher Gewalt	92
5.2.5	Weiterbildungsmaßnahmen.....	93
5.2.6	Unterstützung des Landesbeauftragten	94
5.3	Informationen über die kommunalen Kosten	96
5.3.1	Erstellung von kommunalen Maßnahmenplänen	96
5.3.2	Kommunale Beauftragte und Beiräte für Menschen mit Behinderungen....	97
5.3.3	Bauliche Barrierefreiheit	97
5.3.4	Barrierefreiheit im Kontakt mit Trägern öffentlicher Gewalt	98
5.3.5	Weiterbildungen	99
5.3.6	Unterstützung des Landesbeauftragten	99
5.4	Zusammenführung und Handlungserfordernisse	101
Literatur		VIII
Kurzfassung des Berichts		IX
Tabellenanhang		XX
Befragung von Menschen mit Behinderungen		XX
Befragung von Trägern der öffentlichen Gewalt.....		XXII
Sekundärdaten zur Barrierefreiheit in Bestandsgebäuden.....		XXIII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bekanntheit des ThürGIG unter Menschen mit Behinderungen	12
Abbildung 2:	Kenntnis von Regeln zur Barrierefreiheit für Behörden in Thüringen unter Menschen mit Behinderungen	13
Abbildung 3:	Relevanz von Gesetzen und Verordnungen mit Bezug zu Behinderungen und Gleichstellung im Arbeitsalltag der Träger der öffentlichen Gewalt.....	14
Abbildung 4:	Federführende Zuständigkeit für das Thema Barrierefreiheit bei den Trägern der öffentlichen Gewalt.....	16
Abbildung 5:	Informationswege der Mitarbeitenden von Trägern der öffentlichen Gewalt zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen	17
Abbildung 6:	Auswirkungen des ThürGIG auf die Träger der öffentlichen Gewalt	19
Abbildung 7:	Bewertung der Umsetzung des ThürGIG	20
Abbildung 8:	Gründe für Schwierigkeiten bei der Umsetzung des ThürGIG	21
Abbildung 9:	Häufigkeit der durch Behörden angebotenen Unterstützung bei Bewegung und Mobilität in Gebäuden aus Sicht von Menschen mit Behinderungen.....	35
Abbildung 10:	Bewertung der Barrierefreiheit im öffentlichen Raum	36
Abbildung 11:	Häufigkeit der durch Behörden angebotenen Unterstützung bei Bewegung und Mobilität in Gebäuden aus Sicht der Träger der öffentlichen Gewalt.....	37
Abbildung 12:	Häufigkeit der durch Behörden angebotenen Unterstützung im Kontakt mit Trägern der öffentlichen Gewalt aus Sicht von Menschen mit Behinderungen.....	47
Abbildung 13:	Häufigkeit der angebotenen Unterstützung für Menschen mit Behinderungen aus Sicht von Trägern der öffentlichen Gewalt.....	48
Abbildung 14:	Durchschnittlicher Erfüllungsgrad aller Merkmale der Barrierefreiheit nach Eigenschaften der Gebäude	70
Abbildung 15:	Relevanz der Verpflichtungen des ThürGIG in der kommunalen Verwaltungspraxis.....	95

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Das Evaluationsdesign im Überblick	2
Tabelle 2:	Gesamtanteil erfüllter Merkmale zur Barrierefreiheit je Gebäude	67
Tabelle 3:	Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit (gesamt).....	68
Tabelle 4:	Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit (nach öffentlicher Nutzung und Baujahr der Gebäude)	71
Tabelle 5:	Ergebnisse der rechtlichen Einordnung im Überblick	88
Tabelle 6:	Befragungsergebnisse zu den Kostenfolgen des ThürGIG für die Kommunen	100
Tabelle 7:	Verteilung der befragten Menschen mit Behinderungen nach Alter	XX
Tabelle 8:	Verteilung der befragten Menschen mit Behinderungen nach Geschlecht	XX
Tabelle 9:	Unterstützungsbedarfe der befragten Menschen mit Behinderungen	XX
Tabelle 10:	Form der Beeinträchtigung der befragten Menschen mit Behinderungen	XXI
Tabelle 11:	Wohnsituation der befragten Menschen mit Behinderungen.....	XXI
Tabelle 12:	Beschäftigungsverhältnis der befragten Menschen mit Behinderungen	XXI
Tabelle 13:	Art der Institution	XXII
Tabelle 14:	Anzahl Mitarbeitende.....	XXII
Tabelle 15:	Häufigkeit Bürgerkontakt	XXII
Tabelle 16:	Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach öffentlicher Nutzung	XXIII
Tabelle 17:	Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach Nutzung als Wahllokal	XXIV
Tabelle 18:	Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach Eigentumsverhältnis	XXV
Tabelle 19:	Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach Denkmalschutz.....	XXVI
Tabelle 20:	Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach Sanierung seit 2013.....	XXVII
Tabelle 21:	Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach Baujahr.....	XXVIII
Tabelle 22:	Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach Bauwerkszuordnung.....	XXX

Abkürzungsverzeichnis

AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
BGG	Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz)
BFSG	Barrierefreiheitsstärkungsgesetz
BGStG	Österreichisches Bundesgesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EUTB	Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GleichstG TH	Thüringer Gleichstellungsgesetz
LBB	Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen
LGBG	Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen des Landes Berlin
ThüBaFF	Thüringer Barrierefreiheitsförderprogramm
ThürBarrWebG	Thüringer Gesetz über den barrierefreien Zugang zu Webseiten und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen
ThürBITVO	Thüringer Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung
ThürBO	Thüringer Bauordnung
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürGIG	Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
ThürGIGAVO	Verordnung zur Ausführung des Thüringer Gesetzes zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
ThürKJHAG	Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürSchAG	Thüringer Gesetz über die Schulaufsicht
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
TLBV	Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr
TMASGFF	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie
TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales

Abkürzungsverzeichnis

TMIL	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
TLMB	Thüringer Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderungen
UN-BRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention)

1 Einleitung

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (kurz: UN-Behindertenrechtskonvention – UN-BRK) hat sich die Bundesrepublik Deutschland 2009 verpflichtet, eine inklusive Gesellschaft zu realisieren. Die UN-BRK stellt Bund, Länder und Kommunen vor die Aufgabe, die Ziele und Grundsätze der Konvention umzusetzen bzw. Strukturen zu entwickeln, die die gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gewährleisten und eine selbstbestimmte Lebensführung ermöglichen. Das Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG) ist in diesem Kontext ein wesentliches Instrument in Thüringen, um den genannten Verpflichtungen aus der UN-BRK nachzukommen.

Das ThürGIG ging in seiner jetzigen Fassung aus dem Thüringer Gesetz zur Gleichstellung und Verbesserung der Integration von Menschen mit Behinderungen aus dem Jahr 2005 hervor. Das ThürGIG wurde 2019 verabschiedet und zuletzt geändert am 21. Dezember 2020. Das Gesetz etabliert eine umfassende Arbeitsgrundlage für den Thüringer Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen (TLMB) sowie für Behörden und öffentliche Einrichtungen in Thüringen und legt die Verpflichtungen zur Beseitigung von Barrieren und zum Schutz vor Diskriminierung fest. Ebenso regelt das ThürGIG die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeirats für Menschen mit Behinderungen (LBB), der kommunalen Beauftragten für Menschen mit Behinderungen sowie das Recht auf Verbandsklagen.

1.1 Hintergrund und Gegenstand der Evaluation

§ 26 Abs. 2 ThürGIG verpflichtet die Landesregierung, die Wirkung des Gesetzes regelmäßig zu evaluieren und dem Landtag über das Ergebnis der Evaluation zu berichten. Auf dieser Grundlage und im Ergebnis eines bundesweiten Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens hat das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) der Prognos AG in Kooperation mit Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt den Auftrag für die Durchführung der vorliegenden Studie erteilt. Im Zentrum des Evaluationsauftrags stehen laut Leistungsbeschreibung die Bewertung des ThürGIG hinsichtlich der Durchsetzungskraft zur Umsetzung der Artikel der UN-BRK und die Ableitung von Empfehlungen zur stärkeren Umsetzung der menschenrechtsbasierten Vorgaben der UN-BRK in Thüringen. Vertiefend dazu soll zum einen eine Auswertung der vorliegenden Datenlage hinsichtlich der Barrierefreiheit der Bestandsgebäude von Trägern der öffentlichen Gewalt nach § 10 Abs. 2 ThürGIG erfolgen. Zum anderen sollen die Kostenfolgen des ThürGIG für die Kommunen gesondert untersucht werden.

Bei der Evaluation wurden die folgenden Regelungsbereiche des ThürGIG betrachtet:

- Allgemeine Bestimmungen und Verpflichtungen (§ 9),
- Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr (§ 10),
- Berücksichtigung der Inklusion in der Ausbildung (§ 11),
- Barrierefreiheit im Kontakt zwischen Bürger:innen und Trägern der öffentlichen Gewalt (§§ 12 bis 14),
- Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderungen (§§ 16 bis 20),

Einleitung

- Weitere Ämter und Gremien (Landesbeirat, kommunale Behindertenbeauftragte, §§ 21, 22),
- Rechtsdurchsetzung durch Verbände (Rechtsschutz, Verbandsklagerecht, §§ 23, 24).

1.2 Evaluationsdesign und Methodik

Die Evaluation des ThürGIG sieht zwei Analyseebenen vor. Auf der ersten Ebene werden zunächst die Bekanntheit und die Rahmenbedingungen der Gesetzesumsetzung in ihrer Gesamtheit betrachtet. Die zweite Ebene untersucht anschließend die Umsetzung und Wirksamkeit des ThürGIG differenziert nach den oben genannten Regelungsbereichen. Darüber hinaus befasst sich die Evaluation mit den zwei in der Leistungsbeschreibung genannten Vertiefungsstudien: einerseits der Auswertung von

Tabelle 1: Das Evaluationsdesign im Überblick

Analyseebene	Regelungsbereich	Dokumentenanalyse	Workshops mit Expert:innen	Fachgespräche	Befragung Träger öff. Gewalt	Befragung Menschen mit B.	Sekundärdatenauswertung	Rechtsgutachten
1: Bekanntheit und Rahmenbedingungen	alle	x	x	x	x	x		
2: Umsetzung und Wirksamkeit	Allgemeine Bestimmungen und Verpflichtungen	x	x	x				
	Barrierefreiheit in Bau und Verkehr	x	x	x	x	x		
	Inklusion in der Ausbildung	x	x	x				
	Barrierefreiheit im Kontakt mit Trägern der öffentlichen Gewalt	x	x	x	x	x		
	Landesbeauftragte:r für Menschen mit Behinderungen	x	x	x				
	Weitere Ämter und Gremien	x	x	x				
	Rechtsdurchsetzung durch Verbände	x	x	x				
3: Vertiefung: Barrierefreiheit von Bestandsgebäuden	Barrierefreiheit in Bau und Verkehr						x	
4: Vertiefung: Kostenfolgen für Kommunen	alle für die Kommunen relevanten Verpflichtungen	x			x			x
5: Empfehlungen	alle	x	x	x				x

Daten zur Barrierefreiheit von Bestandsgebäuden (genutzte Liegenschaften der Träger der öffentlichen Gewalt) sowie andererseits der spezifischen Betrachtung der Kostenfolgen in den Kommunen. Schließlich identifiziert die Evaluation bestehende Handlungserfordernisse in Bezug auf die einzelnen Regelungsbereiche des ThürGIG und gibt Empfehlungen zu deren Implementierung sowie zur Weiterentwicklung des Gesetzes.

Im Rahmen der Evaluation des ThürGIG wurde ein Methoden-Mix angewendet, der qualitative und quantitative Elemente der empirischen Sozialforschung mit Prüfschritten aus der Rechtswissenschaft miteinander kombiniert. Dazu gehören Dokumentenanalysen, qualitative Interviews, Workshops mit Expert:innen sowie zwei standardisierte Befragungen von Trägern der öffentlichen Gewalt und von Menschen mit Behinderungen in Thüringen. Je nach Analyseebene und Regelungsbereich lag der Fokus auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden, mitunter kamen mehrere Methoden in Kombination zum Einsatz. Der Untersuchungszeitraum erstreckte sich auf die Zeit von Oktober 2023 bis Juni 2024. Eine Übersicht über die Methoden, die in den jeweiligen Arbeitsschritten eingesetzt wurden, gibt Tabelle 1. Im Anschluss werden die eingesetzten Methoden genauer beschrieben.

1.2.1 Dokumentenanalyse

Das ThürGIG wurde in seiner Zielsetzung und seinen Regelungsbereichen im Lichte der einschlägigen nationalen und internationalen Normen auf Vollständigkeit und Konsistenz überprüft. Maßgebend für diese Prüfung waren die Kriterien, die das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) für die Vollständigkeit und Konsistenz von Behindertengleichstellungsgesetzen formuliert und bundesländervergleichend aufbereitet hat. Dieser Katalog wurde ergänzt durch relevante Ergebnisse des kombinierten 2. und 3. Staatenprüfberichts (sogenannte „Abschließende Bemerkungen“) zur aktuellen Umsetzung der UN-BRK in der Bundesrepublik Deutschland (CRPD 2023). Weitere zentrale Quellen für die Prüfung auf Vollständigkeit und Konsistenz waren die Evaluationen des Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG) des Bundes aus den Jahren 2014 (Universität Kassel 2014) und 2022 (ISG et al. 2022) sowie die vorangegangene Evaluation des ThürGIG (DIMR 2016) durch das DIMR aus dem Jahr 2016. Darüber hinaus wurden insbesondere in der Vorbereitung der empirischen Erhebungen die Stellungnahmen der Verbände im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum ThürGIG aus dem Jahr 2018 sowie zum Erlass der ThürGIGAVO aus dem Jahr 2022 systematisch gesichtet.

Als weitere wichtige Arbeitsgrundlage für die Evaluation wurde zudem die Landtagspetition „Inklusion und Gleichstellung – mit Wirkung!“¹ des Außerparlamentarischen Bündnisses für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Thüringen herangezogen.

¹ Die Petition kann unter folgendem Link eingesehen werden: <https://petitionen.thueringer-landtag.de/petition/inklusion-und-gleichstellung-mit-wirkung#petition-content>.

1.2.2 Workshops mit Expert:innen des DIMR

Zur normativ-menschenrechtlichen Prüfung der Gesetzesformulierungen im ThürGIG erfolgten zwei Workshops mit Expert:innen der Monitoringstelle UN-BRK beim DIMR.

Im Zentrum des ersten Workshops stand die Frage, inwiefern das ThürGIG grundsätzlich geeignet ist, die Ziele und Anforderungen aus der UN-BRK umzusetzen und den umfassenden menschenrechtlichen Schutzanspruch aus der UN-BRK zu gewährleisten. Zur Bearbeitung der Leitfrage wurden mit den Expert:innen des DIMR die unterschiedlichen Referenzen (siehe Abschnitt 1.2.1) an den aktuellen Gesetzestext des ThürGIG angelegt und deren Anwendung bzw. Umsetzung diskutiert. Zudem wurden Weiterentwicklungsbedarfe identifiziert u. a. im Hinblick auf die sachgerechte Einbettung des ThürGIG in die Rechtsordnung, den Geltungsbereich, Begriffsdefinitionen und deren Verwendung im Sinne der UN-BRK, Maßnahmen zur Rechtsdurchsetzung und die Schließung von inhaltlichen Regelungslücken. Der erste Workshop wurde zu Beginn der Evaluation im November 2023 in den Räumlichkeiten des DIMR in Berlin durchgeführt.

Ein zweiter Workshop diente dazu, zum Ende der Evaluation auf Basis der empirischen Untersuchungsergebnisse gemeinsam mit den Expert:innen der Monitoringstelle Handlungsempfehlungen zu erarbeiten. Hierfür wurde zunächst eine Synopse aller bisherigen Befunde erstellt und systematisch auf Handlungserfordernisse geprüft. Sodann wurden mögliche Anknüpfungspunkte sowohl in der Gesetzesformulierung selbst als auch im Hinblick auf die konkrete Umsetzung des ThürGIG und die dafür notwendigen Rahmenbedingungen diskutiert. Der zweite Workshop fand im Juni 2024 in den Räumlichkeiten der Prognos AG ebenfalls in Berlin statt. Neben dem DIMR war auch das TMASGFF als Auftraggeber am Workshop beteiligt.²

1.2.3 Fachgespräche mit Expert:innen aus Thüringen

Kern der Evaluation von Umsetzung und Wirksamkeit des ThürGIG waren leitfadengestützte Fachgespräche mit Expert:innen aus Thüringen. Ziel war es, die zentralen Akteur:innen, insbesondere auf Seiten des Landes bzw. der Verwaltung sowie der Menschen mit Behinderungen und ihrer Interessenvertretungen in die Evaluation einzubeziehen und sie „zu Wort kommen“ zu lassen. Das Themenspektrum der Interviews war breit angelegt – erhoben wurden qualitative Einschätzungen zu nahezu allen Analyseebenen und Regelungsbereichen. Die Durchführung der Interviews erfolgte zum Großteil mittels Videokonferenztechnik, vereinzelt auch persönlich vor Ort in Erfurt oder telefonisch. Insgesamt wurden im Rahmen der Evaluation 25 Fachgespräche mit Akteur:innen aus den folgenden Bereichen geführt:

- Landesregierung und Landesverwaltung: Ministerin für Soziales, Fachreferate in TMASGFF und TMIK,
- TLMB inkl. Geschäftsstelle und Landesfachstelle für Barrierefreiheit,
- drei kommunale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen,
- neun Verbände der Menschen mit Behinderungen,

² Die Ergebnisse aus den Workshops mit der Monitoringstelle UN-BRK wurden in den Teilkapiteln, die mit „Normative Einschätzungen“ überschrieben sind, von Prognos eigenständig zusammengefasst und wiedergegeben. Sie wurden nicht von der Monitoringstelle UN-BRK selbst verfasst.

- fünf behindertenpolitische Sprecher:innen der Landtagsfraktionen,
- fünf kommunale Gebietskörperschaften.³

1.2.4 Standardisierte Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt

Zusätzlich zu den oben beschriebenen qualitativen Untersuchungsschritten wurde eine standardisierte Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt in Thüringen realisiert. Zur Teilnahme aufgefordert wurden die Leitungen von 105 als relevant betrachteten Institutionen in Landeszuständigkeit (oberste, mittlere und untere Landesbehörden, Einrichtungen des Landes, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts u. ä.) sowie alle 206 kommunalen Gebietskörperschaften Thüringens (Landkreise, kreisfreie Städte, Verwaltungsgemeinschaften, erfüllende Gemeinden, kreisangehörige gemeinschaftsfreie Gemeinden⁴). Die Einladung zur Befragung wurde über ein postalisches Anschreiben versandt, das einen individualisierten Link zum Aufrufen eines Online-Fragebogens enthielt, in den die Antworten eingetragen werden sollten. Für die Bearbeitung standen den teilnehmenden Institutionen und kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt rund sechs Wochen von Ende März bis Anfang Mai 2024 zur Verfügung.

Bei allen Trägern der öffentlichen Gewalt wurde die Organisationsstruktur (z. B. Anzahl der Mitarbeitenden), die Kenntnis relevanter Gesetze und Verordnungen, der strategische Umgang mit den Vorgaben des ThürGIG, die Bewertung seiner Umsetzung sowie Einschätzungen zu den Auswirkungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen erhoben. Die konkreten Fragestellungen wurden teilweise in Anlehnung an die beiden Evaluationen des BGG (Universität Kassel 2014; ISG et al. 2022) entwickelt.

Für die kommunalen Gebietskörperschaften wurden darüber hinaus Informationen zu möglichen Kostenfolgen durch die Verpflichtungen des ThürGIG in verschiedenen Bereichen abgefragt. Hierzu wurde das in Kapitel 5 beschriebene Verfahren genutzt. Inhaltlich folgte der Fragebogen einer wiederkehrenden Struktur. Erfasst wurde zunächst, ob überhaupt Erfahrungen mit der Umsetzung der jeweiligen Regelungsbereiche des ThürGIG im eigenen Zuständigkeitsbereich vorliegen. Nur bei Antwortoption „Ja“ erhielten die Teilnehmenden weiterführende Fragen, z. B. zu den Personalaufwänden und Sachkosten.

³ Für die Auswertung der Fachgespräche wurden die Gesprächsteilnehmenden in zwei Gruppen unterteilt. Alle Kapitel, in denen die Ergebnisse der Fachgespräche wiedergegeben werden, sind daher in Politik und Beauftragte sowie in Selbstvertretungen und Verbände gegliedert. Unter die Gruppe der Politik und Beauftragten wurden die folgenden Gesprächsteilnehmenden gezählt: behindertenpolitische Sprecher:innen der Landtagsfraktionen (teilgenommen haben: CDU, SPD, Die Linke, FDP, Die Grünen), TMASGFF, TMIK, TLMB, kommunale Beauftragte. Unter die Selbstvertretungen und Verbände wurden die nachfolgenden Organisationen gefasst: Barrierefrei in Thüringen (bith e. V.), LIGA der Freien Wohlfahrtspflege Thüringen, LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen in Thüringen e. V., Außerparlamentarisches Bündnis zur Umsetzung der UN-BRK in Thüringen, Blinden- und Sehbehindertenverband Thüringen e. V., Landesverband der Körper- und Mehrfachbehinderten Thüringen e. V., Landesseniorenrat, Landesverband für Frauen mit Behinderungen in Thüringen e. V. (LaFiT), Lebenshilferat (der Lebenshilferat hat seine Anmerkungen zum ThürGIG schriftlich übermittelt).

⁴ Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften und beauftragende Gemeinden wurden nicht gesondert zur Teilnahme an der Befragung aufgefordert.

42 der 105 eingeladenen Träger der öffentlichen Gewalt in Zuständigkeit des Landes füllten den Fragebogen vollständig aus. Daraus ergibt sich eine Rücklaufquote von 40 Prozent. Bei den kommunalen Gebietskörperschaften war der Rücklauf geringer. Hier beteiligten sich 41 der 206 kontaktierten Gebietskörperschaften (20%).

1.2.5 Standardisierte Befragung von Menschen mit Behinderungen

Eine weitere Perspektive lieferte eine breit angelegte Befragung von Bürger:innen mit Behinderungen in Thüringen. Im Vordergrund dieses Untersuchungsschrittes stand die Erhebung der subjektiven Einschätzungen und Erfahrungen der adressierten Personen in Bezug auf die Barrierefreiheit im eigenen Kontakt mit Behörden und Einrichtungen des Landes sowie bzgl. des barrierefreien Zugangs zu öffentlichen Gebäuden. Die Befragung erfolgte online im Zeitraum von Mitte März bis Mitte Mai 2024. Der Link zur Befragung wurde auf einer eigens hierfür vom Auftraggeber eingerichteten Landing-Page⁵ veröffentlicht und über verschiedene Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit beworben. Eine Teilnahme stand grundsätzlich allen interessierten Personen frei. Insgesamt konnten auf diese Weise die Einschätzungen von 577 Personen mit Behinderungen aus Thüringen eingeholt werden.

Ziel der Online-Befragung war es, ein Stimmungsbild der Bevölkerung zur Umsetzung des ThürGIG zu generieren und Hinweise auf bestehende Bedarfslagen zu erhalten. Die Repräsentativität der Ergebnisse stand nicht im Fokus der Erhebung und ist im Ergebnis auch nicht gegeben. Dennoch ist die Verteilung der Antwortenden hinsichtlich Alter, Geschlecht, Beeinträchtigungsart, Wohn- und Arbeitssituation (siehe Tabellenanhang am Ende des Berichts) sehr heterogen und stimmt weitgehend mit anderen Datenquellen, z. B. der Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (infas 2022), überein.

1.2.6 Sekundärdatenauswertung

Vom Auftraggeber wurden vorliegende Daten nach § 10 Abs. 2 ThürGIG zur Verfügung gestellt, die eine vereinheitlichte Bestandsaufnahme öffentlicher Liegenschaften im Hinblick auf entscheidende Merkmale der Barrierefreiheit beinhalten. Darin enthalten sind Merkmale aus den Bereichen:

- äußere Erschließung auf dem Grundstück,
- innere Erschließung der Gebäude,
- Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten,
- Evakuieren sowie
- Räume.

Zudem enthält der bereitgestellte Datensatz verschiedene Gebäudemerkmale, die eine differenzierte Einordnung der Barrierefreiheit der Gebäude ermöglichen. Dazu zählen die folgenden Merkmale:

- öffentliche Nutzung,
- Nutzung als Wahllokal,
- Denkmalschutz,

⁵ <https://www.tmasgff.de/teilhabledialog>

- Eigentumsverhältnis,
- Baujahr,
- Durchführung einer grundhaften Sanierung sowie
- Hauptnutzung gemäß Bauwerkszuordnungskatalog.

Die beschriebenen Daten wurden quantitativ und systematisch in Bezug auf vorab mit dem TMASGFF und dem Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) definierte Fragestellungen ausgewertet. Insgesamt lagen zum Zeitpunkt der Auswertungen im Juni 2024 Angaben von 7.648 öffentlich genutzten Liegenschaften vor. Allerdings waren die Angaben zur Erfüllung der Barrierefreiheit nicht immer vollständig, d. h. teilweise wurden für einzelne Merkmale keine Angaben gemacht. Je nach betrachtetem Merkmal der Barrierefreiheit liegt den Auswertungen in Kapitel 4 folglich eine unterschiedliche Fallzahl zugrunde. Bei denjenigen Auswertungen, die sich auf eine durchschnittliche Gesamterfüllung *aller* Merkmale beziehen, konnten 6.061 Bestandsgebäude in die Berechnungen einbezogen werden.

1.2.7 Rechtsgutachten

Zur Vertiefung der Kostenfolgen in den Kommunen wurde eine rechtswissenschaftliche Prüfung vorgenommen. Diese hatte das Ziel, aufzuzeigen, welche konkreten Regelungsbereiche des ThürGIG überhaupt eine Bedeutung für die Kommunen haben und welche davon, dem Aufgabendualismus von Selbstverwaltungsaufgaben und staatlichen Aufgaben folgend, welcher Finanzierungsgarantie unterfallen.

Zur Erstellung des Rechtsgutachtens wurden die anerkannten Standards der juristischen Methodenlehre angewandt und die Regelungen nach ihrem Wortlaut, ihrer Entstehungsgeschichte, ihrem systematischen Zusammenhang sowie ihrem Sinn und Zweck ausgelegt. Es wurden sowohl die bislang ergangene Rechtsprechung in Thüringen als auch die wissenschaftliche Literatur umfassend ausgewertet. Die entsprechenden Textpassagen in diesem Bericht wurden im Wesentlichen von Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt verfasst. Hintergrunderläuterungen sowie die rechtliche Auseinandersetzung mit Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Kommunen wurden im Zuge der Ressortabstimmung vom TMIK ergänzt.

1.3 Aufbau dieses Berichts

Der vorliegende Evaluationsbericht dokumentiert die Befunde aus den oben dargestellten Ebenen der Analyse. Dabei werden die durchgeführten Methoden zunächst jeweils separat nach einer thematischen Gliederung ausgewertet, am Ende zusammengeführt und mit Handlungserfordernissen und Empfehlungen hinterlegt:

- **Kapitel 2** befasst sich mit der Bekanntheit des ThürGIG sowie weiteren Rahmenbedingungen in den Strukturen der Landes- und Kommunalverwaltung sowie in der Gruppe der Menschen mit Behinderungen. Grundlage sind die Ergebnisse der Fachgespräche und der Befragungen von Menschen mit Behinderungen und Trägern der öffentlichen Gewalt zu diesem Aspekt.
- In **Kapitel 3** geht es um die Umsetzung und Wirksamkeit des ThürGIG, gegliedert nach einzelnen Regelungsbereichen. Hier werden sowohl normative Einschätzungen als auch Positionen aus Fachgesprächen und quantitative Befragungsergebnisse zusammengeführt.

Einleitung

- **Kapitel 4** befasst sich mit dem Thema der Barrierefreiheit in Bestandsgebäuden auf Grundlage der einschlägigen Erhebung nach § 10 Abs. 2 ThürGIG.
- **Kapitel 5** zeigt die Ergebnisse des Rechtsgutachtens sowie der Erhebung zu Kostenfolgen in den Kommunen, ergänzt um diesbezügliche Einschätzungen aus den Fachgesprächen.

2 Bekanntheit und Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ThürGIG

Die verpflichtende und konsequente Umsetzung der UN-BRK durch alle staatlichen Stellen leistet einen wesentlichen Beitrag zur Realisierung der teilhabepolitischen Grundprinzipien der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen gesellschaftlichen Bereichen sowie zur Stärkung von Selbstbestimmung und Persönlichkeitsrechten. Die Behindertengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder sind daher – im Zusammenspiel mit dem Benachteiligungsverbot nach Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 GG, den europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien, dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und dem Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) – eine wichtige Grundlage für die wirksame Umsetzung der Konvention.⁶

Mit dem ThürGIG werden die Anforderungen der UN-BRK für das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften, deren Behörden und Dienststellen einschließlich der Justizverwaltung und des Rechnungshofs, für die landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts im Sinne des § 105 der Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) sowie für Beliehene und sonstige Landesorgane, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, konkretisiert. Das ThürGIG gilt auch für den Thüringer Landtag, soweit er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.

Notwendige Voraussetzung für eine wirksame Umsetzung des ThürGIG in seinem Geltungsbereich ist dessen Bekanntheit sowohl bei den Trägern der öffentlichen Gewalt als auch bei den Menschen mit Behinderungen, die ihre Rechte in Verwaltungsverfahren wahrnehmen sollen und ggf. einfordern müssen. Dieser Aspekt wird auch in Referenzstudien zur Evaluation von Behindertengleichstellungsgesetzen thematisiert. Hier werden wiederholt Bekanntheits- und Kenntnisdefizite sowohl bei den Trägern der öffentlichen Gewalt als auch bei den Menschen mit Behinderungen festgestellt. Es zeigt sich, dass sich eine bessere Kenntnis und eine höhere Einschätzung der Relevanz der Gesetzgebung zur Behindertengleichstellung positiv auf das Behinderungsverständnis und die wirksame Gesetzesumsetzung auswirken (Universität Kassel 2014; ISG et al. 2022).

Bevor die Regelungsbereiche des ThürGIG im Einzelnen betrachtet werden (siehe Kapitel 3), wird daher zunächst die Bekanntheit des ThürGIG bei Menschen mit Behinderungen und ihren Interessenvertretungen untersucht. Weiterhin wird die Relevanz des ThürGIG bei Akteur:innen der Verwaltung und der Landespolitik beleuchtet. In diesem Zusammenhang wird auch nach Unterschieden zwischen Regelungsbereichen oder Gruppen von Akteur:innen bezüglich des Bekanntheitsgrads sowie den Hintergründen für unterschiedliche Kenntnisstände gefragt. Darüber hinaus werden weitere Umsetzungsbedingungen für das ThürGIG auf übergeordneter Ebene in den Blick genommen. Dazu gehören u. a. Zuständigkeiten innerhalb von Verwaltungen, interne Auswirkungen des ThürGIG auf die Träger der öffentlichen Gewalt sowie Einschätzungen zu

⁶ Zu den normativen Grundlagen der Gleichstellungsgesetzgebung siehe ISG et al. (2022: S. 54 ff.).

Herausforderungen und Gelingensbedingungen bei der Implementierung der Vorgaben des ThürGIG. Die Darstellung der empirischen Befunde befasst sich zunächst mit Positionen aus den Fachgesprächen (siehe Abschnitt 2.1), im Anschluss folgen die Ergebnisse der Befragungen von Menschen mit Behinderungen (siehe Abschnitt 2.2) sowie von Trägern der öffentlichen Gewalt (siehe Abschnitt 2.3), bevor am Ende Handlungserfordernisse aufgezeigt werden.

2.1 Positionen aus den Fachgesprächen

Nahezu alle Gesprächsteilnehmenden aus Politik und Selbstvertretung sind der Meinung, dass das ThürGIG in der Allgemeinbevölkerung kaum bekannt ist. Die eingeschränkte Bekanntheit gehe mit einer unzureichenden Umsetzung des ThürGIG einher, sodass eine Steigerung der Bekanntheit des ThürGIG aus Sicht aller Befragten von hoher Bedeutung für eine bessere Umsetzung des Gesetzes sei. Differenziert nach Zugehörigkeit der Gesprächsteilnehmenden ergeben sich folgende Positionen.

Politik und Beauftragte

In den Fachgesprächen mit den Vertreter:innen der Politik finden sich durchaus gegensätzliche Positionen zur Bekanntheit des ThürGIG. Es gab sowohl Stimmen, die die Bekanntheit des ThürGIG in der Verwaltung allgemein als gering betrachteten, als auch welche, die von einer breiten Bekanntheit ausgingen. Insbesondere auf kommunaler Ebene erlange das ThürGIG verstärkt Bekanntheit durch Aktionspläne. Des Weiteren wurde die Bekanntheit des ThürGIG in der Landesverwaltung in Abhängigkeit von dem jeweiligen Fachbereich wahrgenommen: je näher die zuständige Stelle an den Sozialbereich angebunden und/oder je stärker der Bezug zum Thema Inklusion sei, desto wahrscheinlicher sei es bekannt. Unterschiedlich würde auch die Bekanntheit einzelner Regelungsbereiche des ThürGIG wahrgenommen. Der Regelungsbereich der baulichen Barrierefreiheit sei insgesamt am bekanntesten. Umso weniger bestehe allerdings Kenntnis über die Regelungen zu Leichter Sprache und Gebärdensprache.

Als Gründe für die zum Teil mangelnde Bekanntheit bei den Trägern der öffentlichen Gewalt wurden die fehlende Eingängigkeit des Gesetzstitels und ein zu hohes Maß an Freiwilligkeit bzw. ein fehlender Pflichtcharakter bei der Umsetzung genannt. Dennoch wurde berichtet, dass das Bewusstsein für Inklusion im Allgemeinen zunehme. Auch die Intensität, mit der die jeweiligen kommunalen Behindertenbeauftragten aktiv seien, beeinflusse die Bekanntheit des Themas Inklusion.

Selbstvertretungen und Verbände

Aus Sicht der Verbände und Selbstvertretungen wird die Bekanntheit des ThürGIG bei Trägern der öffentlichen Gewalt unterschiedlich wahrgenommen. Zum einen spiele die Größe der Behörde eine Rolle (je kleiner, desto weniger bekannt sei das ThürGIG). Zum anderen wurde berichtet, dass sich vorrangig diejenigen Akteur:innen bzw. Behörden mit dem ThürGIG beschäftigen würden, die unmittelbar davon betroffen seien. Dabei wurde auch nicht ausgeschlossen, dass Regelungen des ThürGIG innerhalb des Aufgabengebietes der jeweiligen Behörden wissentlich ignoriert würden. Aus Sicht der Verbände und Selbstvertretungen seien zur Steigerung der Bekanntheit des ThürGIG bei den Trägern öffentlicher Gewalt zwei Aspekte wesentlich: die Sensibilisierung

der Verwaltungsmitarbeitenden für die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderung und Schulungen in Bezug auf Barrierefreiheit.

Menschen mit Behinderungen geben an, dass die Kenntnis des ThürGIG zumeist erst bei eigener Betroffenheit oder aufgrund der Betroffenheit eines bzw. einer Bekannten oder Angehörigen entstehe. Dabei fehle es jedoch an konkretem Wissen über die individuellen Ansprüche und (Widerspruchs-)Möglichkeiten und über das Potenzial, welches das ThürGIG für Menschen mit Behinderungen bereithalte, um eigene Belange in Verwaltungsverfahren durchsetzen zu können. Komplizierte Gesetzestexte und eine fehlende barrierefreie Zugänglichkeit stünden einer weiteren Verbreitung des Informationsstandes über die Rechte nach dem ThürGIG entgegen, erklärten einige, wenngleich nicht alle, Gesprächsteilnehmende.⁷ Die mangelnde Bekanntheit unter Betroffenen habe darüber hinaus auch damit zu tun, dass Beratungsstellen wie die Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung (EUTB) keine Beratung zum ThürGIG durchführen dürften⁸ bzw. aufgrund mangelnder Kenntnis auch gar nicht darüber aufklären könnten. Bei Menschen mit Behinderungen, die in Selbstvertretungsorganisationen aktiv sind, sei die Kenntnis des ThürGIG hingegen hoch; dies betreffe vor allem diejenigen Regelungsbereiche, die für die eigene Behinderungsart oder die der zu vertretenden Personengruppe relevant sind.

Zur Steigerung der Bekanntheit und Sichtbarkeit unter Betroffenen wurden konkrete Vorschläge eingebracht: Die Barrierefreiheit von Informationen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, solle weiterhin ausgebaut werden (z. B. mithilfe eines Erklärfilms). Darüber hinaus sei es erforderlich, Menschen mit Behinderungen proaktiv und gezielt anzusprechen. Diesbezüglich liege die Verantwortung auch bei den Trägern der öffentlichen Gewalt. Die Verwaltung müsse die Betroffenen hier aktiv informieren und beraten. In einem Fachgespräch wurde auch die Rolle der Interessenvertretungen betont, um die Bekanntheit des ThürGIG zu erhöhen.

2.2 Ergebnisse der Befragung von Menschen mit Behinderungen

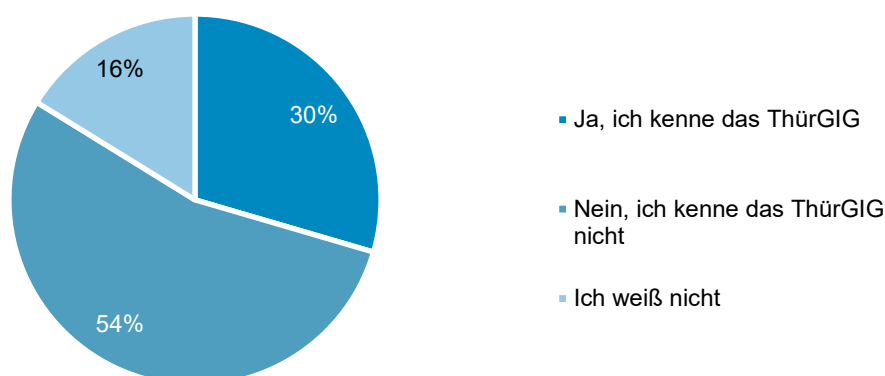
Etwa ein Drittel der Personen, die sich an der Online-Befragung beteiligt haben, gab an, dass ihnen das ThürGIG bekannt ist (30%). Etwas mehr als die Hälfte der Befragten (54%) gab an, das ThürGIG nicht zu kennen (Abbildung 1). Eine differenzierte Betrachtung der persönlichen Merkmale der Befragten zeigt, dass das ThürGIG bei den befragten Frauen bekannter ist als bei den befragten Männern (35% vs. 24%). Auch in höheren Altersgruppen ist das ThürGIG bekannter als in den jüngeren Altersgruppen. Beispielsweise gaben 13 Prozent der unter 18-Jährigen an, dass ihnen das ThürGIG

⁷ Das TMASGFF verweist an dieser Stelle darauf, dass zentrale Inhalte des ThürGIG und der ThürGIGAVO bereits in Leichte Sprache übertragen wurden und als gedruckte Broschüre sowie auf der Internetseite des Ministeriums (siehe: https://www.tmasgff.de/fileadmin/user_upload/Soziales/Dokumente/Menschen_mit_Behinderungen/Leichte_Sprache/Zusammenfassung_ThuerGIG_barrierefrei.pdf) zur Verfügung stehen. Sowohl die Dokumente in Leichter Sprache als auch die Dokumente in schwerer Sprache stehen als barrierefreie Dateien auf der Internetseite zur Verfügung.

⁸ Es ist anzumerken, dass die EUTB zwar gemäß der Leitprinzipien keine Rechtsberatung durchführen darf, eine allgemeine Information über das ThürGIG und eine Aufklärung über die damit zusammenhängenden Rechtsansprüche für Betroffene aber durchaus möglich sein sollte.

Bekanntheit und Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ThürGIG

Abbildung 1: Bekanntheit des ThürGIG unter Menschen mit Behinderungen



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (n = 562)

Frage: Kennen Sie das Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG)?

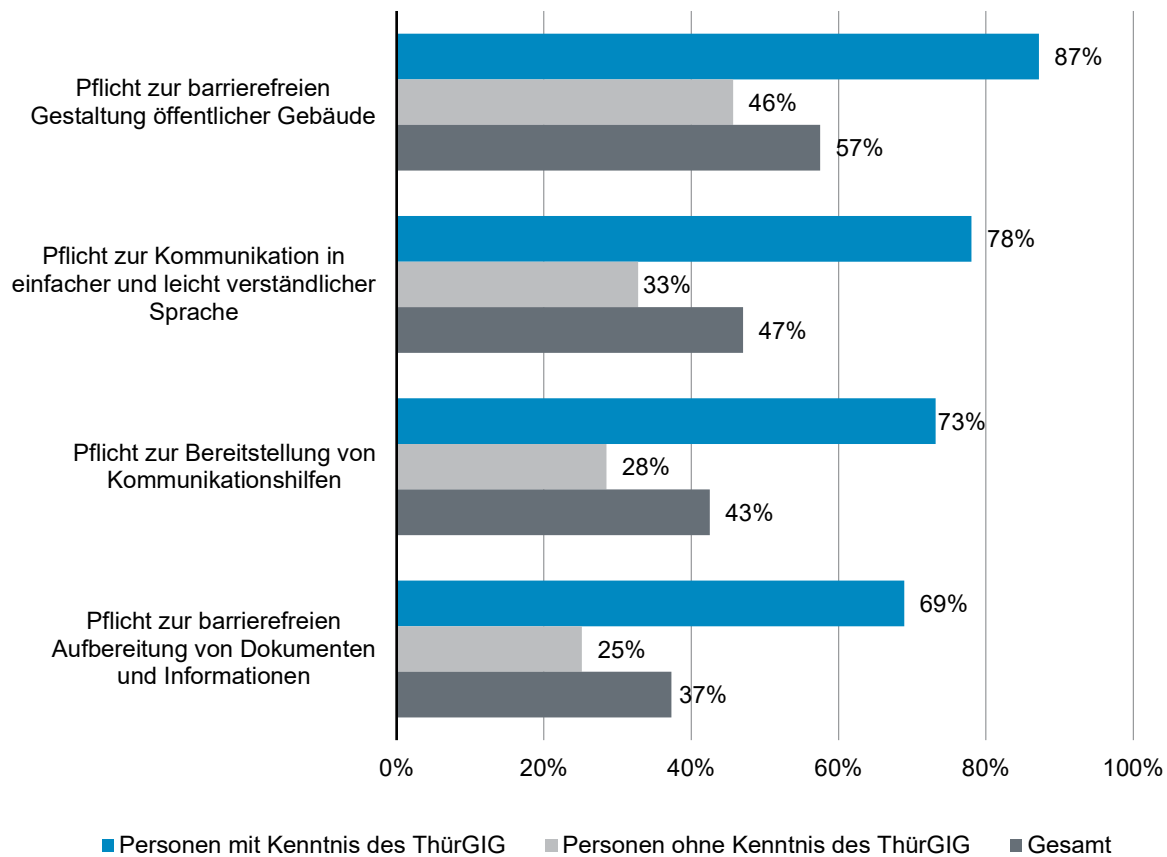
bekannt ist, während dieser Anteil bei den über 60-Jährigen bei 37 Prozent lag. Hinsichtlich der Art der Beeinträchtigung fällt auf, dass Personen mit Beeinträchtigungen in den Bereichen Lernen, Denken, Erinnern oder Orientierung im Alltag am wenigsten über das ThürGIG informiert sind.

In der Befragung der Menschen mit Behinderungen wurde neben der Kenntnis des ThürGIG selbst auch die Bekanntheit der einzelnen für diese Evaluation relevanten Regelungsbereiche abgefragt. Die Verpflichtung der Träger der öffentlichen Gewalt zur barrierefreien Gestaltung öffentlicher Gebäude nach § 10 ThürGIG gehört unter den Befragten zu den bekannteren Regelungsbereichen (57%) (Abbildung 2). Im Gegensatz dazu ist die Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung von Dokumenten und Informationen nach § 13 ThürGIG den Befragten am wenigsten bekannt (37%).

Die Ergebnisse verweisen zunächst darauf, dass die Kenntnis einzelner Regeln bzw. Pflichten aus dem ThürGIG nicht notwendigerweise immer mit einem Wissen über das Gesetz selbst einhergehen muss. Auch Personen ohne Kenntnisse des Gesetzes sind in Teilen mit einzelnen Regeln vertraut. Dennoch fällt auf, dass das Wissen über die Regeln zur Barrierefreiheit unter Befragten, denen das ThürGIG selbst bekannt ist, naturgemäß weiterverbreitet ist als unter Befragten, denen das ThürGIG als solches kein Begriff ist. Beispielsweise ist der Anteil der Personen, der über die Pflicht der Träger der öffentlichen Gewalt zur Kommunikation in einfacher und leicht verständlicher Sprache nach § 14 ThürGIG informiert ist, unter denjenigen Befragten, die das ThürGIG kennen mehr als doppelt so hoch als unter denjenigen, die es nicht kennen (78% zu 33%).

Bekanntheit und Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ThürGIG

Abbildung 2: Kenntnis von Regeln zur Barrierefreiheit für Behörden in Thüringen unter Menschen mit Behinderungen



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (n = 554 – 557)

Frage: Kennen Sie die folgenden Regeln zur Barrierefreiheit für Behörden in Thüringen?

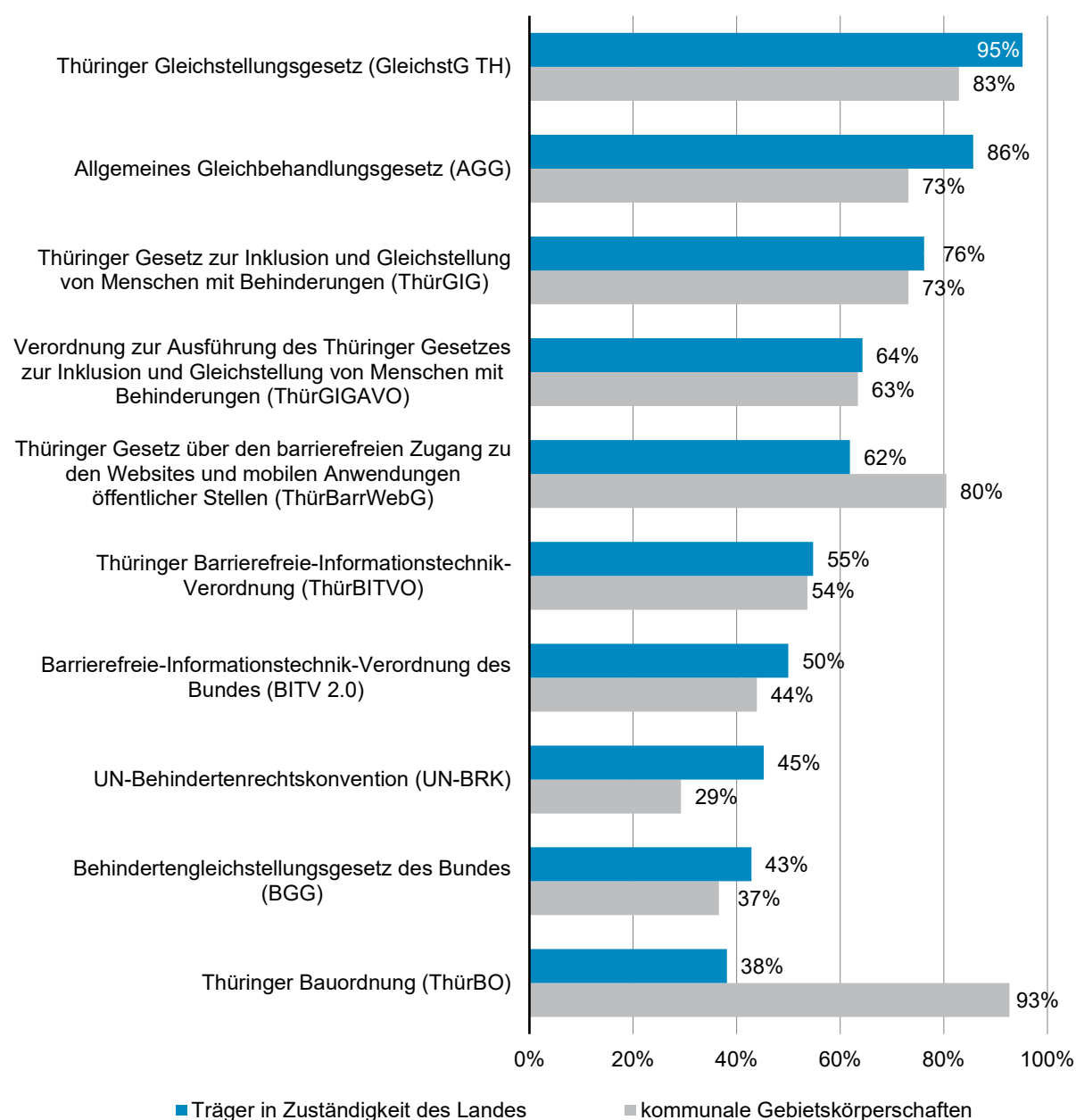
Die Kenntnis der einzelnen Regelungsbereiche variiert unter den Befragten nach Alter und nach der Art der Beeinträchtigung. In den höheren Altersgruppen sind die Regelungen zur Barrierefreiheit von Gebäuden am bekanntesten. Beim Vergleich zwischen den Beeinträchtigungsarten zeigt sich, dass Menschen mit einer Beeinträchtigung der Bewegung insgesamt am häufigsten über die Pflicht zur Barrierefreiheit von Gebäuden Bescheid wissen (62%). Hingegen kennen Menschen mit Beeinträchtigungen des Hörens und des Sprechens am häufigsten die Regelungen zur barrierefreien Kommunikation (56% und 46%). Dieses Ergebnis bestätigt die Erkenntnis aus den Fachgesprächen, dass die Bekanntheit des ThürGIG bzw. die der einzelnen Regelungsbereiche mit der eigenen Betroffenheit durch eine Behinderung zusammenhängt. Dieser Zusammenhang ist allerdings nicht feststellbar bei Menschen mit Beeinträchtigungen im Bereich Lernen, Denken, Erinnern oder Orientierung. Unter ihnen fallen die Anteilswerte für die Bekanntheit aller Regelungsbereiche am geringsten aus.

2.3 Ergebnisse der Befragung von Trägern der öffentlichen Gewalt

Relevanz von Gesetzen und Verordnungen

Abbildung 3 verdeutlicht die Relevanz von Gesetzen und Verordnungen im Zusammenhang mit Behinderungen und Gleichstellung im Arbeitsalltag der Träger der öffentlichen Gewalt. Hierbei wurden sowohl Gesetze und Verordnungen des Landes Thüringen als auch bundesweit geltende Gesetze oder Verordnungen, wie das BGG oder AGG, sowie die UN-BRK als völkerrechtliche Verpflichtung abgefragt. Die Ergebnisse

Abbildung 3: Relevanz von Gesetzen und Verordnungen mit Bezug zu Behinderungen und Gleichstellung im Arbeitsalltag der Träger der öffentlichen Gewalt



Quelle: Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt (n = 83)

Frage: Wie relevant schätzen Sie die nachfolgend genannten Gesetze und Verordnungen mit Bezug zu Behinderungen und Gleichstellung für den Arbeitsalltag in Ihrer Institution/kommunalen Gebietskörperschaft ein? – Darstellung des Anteils von „sehr relevant“ und „eher relevant“.

verdeutlichen, dass sich die Relevanz der jeweiligen Gesetze und Verordnungen teilweise unterscheidet, je nachdem, ob es sich um einen Träger auf der Ebene des Landes oder um einen Träger auf kommunaler Ebene handelt.

Während die Träger auf Landesebene insbesondere das Thüringer Gleichstellungsgesetz (GleichstG TH)⁹ (95%), das AGG (86%) und das ThürGIG (76%) als für sie besonders relevant einschätzten, sind aus Sicht der kommunalen Gebietskörperschaften zusätzlich vor allem die Thüringer Bauordnung (ThürBO) (93%) und das Thüringer Gesetz über den barrierefreien Zugang zu Webseiten und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (ThürBarrWebG) (80%) von Bedeutung. Angemerkt werden muss hier, dass vor allem im Baubereich die Trägerschaft zwischen Landesbehörden und Kommunen unterschiedlich organisiert ist. Während Kommunen selbst Träger der in ihrem Besitz befindlichen Liegenschaften sind und somit auch Umbaumaßnahmen zu veranlassen haben, besteht auf Landesebene eine zentrale Trägerschaft und somit eine Zuständigkeit durch das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV).

Die Relevanz einzelner Gesetze und Verordnungen hängt möglicherweise auch mit der Intensität des Kontakts der jeweiligen Träger der öffentlichen Gewalt zu Bürger:innen zusammen. So halten zum Beispiel 76 Prozent der Träger der öffentlichen Gewalt, die angeben, häufig im Kontakt mit Bürger:innen zu stehen, die ThürBO für sehr oder eher relevant. Bei denjenigen, die nur selten oder nie Kontakt mit Bürger:innen haben, sind es nur 32 Prozent. Ein ähnliches Muster zeigt sich bei der Verordnung zur Ausführung des Thüringer Gesetzes zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ThürGIGAVO). Auch hier ist die Verordnung für diejenigen Träger der öffentlichen Gewalt, die häufigen Kontakt mit Bürger:innen haben, relevanter (71%) als für diejenigen, die selten oder nie Kontakt mit Bürger:innen haben (52%).

Zuständigkeit für das Thema Barrierefreiheit

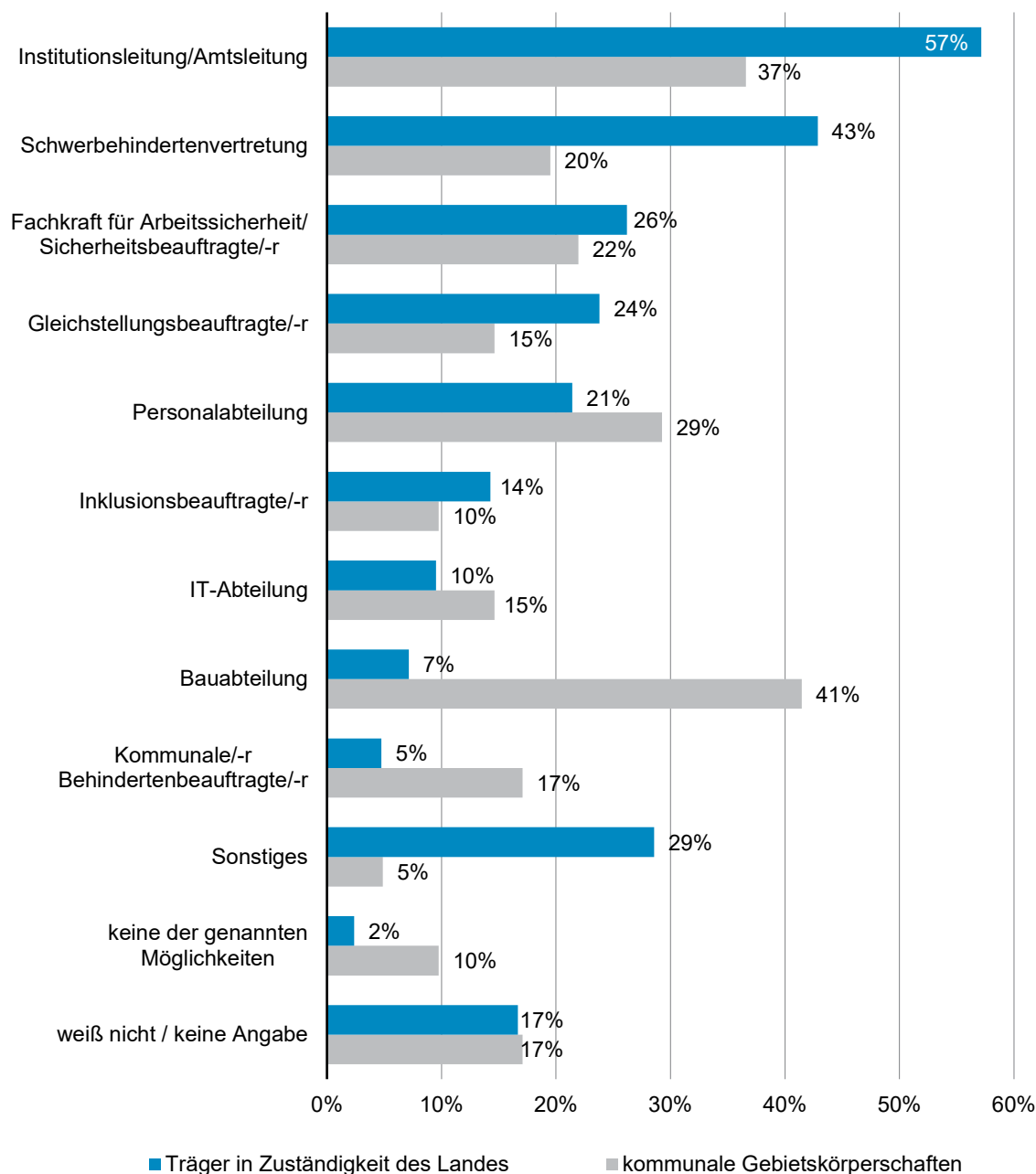
Innerhalb von Institutionen können unter Umständen mehrere Personen mit dem Thema Barrierefreiheit betraut sein oder sich Verantwortungsbereiche teilen. Eine „federführende Zuständigkeit“, die in der Befragung im Hinblick auf das Thema Barrierefreiheit angegeben werden sollte, meint in diesem Fall eine strategische oder planerische Gesamtverantwortung. Auch diesbezüglich zeigen sich Unterschiede zwischen den Trägern der öffentlichen Gewalt auf verschiedenen Ebenen (Abbildung 4).

Während bei Trägern auf Landesebene vor allem Institutions- oder Amtsleitungen (57%) oder die Schwerbehindertenvertretung (43%) für die Barrierefreiheit federführend zuständig sind, fällt die Verantwortlichkeit bei den kommunalen Gebietskörperschaften insbesondere der Bauabteilung (42%), aber mit ähnlich hohem Anteil auch der Amtsleitung (37%) zu. Bei den Trägern auf Landesebene entfällt ein nicht unerheblicher Teil zudem auf sonstige Akteur:innen (29%), worunter sich z. B. spezifische Referate oder Fachbereiche innerhalb der Behörde subsummieren lassen.

⁹ Das GleichstG TH hat zum Ziel, die Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern.

Bekanntheit und Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ThürGIG

Abbildung 4: Federführende Zuständigkeit für das Thema Barrierefreiheit bei den Trägern der öffentlichen Gewalt



Quelle: Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt (n = 83)

Frage: Wer ist in Ihrer Institution/kommunalen Gebietskörperschaft für das Thema Barrierefreiheit federführend zuständig? (Mehrfachantwort möglich)

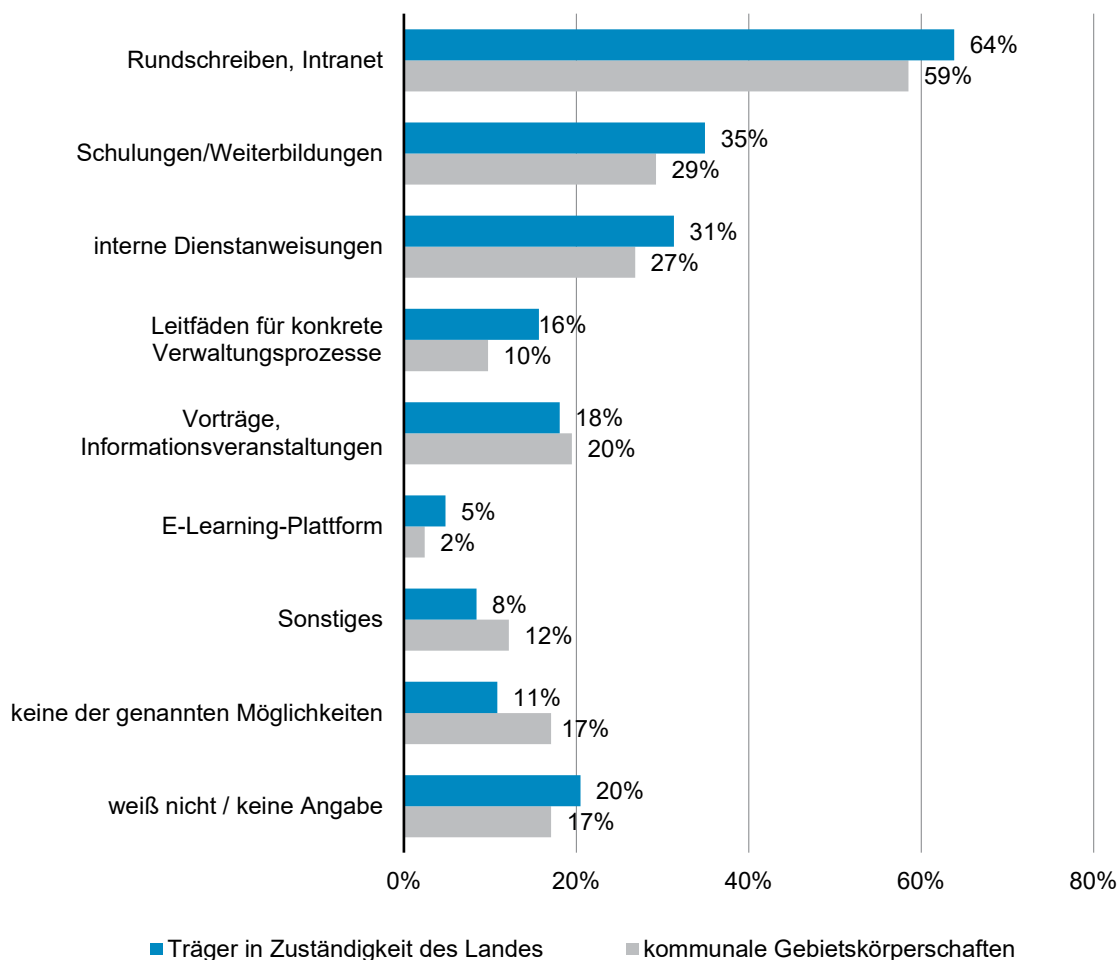
Die Verteilungen zeigen außerdem, dass die Expert:innen für das Thema Behinderung im Hinblick auf die Belegschaft, wie die Schwerbehindertenvertretungen oder Inklusionsbeauftragten, eine unterschiedliche Bedeutung einnehmen. Dies kann jedoch auch damit verbunden sein, dass es diese Ämter bei einigen Trägern der öffentlichen Gewalt gar nicht gibt. Auffällig ist zudem, dass bei der Frage nach der federführenden Zuständigkeit mit 17 Prozent ein recht hoher Wert auf die Antwort „weiß nicht/keine Angabe“ entfällt. Die strategische oder planerische Gesamtverantwortung scheint somit bei

etwa jedem sechsten Träger der öffentlichen Gewalt, der an der Befragung teilgenommen hat, nicht bekannt oder nicht eindeutig zuzuordnen zu sein.

Notwendige Informationen für die Mitarbeitenden

Abbildung 5 zeigt die Wege auf, über die sich Mitarbeitende von Trägern der öffentlichen Gewalt zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen informieren. Nach Einschätzung der befragten Träger der öffentlichen Gewalt werden Mitarbeitende zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen am häufigsten über Rundschreiben oder das Intranet informiert (64% bei Trägern auf Landesebene; 59% bei kommunalen Gebietskörperschaften). Bei etwa einem Drittel dienen auch Schulungen/Weiterbildungen sowie interne Dienstweisungen diesem Zweck. Leitfäden für konkrete Verwaltungsprozesse, die herangezogen werden können, wenn eine Person mit Behinderungen ihre Rechtsansprüche aus dem ThürGIG in einem konkreten Fall wahrnehmen möchte, existieren hingegen nur bei einem kleinen Anteil der Träger der öffentlichen Gewalt aus der Stichprobe (16% bei Trägern in Zuständigkeit des Landes; 10% bei kommunalen Gebietskörperschaften).

Abbildung 5: Informationswege der Mitarbeitenden von Trägern der öffentlichen Gewalt zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen



Quelle: Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt (n = 83)

Frage: Über welche Wege gelangen die Mitarbeitenden in Ihrer Institution/kommunalen Gebietskörperschaft an die notwendigen Informationen zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen? (Mehrfachantwort möglich)

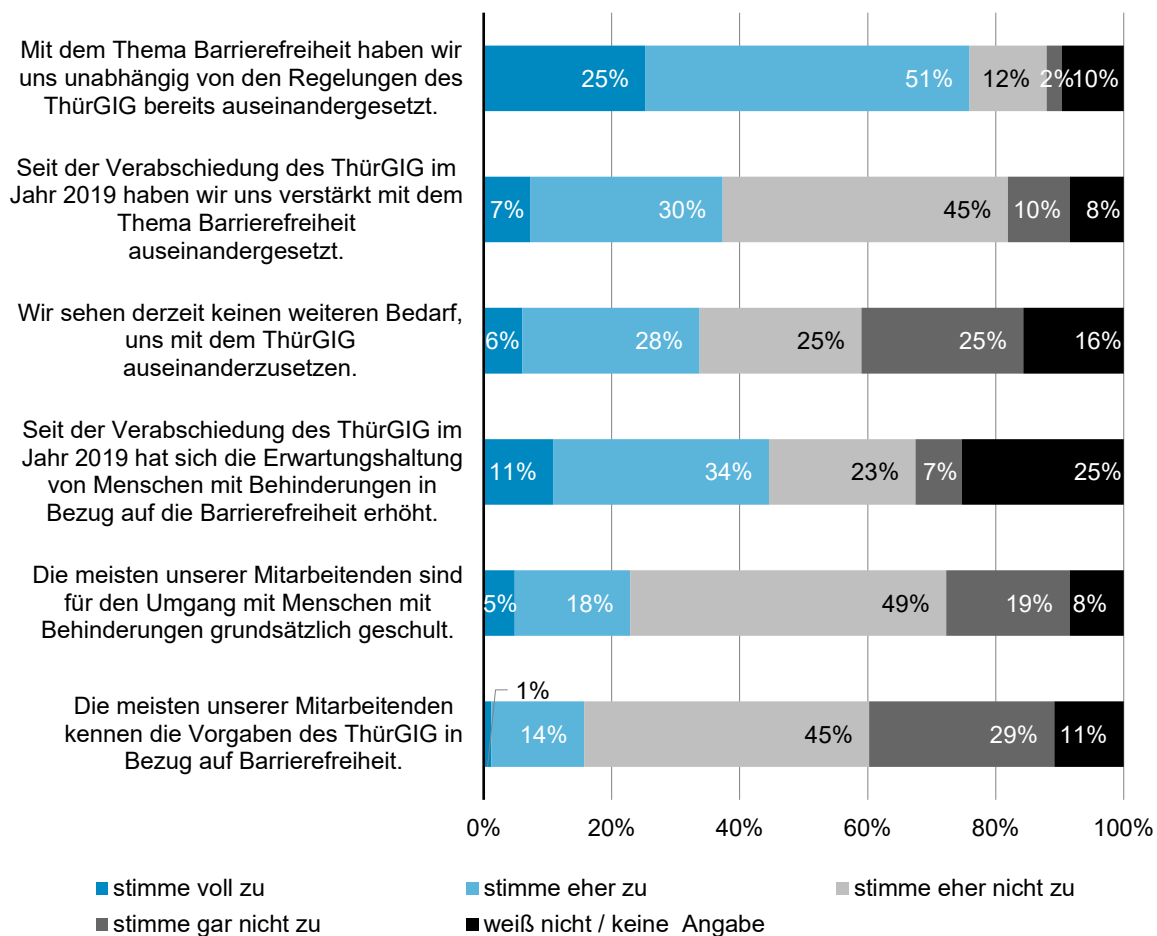
Je nach Größe des Trägers unterscheiden sich die Informationsquellen der Mitarbeitenden zum Thema Behinderung voneinander. Größere Verwaltungen mit 200 oder mehr Mitarbeitenden nutzen demnach wesentlich mehr unterschiedliche Informationswege als kleinere Institutionen mit weniger als 200 Mitarbeitenden. Besonders Schulungen und Vorträge spielen für Verwaltungen mit 200 oder mehr Mitarbeitenden eine größere Rolle als für kleine Träger (57% vs. 20%). Ebenso werden Vorträge und Informationsveranstaltungen von Verwaltungen mit einer Mitarbeitendenzahl von über 200 häufiger genutzt als von Verwaltungen mit weniger als 200 Mitarbeitenden (37% vs. 4%).

Auswirkungen des ThürGIG

Abbildung 6 stellt die Auswirkungen des ThürGIG aus Sicht der Träger der öffentlichen Gewalt dar. Die Befragten gaben dazu an, inwiefern sie verschiedenen Aussagen zustimmen, aus denen sich mögliche Auswirkungen durch die Verabschiedung des ThürGIG im Jahr 2019 ableiten lassen. Insgesamt zeigt sich, dass die Auswirkungen der Verabschiedung des ThürGIG auf die Träger der öffentlichen Gewalt eher zurückhaltend eingeschätzt werden. Die Mehrheit der Verwaltungen (55%) gab im Fragebogen an, sich seit der Verabschiedung des ThürGIG im Jahr 2019 (eher) nicht verstärkt mit dem Thema Barrierefreiheit auseinandergesetzt zu haben. Zudem erklärte die Hälfte der in die Befragung einbezogenen Verwaltungen, aktuell keinen Bedarf zu sehen, sich intensiver mit dem ThürGIG auseinanderzusetzen zu müssen. Ein Großteil der befragten Träger der öffentlichen Gewalt (76%) stimmte zudem voll oder eher zu, dass sie sich unabhängig von den Regelungen des ThürGIG grundsätzlich bereits mit dem Thema Barrierefreiheit auseinandergesetzt haben.

Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass viele Mitarbeitende nach Ansicht der befragten Träger der öffentlichen Gewalt nicht ausreichend mit den Vorgaben des ThürGIG zur Barrierefreiheit vertraut (74%) und zudem nicht ausreichend im Umgang mit Menschen mit Behinderungen geschult sind (68%). Durch das ThürGIG bedingte Veränderungen in den Einstellungen der Menschen mit Behinderungen werden durch die Träger der öffentlichen Gewalt unterschiedlich eingeschätzt. Während knapp die Hälfte (45%) der Aussage, dass sich die Erwartungshaltung der Zielgruppe in Bezug auf die Barrierefreiheit erhöht hat, voll oder eher zustimmte, gab fast jede dritte Verwaltung (30%) an, dass dies ihrer Ansicht nach (eher) nicht zutreffe. Jede vierte Institution (25%) wählte hier zudem die Option „weiß nicht/keine Angabe“.

Abbildung 6: Auswirkungen des ThürGIG auf die Träger der öffentlichen Gewalt



Quelle: Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt (n = 83)

Frage: Das ThürGIG wurde in seiner jetzigen Form im Jahr 2019 verabschiedet und 2020 noch einmal novelliert. Welche Auswirkungen hatte das Gesetz auf Ihre Institution/kommunale Gebietskörperschaft? Bitte geben Sie an, inwieweit Sie den folgenden Aussagen zustimmen.

Bewertung der Umsetzung des ThürGIG

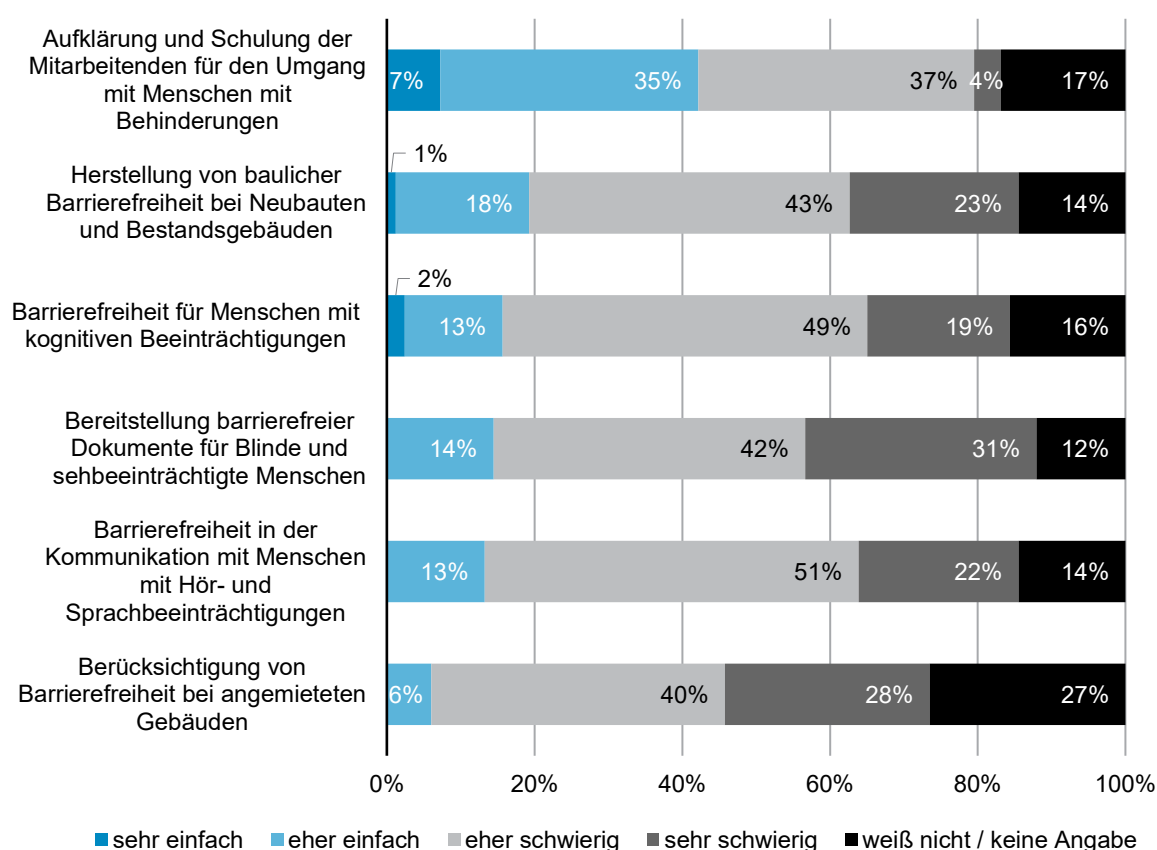
Abbildung 7 bietet einen Überblick über die Einschätzung von Trägern der öffentlichen Gewalt im Hinblick auf die Möglichkeiten der Umsetzung des ThürGIG, differenziert nach verschiedenen Regelungsbereichen. Diese betreffen Aspekte baulicher Barrierefreiheit, barrierefreie Kommunikationsformen sowie die Schulung der Mitarbeitenden für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen. Insgesamt zeigt sich deutlich, dass die Umsetzung der Verpflichtungen von weiten Teilen als eher oder sehr schwierig empfunden wird.

Der Bereich der Aufklärung und Schulung der Mitarbeitenden für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen wurde in der Befragung verglichen mit anderen Kategorien deutlich häufiger als (eher oder sehr) einfach eingeschätzt (42%). Dies ist insofern überraschend, als viele Träger öffentlicher Gewalt ebenfalls angegeben haben, dass das Personal nicht ausreichend für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen geschult sei (siehe Abbildung 6). Gleichzeitig bewerteten 41 Prozent der befragten Verwaltungen dies als (eher oder sehr) schwierig.

Bekanntheit und Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ThürGIG

Deutlich schwieriger gestaltet sich den Befragungsergebnissen zufolge die Umsetzung der Verpflichtungen zur baulichen Barrierefreiheit sowie zur barrierefreien Kommunikation. 68 Prozent der befragten Träger öffentlicher Gewalt empfinden die Berücksichtigung von Barrierefreiheit bei angemieteten Gebäuden als eher oder sehr schwierig, 66 Prozent empfinden dies entsprechend bei der Herstellung von baulicher Barrierefreiheit bei Neubauten und Bestandsgebäuden. Die hier berichteten Herausforderungen spiegeln sich auch in der Auswertung der Barrierefreiheit der Bestandsgebäude in Thüringen wider. Auch in diesem Bereich zeigt sich, dass Neubauten (seit 2013) zwar durchschnittlich mehr Anforderungen an Barrierefreiheit erfüllen, jedoch in vielen Bereichen weiterhin großer Handlungsbedarf besteht (siehe Kapitel 4). Als ähnlich herausfordernd wurde von den Befragungsteilnehmenden die Barrierefreiheit in der Kommunikation mit Menschen mit Beeinträchtigungen eingeschätzt. Sowohl die Barrierefreiheit in der Kommunikation mit Menschen mit Hör- und Sprachbeeinträchtigungen als auch die Bereitstellung barrierefreier Dokumente für blinde und sehbeeinträchtigte Menschen wurde von jeweils 73 Prozent der Befragten als eher oder sehr schwierig bewertet. Die Herstellung der Barrierefreiheit für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen (z. B. Bescheide in Leichter Sprache) schätzten 68% als eher oder sehr schwierig ein.

Abbildung 7: Bewertung der Umsetzung des ThürGIG

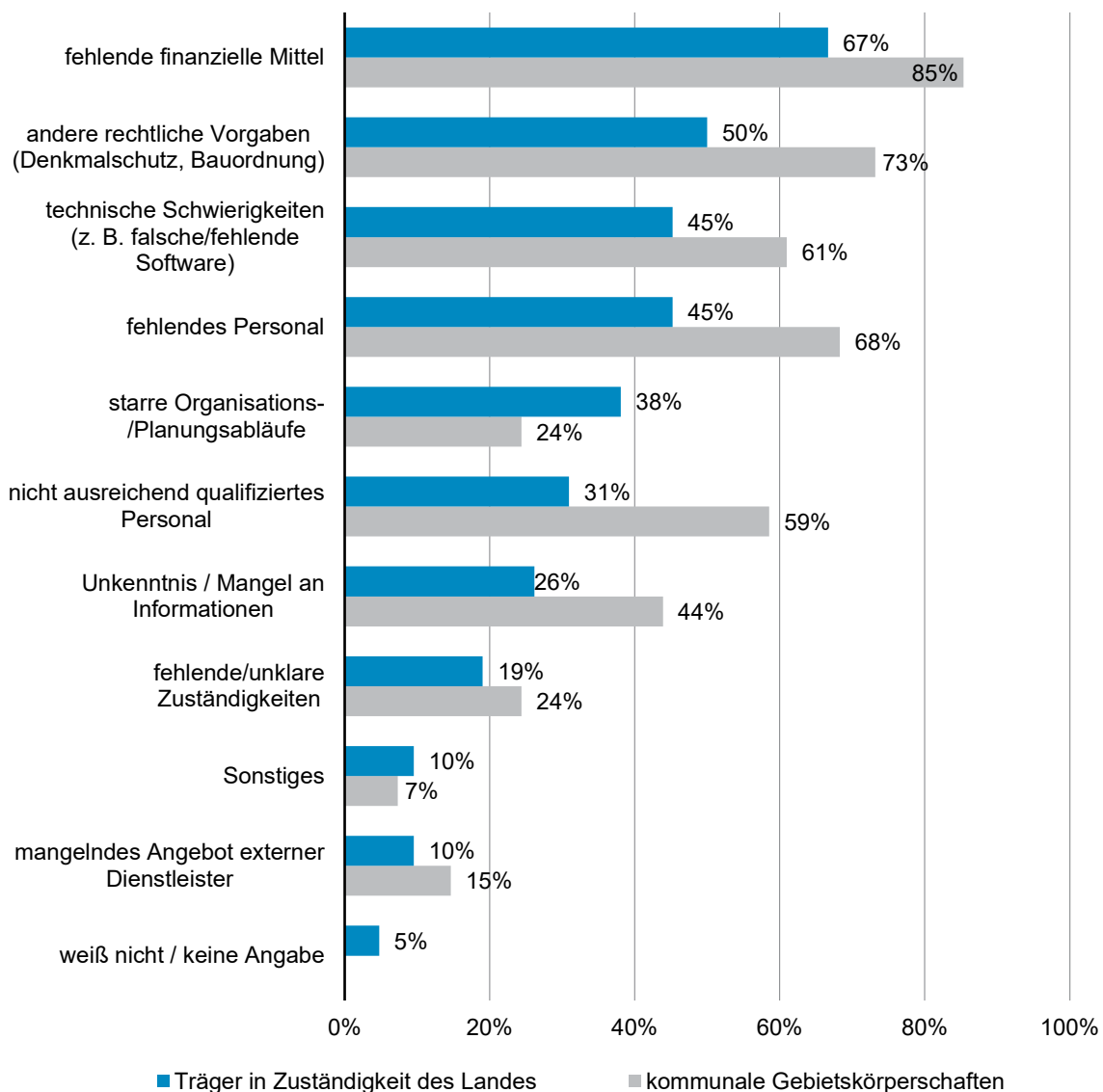


Quelle: Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt (n = 83)

Frage: Wie bewerten Sie die Umsetzung der folgenden Verpflichtungen aus dem ThürGIG in Ihrer Institution/kommunalen Gebietskörperschaft?

Bei einigen Aspekten der Umsetzung zeigen sich Unterschiede in Abhängigkeit von der Größe des Trägers der öffentlichen Gewalt. Teilweise werden Aspekte von Trägern mit 200 und mehr Beschäftigten als etwas weniger schwierig empfunden als von Trägern mit kleinerer Belegschaft. Dies betrifft die bauliche Umsetzung bei Neubauten und Bestandsgebäuden (68% vs. 85%), die Herstellung von Barrierefreiheit in der Kommunikation mit hör- und sprachbehinderten Menschen (73 % vs. 95%) und die Bereitstellung barrierefreier Dokumente für blinde und sehbehinderte Menschen (69% vs. 95%). Bei der Aufklärung und Schulung der Mitarbeitenden für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen zeigt sich hingegen ein umgekehrtes Bild – Träger der öffentlichen Gewalt mit mehr als 200 Beschäftigten sehen hier etwas größere Schwierigkeiten (59%) als kleinere mit weniger als 200 Beschäftigten (46%).

Abbildung 8: Gründe für Schwierigkeiten bei der Umsetzung des ThürGIG



Quelle: Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt (n = 76)

Frage: Wodurch werden die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des ThürGIG verursacht? (Mehrfachantwort möglich)

Anschließend¹⁰ wurden die Träger der öffentlichen Gewalt um eine Einschätzung nach den möglichen Ursachen für die oben dargestellten Schwierigkeiten gebeten (Abbildung 8). Fehlende finanzielle Mittel wurden dabei besonders häufig als Grund für Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem ThürGIG genannt – 67 Prozent der Träger auf Landesebene und 85 Prozent der kommunalen Gebietskörperschaften wählten diese Antwortoption. Auch rechtliche Vorgaben (z. B. Denkmalschutz, Bauordnung) wurden häufig als Grund angegeben – von 50 Prozent der Träger auf Landesebene und von 73 Prozent der kommunalen Gebietskörperschaften. Darüber hinaus wurden technische Schwierigkeiten (z. B. fehlende/falsche Software) sowie Personalmangel als Ursachen identifiziert. Auffällig ist, dass die kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt in größerem Umfang die vorgeschlagenen Gründe ankreuzten als die Träger auf Landesebene. Dies deutet darauf hin, dass die kommunalen Gebietskörperschaften die Umsetzung des ThürGIG insgesamt als schwieriger empfinden als Träger, die auf Landesebene agieren.

2.4 Handlungserfordernisse

Die Ergebnisse der Fachgespräche sowie der Befragung von Menschen mit Behinderungen bestätigen die bereits in Referenzstudien dargelegten Bekanntheits- und Kenntnisdefizite von Gesetzen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und ihres Geltungsbereiches unter Betroffenen.

Es besteht demnach Handlungsbedarf, um eine **aktive und umfassende Verbreitung von Informationen sowie die Vermittlung von Kenntnissen über das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot der UN-BRK weiter voranzutreiben**¹¹ und damit die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Hier ist einerseits die Landesregierung Thüringens aufgefordert, entsprechende Sensibilisierungskampagnen konkret zum ThürGIG für die Zielgruppe umzusetzen. Andererseits muss die Aufklärung über die Rechte der Menschen mit Behinderungen und die damit einhergehenden Pflichten der staatlichen Stellen auf allen Ebenen – also auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene – gleichermaßen erfolgen. Ebenso ist es Aufgabe der Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen, hier gleichermaßen aktiv zu werden.

Mit Blick auf die Träger der öffentlichen Gewalt legen die Ergebnisse dieser Evaluation zwar nahe, dass das ThürGIG bei diesen überwiegend bekannt ist. Allerdings mangelt es den Mitarbeitenden vielfach an Wissen zur konkreten Umsetzung von Vorgaben des ThürGIG zur Barrierefreiheit sowie zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen (siehe Abschnitte 3.1.2, 3.4.3 und 3.4.4). Um die Voraussetzungen und die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ThürGIG zu stärken bzw. weiterzuentwickeln, besteht im Ergebnis der Evaluation vorrangig folgender Handlungsbedarf außerhalb des Gesetzestextes: Die **Sensibilisierung und die Bewusstseinsbildung für die**

¹⁰ Voraussetzung war, dass die Befragten mindestens eine Umsetzung der verschiedenen Verpflichtungen des ThürGIG (siehe Abbildung 7) als eher oder sehr schwierig bewertet haben.

¹¹ Mehr Nachdruck bei der Umsetzung der UN-BRK wurde auch schon in der Landtagspetition „Inklusion und Gleichstellung – mit Wirkung!“ des Außerparlamentarischen Bündnisses für die Umsetzung der UN-BRK in Thüringen eingefordert.

Belange von Menschen mit Behinderungen bei den Trägern der öffentlichen Gewalt sind zwingend erforderlich, um das Behinderungsverständnis dort zu verbessern.

Bei einer zukünftigen Überarbeitung des ThürGIG empfiehlt sich weiterhin eine Überprüfung verschiedener Regelungen:

- Sowohl die Schulung von Trägern der öffentlichen Gewalt als auch ihre Sensibilisierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen sind bereits nach § 9 Abs. 2 ThürGIG im Allgemeinen sowie nach § 14 Abs. 2 Satz 2 ThürGIG konkret in Bezug auf Leichte Sprache vorgesehen. Zudem ist der bzw. die Thüringer Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen (TLMB) nach § 20 Abs. 1 Nr. 4 ThürGIG verpflichtet, Schulungen für Behörden zu Fragen der Barrierefreiheit durchzuführen. Die Ergebnisse der Evaluation aus diesem sowie aus anderen Kapiteln (z. B. Kapitel 5 im Hinblick auf kommunale Gebietskörperschaften) weisen insbesondere in Bezug auf die erstgenannten Selbstverpflichtungen der Träger der öffentlichen Gewalt darauf hin, dass es hier an der Umsetzung des Gesetzes mangelt. Deshalb erscheint es erforderlich, die praktische Umsetzung dieser Regelungen explizit zu prüfen, um mögliche Ursachen und damit ggf. Verbesserungspotenzial zu identifizieren.
- Auch § 11 ThürGIG zur Berücksichtigung der Inklusion in der Ausbildung könnte dahingehend überprüft werden, inwieweit Verwaltungsberufe Eingang in den Gesetzestext finden könnten, um zu gewährleisten, dass bereits der Verwaltungsnachwuchs ausreichend und von Beginn an für die Belange von Menschen mit Behinderungen sensibilisiert wird.

3 Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungsbereiche des ThürGIG

Im folgenden Kapitel werden die Untersuchungsergebnisse zur Umsetzung und zur Wirksamkeit des ThürGIG im Hinblick auf die Verwirklichung der Gewährleistungen der UN-BRK dargestellt. Der Text gliedert sich entsprechend dem Evaluationsdesign (siehe Tabelle 1 in Abschnitt 1.2) nach den Regelungsbereichen des Gesetzes und fasst dabei zum Teil Paragraphen, die in einem inhaltlichen Zusammenhang stehen, zusammen. Die zentrale Frage des Kapitels lautet, inwiefern das ThürGIG geeignet ist, die Ziele und Anforderungen aus der UN-BRK umzusetzen. Im Einzelnen geht es um eine Einschätzung, ob das ThürGIG den umfassenden menschenrechtlichen Schutzanspruch aus der UN-BRK gewährleisten kann und ob anzunehmen ist, dass das Gesetz den angestrebten Erfolg herbeiführt oder doch wenigstens fördert. Geprüft wird zudem, wo ggf. Weiterentwicklungsbedarf im Hinblick auf die konkrete Formulierung des Gesetzestextes sowie in Bezug auf die praktische Umsetzung der Regelungsbereiche besteht.

Die Befunde in den Abschnitten 3.1 bis 3.8 basieren auf der normativen Einschätzung zum ThürGIG, die aus der Literaturanalyse und dem Workshop mit dem DIMR gewonnen wurde, auf den Positionen aus den Fachgesprächen sowie – soweit entsprechende Ergebnisse vorhanden – auf der durchgeführten Befragung von Trägern der öffentlichen Gewalt sowie der Online-Befragung von Menschen mit Behinderungen in Thüringen. Die Ergebnisse der verschiedenen Untersuchungsmethoden sind jeweils für jeden inhaltlichen Teilbereich separat ausgewiesen.

3.1 Allgemeine Bestimmungen und Verpflichtungen (§§ 1 bis 9)

Die am Anfang des ThürGIG ausgeführten allgemeinen Bestimmungen und Verpflichtungen standen nicht im primären Fokus der Evaluation. Aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für alle Regelungsbereiche des ThürGIG waren sie gleichwohl Gegenstand der Literaturanalyse, des Workshops mit den Expert:innen des DIMR und zahlreicher Fachgespräche. Sie betreffen im Einzelnen:

- Zielsetzung des ThürGIG (§ 1 ThürGIG),
- Geltungsbereich (§ 2 ThürGIG),
- spezifische Begriffsdefinitionen (§§ 3 bis 5 ThürGIG),
- grundsätzliche Verpflichtungen, Ge- und Verbote (§§ 6 bis 9 ThürGIG).

3.1.1 Normative Einschätzungen

Bezüglich der allgemeinen Bestimmungen und Verpflichtungen, die das ThürGIG erfüllen sollte, kamen im Gespräch mit den Expert:innen des DIMR folgende Aspekte zur Sprache:

Ziel des ThürGIG

Positiv hervorgehoben wird der explizite Bezug des ThürGIG auf die UN-BRK. Dies sei eine notwendige Voraussetzung für deren wirksame Umsetzung durch das Gesetz und bringe die Verpflichtung mit sich, dass sich das ThürGIG in Bezug auf die verwendeten Begriffe und Definitionen an der UN-BRK orientiere. Dies sei weitgehend der Fall, es

gebe aber auch Anpassungsnotwendigkeiten (s. u.). Mit dem Bezug zur UN-BRK gehe zudem die Verpflichtung zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung¹² des ThürGIG einher. Dies solle durch die Aufnahme der Formulierung „Die Regelungen des ThürGIG sind im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention als höherrangiges Recht auszulegen“ explizit gemacht werden. Konkret fehle in § 1 ThürGIG zudem eine positive Zielformulierung im Sinne des Artikels 1 Satz 2 der UN-BRK, dass das ThürGIG einen Beitrag dazu leiste, volle, gleichberechtigte und wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten.

Geltungsbereich

Ebenfalls als positiv betrachtet wird, dass das ThürGIG gleichermaßen die Träger der öffentlichen Gewalt auf Landes- und kommunaler Ebene anspreche und auch Institutionen des Privatrechts (Vereinigungen, Einrichtungen, Körperschaften), deren Anteile sich in öffentlicher Hand befinden, einbeziehe. Auch sei hinreichend definiert, was bzw. wen der Begriff Träger der öffentlichen Gewalt umfasse – die häufig diskutierte Differenzierung zwischen Trägern der öffentlichen Gewalt, Trägern öffentlicher Belange und öffentlicher Stellen sei damit von nachrangiger Bedeutung und müsse im ThürGIG nicht aufgenommen werden.

Einer unmittelbaren Ausweitung des Geltungsbereichs des ThürGIG auf den privatrechtlichen Bereich stehe entgegen, dass die diesbezügliche Gesetzgebungskompetenz beim Bund liege. So hätte der privatrechtliche Bereich ins BGG des Bundes aufgenommen werden können, was bislang nicht geschehen ist.¹³ Die Länder können den privatrechtlichen Bereich hingegen nur indirekt regeln, z. B. durch Konzessionsvergaben im Gaststättenrecht, durch Regelungen in Betriebs-, Versammlungsstätten- oder Beherbergungsstättenverordnungen etc. Dieser Spielraum werde derzeit kaum ausgenutzt.¹⁴

¹² „Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit ist ein ungeschriebener Grundsatz der deutschen Verfassung, nach dem alle Staatsgewalten in Deutschland, d. h. auch Behörden als Teil der Exekutive, die Gesetze so auslegen und anwenden müssen, dass dabei nicht gegen das Völkerrecht verstoßen wird.“ (Hillermann 2023)

¹³ Nach vorliegenden Informationen wird derzeit darüber diskutiert, eine entsprechende Gesetzesnovellierung auf Bundesebene zu verabschieden.

¹⁴ Den Geltungsbereich des ThürGIG auf Unternehmen und privatwirtschaftliche Akteur:innen auszuweiten, wurde auch in der Landtagspetition „Inklusion und Gleichstellung – mit Wirkung!“ eingefordert. Damit einher ging die Forderung, den Anwendungsbereich des ThürGIG zu vergrößern und nicht nur Teilbereiche abzudecken. Alternativ wurde gefordert, dass das Land Thüringen sich im Rahmen einer Bundesratsinitiative für die Anpassung der Bundesgesetzgebung einsetzen solle.

Konsistenz mit anderen Landesgesetzen

Das Thema der Barrierefreiheit ist Gegenstand zahlreicher Landes-/Spezialgesetze und -verordnungen, z. B. im ThürBarrWebG¹⁵, in der Thüringer Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (ThürBITVO) und in der ThürBO. Das DIMR empfiehlt – so wurde in den durchgeführten Workshops betont –, im ThürGIG die Durchführung von Normprüfungen vorzuschreiben, um festzustellen, ob eine eindeutige und konsistente Gesetzeslage in Bezug auf Barrierefreiheit besteht. Das ThürGIG selbst müsse den obigen Beispielen folgend keine Detailregelungen zur barrierefreien Informationstechnik, Bauen etc. aufnehmen. Vielmehr hätten die Spezialgesetze ihrerseits Bezug auf die UN-BRK bzw. auf das ThürGIG zu nehmen, die dort verwendeten Begriffe und Definitionen seien aufzunehmen und die allgemeinen Vorgaben zur Barrierefreiheit zu konkretisieren. Dies wird vor dem Hintergrund empfohlen, dass Spezialgesetze zum einen vorrangig seien und zum anderen eine höhere Bekanntheit in der Landesverwaltung angenommen werde (siehe hierzu auch die Befunde der Befragung von Trägern der öffentlichen Gewalt in Abschnitt 2.3).

Begriffsverwendungen

Bezüglich der im ThürGIG zu verwendenden Begriffe und Definitionen sei die UN-BRK bzw. ihre Auslegung die maßgebende Referenz. Im Wortlaut des ThürGIG gebe es stellenweise widersprüchliche Begriffsverwendungen zur UN-BRK, die der völkerrechtsfreundlichen Auslegung und der Umsetzung der UN-BRK entgegenstehen.

Vor diesem Hintergrund sind nach Aussage der Expert:innen des DIMR insbesondere folgende Punkte von Bedeutung:

- Zu vermeiden seien eine Defizitorientierung bei der Beschreibung von Zielgruppen des ThürGIG und unsachgemäße (weil unvollständige) Aufzählungen von Behinderungsarten, mit denen Rückschlüsse auf Defizite bzw. Bedarfe suggeriert werden. Vielmehr seien Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen insgesamt durch die UN-BRK und folglich durch das ThürGIG zu begünstigen, wobei ihr Unterstützungsbedarf und nicht die Art ihrer Beeinträchtigung entscheidend sei.
- Auch die Dauer respektive „Langfristigkeit“ einer Beeinträchtigung (§ 3 ThürGIG) solle nicht an eine starre zeitliche Grenze geknüpft werden bzw. Ausnahmen zulassen. Dem könne die Formulierung „Als langfristig *gilt in der Regel* ein Zeitraum, der mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate andauert“ Rechnung tragen.
- Die Formulierung „geistige Beeinträchtigung“ (§ 3 ThürGIG) sei zu ändern. Stattdessen solle der Begriff „intellektuelle Beeinträchtigung“ verwendet werden, um dem englischen Originalwortlaut der UN-BRK („intellectual impairments“) zu entsprechen. Der Begriff „geistige Beeinträchtigung“ werde sowohl

¹⁵ Bei der Ressortabstimmung zum vorliegenden Abschlussbericht wies der TLMB darauf hin, dass die Regelungen des ThürBarrWebG und dessen Verhältnis zum ThürGIG näher betrachtet werden sollten. Dies war jedoch im Rahmen des vorliegenden Auftrags nicht leistbar. Mit der Neufassung des ThürGIG zum 01.12.2019 war der ehemalige § 14 (Barrierefreies Internet und Intranet) aus dem ThürGIG herausgelöst worden. Seitens des TLMB wird eine Reintegration der digitalen Barrierefreiheit in das ThürGIG favorisiert.

von Selbstvertretungsorganisationen als auch im wissenschaftlichen Diskurs abgelehnt.

- Auch wenn die Definition von „Benachteiligung“ im Sinne der UN-BRK stimmig, und der Begriff zudem ein in der deutschen Rechtswissenschaft gebräuchlicher sei, sei es hilfreich, Benachteiligung durch „Diskriminierung“ zu ersetzen und durchgängig dann zu gebrauchen, wenn eine nicht gerechtfertigte Gleich- oder Ungleichbehandlung vorliegt, die Menschen aufgrund einer Behinderung benachteiligt. Damit würde die Terminologie der UN-BRK aufgenommen.
- Es wurde empfohlen, eine proaktive Handlungspflicht bei der Gewährung angemessener Vorkehrungen ins ThürGIG aufzunehmen. Hilfreich in diesem Sinne sei die Formulierung „Träger öffentlicher Gewalt sind zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet“.
- Weiterhin wurde angeregt, das unzulässige Versagen von angemessenen Vorkehrungen als Diskriminierung zu werten und mit Sanktionen zu belegen, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.
- Im Kontext von angemessenen Vorkehrungen solle der Begriff „unverhältnismäßig“ durch „unzumutbar“ ersetzt werden. Zur Begründung wird ausgeführt, dass „unverhältnismäßig“ suggeriere, eine Einzelmaßnahme sei überteuert, ohne abzuwägen, ob der Kostenträger prinzipiell die Möglichkeit hätte, die Kosten zu tragen. Bestehe diese Zahlungsfähigkeit, so seien auch hohe Ausgaben für den Einzelfall durchaus zumutbar, wenn damit das Ziel erreicht werde, gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wirksam zu ermöglichen.
- Grundsätzlich zu vermeiden seien unscharfe Formulierungen, da sie Rechtsunsicherheit erzeugen und den Verpflichtungscharakter der UN-BRK bzw. des ThürGIG aufweichen würden. Hierzu zählen fünf Formulierungen wie „darauf hinwirken“ (§ 6 Abs. 1 ThürGIG), „zu beachten“ (§ 6 Abs. 4 ThürGIG) oder Kann- bzw. Soll-Vorschriften. Dienlich seien Formulierungen unter Verwendung von „sind zu“, „stellen sicher“, „müssen“ etc.

Gleichstellungsgebot

Gewürdigt wird, dass sich das ThürGIG explizit auf Frauen mit Behinderungen beziehe und dabei auch in § 7 Vulnerabilität im Sinne einer Intersektionalität thematisiere. Damit würden implizit weitere Merkmale der Lebenssituation beeinträchtigter Frauen wie Migrationshintergrund, sozialer bzw. sozioökonomischer Status etc. aufgeführt, um die Beseitigung von Mehrfachbenachteiligungen als Ziel des ThürGIG zu normieren. Hierbei könne der Verweis auf das AGG des Bundes hilfreich sein, um ein umfassendes Verständnis der Lebenslage von Frauen mit Behinderungen zu erzeugen.

3.1.2 Positionen aus den Fachgesprächen

In den Fachgesprächen¹⁶ gab es zur Zielsetzung des ThürGIG (§ 1 ThürGIG) kaum Diskussionsbedarf oder Anmerkungen. Nahezu alle Gesprächsteilnehmenden honorierten den politischen Willen des Landesgesetzgebers und der Landesregierung, Inklusion voranzutreiben und die UN-BRK in Thüringen umzusetzen. Gleichwohl wurden auch hier Kritikpunkte am ThürGIG selbst bzw. Umsetzungsdefizite in einzelnen Regelungsbereichen angesprochen. Hierbei gibt es eine große Übereinstimmung der Positionen der Vertreter:innen von Politik, Beauftragten und Behindertenverbänden einerseits und der oben geschilderten Sichtweise der Expert:innen des DIMR andererseits.

Geltungsbereich

Mehrfach wurde der eingeschränkte Geltungsbereich des ThürGIG (§ 2 ThürGIG) bezogen auf die Träger der öffentlichen Gewalt kritisiert. Es wurde vorgeschlagen, § 6 Abs. 1, in § 2 ThürGIG zu integrieren. Dieser Absatz beinhaltet die Verpflichtung, dass die Träger öffentlicher Gewalt darauf hinwirken, dass Akteur:innen des Privatrechts mit überwiegenden Anteilen in öffentlicher Hand dessen Ziele berücksichtigen. Als Vorbild könne das Spezialgesetz zur digitalen Barrierefreiheit dienen (ThürBarrWebG).

Ebenso wurde argumentiert, dass der Geltungsbereich des ThürGIG auf den privaten Bereich ausgeweitet werden müsse, wobei die Barrierefreiheit von Gebäuden für Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung sei. Hierbei bezogen sich die Gesprächsteilnehmenden auf die barrierefreie Erreichbarkeit und Nutzbarkeit von Gesundheitseinrichtungen, von kostenfreien Beratungsstellen (zum Beispiel der Schuldner- oder Schwangerschaftskonfliktberatung) oder von Kultur- und Freizeiteinrichtungen unterschiedlicher privater Übertragungsbeispiele.

Begriffsverwendungen

Die Verwendung spezifischer Begriffe und Formulierungen im ThürGIG wurde in den Fachgesprächen unterschiedlich bewertet:

- Es wurde darauf verwiesen, dass das Gesetz zu viele vage Formulierungen verwende, wie Kann- bzw. Soll-Vorschriften. Dadurch entstehe ein zu hohes Maß an Freiwilligkeit bei der Umsetzung des Gesetzes und ein zu geringer Pflichtcharakter des Gesetzestextes.
- Kontrovers wurde diskutiert, dass neben der allgemeinen Ansprache von Menschen mit Behinderungen in § 3 ThürGIG immer wieder Personengruppen hervorgehoben würden (z. B. Menschen mit Hörbeeinträchtigungen, Menschen mit geistigen Behinderungen, Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen etc.). Es wurde die Forderung geäußert, dass in jedem Teil des Gesetzes einheitlich die Formulierung „alle Menschen mit Behinderungen“ zu

¹⁶ Die Hinweise in den Fachgesprächen zu den Allgemeinen Bestimmungen und Verpflichtungen (§§ 1 bis 9 ThürGIG) bestanden vorrangig aus Einzelaussagen. Daher sind sie nicht sinnvoll nach Gruppen von Akteur:innen zu differenzieren, wie in den anderen Kapiteln, in denen die Ergebnisse der Fachgespräche der politischen Akteur:innen und die der Selbstvertretungen und Verbände getrennt voneinander beschrieben werden.

wählen sei, um immer alle Menschen mit Behinderungen anzusprechen. Einschränkungen jeglicher Art seien zu vermeiden, um den Geltungsanspruch des Gesetzes im individuellen Bedarfsfall zu verdeutlichen. Daneben wurde unter den Gesprächsteilnehmenden auch die gegenteilige Meinung vertreten, dass die begrifflich unterschiedlich benannten Personengruppen unproblematisch seien.

- Ein weiterer Kritikpunkt bei der Begriffsverwendung bezieht sich auf die in § 4 ThürGIG angesprochenen „unverhältnismäßigen Belastungen“, deren Vorliegen die Träger der öffentlichen Gewalt von einer Gesetzesumsetzung freistellen. Wie bereits im Rahmen der normativen Einschätzungen dargestellt (siehe Abschnitt 3.1.1), wurde auch in den Fachgesprächen die Angemessenheit dieser Formulierung in Frage gestellt. Bei diesem Begriff handele es sich um eine uneindeutige, auslegungs- und interpretationsfähige Formulierung. Dies sei insofern problematisch, als Menschen mit Behinderungen in ihrer Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Trägern der öffentlichen Gewalt geschwächt würden.

Ge- und Verbote

Im Vordergrund der Diskussionen stand die Erstellung der Maßnahmenpläne durch die Landkreise und kreisfreien Städte, die in § 6 ThürGIG vorgesehen sind. Hier habe sich aus Perspektive einiger, aber nicht aller Gesprächsteilnehmender, der in § 6 Abs. 3 ThürGIG vorgegebene Zeitrahmen zur erstmaligen Erstellung der Maßnahmenpläne im Jahr 2023 als zu kurz erwiesen, um eine Wirkung zu entfalten, da noch nicht alle Kommunen die Erstellung der Maßnahmenpläne realisiert hätten.¹⁷ Gefordert wurde außerdem eine Änderung des § 6 Abs. 2 ThürGIG: Die Erstellung kommunaler Aktionspläne müsse unter verpflichtender Beteiligung der Kommunalparlamente (Kreistag, Stadtrat, Gemeinderat) erfolgen.

Grundsätzliche Aufgaben

Es wurde mehrfach angemerkt, dass sich bei der Bewusstseinsbildung für die Belange der Menschen mit Behinderungen in der Gesamtbevölkerung und auch bei den Trägern öffentlicher Gewalt zwar positive Veränderungen zeigen, dass diese Entwicklung jedoch nur sehr langsam vorankomme und man mehr tun müsse, um für Inklusion zu sensibilisieren. So wurde der Eindruck geschildert, dass die Mitarbeitenden der Träger der öffentlichen Gewalt außerhalb von Ministerien kaum über die Bedarfe von Menschen mit Behinderung informiert bzw. für ihre Bedarfe sensibilisiert worden seien. Die im Gesetz aufgenommene Sensibilisierungspflicht (§ 9 Abs. 2 bzw. § 14 Abs. 2 ThürGIG) sei zu überprüfen. Es wurde außerdem darauf hingewiesen, dass es für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Gesetzgebungsprozess bzw. in den einzelnen Ressorts an Bewusstsein fehle.

¹⁷ Eine Abfrage des TMASGFF aus dem Februar 2024 zeigt, dass sich 20 von 22 Landkreisen und kreisfreien Städten bereits mit der Thematik „Maßnahmenplan“ befasst haben. Zum Redaktionsschluss des hiesigen Dokuments lagen dem TMASGFF acht fertige Maßnahmenpläne vor..

3.1.3 Handlungserfordernisse

Obwohl die allgemeinen Bestimmungen und Verpflichtungen des ThürGIG nicht als Kernbereich der Evaluation ausgeschrieben waren, erweisen sie sich in den Fachgesprächen als vieldiskutierte Regelungsbereiche. Vor diesem Hintergrund und aufgrund ihrer grundsätzlichen Bedeutung für die weiteren Regelungsbereiche, empfiehlt sich eine Überprüfung der §§ 1 bis 9 ThürGIG mit den folgenden prioritären Zielsetzungen:

Um den **vorhandenen Bezug des ThürGIG zur UN-BRK weiter zu stärken**, ist es hilfreich, das völkerrechtsfreundliche Auslegungserfordernis des ThürGIG im Sinne der UN-BRK als höherrangiges Recht explizit aufzunehmen und konsequent die Begriffe aus dem Übersetzungs- und Auslegungskontext der UN-BRK zu nutzen.

Die **Verbindlichkeit des ThürGIG kann weiter gestärkt werden**, indem die Handlungsverpflichtung für die Träger der öffentlichen Gewalt explizit verdeutlicht wird. Dies gelingt durch die Vermeidung appellativer Begriffe und die Nennung eindeutiger Zuständigkeiten. Weiterhin sind Möglichkeiten der Sanktionierung der Träger der öffentlichen Gewalt bei Nichterfüllung der Handlungsverpflichtungen im ThürGIG zu prüfen und ggf. so konkret wie möglich festzulegen. Dieser Aspekt ist auch im Zusammenhang mit einer Stärkung des Verbandsklagerechts nach § 24 ThürGIG zu durchdenken.

In Bezug auf die **Klärung des Geltungs- und Anwendungsbereichs des ThürGIG** ist Folgendes von Bedeutung: Die vielfach angesprochene und eingeforderte Ausweitung des Geltungsbereichs auf den privaten Bereich ist rechtssystematisch nicht durch das ThürGIG zu leisten. Hier sind Verordnungen insbesondere in den Bereichen Bauen und Gewerbebetrieb eine potenzielle Möglichkeit, die landesrechtlich genutzt werden könnte und deren Anwendung geprüft werden sollte. Ebenso sollte geprüft werden, inwiefern Auftragnehmer von öffentlichen Aufträgen verpflichtet werden können, die Bestimmungen des ThürGIG einzuhalten.

Derzeit entstehen durch die Verwendung von nicht eindeutig definierten Ausnahmeregelungen insbesondere in Bezug auf die sogenannte Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen zu große Auslegungsspielräume bei der Anwendung des ThürGIG. Eine **Konkretisierung von Ausnahmen** ist notwendig, um Rechtssicherheit zu schaffen und die Verbindlichkeit bei der Umsetzung des Gesetzes zu erhöhen.

Darüber hinaus ist auch die **personenbezogene Anwendung des ThürGIG im Sinne der UN-BRK zu schärfen**, indem Menschen mit Behinderungen mit einem entsprechenden Unterstützungsbedarf insgesamt genannt werden, ohne dass Aufzählungen spezifischer Beeinträchtigungsarten eine Eingrenzung suggerieren.

Die **inhaltliche Konsistenz des ThürGIG mit der landesrechtlichen** Spezialgesetzgebung sollte durch ein systematisches Normprüfungsverfahren geprüft und ggf. verbessert werden. Diese Verpflichtung sollte bei einer Überarbeitung der allgemeinen Bestimmungen ins ThürGIG aufgenommen werden. Als Vorbild kann hier § 8 Abs. 4 des Gesetzes über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen des Landes Berlin (LGBG) genannt werden.

3.2 Barrierefreiheit in Bau und Verkehr (§ 10)

Das ThürGIG verpflichtet die Träger der öffentlichen Gewalt in § 10 ThürGIG zur Herstellung der Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr. § 10 ThürGIG steht in Verbindung mit Artikel 9 der UN-BRK, in dem u. a. die Zugänglichkeit zum physischen Umfeld, zu Transportmitteln sowie zu Einrichtungen und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit offenstehen oder ihr zur Verfügung gestellt werden, verankert ist.

Ergänzend zu den bestehenden baurechtlichen Anforderungen macht das ThürGIG die folgenden Vorgaben im Bereich Bau und Verkehr (siehe auch Abschnitt 0):

- Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 ThürGIG sind bei Neubauten sowie Um- oder Erweiterungsbauten, neben den baurechtlich ohnehin barrierefrei zu gestaltenden öffentlich zugänglichen Gebäudebereichen, auch die nicht öffentlich zugänglichen Bereiche barrierefrei zu gestalten. Die Vorgabe lässt Ausnahmen für den Fall zu, dass mit den erforderlichen Baumaßnahmen unverhältnismäßige Belastungen verbunden sind.
- Daneben sollen nach § 10 Abs. 1 Satz 2 ThürGIG öffentlich zugängliche Bestandsgebäude barrierefrei sein. Auch diesbezüglich sind Ausnahmen im Fall von unverhältnismäßigen Belastungen zulässig.
- In § 10 Abs. 3 sieht das ThürGIG außerdem vor, dass die Barrierefreiheit von Gebäuden aus Anlass anderer investiver Baumaßnahmen hergestellt werden soll.
- § 10 Abs. 4 ThürGIG weitert das Gebot der Barrierefreiheit auf die Anmietung neuer Gebäude aus. Auch hier sind Ausnahmen aufgrund von unverhältnismäßigen Belastungen möglich.
- § 10 Abs. 5 ThürGIG schreibt darüber hinaus vor, dass sonstige bauliche oder andere Anlagen der Träger der öffentlichen Gewalt, öffentliche Wege, Plätze und Straßen sowie öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personenverkehr nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften barrierefrei zu gestalten sind.¹⁸
- § 10 Abs. 6 ThürGIG regelt, dass die Landesregierung (mit Unterstützung des TLMB sowie den Verbänden und Institutionen der Menschen mit Behinderungen) regelmäßig den Aktualisierungs- und Anpassungsbedarf der einschlägigen Rechtsvorschriften in den Bereichen Bau und Verkehr prüft. Einmal je Legislaturperiode hat die Landesregierung den Landtag über das Ergebnis der Prüfung zu unterrichten.

3.2.1 Normative Einschätzungen

Wie bereits im Kontext der allgemeinen Bestimmungen (siehe oben) weist das DIMR auch in Bezug auf § 10 ThürGIG darauf hin, dass mehrfache Einschränkungen einer Umsetzungsverpflichtung mit dem Hinweis auf eine nicht näher konkretisierte „unverhältnismäßige“ Belastung nicht mit Artikel 9 UN-BRK vereinbar seien. Vielmehr sei

¹⁸ Die Verpflichtung zur Erstellung von Berichten über den Stand der Barrierefreiheit von Bestandsgebäuden für Träger der öffentlichen Gewalt nach § 10 Abs. 2 wird nicht in diesem Kapitel, sondern in den Kapiteln 4 und 5 vertiefend behandelt.

auch hier die Verhältnismäßigkeit nicht an der Maßnahme, sondern an den Möglichkeiten des verantwortlichen Trägers zu bewerten. Vor diesem Hintergrund gehe es eher um „unzumutbare“ Belastungen, die zu einer Ausnahme von der Umsetzungsverpflichtung führen könnten.

3.2.2 Positionen aus den Fachgesprächen

Vorrangig wurde in den Gesprächen die Barrierefreiheit im Bereich Bau behandelt; Verkehr spielte insgesamt eher eine untergeordnete Rolle. Thematisiert wurden vor allem die Eignung des Begriffs der unverhältnismäßigen Belastung, der mehrfach in § 10 ThürGIG Verwendung findet, sowie die (zukünftige) Handhabung der Berichtspflicht für Bestandsgebäude (§ 10 Abs. 2 ThürGIG). Neben diesen konkreten rechtlichen Regelungen wurden insbesondere von den Selbstvertretungen und Verbänden Umsetzungslücken und Herausforderungen im Bereich von Neubauten, im Denkmalschutz und im Zusammenspiel aus ThürGIG und der Bauordnung diskutiert.

Politik und Beauftragte

Die Formulierungen im ThürGIG zur Herstellung der Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr werden von Vertreter:innen aus dem Bereich Politik und von dem Beauftragten größtenteils positiv bewertet. Explizit wird die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit nicht nur bei Gebäuden im Eigentum der öffentlichen Hand, sondern auch bei Anmietungen positiv hervorgehoben. Allerdings würde dies in der praktischen Umsetzung häufig unzureichend berücksichtigt.

Kritisiert wurde, wie auch schon in Bezug auf die Begriffsverwendungen im Rahmen der Allgemeinen Bestimmungen und Verpflichtungen (siehe Abschnitt 3.1.2), die Verhältnismäßigkeitsklausel in § 10 ThürGIG, der zufolge den Trägern der öffentlichen Gewalt für die Herstellung von Barrierefreiheit bei Neubauten, Um- oder Erweiterungsbauten und Bestandsgebäuden keine unverhältnismäßigen Kosten entstehen dürfen. Hier sollten aus Sicht der politischen Akteur:innen spezifische Ausnahmen bzw. Grenzen benannt werden, um eine sachgerechte Auslegung zu ermöglichen. Des Weiteren wurde in diesem Zusammenhang u. a. auf das DIMR verwiesen, nach dessen Ansicht die Verhältnismäßigkeitsklausel gegen Menschenrechte verstoße.

Weitere Kritikpunkte betreffen die verfügbaren finanziellen Mittel zur Herstellung von Barrierefreiheit im Bauwesen. Berichtet wurde, dass die Umsetzung von Barrierefreiheit an zu geringen verfügbaren Fördermitteln¹⁹ scheitere; diese seien schnell ausgeschöpft. Ebenso fehle es im Allgemeinen an Transparenz bei bestimmten Förderprogrammen, die für die Umsetzung von § 10 ThürGIG hilfreich sein könnten. Vorgeschlagen wurde, die Fördersumme des Landes zu erhöhen und/oder ggf. die Verfügbarkeit und Übertragbarkeit anderer finanzieller Mittel im Baubereich (und somit durch das TMIL) zu prüfen. Des Weiteren sei die Struktur des kommunalen Finanzausgleichs

¹⁹ Die Landesregierung fördert mittels der im TMIL angesiedelten Richtlinie zur Förderung von kommunaler Verkehrsinfrastruktur (RL-KVI) unter anderem auch die Herstellung von Barrierefreiheit. Das geschieht im Wesentlichen z. B. durch die bauliche Ausgestaltung der Verkehrsinfrastruktur infolge planerischer Vorgaben. Eine losgelöste Ausweisung des Fördervolumens hinsichtlich der barrierefreien Ausgestaltung der Verkehrsinfrastruktur ist insofern nicht möglich. Ergänzend werden kleinere Maßnahmen der Barrierefreiheit über das Thüringer Barrierefreiheitsförderprogramm ThüBaFF des TLMB gefördert. Im Jahr 2023 wurden Zuschüsse in Höhe von knapp 1,8 Millionen Euro über ThüBaFF bereitgestellt.

eine Herausforderung bei der Finanzierung von Barrierefreiheit im Baubereich. Da es keinen ex ante-Zuschuss für Investitionsvorhaben gebe, sondern lediglich eine rückwirkende Erstattung von Aufwendungen, seien die Träger der öffentlichen Gewalt zur Vorfinanzierung verpflichtet.

Bemängelt wurde weiterhin, dass § 10 Abs. 2 ThürGIG keine Aussage dazu treffe, ob die Erfassung zum Stand der Barrierefreiheit der Bestandsgebäude (in regelmäßigen Abständen) wiederholt werden soll. Außerdem fehle es an Hinweisen zur Auswertung und Verwendung der Ergebnisse dieser Erfassung.

Selbstvertretungen und Verbände

In den Fachgesprächen mit den Selbstvertretungen und Verbänden der Menschen mit Behinderungen werden sowohl die Formulierungen im ThürGIG als auch dessen Umsetzung im Bereich Bau und Verkehr überwiegend kritisch kommentiert.

Ähnlich wie in den Fachgesprächen mit Vertreter:innen der Politik, wurde auch von den Verbänden wiederholt die Formulierung der „unverhältnismäßigen Belastungen“ in § 10 ThürGIG kritisiert, da sie faktisch die Pflicht zum barrierefreien Umbau aushebele. Hierbei wurde insbesondere der Bedarf an barrierefreien Schulen thematisiert. Dieser Bedarf werde aufgrund fehlender finanzieller Mittel der Schulbehörden nicht gedeckt. In diesem Zusammenhang wurden sowohl die Anpassung als auch die Streichung dieser Formulierung diskutiert bzw. gefordert.

Generell solle der Geltungsbereich des ThürGIG (siehe Abschnitt 3.1.2) angepasst und erweitert werden. Derzeit beziehe er sich auf Gebäude in der Trägerschaft der öffentlichen Hand, lasse aber beispielsweise Gesundheits- oder Kultureinrichtungen, die Teil des öffentlichen Lebens und der Grundversorgung sind, außen vor. Ebenso wurde übergreifend die Einführung von Sanktionen bei Missachtung von Auflagen zur Barrierefreiheit in Gebäuden gefordert, wobei eingeräumt wurde, dass es bisher kaum Beschwerden bzw. gerichtliche Klagen über fehlende Barrierefreiheit in öffentlichen Gebäuden gebe. Unklar sei hier, ob Menschen mit Behinderungen über die entsprechenden Kenntnisse ihrer Rechte verfügen und den Rechtsweg überhaupt nutzen würden.

Mehrfach kam in den Fachgesprächen mit den Verbänden zur Sprache, dass insbesondere bei Neubauten Barrierefreiheit nur unzureichend berücksichtigt werde. Dies führe dazu, dass für barrierefreien Bau zusätzliche Kosten für nachträgliche Umbauten verursacht würden. Diese zusätzlichen Kosten ließen sich vermeiden, würde Barrierefreiheit von Anfang an bei der Planung vollständig mitgedacht werden – dies geschehe jedoch derzeit noch nicht ausreichend. Ein in den Fachgesprächen genannter Grund für diese mutmaßlich fehlende Berücksichtigung von Barrierefreiheit bei Neubauten war, dass Menschen mit Behinderung nicht in die Planungen mit einbezogen würden. Es würden lediglich deren Interessenvertretungen angehört, die kommunalen Beauftragten. Insoweit wird die unmittelbare Partizipation von Menschen mit Behinderungen gefordert²⁰ und zugleich angeführt, dass die Voraussetzungen dafür jedoch bislang noch fehlen würden: Selbst wenn Menschen mit Behinderungen angehört würden, hätten diese zwar die Betroffenenperspektive, jedoch keine ausreichende Fachexpertise

²⁰ An dieser Stelle muss angemerkt werden, dass Anhörungen von Privatpersonen aktuell in der Praxis von Planungsverfahren unüblich und schwer umsetzbar sind.

zu den Themen Bau und Verkehr. Expertenwissen sei oft nicht verbreitet, auch nicht unter Menschen mit Behinderungen selbst. Somit müssten zunächst das Fachwissen und die eigene Behinderung mehr miteinander verknüpft werden, damit Menschen mit Behinderungen bei der Planung von Neubauten überhaupt mehr mit einbezogen werden könnten. Darauf basiert in den Fachgesprächen die Forderung, dass die Einbeziehung sowohl stadtplanerischer als auch behinderungsspezifischer Fachexpertise bei Neubauten gesetzlich vorzuschreiben sei.

In den Gesprächen wurde auch die Bebauung des öffentlichen Raums angerissen. Es fehle an angemessener Beschilderung und rücksichtsvoller Bebauung, beispielsweise mangle es an Orientierungshilfen. Betroffen seien davon insbesondere Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, Demenz oder Sinnesbeeinträchtigungen. Hierzu finde sich derzeit noch keine Regelung im ThürGIG.

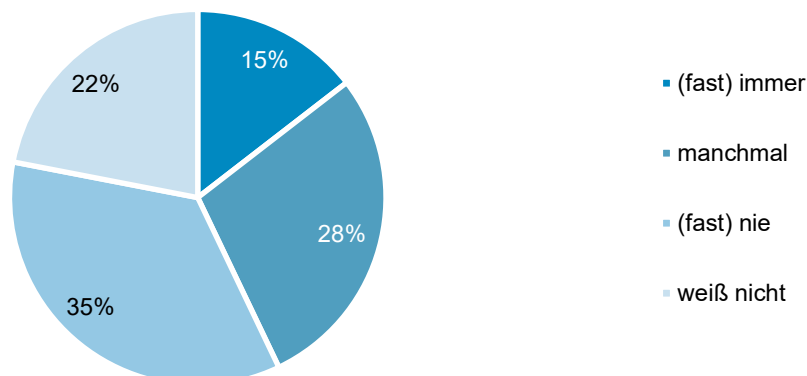
Handlungsbedarf besteht nach Auffassung der Selbstvertretung außerdem im Bereich Verkehr. Beispielsweise sei ein wichtiges Element der Barrierefreiheit durch Sprachanlagen in Bussen und Bahnen gegeben, allerdings sei die Möglichkeit des Notrufes in Bussen nicht für alle Menschen mit Behinderungen gleichermaßen zugänglich und nutzbar. Zudem gebe es Unterschiede zwischen Land und Stadt bezüglich eines weiteren Aspekts der Barrierefreiheit im ÖPNV. Da kaum Niederflurbusse in ländlichen Regionen eingesetzt würden, müssten Menschen mit Behinderungen alltägliche Fahrten frühzeitig planen. Dies sei eine nicht hinnehmbare Einschränkung und strukturelle Ungleichbehandlung, die durch das ThürGIG explizit aufzuheben sei.

3.2.3 Ergebnisse der Befragung von Menschen mit Behinderungen

In der Online-Befragung von Menschen mit Behinderungen wurden die Teilnehmenden gefragt, in welchen Bereichen Barrierefreiheit für sie wichtig ist. Diejenigen Teilnehmenden, die zugleich schon Kontakt mit einer Behörde in Thüringen hatten, wurden ergänzend gefragt, wie oft ihnen Unterstützung von Behörden angeboten wurde.

Ein Bereich der Barrierefreiheit, der unter diesen Teilnehmenden in der Befragung erhoben wurde, war die Unterstützung bei Bewegung und Mobilität in Gebäuden. In Abbildung 9 sind Ergebnisse derjenigen Befragten, die Unterstützung bei Bewegung und Mobilität in Gebäuden benötigen, dargestellt. Die Befragten konnten die Häufigkeit der behördenseitig angebotenen Unterstützung bei Bewegung und Mobilität in Gebäuden von Behörden anhand von „(fast) immer“, „manchmal“, „(fast) nie“ und „weiß nicht“ bewerten. Die Mehrheit der befragten Personen gab an, (fast) nie oder manchmal Unterstützung bei Bewegung und Mobilität in Gebäuden angeboten zu bekommen (63%). Im Gegensatz dazu gab nur ein kleiner Anteil der Befragten an, (fast) immer Unterstützung (15%) angeboten zu bekommen.

Abbildung 9: Häufigkeit der durch Behörden angebotenen Unterstützung bei Bewegung und Mobilität in Gebäuden aus Sicht von Menschen mit Behinderungen



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (n = 292)

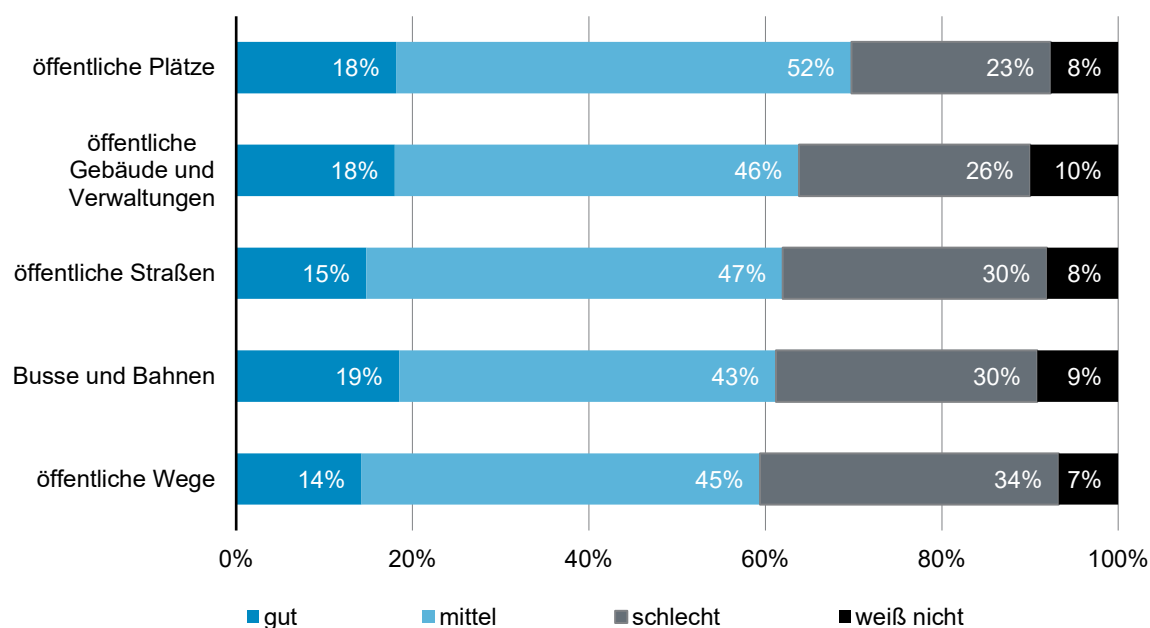
Frage: Wenn Sie auf Unterstützung angewiesen sind, wie oft wird Ihnen diese von Behörden angeboten? – Unterstützung bei Bewegung und Mobilität

In der Befragung wurden die Teilnehmenden außerdem gebeten, die Barrierefreiheit für verschiedene Orte in Thüringen zu bewerten. Die Barrierefreiheit im öffentlichen Raum wurde dabei überwiegend mittel bis schlecht bewertet. Jeweils ca. drei Viertel der Befragten schätzten die Barrierefreiheit der unterschiedlichen Orte im öffentlichen Raum mittel bis schlecht ein (Abbildung 10). Von allen Antwortkategorien wurden öffentliche Wege am häufigsten als mittel bis schlecht bewertet (79%), öffentliche Gebäude und Verwaltung am seltensten (72%). Busse und Bahnen wurden mit 19 Prozent am häufigsten als gut eingestuft.

Eine differenzierte Auswertung der Befragungsergebnisse nach Alter zeigt, dass insbesondere Personen über 60 Jahre die Barrierefreiheit im öffentlichen Raum am seltensten als gut einschätzten. Die Anteile mit guter Bewertung liegen beispielsweise bei öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen zwischen sechs und zwölf Prozent. Eine Auswertung nach Geschlecht zeigt kaum Unterschiede, lediglich bei der Bewertung der Barrierefreiheit öffentlicher Plätze ist erkennbar, dass diese von Frauen seltener als gut bewertet wurden, als von Männern (15% zu 23%). Die Bewertungen variieren zudem nach Beeinträchtigungsart. Befragte mit Beeinträchtigungen durch Schmerzen, beim Bewegen und durch eine chronische Erkrankung gaben beispielsweise für die Barrierefreiheit von öffentlichen Wegen am häufigsten Bewertungen von mittel bis schlecht ab (83% bis 86%). Ähnlich sieht dies für öffentliche Straßen und Plätze aus. Hingegen bewerteten die Menschen mit Beeinträchtigungen beim Lernen, Denken, Erinnern oder Orientieren im Alltag sowie die mit seelischen oder psychischen Problemen die zur Auswahl stehenden Orte insgesamt häufiger als gut als der Durchschnitt (20% bis 25%).

Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungsbereiche des ThürGIG

Abbildung 10: Bewertung der Barrierefreiheit im öffentlichen Raum



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (n = 562 – 576)

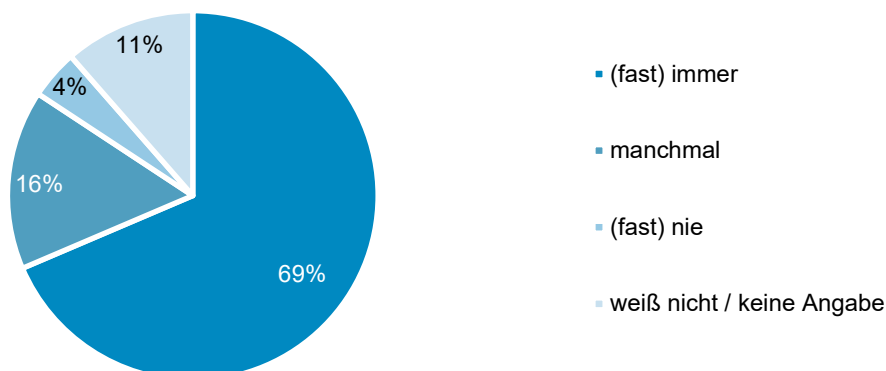
Frage: Bitte bewerten Sie die Barrierefreiheit der folgenden Orte in Thüringen. Wie gut ist Ihrer Meinung nach die Barrierefreiheit ...

3.2.4 Ergebnisse der Befragung von Trägern der öffentlichen Gewalt

Abbildung 11 zeigt, wie häufig Menschen mit Behinderungen nach Ansicht der Träger der öffentlichen Gewalt Unterstützung bei Bewegung und Mobilität in Gebäuden angeboten wird. Hierbei wird eine deutliche Abweichung zur diesbezüglichen Einschätzung von Menschen mit Behinderungen aus Abbildung 9 deutlich. Während der Großteil der befragten Träger (69%) angab, (fast) immer Unterstützung bei der Bewegung und Mobilität in Gebäuden zu gewährleisten, wird das nur von einem geringen Teil der Menschen mit Behinderungen (15%) so empfunden.

Darin deutet sich an, dass die Träger der öffentlichen Gewalt für die Bedarfe der Menschen mit Behinderungen – in diesem Fall mit körperlichen Beeinträchtigungen – nicht ausreichend sensibilisiert sind. Dies deckt sich zudem damit, dass die Träger selbst der Ansicht sind, dass ihre Mitarbeitenden zu großen Teilen nicht ausreichend im Umgang mit Menschen mit Behinderungen sowie den Anforderungen durch das ThürGIG geschult sind. Gleichzeitig beteuerten die Träger der öffentlichen Gewalt, dass die Umsetzung der baulichen Verpflichtungen durch das ThürGIG (sehr) schwierig sei (für beides siehe Abschnitt 2.3). Die sich aus diesen Schwierigkeiten ergebenden Einschränkungen der Barrierefreiheit für Bewegung und Mobilität für Menschen mit Behinderungen werden dagegen nicht ausreichend wahrgenommen.

Abbildung 11: Häufigkeit der durch Behörden angebotenen Unterstützung bei Bewegung und Mobilität in Gebäuden aus Sicht der Träger der öffentlichen Gewalt



Quelle: Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt (n = 70)

Frage: Angenommen eine Person, die auf eine bestimmte Form der Barrierefreiheit angewiesen ist, hat im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens Kontakt mit Ihrer Institution/kommunalen Gebietskörperschaft. Wie oft wird der Person Ihrer Ansicht nach die von ihr benötigte Unterstützung angeboten? – Unterstützung bei Bewegung und Mobilität

3.2.5 Handlungserfordernisse

Die Herstellung von Barrierefreiheit bringt zahlreiche Herausforderungen mit sich, wie einen hohen Finanzbedarf, Beschränkungen durch andere baurechtliche Vorgaben (z. B. Denkmalschutz) oder fehlende Fachexpertise, um nur einige beispielhaft zu nennen. Menschen mit Behinderungen und Träger der öffentlichen Gewalt bewerten die gewährte Unterstützung beim Betreten öffentlicher Gebäude sehr unterschiedlich. Um den Schwierigkeiten bei der Umsetzung von § 10 ThürGIG zu begegnen, sind die nachfolgenden Handlungserfordernisse herauszuheben:

Zentral ist es, den **Kompetenzaufbau im Bereich der baulichen Barrierefreiheit im Land Thüringen voranzutreiben**. Dies kann zum einen durch eine konsequente Verankerung der entsprechenden Lehrinhalte nach Maßgabe von § 11 ThürGIG in den jeweiligen Ausbildungsgängen der Architektur-, Bau- und Verkehrsberufe gelingen. Wobei zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden kann, inwiefern dies bereits realisiert ist (siehe Abschnitt 3.3). Zum anderen benötigt es (mehr) Aufklärung über die Vorgaben der Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr sowie **konkrete Hilfestellung durch die Landesregierung und/oder die Landesfachstelle für Barrierefreiheit insbesondere für die in den kommunalen Gebietskörperschaften zuständigen Ämter und Personen**. Diese Hilfestellung kann einerseits durch die allgemeine Bereitstellung von Handlungsleitfäden und Checklisten erfolgen, andererseits könnte die Beratung bei konkreten Einzelvorhaben ausgebaut werden.

Ergänzend dazu empfiehlt es sich, die **bereits vorhandene Expertise innerhalb der Träger der öffentlichen Gewalt verstärkt und frühzeitig in Bauplanungsprozesse und die Immobiliensuche bei Anmietungen einzubeziehen**. Dies kann beispielsweise in Form einer Einbindung der kommunalen Beauftragten für Menschen mit Behinderungen sowie der Schwerbehindertenvertretungen erfolgen. Die Landesregierung sollte prüfen, inwiefern sich hier Verpflichtungen schaffen lassen.

Angesichts der hohen Kosten bei barrierefreien Um- und Neubaumaßnahmen sollte zudem geprüft werden, **inwiefern das Land Thüringen weitere Fördermittel zu diesem Zweck bereitstellen** kann. Primärer Adressat dieser Empfehlung ist das TMIL als für den Baubereich zuständiges Ressort, das ein entsprechend zielgerichtetes und finanzstarkes Förderprogramm initiieren sollte.

In kleinerem Umfang fördert das Land seit 2021 bereits über den TLMB im Rahmen des Thüringer Barrierefreiheitsförderprogramms (ThüBaFF) in Zusammenarbeit mit der Thüringer Aufbaubank die barrierefreie Gestaltung der Infrastruktur für Menschen mit und ohne Behinderungen (TLMB 2024). Nach Informationen des TLMB wurden im Jahr 2023 Zuschüsse in Höhe von knapp 1,8 Millionen Euro für Privatpersonen und öffentliche Einrichtungen bewilligt. Aufgrund des hohen Interesses am ThüBaFF-Programm gilt derzeit ein Antragsstopp für alle Fördergegenstände der Richtlinie, da die Fördermittel für das laufende Programmjahr 2024 bereits vollständig ausgeschöpft sind. Hier ist zu eruieren, ob sich weitere finanzielle Mittel erschließen lassen, um das **ThüBaFF aufzustocken** und weitere Maßnahmen der Barrierefreiheit zu unterstützen. Der TLMB hat für 2025 eine Steigerung des Haushaltsansatzes um 50 Prozent auf dann 3 Millionen Euro angemeldet.

Um die Barrierefreiheit bei künftigen Sanierungen oder Neubaumaßnahmen konsequent umzusetzen, sollte diese maßgeblich in die **Vergabekriterien für öffentliche Aufträge einfließen**. In Leistungsbeschreibungen für öffentliche Bauaufträge sollten daher die Anforderungen an die Barrierefreiheit prominent platziert und bei der Auswahl der zu beauftragenden Unternehmen sollte auf entsprechende Kompetenzen geachtet werden.

Nicht explizit im Rahmen der Evaluation des ThürGIG diskutiert, aber dennoch von größter Relevanz für die Barrierefreiheit im Baubereich sind die Bestimmungen der ThürBO. Im Juni 2024 hat der Thüringer Landtag diesbezüglich eine Novellierung verabschiedet, die u. a. beim TLMB, den Verbänden der Menschen mit Behinderungen sowie der Thüringer Architektenkammer auf heftige Kritik stößt, da sie deren Ansicht nach mit Rückschritten bei der Verpflichtung zum Barrierefreien Bauen einhergeht.²¹ Inwiefern die geäußerte Kritik zutreffend ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, sich bei der **nächsten Überarbeitung der ThürBO mit den Kritikpunkten systematisch auseinanderzusetzen**. Die Thematik der Barrierefreiheit und die Verbindlichkeit bei deren Umsetzung sollten in der ThürBO eine zentrale Rolle spielen.

Schließlich sollte **das Stadt-Land-Gefälle bezüglich der Barrierefreiheit im ÖPNV Ziel politischer Aktivitäten** sein, ohne dass dies konkret mit dem ThürGIG in Verbindung stehen muss. Hier gilt es zunächst, konkrete Daten zu erheben, um sich einen

²¹ Die diesbezügliche Medieninformation Nr. 4/2024 des TLMB vom 07.06.2024 trägt z. B. den Titel „Neue Thüringer Bauordnung legt Rückwärtsgang ein – Barrierefreies Bauen wird erschwert“ (siehe: <https://www.tlmb-thueringen.de/aktuelles/presse-und-medien/2022/neue-thueringer-bauordnung-legt-rueckwaertsgang-ein-barrierefreies-bauen-wird-erschwert/>). Die Thüringer Architektenkammer schließt sich in ihrer Pressemitteilung vom 29.05.2024 „der Expertise der Behindertenverbände vollumfänglich an, die Thüringer Bauordnung dahingehend zu ändern, dass beim Neubau von mehr als zwei Wohnungen alle Wohnungen grundsätzlich barrierefrei auffindbar, zugänglich und nutzbar sein sollen [...]“ (siehe: https://architekten-thueringen.de/aktuell/n/___chance_darf_nicht_vertan_werd-26082.html).

Überblick über das Ausmaß der Problematik zu verschaffen. Im Anschluss sollten konkrete Maßnahmen entwickelt werden, um den ländlichen Raum bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im ÖPNV zu unterstützen.

3.3 Berücksichtigung der Inklusion in der Ausbildung (§ 11)

§ 11 ThürGIG formuliert die Verpflichtung, dass in der beruflichen Aus- und Weiterbildung die Bedürfnisse von Menschen mit motorischen, sensorischen, kognitiven und sprachlichen Beeinträchtigungen nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Explizit hervorgehoben werden dabei Berufe in den Bereichen Architektur, Bau, Verkehr, Medien, Informatik, Lehre, Soziales und Gesundheit. In den Ausbildungsbereichen Architektur, Bau, Verkehr, Medien und Informatik müssen verbindliche Leistungsnachweise bezüglich Barrierefreiheit erbracht werden. Ausgenommen werden von den genannten Regelungen die Hochschulen des Landes.

Die wirksame Umsetzung von § 11 ThürGIG wurde in den durchgeführten Untersuchungsschritten mangels verfügbarer Informationen nicht fokussiert. In den Fachgesprächen lagen seitens der Gesprächspartner:innen kaum bis gar keine Erkenntnisse zur Umsetzung und Einordnung von § 11 ThürGIG vor. Anmerkungen hierzu ergeben sich vornehmlich aus normativer Sicht in Bezug auf die Formulierung des Gesetzestextes.

3.3.1 Normative Einschätzungen

In den Workshops mit dem DIMR wurde die Aufnahme des § 11 ins ThürGIG ausdrücklich gewürdigt. Die Verpflichtung, Inklusion als Aus- und Weiterbildungsgegenstand zu verankern, biete die Möglichkeit, für die Belange der Menschen mit Behinderungen in der Breite zu sensibilisieren und notwendige Fachkompetenzen aufzubauen, wie es bereits in vorherigen Ausführungen (siehe Abschnitt 3.1 ff.) angesprochen wurde und auch im Kontext weiterer Regelungen des ThürGIG eingefordert wird.

Es wurde jedoch darauf aufmerksam gemacht, dass die in § 11 Satz 1 ThürGIG explizit angesprochenen Belange von Menschen mit Behinderungen eine unzulässige Eingrenzung darstellen. Anstatt Menschen „mit motorischen, sensorischen, kognitiven und sprachlichen Einschränkungen“ hervorzuheben, könnte die Formulierung „Menschen mit längerfristigen Beeinträchtigungen“ verwendet werden, um den umfassenden Charakter des ThürGIG im Sinne der UN-BRK zu transportieren.

Weiterhin wurde empfohlen, die getroffene Auswahl der einzubeziehenden Ausbildungsberufe und -stätten zu überarbeiten: Zum einen sollten die Hochschulen des Landes bei der Berücksichtigung von Inklusion in den Ausbildungsgängen nicht ausgeschlossen werden – ein Abgleich des Landeshochschulgesetzes mit dem ThürGIG sei vielmehr angezeigt, um etwaige Lücken zu erkennen –; zum anderen sollten explizit Lehrerberufe und auch die Ausbildung von Verwaltungsfachkräften aufgenommen werden.

Schließlich sei eine Unterscheidung zwischen fakultativen und nachweispflichtigen Ausbildungsinhalten nicht nachvollziehbar, vielmehr sei anzustreben, dass entsprechende Lehrinhalte grundsätzlich durch Leistungsnachweise überprüfbar sind.

3.3.2 Positionen aus den Fachgesprächen

Die Fachgespräche, aus denen Erkenntnisse zur Inklusion in der Ausbildung hervorgehen, weisen Parallelen zu den Ergebnissen der Dokumentenanalyse auf. Die Kritik, dass die Formulierung in § 11 Satz 1 ThürGIG (siehe Abschnitt 3.2.1) eine Eingrenzung auf bestimmte Behinderungsarten vornimmt, wurde auch in den Fachgesprächen angebracht. Vorgeschlagen wurde, nur die Formulierung „Belange für Menschen mit Behinderungen“ zu verwenden, um alle Menschen mit Behinderungen gleichermaßen einzubeziehen.

Eine Überarbeitung bzw. Erweiterung der im Gesetz genannten Ausbildungsberufe und -stätten wurde ebenfalls in den Fachgesprächen angeregt. Die Festlegung auf ausgewählte berufliche Aus- und Weiterbildungen der Architektur-, Bau-, Verkehrs-, Medien-, Informatik-, Lehr-, Sozial- und Gesundheitsberufe (§ 11 Satz 2 ThürGIG) und die Ausnahmeregelungen für Hochschulen (§ 11 Satz 5 ThürGIG) begrenze die Wirksamkeit von § 11 ThürGIG auf bestimmte Berufsgruppen.

Der Kritik an der Ausnahmeregelung für Hochschulen (§ 11 Satz 5 ThürGIG) wurde in einem anderen Gespräch die Meinung entgegengesetzt, dass hier anstelle des ThürGIG das Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) greife. Ähnlich wurde auch zur Festlegung auf bestimmte Ausbildungsberufe (§ 11 Satz 2 ThürGIG) auf die Zuständigkeiten der Berufskammern und des Landesverwaltungsamtes verwiesen. Diese seien für die Strukturierung von Ausbildungen und damit auch für Inklusion verantwortlich. Die Erfahrungen der Gesprächsteilnehmenden deuten zudem an, dass insbesondere der Lehrplan für generalistische Ausbildung zum Pflegefachmann bzw. zur Pflegefachfrau die Belange von Menschen mit Behinderungen und das Thema Inklusion nicht ausreichend berücksichtigen.

Über die Parallelen zu den normativen Einschätzungen hinaus ergaben die Fachgespräche weitere Einzelhinweise zum Thema Inklusion in der Ausbildung, die nicht ausschließlich auf das ThürGIG gerichtet waren. Vielmehr spiegeln sie die Bedeutung wider, die dieses Thema zur Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen aus Sicht der Gesprächsteilnehmenden hat. Wie bereits in Abschnitt 3.2 deutlich wird, wurde die hohe Relevanz der Sensibilisierung von Fachpersonal für Barrierefreiheit und für die Belange von Menschen mit Behinderungen vor allem in den Bereichen Bau und Verkehr (z. B. Architektur) sowie im Gesundheitswesen (Ärzt:innen, Pflegekräfte) hervorgehoben. § 11 ThürGIG wurde dabei als ein potenziell wirkmächtiges Instrument angesehen, denn diese Vorschrift erlaube es, direkt an der Ausbildung von Fachkräften anzusetzen und die Sensibilisierung bereits zu Beginn des Berufslebens sicherzustellen. Vorgeschlagen wurde, entsprechende Kurse und Schulungen beispielsweise über Vereine und Betroffenenverbände anzubieten.

3.3.3 Handlungserfordernisse

Es wird insgesamt deutlich, dass § 11 ThürGIG potentiell eine hohe Bedeutung für die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen und die Umsetzung von Barrierefreiheit in der Ausbildung zugeschrieben wird. Gleichzeitig lassen die Ergebnisse erkennen, dass zur Umsetzung und Wirksamkeit dieser Regelung wenig bekannt ist. Anhand der Untersuchungsergebnisse lassen sich folgende Handlungserfordernisse identifizieren:

Die Einschränkung auf bestimmte Behinderungsarten in § 11 Satz 1 ThürGIG sollte gestrichen und durch einschränkungsfreie Formulierungen, wie „die Belange von Menschen mit Behinderungen“ oder „Menschen mit längerfristigen Beeinträchtigungen“ ersetzt werden. Hierzu sollten die Ausführungen in Abschnitt 3.1.1 und 3.1.2 berücksichtigt werden, die in der Empfehlung münden, den **vorhandenen Bezug des ThürGIG zur UN-BRK weiter zu stärken**, indem explizit und konsequent die Begriffe aus dem Übersetzungs- und Auslegungskontext der UN-BRK genutzt werden (siehe Abschnitt 3.1.3).

Empfohlen wird außerdem die **Durchführung einer systematischen und vertiefenden Analyse zur Umsetzung und Wirksamkeit speziell von § 11 ThürGIG**. Diese Analyse sollte eine Bestandsaufnahme vorsehen, mittels derer erfasst wird, inwieweit Inhalte zur Inklusion in den verschiedenen Ausbildungsgängen derzeit enthalten sind. Zu berücksichtigen sind hierbei Lehrpläne, Prüfungsordnungen sowie die praktische Umsetzung der Lehrinhalte und deren Nachhaltigkeit. Des Weiteren sollten aufgrund der sich in den Fachgesprächen andeutenden Wissenslücken über die Umsetzung und Wirksamkeit sowie über die Unklarheiten bei der Auslegung von § 11 ThürGIG unter anderem folgende Fragestellungen untersucht werden:

- Sind die Verpflichtungen zur Berücksichtigung von Inklusion in der Ausbildung nach § 11 ThürGIG ausreichend und präzise genug?
- Ist die Aufzählung in § 11 Satz 1 ThürGIG mit Blick auf berufliche Aus- und Weiterbildungen allumfassend? Welche beruflichen Aus- und Weiterbildungen werden durch diese Aufzählung abgedeckt und welche nicht, und warum?
- Inwieweit wird angehendes Verwaltungspersonal ausreichend für die Belange von Menschen mit Behinderungen sensibilisiert (siehe Abschnitt 2.4)? Ist die Sensibilisierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Bau- und Verkehr sowie in Gesundheitsberufen ausreichend sichergestellt?
- Wie gestalten sich die Vereinbarungen zwischen dem Land und seinen landesunmittelbaren Ausbildungsstätten zu Inhalt und Umfang der in § 11 Satz 1 bis 3 ThürGIG hinterlegten zu beachtenden Verpflichtungen?²²
- Worin ist die Ausnahmeregelung für Hochschulen nach § 11 Satz 5 ThürGIG begründet? Welche Vor- und Nachteile bringt eine Abschaffung dieser Ausnahmeregelung mit sich?

3.4 Barrierefreiheit im Kontakt mit Trägern der öffentlichen Gewalt (§§ 12 bis 14)

Die §§ 12 bis 14 ThürGIG spezifizieren die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf Barrierefreiheit in der Kommunikation mit Ämtern und Behörden. Die anfallenden Kosten für die erforderlichen Maßnahmen zur Barrierefreiheit haben die Träger der öffentlichen Gewalt zu tragen.

²² In diesem Kontext wird auf das Handlungserfordernis zur Einbindung des ThürGIG in Bundes- und vor allem landesrechtliche Spezialgesetzgebung durch ein systematisches Normprüfungsverfahren in Abschnitt 3.1.3 verwiesen. In diesem Kontext relevante Gesetze könnten z. B. das ThürHG und das Berufsbildungsgesetz (BBiG) sein.

§ 12 ThürGIG bezieht sich auf die Zielgruppe der Menschen mit Hör- und Sprachbeeinträchtigungen. Sie können verlangen, dass Ämter und Behörden ihnen Dolmetschende für Gebärdensprache oder andere Kommunikationshilfen bereitstellen. Die Regelung beschränkt sich auf die „Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungungsverfahren“ sowie – im kommunalen Kontext – auf die Kommunikation von Eltern mit Hör- und Sprachbeeinträchtigungen mit einer Kindertageseinrichtung.

§ 13 ThürGIG verpflichtet Ämter und Behörden, die Belange von Menschen mit Behinderungen bei der Gestaltung von bestimmten öffentlichen Dokumenten zu berücksichtigen. Zudem können blinde und sehbeeinträchtigte Menschen verlangen, dass ihnen Dokumente barrierefrei aufbereitet werden. Auch diese Regelung beschränkt sich auf die „Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungungsverfahren“. Als Typen von Dokumenten sind im Gesetz Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke genannt.

Schließlich enthält § 14 ThürGIG die Pflicht, dass Ämter und Behörden mit Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen in einfacher und leicht verständlicher Sprache kommunizieren und auch ihnen die o. g. Dokumente barrierefrei aufbereiten, z. B. durch mündliche Erläuterung oder eine schriftliche Übersetzung in Leichte Sprache.

3.4.1 Normative Einschätzungen

Bei der Diskussion um die Barrierefreiheit im Kontakt mit Trägern der öffentlichen Gewalt ist den Vertreter:innen des DIMR die Herstellung von Barrierefreiheit als notwendige Voraussetzung für die Bestandskraft von Verwaltungsakten besonders wichtig: Das Inkrafttreten von Bescheiden, z. B. Bußgeldbescheiden, sollte erst erfolgen, wenn diese beispielsweise auch in Leichter Sprache zugestellt und verstanden werden konnten, sofern ein entsprechender Bedarf vorliegt. Dieser Aspekt sei im ThürGIG zu verdeutlichen.

Als ebenso grundlegende wie notwendige Ergänzung wird die Anwendung der Regelungen des § 13 ThürGIG nicht nur in Verwaltungungsverfahren erachtet, sondern auch auf andere Verfahrensarten sowie in den eigentlichen Verfahren vor- und nachgelagerten Informationsphasen. Dieses erweiterte Anwendungsverständnis könnte durch die Formulierung „zur Wahrnehmung eigener Rechte“ (ohne den Zusatz „im Verwaltungungsverfahren“) verdeutlicht werden.

Weitere Diskussionspunkte betrafen einzelne Formulierungen und Begriffsverwendungen:

- Gewürdigt wurde die Verwendung des Begriffs „Kommunikationsform“ in § 12 ThürGIG. Damit würde eine angemessene Unterscheidung zwischen der Gebärdensprache als eigenständige Kommunikationsform und einer Kommunikationshilfe wie zum Beispiel dem Gebärdendolmetschen geschaffen. Lediglich in Abs. 6 Punkt 4 ist die Verwendung inkonsistent.
- In § 13 Abs. 2 ThürGIG wird bereits die Verordnungsermächtigung ohne zwingenden Grund durch den Vorbehalt „unter Berücksichtigung von technischen, finanziellen und verwaltungsorganisatorischen Möglichkeiten“ beschränkt. Diese Einschränkung solle entfallen, um Auslegungsspielräume in der Umsetzung zu vermeiden.

- In § 14 ThürGIG sei die fehlende Stringenz der Formulierungen auffällig: Es werden in Satz 1 die Begriffe „müssen“, „sollen“ und „kann“ verwendet. Hier sei durchgängig und im Sinne einer Verpflichtung von „müssen“ zu sprechen. Auch sei in diesem Paragraphen wiederum der Bedarf von Menschen mit Behinderungen an einer Kommunikation in Leichter Sprache maßgebend, so dass die Benennung von konkreten Behinderungsarten (Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen) entfallen müsse. Ebenso sei die Einschränkung des § 14 Abs. 2 ThürGIG auf Informationen, die sich „speziell an Menschen mit Behinderungen“ richten, unsachgemäß. Vielmehr bestehe eine generelle Verpflichtung zur Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Beeinträchtigungen, auch wenn sich die Informationen nicht speziell an sie, sondern beispielsweise an die Allgemeinheit richten, da auch Menschen mit allen Arten von Beeinträchtigungen zu dieser Allgemeinheit zählen.

3.4.2 Positionen aus den Fachgesprächen

In Bezug auf den Kontakt mit den Trägern der öffentlichen Gewalt wurde in den Fachgesprächen hauptsächlich auf bestehende Umsetzungslücken hingewiesen. Diese wurden teilweise mit Kritik am Gesetzestext begründet. Im Vordergrund der Diskussionen standen allerdings der Nachholbedarf bei der tatsächlichen Umsetzung der rechtlichen Vorgaben und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Umsetzung.

Politik und Beauftragte

Die Umsetzung des Rechtsanspruchs von Menschen mit Hör- und Sprachbeeinträchtigungen zur Nutzung von Kommunikationshilfen im Kontakt mit Ämtern und Behörden (§ 12 ThürGIG) sehen die Gesprächsteilnehmenden der Parteien und Beauftragten dadurch beschränkt, dass es zu wenig Dolmetschende für Gebärdensprache in Thüringen gebe, um den in Thüringen bestehenden Bedarf an unterstützter Kommunikation abzudecken. Abhilfe würde zunächst dadurch geschaffen, dass Gebärdensprache als eigene Fremdsprache bekannter gemacht würde, sei es über landesweite Kampagnen oder in Schulen, so dass Schüler:innen früh mit dem Thema in Berührung kommen. Ausschlaggebend sei es schließlich, mehr Ausbildungsinteressierte und Studienplätze im Bereich des Dolmetschens für Gebärdensprache zu gewinnen bzw. zu schaffen. Hier könnte aus Sicht der Befragten eine Prüfung von Ausbildungsverordnungen und Anerkennungsverfahren sinnvoll sein, um die Einstiegshürden in dieses Berufsfeld möglichst gering zu halten.

Kritisch wurde die Höhe der Honorare für den Einsatz von Dolmetschenden für Gebärdensprache bewertet. Die gewährten Honorare würden den zeitlichen Aufwand inklusive An- und Abfahrt zu entsprechenden Terminen nicht angemessen kompensieren bzw. in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Aufwand stehen, sodass sich Dolmetscheinsätze für die Dienstleister oftmals nicht lohnen würden. Aus diesem Grund sei eine Überprüfung und Vereinheitlichung von angemessenen Vergütungsstrukturen hilfreich, um das Berufsfeld attraktiver zu machen.

Es fehle zudem ein entsprechender Haushaltstitel für Dolmetschende für Gebärdensprache in den kommunalen Körperschaften. Alternativ zu einem Haushaltsposten sei die Einrichtung einer vom Land betriebenen und finanzierten Plattform zu erwägen, die

es Menschen mit Dolmetschbedarf ähnlich wie Menschen mit geringen Deutschkenntnissen ermögliche, ad hoc Dolmetschleistungen zu buchen.

Neben der unzureichenden Umsetzung des ThürGIG in der Praxis wurden auch einschränkende Formulierungen des Gesetzes kritisiert. So räume § 12 Abs. 3 ThürGIG die Bereitstellung von Kommunikationshilfen nur zur Wahrnehmung eigener Rechte im Verwaltungsverfahren ein, nicht aber in Beratungsgesprächen oder zur Informations-einholung. Hier wird empfohlen, das ThürGIG zu überarbeiten und weiter zu fassen.

In Bezug auf § 13 ThürGIG (Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken) bestünde eine mangelhafte Barrierefreiheit bei digitalen Informationsangeboten und Produkten. So wurde die Einrichtung einer Landesdurchsetzungsstelle für digitale Barrierefreiheit beim TLMB auf Grundlage des ThürBarrWebG²³ positiv wahrgenommen, da sie zeige, dass sich in diesem Bereich etwas bewege. Es gebe aber noch zahlreiche weitere Verbesserungsmöglichkeiten. So sei z. B. das Dokument für die Beantragung von Blindengeld nicht barrierefrei und auch die neue Website des Landes sei zwar sehr gut gegendert, aber wenig bis gar nicht barrierefrei.

Auch die Umsetzung von § 14 ThürGIG (Nutzung von Leichter Sprache) sei noch verbesserungswürdig. Hiervon würden nicht nur Menschen mit Behinderungen, sondern auch weitere Zielgruppen wie Senior:innen oder Menschen mit geringen deutschen Sprachkenntnissen profitieren. Es herrsche in der öffentlichen Verwaltung jedoch viel Unwissenheit bezüglich der Verwendung Leichter Sprache und damit einhergehend erhalte das Thema wenig Aufmerksamkeit. Entsprechende Schulungen des Verwaltungspersonals könnten hier Abhilfe schaffen. Die Kosten für die Übersetzung von Dokumenten in Leichte Sprache wurden in den Fachgesprächen als hoch eingeschätzt. Sie wurden als Kosten angesehen, die das Land zu tragen habe.²⁴

Selbstvertretungen und Verbände

In den Gesprächen mit den Selbstvertretungen und Verbänden der Menschen mit Behinderungen ging es im Wesentlichen um die praktische Umsetzung des ThürGIG. Den Gesprächsteilnehmenden war es ein zentrales Anliegen, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte selbstverständlich und regelhaft erhalten sollten, ohne im Einzelfall immer wieder dafür kämpfen zu müssen. Regelungsübergreifend wurde dafür plädiert, dass sich auch Angehörige bzw. Begleitpersonen von Menschen mit Behinderungen auf das ThürGIG berufen können, um im Verwaltungshandeln zugelassen zu sein und ggf. auch Hilfeleistungen beanspruchen zu können.

²³ Die Landesdurchsetzungsstelle ist wie die Überwachungsstelle für digitale Barrierefreiheit beim Thüringer Finanzministerium Ergebnis der Umsetzung des ThürBarrWebG. Die Institutionen haben die Aufgabe, die Barrierefreiheit digitaler Angebote öffentlicher Stellen zu prüfen und die Beseitigung von Barrieren durchzusetzen.

²⁴ Auf die damit zusammenhängenden rechtlichen Fragen bei Kommunen als Träger der öffentlichen Gewalt wurde in den Fachgesprächen nicht eingegangen. Inwiefern ein Kostenausgleich durch das Land für Schriftstücke, die im Rahmen des eigenen bzw. übertragenen Wirkungskreises anfallen, möglich ist, erläutert Abschnitt 5.1.4.

In Bezug auf die Novellierung des ThürGIG wurde kritisiert, dass wichtige Details erst mit der zwei Jahre später veröffentlichten Überarbeitung der Durchführungsverordnung (ThürGIGAVO) präzisiert wurden. So sei beispielsweise in § 12 Abs. 3 ThürGIG die Kostenträgerschaft für notwendige Kommunikationshilfen unklar geblieben. Es wurde dafür plädiert, präzisierende Formulierungen wie beispielsweise „unentgeltlich für die Bürger:innen“ bereits im Gesetz aufzunehmen, um die Verantwortlichkeiten zu verdeutlichen.

In Bezug auf § 13 ThürGIG wurde von den Selbstvertretungen und Verbänden der Menschen mit Behinderungen u. a. auf die Schwierigkeit hingewiesen, dass mit der barrierefreien Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken bzw. ihrer Übersetzung in Leichte Sprache u. U. Präzision und Rechtssicherheit in den Formulierungen verloren gingen. Dies sei ausschlaggebend für die eher ablehnende Haltung kommunaler Verwaltungen bei der Verwendung Leichter Sprache. Aus der Arbeit mit Betroffenen sei bekannt, dass Widerspruchsmöglichkeiten nicht erkannt und genutzt würden, wenn die entsprechenden Informationen und Bescheide nicht verstanden würden. Dies sei sehr häufig der Fall, da – so eine generelle Kritik – Amtssprache für viele Menschen unverständlich sei und nicht nur von Menschen mit Behinderungen nicht verstanden würde. Hierfür fehle es bei den Trägern öffentlicher Gewalt an ausreichendem Bewusstsein. Es wird daher als notwendig erachtet, dass Beschäftigte bei Trägern öffentlicher Gewalt verpflichtend in der Verwendung Leichter Sprache geschult werden müssen, um entsprechendes Wissen auf- und Unsicherheiten abzubauen.

Eingeräumt wurde, dass es an Personal in den Behörden fehle, um das Thema Barrierefreiheit konsequent umzusetzen. Auch dies sei ein Grund dafür, dass die Anzahl der in Leichte Sprache übersetzter Dokumente gering sei. Hier besteht der Wunsch, die Anzahl an Dokumenten deutlich zu erhöhen.

In diesem Zusammenhang kam auch zur Sprache, dass die geeignete Form der Übersetzung von Dokumenten je nach Art der Beeinträchtigung unterschiedlich sein kann; Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen benötigen eine andere Aufbereitung als Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen.

Ein weiteres Thema betrifft die zunehmende Digitalisierung der Verwaltung, bei der Aspekte der Barrierefreiheit unbeachtet blieben. Kritisiert wurde, dass beispielsweise der Aspekt der Ausweisfunktion mit der Bund ID²⁵ nicht in Leichter Sprache zur Verfügung stehe. Zudem wurde die Meinung vertreten, dass Terminvereinbarungen inzwischen häufig digital, aber ebenfalls nicht barrierefrei möglich seien²⁶ – weder für Personen, die sich mit Technik nicht auskennen, noch für Personen mit Sinnes-, kognitiven und Mehrfachbeeinträchtigungen. So wurde u. a. gefordert, dass das Recht auf einen analogen Zugang zu den Verwaltungen weiterhin möglich sein oder dass bei Bedarf

²⁵ Siehe: https://www.personalausweisportal.de/Webs/PA/DE/buergerinnen-und-buerger/online-ausweisen/bund-id/bund_id-node.html

²⁶ Hierbei handelt es sich um eine verallgemeinernde Aussage in den Fachgesprächen. Inwieweit dies in der Praxis der Fall ist, kann anhand der vorliegenden Ergebnisse nicht beurteilt werden.

eine Assistenz²⁷ zur Verfügung stehen müsse, die die technischen Hürden bewältigen kann.

Im Rahmen der Gespräche erfolgten zudem einige konkrete Hinweise zu Formulierungen in § 14 Abs. 2 ThürGIG: Hier werde die Veröffentlichung und Herausgabe von Informationen, die sich speziell an Menschen mit Behinderungen im Sinne des § 3 ThürGIG richten, unzulässig eingeschränkt. Die Norm sollte sich vielmehr auf alle Informationen für Bürger:innen in Thüringen beziehen, und somit jene umfassen, die sich nicht explizit an Menschen mit Behinderungen richten. Auch müsse gewährleistet werden, dass Menschen mit Behinderungen in sämtliche Bereiche des Verwaltungshandelns einbezogen werden und nicht nur, wenn es sich um Veröffentlichungen und Herausgabe von Informationen handelt.

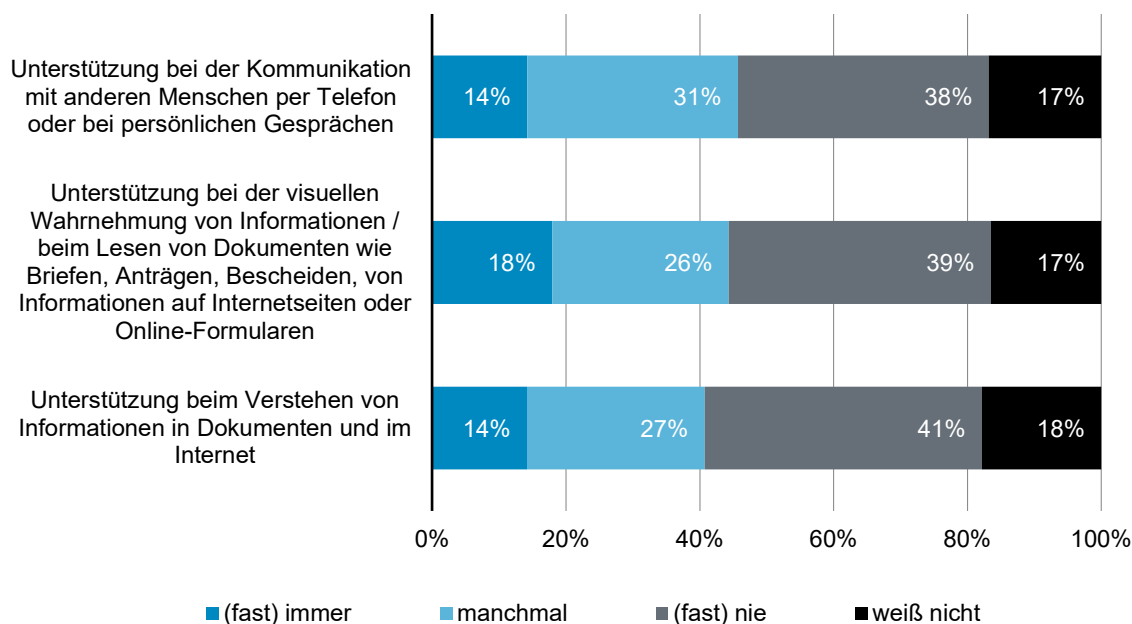
Im gleichen Paragraphen wird zudem die Formulierung „auf Verlangen“ kritisiert. Menschen mit Behinderungen sollten die Leistung nach § 14 ThürGIG nicht erst „verlangen“ müssen; diese sollte vom Träger der öffentlichen Gewalt bei Bedarf regelhaft und aktiv angeboten und umgesetzt werden.

3.4.3 Ergebnisse der Befragung von Menschen mit Behinderungen

Die Befragten wurden zunächst gebeten anzugeben, in welchen Bereichen für sie Barrierefreiheit wichtig ist (Kommunikation, visuelle Wahrnehmung, Verstehen von Informationen). All diejenigen, die zugleich schon Kontakt mit einer Behörde in Thüringen hatten, wurden ergänzend gefragt, wie oft ihnen Unterstützung von Behörden für die Bereiche, in denen sie Unterstützung benötigen, angeboten wurde. Sie konnten die Häufigkeit der behördenseitig angebotenen Unterstützung für die Bereiche, in denen sie Unterstützung benötigen, anhand von „(fast) immer“, „manchmal“, „(fast) nie“ und „weiß nicht“ bewerten (Abbildung 12). Weniger als zwei von zehn Befragten gaben jeweils an, dass ihnen die benötigte Unterstützung (fast) immer angeboten werde ($\leq 18\%$). Somit wurde nach Angaben der Befragten jeweils mehrheitlich nur manchmal oder (fast) nie die benötigte Unterstützung behördenseitig angeboten.

²⁷ In der Landtagspetition „Inklusion und Gleichstellung – mit Wirkung!“ wurde ebenfalls die dauerhafte Gewährleistung von persönlicher Assistenz für Menschen mit Behinderungen im Behördenkontakt gefordert.

Abbildung 12: Häufigkeit der durch Behörden angebotenen Unterstützung im Kontakt mit Trägern der öffentlichen Gewalt aus Sicht von Menschen mit Behinderungen



Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (n = 212 – 275)

Frage: Wenn Sie auf Unterstützung angewiesen sind, wie oft wird Ihnen diese von Behörden angeboten?

3.4.4 Ergebnisse der Befragung von Trägern der öffentlichen Gewalt

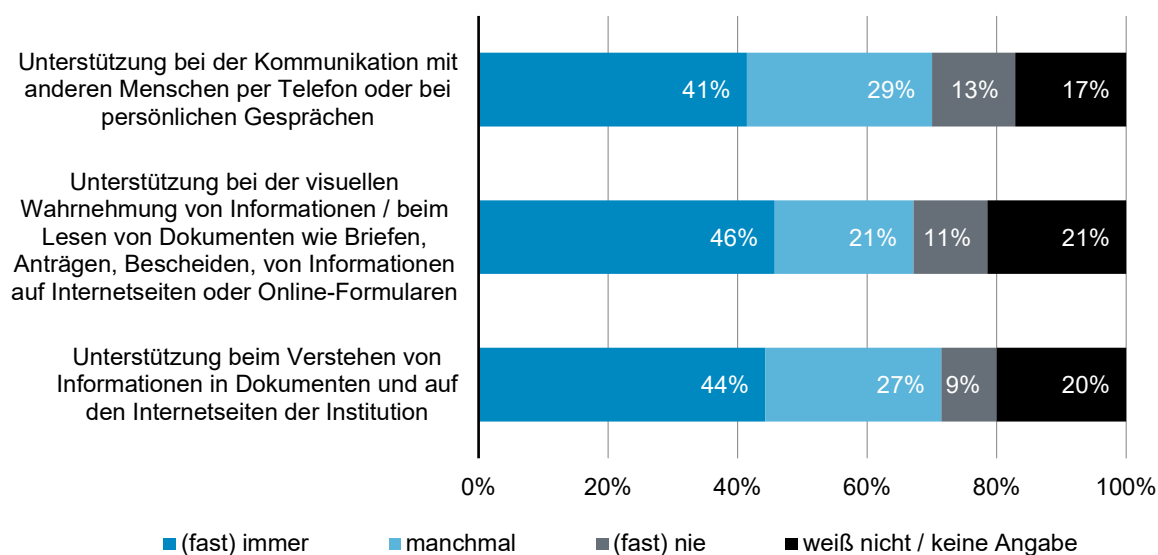
Bereits bei der Barrierefreiheit in Bau und Verkehr zeigte sich eine Diskrepanz in der Wahrnehmung der Unterstützung durch die Träger der öffentlichen Gewalt. Die Träger selbst sahen diese als weitgehend gegeben an (siehe Abschnitt 3.2.4), die Menschen mit Behinderungen teilten diese Einschätzung jedoch weitgehend nicht (siehe Abschnitt 3.2.3). Diese Diskrepanz bestätigte sich auch bei der angebotenen Unterstützung im Kontakt bzw. bei der Kommunikation mit den Trägern der öffentlichen Gewalt.

Im vorangegangenen Abschnitt wurde dargelegt, dass Menschen mit Behinderungen die aus ihrer Sicht benötigte Unterstützung im Kontakt mit Trägern der öffentlichen Gewalt häufig nicht angeboten wird (siehe Abbildung 12 in Abschnitt 3.4.3). Die Perspektive der Träger der öffentlichen Gewalt weicht von dieser Einschätzung auffallend ab. 41 Prozent der befragten Träger gaben an, (fast) immer ein Unterstützungsangebot bei der Kommunikation mit anderen Menschen am Telefon oder im persönlichen Gespräch bereitzustellen. 46 Prozent gaben dies bei der Unterstützung bei der visuellen Wahrnehmung von Informationen an und 44 Prozent bei der Unterstützung beim Verstehen von Informationen in Dokumenten und auf Internetseiten der Institution (Abbildung 13). Nur in Ausnahmefällen (9 bis 13%) empfanden die befragten Träger der öffentlichen Gewalt, dass eine solche Unterstützung (fast) nie angeboten wird.

Die Träger der öffentlichen Gewalt gaben bei der Befragung selbst an, dass sie es zu großen Teilen als (eher oder sehr) schwierig empfinden, barrierefreie Dokumente für blinde und sehbeeinträchtigte Menschen bereitzustellen sowie die Barrierefreiheit in der Kommunikation mit Menschen mit Hör- und Sprachbeeinträchtigungen herzustellen (siehe Abbildung 7 in Abschnitt 2.3). Die große Abweichung in der Einschätzung

Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungsbereiche des ThürGIG

Abbildung 13: Häufigkeit der angebotenen Unterstützung für Menschen mit Behinderungen aus Sicht von Trägern der öffentlichen Gewalt



Quelle: Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt (n = 70)

Frage: Angenommen eine Person, die auf eine bestimmte Form der Barrierefreiheit angewiesen ist, hat im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens Kontakt mit Ihrer Institution/kommunalen Gebietskörperschaft. Wie oft wird der Person Ihrer Ansicht nach die von ihr benötigte Unterstützung angeboten?

der Träger der öffentlichen Gewalt und der Menschen mit Behinderungen bringt möglicherweise zwei Aspekte zum Ausdruck: Nach aktueller Rechtslage müssen Menschen mit Behinderungen vorab ihre Bedarfe überhaupt erst kommunizieren, was nicht zwingend in jedem Fall erfolgt. Gleichzeitig müssen die Träger der öffentlichen Gewalt diese Bedarfe wahrnehmen und dann auch ernstnehmen. Letztgenannter Aspekt setzt wiederum eine entsprechende Sensibilität bei den Trägern der öffentlichen Gewalt für die Belange von Menschen mit Behinderungen voraus. Neben mangelnder Sensibilität können mitunter auch fehlende Kenntnisse über die Möglichkeiten zur Herstellung von Barrierefreiheit und Unsicherheiten im Umgang mit Behinderungen eine Rolle spielen.

3.4.5 Handlungserfordernisse

In der Zusammenschau der normativen Einschätzungen und der empirischen Erhebungen zeigt sich, dass bei Menschen mit Behinderungen und den Trägern der öffentlichen Gewalt unterschiedliche Wahrnehmungen und unterschiedliches Wissen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen aufeinandertreffen (siehe Kapitel 2). Bei den Trägern der öffentlichen Gewalt ist teilweise mangelndes Bewusstsein für die Belange von Menschen mit Behinderungen sowie fehlendes Wissen zum Umgang mit Barrierefreiheit festzustellen. Genaue Kenntnisse der Verpflichtungen aus dem ThürGIG auf Seiten der Träger der öffentlichen Gewalt sind jedoch eine Grundvoraussetzung, um anspruchsberechtigte Personen über ihre Rechte in der Kommunikation aufklären zu können. Hier greifen zunächst die allgemeinen Empfehlungen der Evaluation zur Förderung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen und zur Sensibilisierung und Schulung von Mitarbeitenden der Träger der öffentlichen Gewalt, die bereits in Abschnitt 2.4 dargestellt sind.

Daneben verweisen die Ergebnisse auf weitere Umsetzungshürden und in der Folge auch auf Umsetzungslücken im barrierefreien Kontakt von Menschen mit Behinderungen und den Trägern der öffentlichen Gewalt (§§ 12 bis 14 ThürGIG). Zu den Hürden gehören potenzielle Kosten für Übersetzungen in Leichte Sprache, die Kosten und der Aufwand für den Einsatz von Dolmetschenden für Gebärdensprache, die unterschiedlichen Anforderungen bei der Aufbereitung von Dokumenten je nach Art der Beeinträchtigung sowie Personalmangel.

Es erscheint daher angebracht, insgesamt zu prüfen, inwieweit die praktische Umsetzung dieser Regelungen im Einzelnen bisher erfolgt bzw. gewährleistet ist und welche Ursachen den Umsetzungsdefiziten ggf. zugrunde liegen.

Das Recht auf Verwendung von Gebärdensprache oder andere Kommunikationsformen nach § 12 ThürGIG wird, ggf. durch einen Mangel an Dolmetschenden für Gebärdensprache, nur eingeschränkt umgesetzt. Unabhängig vom ThürGIG sollten deshalb **Möglichkeiten identifiziert werden, inwieweit die Versorgung mit Dolmetschenden für Gebärdensprache verbessert werden kann.**

Darüber hinaus ist Anpassungsbedarf im ThürGIG angezeigt, um insbesondere den **Rechtsanspruch für Menschen mit Behinderungen auf barrierefreien Kontakt mit den Trägern der öffentlichen Gewalt zu stärken.**

Bei der Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken (§ 13 ThürGIG) wird empfohlen:

- Die **Kosten, die durch die Bereitstellung von Unterstützung für Menschen mit Behinderungen entstehen, sollten gegenüber den Mitarbeitenden der Träger der öffentlichen Gewalt transparent gemacht werden**, um mögliche Vorbehalte auf deren Seite abbauen zu können. Außerdem wird vorgeschlagen, insbesondere für wiederkehrende/standardisierte Bescheide und Vordrucke ausreichend **Handreichungen und Vorlagen verfügbar zu machen bzw. die bereits bestehende Verfügbarkeit umfassend zu kommunizieren**, um Unwissenheit bei den Mitarbeitenden von Trägern der öffentlichen Gewalt in Bezug auf Präzision und Rechtssicherheit in den Formulierungen der übersetzten Dokumente abzubauen.
- Eine Streichung der einschränkenden Formulierung in § 13 Abs. 2 ThürGIG „unter Berücksichtigung von technischen, finanziellen und verwaltungsorganisatorischen Möglichkeiten“ kann behördenseitige Auslegungsspielräume in der Umsetzung reduzieren.
- Zu prüfen wäre eine Erweiterung von § 13 ThürGIG auf andere Verfahrensarten (nicht nur Verwaltungsverfahren) sowie auf die den Verfahren vor- und nachgelagerten Informationsphasen. Die Formulierung „zur Wahrnehmung eigener Rechte“ könnte, gekürzt um den Zusatz „im Verwaltungsverfahren“, beibehalten werden.

Weiterhin erscheint es notwendig, den **einklagbaren Rechtsanspruch auf barrierefreie Kommunikation** in Form von Verständlichkeit und Leichter Sprache (§ 14 ThürGIG) für Menschen mit Behinderungen **im Gesetzestext transparent zu machen und sicherzustellen.**

- Dazu müsste insbesondere in § 14 Abs. 1 Satz 2 ThürGIG keine Soll-, sondern vielmehr eine Muss-Vorschrift zur Verwendung der Leichten Sprache verankert werden.
- In diesem Zusammenhang wäre auch die Formulierung „auf Verlangen“ zu streichen. Menschen mit Behinderungen sollten von den Trägern der öffentlichen Gewalt, sofern diese Kenntnis von der Beeinträchtigung haben, explizit darauf hingewiesen werden, dass eine Erläuterung in Leichter Sprache möglich ist.
- Außerdem sollte die Regelung für alle Menschen mit Behinderungen insgesamt formuliert werden und nicht auf Menschen mit intellektuellen und Sinnesbeeinträchtigungen beschränkt werden.
- Ebenfalls wird eine Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs angeraten, auf alle im Verwaltungsverfahren relevanten Dokumente und nicht nur auf die in der Norm gelisteten.
- Sinnvoll wäre nicht zuletzt eine ergänzende Regelung, wonach behördliche Fristen angemessen verlängert werden, wenn diese versäumt wurden, weil fristgebundene Informationen den Betroffenen nicht rechtzeitig in Leichter Sprache zur Verfügung standen.

3.5 Landesbeauftragte:r für Menschen mit Behinderungen (§§ 16 bis 20)

Der bzw. die Thüringer Landesbeauftragte²⁸ für Menschen mit Behinderungen (TLMB) wird nach § 16 Abs. 1 ThürGIG in geheimer Wahl vom Landtag gewählt. Sowohl die Fraktionen des Landtags als auch der LBB sind vorschlagsberechtigt. Nach § 18 ThürGIG hat der oder die TLMB den Dienstsitz beim Landtag. Ihm bzw. ihr sind zur Erfüllung der mit dem Amt verbundenen Aufgaben nach § 18 Abs. 2 ThürGIG eine angemessene Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

§ 20 ThürGIG regelt die Aufgaben und Befugnisse des bzw. der TLMB. Nach § 20 Abs. 2 ThürGIG sind alle Träger öffentlicher Gewalt verpflichtet, den bzw. die TLMB bei der Erfüllung seiner bzw. ihrer Aufgaben zu unterstützen. Hierfür müssen sie dem bzw. der TLMB auf Nachfrage mündliche oder schriftliche Auskünfte erteilen, Einsicht in Akten und Unterlagen gewähren und ihm bzw. ihr Zutritt zu den eigenen öffentlichen Einrichtungen verschaffen.

3.5.1 Normative Einschätzungen

Eine zentrale Rahmenbedingung für die Arbeit von Behindertenbeauftragten ist die institutionelle Anbindung. Obwohl das DIMR hier keine eindeutige Empfehlung gibt, wird die ressortübergreifende Bedeutung dieses Amtes betont, so dass die Staatskanzlei oder der Landtag, nicht aber wie in vielen Bundesländern das Sozialministerium als eine gute Lösung für die Ansiedlung der Behindertenbeauftragten darstelle. Vor diesem Hintergrund wird die im ThürGIG getroffene Regelung begrüßt, dass der bzw. die TLMB organisatorisch dem Landtag zugewiesen ist und hier die Dienstaufsicht liege,

²⁸ Wenn in diesem Kapitel (insbesondere bei den Ergebnissen der Fachgespräche) Bezug auf den zum Zeitpunkt der Evaluation amtierenden Landesbeauftragten genommen wird, erfolgt ausschließlich die Nennung der männlichen Form. Geht es um das Amt des bzw. der Landesbeauftragten im Allgemeinen bzw. die dieses Amt betreffenden Regelungen im ThürGIG, werden beide Geschlechter genannt.

ohne dass eine Weisungsbefugnis bestehe. Auch die weiteren organisatorischen Regelungen erscheinen angemessen.

Weniger präzise seien hingegen die Aufgaben und Befugnisse des Amtes im ThürGIG gefasst. Hier sollte explizit beschrieben werden, dass eine aktive und frühzeitige Beteiligung der bzw. des TLMB bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben verpflichtend vorgeschrieben ist. Auch sollte ein Begründungserfordernis bei Abweichungen von Stellungnahmen und Vorschlägen der bzw. des TLMB festgelegt werden, um so die Position der beauftragten Person zu stärken.

3.5.2 Positionen aus den Fachgesprächen

Die geführten Fachgespräche spiegeln eine ambivalente Einschätzung zur Position des amtierenden TLMB wider. Neben einer breiten Würdigung seiner Bedeutung für die Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen in der Landespolitik wurden konkrete Vorschläge sowohl zur Verbesserung seiner rechtlichen Position durch Anpassungen des ThürGIG gemacht als auch Problemstellungen aufgezeigt und Lösungsvorschläge für die praktische Amtsführung des TLMB unterbreitet.

Politik und Beauftragte

Die Vertreter:innen der Politik kommentierten in den Fachgesprächen sowohl konkrete rechtliche Regelungen wie die Bezeichnung des TLMB (§ 16 ThürGIG), dessen Ansiedlung beim Landtag (§ 18 ThürGIG) als auch die Aufgaben und Befugnisse der bzw. des TLMB (§ 20 ThürGIG). Daneben wurde die Wahrnehmung der Rolle durch den amtierenden TLMB, einschließlich seiner Sichtbarkeit und Unabhängigkeit diskutiert.

Im Zusammenhang mit der Wahl des bzw. der TLMB (§ 16 ThürGIG) wurde hinterfragt, ob die Unabhängigkeit gegenüber der Politik und Verwaltung gestärkt werden könne, wenn er oder sie – wie beispielsweise in Bayern – durch Selbstvertretungsorganisationen bestimmt würde, anstatt auf Vorschlag der Fraktionen des Landtags und des LBB. Gewürdigt wurde an der aktuellen Regelung, dass damit eine gleichwertige Stellung und Sichtbarkeit der bzw. des TLMB neben anderen Beauftragten (z. B. für Datenschutz) hergestellt sei.

Kritisiert wurde, dass mit der Neuansiedlung des Amtes beim Landtag die Sichtbarkeit des aktuellen TLMB im Sinne einer aktiveren Rolle bei der Gesetzgebung bisher nicht, wie erhofft, spürbar erhöht wurde. Hierfür müsse er sich intensiver als bisher in Gesetzgebungsverfahren einbringen, und zwar nicht nur bei unmittelbar sozial- bzw. behinderungspolitischen Themen, sondern grundsätzlich. Dieses Mandat sei durch das ThürGIG gedeckt, finde aber in der praktischen Amtsführung bisher keinen Niederschlag. Auch eine intensivere öffentliche Kommunikation und Berichterstattung des TLMB über seine Tätigkeiten und Anliegen und eine engere Zusammenarbeit mit den Bürgermeister:innen und Landrät:innen der Städte und Kommunen könne zu einer Erhöhung seiner Sichtbarkeit und Wirksamkeit führen.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass aus Sicht des TLMB in den verschiedenen Landesressorts Inklusion als Querschnittsaufgabe nicht ernstgenommen werde. Auch für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen am Gesetzgebungsprozess fehle in einigen Ressorts ein entsprechendes Bewusstsein – je weiter

die konkrete Stelle von sozialpolitischen Themen entfernt sei, desto weniger Kenntnisse über das ThürGIG seien vorhanden.

Die Verantwortlichkeit für die vermeintlich unzureichende Einbindung des TLMB über sozial- und behinderungspolitische Themen hinaus wird seitens der politischen Akteur:innen hauptsächlich ihm selbst zugewiesen. Der TLMB hingegen schrieb dies einer unangemessenen Grundhaltung in den Ressorts zu, die sich nicht primär mit dem entsprechenden Themenspektrum beschäftige. Nach Ansicht des TLMB sei es wünschenswert, wenn es in jedem Landesressort eine:n Ansprechpartner:in für Inklusion auf höherer Ebene sowie einen Kabinettsausschuss zur Barrierefreiheit nach dem Vorbild Bayerns geben würde.

Selbstvertretungen und Verbände

Auch in den Gesprächen mit den Selbstvertretungen der Menschen mit Behinderungen und ihren Verbänden wurden Aspekte der Sichtbarkeit des TLMB sowie die praktische Amtsführung thematisiert. Darüber hinaus wurde die mögliche Unabhängigkeit des TLMB hinterfragt.

Entgegen der oben dargestellten Annahme einer fehlenden politischen Einflussnahme des TLMB gab es unter den Selbstvertretungen und Verbänden zwei unterschiedliche Sichtweisen auf seine Möglichkeiten zur Einflussnahme. Es gab Stimmen, die seine Lobbyarbeit „hinter den Kulissen“ und auf informellen Wegen als sehr aktiv würdigten. In anderen Fällen wurde berichtet, dass der TLMB zu wenig in die verschiedenen Ausschüsse und bei Gesetzgebungsverfahren außerhalb von sozialpolitischen Angelegenheiten eingebunden (§ 20 ThürGIG) sei. Hieraus resultiere nicht nur eine mangelnde Sichtbarkeit, sondern auch eine fehlende Wirksamkeit.

Auch in den gesellschafts- und sozialpolitischen Strukturen Thüringens sei der TLMB zu wenig vernetzt. Dabei war den Gesprächsteilnehmenden bewusst, dass dieser Anspruch nur mit einer angemessenen Ressourcenausstattung zu erfüllen sei und die notwendigen Personalkapazitäten hierfür offensichtlich nicht zur Verfügung stünden, wenngleich auch die entgegengesetzte Meinung vertreten wurde, wonach die aktuellen Regelungen eine gute Ressourcenausstattung für den bzw. die TLMB ermöglichen würden. Der TLMB selbst stufte seine Ressourcenausstattung als zu gering ein. Mindestens eine zusätzliche Stelle im höheren Dienst wäre wünschenswert.

In dem Zusammenhang wurde eine konkretere Beschreibung der Aufgaben und Befugnisse der bzw. des TLMB im ThürGIG angeregt. Gleichfalls solle das ThürGIG mit der Benennung von Möglichkeiten für konkrete Sanktionen bei fehlender Einbindung und Berücksichtigung des TLMB nachgebessert werden. Aktuell verfüge das Amt des bzw. der TLMB über keine rechtliche Handhabe, um eine Einbeziehung wirksam einzufordern und den eigenen Stellungnahmen und Vorschlägen Gehör zu verschaffen.

An der Amtsführung des derzeitigen TLMB wurde von den Vertretungen der Menschen mit Behinderungen zum Teil kritisiert, dass die Anliegen von Menschen mit kognitiven und Mehrfachbehinderungen zu wenig berücksichtigt würden. Eingefordert wurde eine größere Offenheit des TLMB für alle Menschen mit Behinderungen, zum Beispiel in der Arbeit des LBB.

3.5.3 Handlungserfordernisse

Die in diesem Kapitel dargestellten Befunde begründen vorrangig verschiedene Prüfaufträge in Bezug auf die Rolle und Stellung des bzw. der TLMB.

Wie unter anderem in § 9 ThürGIG festgehalten, prüfen die Träger der öffentlichen Gewalt die Auswirkungen von Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf Menschen mit Behinderungen und stellen deren Gleichstellung sicher. Dies bezieht sich sowohl auf die Erarbeitung und Umsetzung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften als auch auf politische Konzepte zur Durchführung der UN-BRK und andere Entscheidungsprozesse, die Menschen mit Behinderungen betreffen. „Dabei haben sie die jeweils zuständige für Menschen mit Behinderungen beauftragte Person einzubeziehen“ (§ 9 Abs. 1 Satz 2 ThürGIG). Mit dieser Formulierung ist die frühzeitige Einbindung des bzw. der TLMB zumindest im Hinblick auf Träger der öffentlichen Gewalt im Verantwortungsbereich des Landes rechtlich verankert. Jedoch verweisen die Ergebnisse dieser Evaluation darauf, dass dieser Norm in der praktischen Umsetzung bislang nicht genügend Rechnung getragen wird.

Zukünftig sind deshalb Mechanismen einzuführen, die eine aktive und **frühzeitige Einbindung des bzw. der TLMB in sämtliche Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben sicherstellen**. Die **Angemessenheit der Personal- und Ressourcenausstattung/Kapazitäten der Geschäftsstelle** sind vor dem Hintergrund der umfassenden Aufgaben und Befugnisse zu **überprüfen** und an den realen Umfang dieser Tätigkeiten anzupassen.

Darüber hinaus gilt es, die **Sichtbarkeit des bzw. der TLMB und insbesondere der Landesfachstelle Barrierefreiheit gegenüber den Mitarbeitenden der Landesverwaltung zu erhöhen**. Dies könnte dazu beitragen, dass künftig eine engere und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten auch jenseits der offiziellen Sitzungstermin im Rahmen der bestehenden Gremien stattfindet.

3.6 Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen (§ 21)

Regulär beruft der bzw. die TLMB nach § 21 Abs. 1 ThürGIG einmal in fünf Jahren einen Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen (LBB). Landesweit tätige Verbände und Institutionen von Menschen mit Behinderungen, die sich bei dem bzw. der TLMB registrieren lassen, sind vorschlagsberechtigt.

Zu den stimmberechtigten Mitgliedern des LBB gehören nach § 21 Abs. 2 ThürGIG der bzw. die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen und jeweils ein:e Vertreter:in von bis zu sechzehn Verbänden und Institutionen von Menschen mit Behinderungen mit Sitz in Thüringen, zu deren satzungsgemäßen Aufgaben die Durchsetzung der Belange von Menschen mit Behinderungen gehört. Dem LBB gehören außerdem weitere nichtstimmberechtigte Mitglieder an. Diese nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen des LBB teil.

Der LBB berät den bzw. die TLMB in allen Angelegenheiten, die Menschen mit Behinderungen betreffen. Dabei kann der LBB Empfehlungen für die Arbeit der Landesregierung geben (§ 21 Abs. 4 ThürGIG).

3.6.1 Normative Einschätzungen

Aus den Dokumentenanalysen und den Workshops mit Expert:innen ergeben sich keine für das ThürGIG relevanten Einschätzungen zu den derzeit geltenden Normen.

3.6.2 Positionen aus den Fachgesprächen

In den Gesprächen über den LBB ging es vorrangig um die Zusammenarbeit innerhalb des Gremiums. Wenig thematisiert wurde hingegen die im ThürGIG verankerte Rechtsgrundlage des LBB.

Politik und Beauftragte

Positiv wurden die gute Zusammenarbeit zwischen dem LBB und dem Sozialministerium sowie – von einigen Gesprächsteilnehmenden – die ausreichende Verfügbarkeit von Ressourcen für die Arbeit des LBB²⁹ hervorgehoben.

Allerdings setze sich der LBB derzeit noch viel mit organisatorischen Fragen, u. a. zu seiner Arbeitsweise und Zusammensetzung, auseinander. Neben einem Informationsaustausch und der Kommentierung von Gesetzestexten fehle es noch an Forderungen seitens des LBB, die etwas bewirken könnten. Damit gehe ein Mangel an Einfluss und Wirksamkeit des LBB einher. Dies spiegele sich auch in seiner geringen Sichtbarkeit nach außen wider, nur wenige Personen des LBB würden beispielsweise an wichtigen Veranstaltungen³⁰ teilnehmen.

Zur Steigerung der Durchsetzungsfähigkeit des LBB wurde vorgeschlagen, den Gesetzestext dahingehend anzupassen, dass Empfehlungen, die der Landesregierung nach § 21 Absatz 4 ThürGIG übermittelt werden, von der Landesregierung zu prüfen und innerhalb einer angemessenen Frist gegenüber dem TLMB schriftlich zu bewerten sind.

Aus den Rückmeldungen der politischen Vertreter:innen ging außerdem hervor, dass wohl insbesondere unter den stimmberechtigten Mitgliedern des LBB der Wunsch bestehe, deren eigene Aktivität im Beirat zu erhöhen und nicht mehr überwiegend passiv an den Beratungen teilzunehmen. Um dies zu erreichen, werde unter Letzteren mehr Austausch mit dem TLMB gewünscht. Nach Aussagen des TLMB sei auf die geäußerte Kritik bereits reagiert worden, indem zum einen eine Steuerungsgruppe zur inhaltlichen Vor- und Nachbereitung der eigentlichen Sitzungen des LBB sowie eine Unterarbeitsgruppe „Barrierefreiheit“ gebildet worden sei. Zum anderen sei angedacht, den Sitzungsturnus des LBB zukünftig zu erhöhen. Die Beteiligung an der Arbeit des LBB sowie der zusätzlichen Gremien sei seitens der Mitglieder jedoch nach wie vor sehr gering, es würden kaum inhaltliche Impulse gesetzt und ein Großteil der Arbeit müsse von der Geschäftsstelle des LBB geleistet werden.

²⁹ Diesbezüglich muss angemerkt werden, dass nach Informationen des TLMB der LBB im November 2023 eine Empfehlung an den Landtag verabschiedet hat, wonach die bisherigen Personalstellen der Geschäftsstelle des LBB beim TLMB erhöht werden sollen.

³⁰ Welche Art von wichtigen Veranstaltungen gemeint ist, wurde in den Fachgesprächen nicht gesagt.

Selbstvertretungen und Verbände

In den Fachgesprächen mit den Selbstvertretungen kamen sowohl Stimmen zu Wort, die die interne Zusammenarbeit des LBB würdigten, als auch solche, die die Zusammenarbeit eher kritisch betrachteten. Während einerseits positiv gewertet wurde, dass alle wichtigen Inhalte und Themen dort diskutiert werden könnten, wurde andererseits bemängelt, dass wichtige Themen zu kurz kämen.

Was die Zusammensetzung des LBB angeht, wurde insbesondere die Altersstruktur seiner Mitglieder problematisiert. Demnach setze sich das Gremium größtenteils aus älteren Menschen zusammen. Jüngere Menschen seien hingegen kaum vertreten, weshalb deren Themen zu wenig berücksichtigt würden.³¹

Darüber hinaus wurde, vergleichbar zu den oben dargestellten Aussagen der Vertreter:innen aus Politik, die Durchschlagskraft des LBB angezweifelt. Dieser beschäftige sich „zu viel mit sich selbst“. Die Durchsetzungsfähigkeit des LBB wurde auch noch in einem anderen Zusammenhang diskutiert. Der in § 20 Abs. 1 Nr. 11 ThürGIG festgelegte Vorsitz des LBB durch den oder die TLMB wurde von unterschiedlichen Gesprächsteilnehmenden kritisch betrachtet. Dies erschwere zum Beispiel die Fassung von Beschlüssen in Fällen, in denen der TLMB ein bestimmtes Anliegen als nachrangig betrachtet oder selbst nicht mitträgt. Weiterhin ließe diese Konstellation den LBB nicht unabhängig von dem bzw. von der TLMB arbeiten, wodurch die Gestaltungsmöglichkeiten des Gremiums eingeschränkt seien. Aktuell informiere der TLMB den LBB hauptsächlich nur und setze seine eigenen Themenschwerpunkte. Die Themen des Beirats würden nicht ausreichend aufgenommen. Gefordert wurde, dass der bzw. die TLMB sein Mandat durch den LBB erhalten solle.

3.6.3 Handlungserfordernisse

In Hinblick auf dessen **strukturelle Verankerung** wird für den LBB derzeit **wenig Anpassungsbedarf gesehen**. Die geschilderten Kritikpunkte hängen vielmehr mit der Art und Weise der derzeitigen Zusammenarbeit der Beiratsmitglieder zusammen. Geprüft werden könnte ggf., wie sich der Vorsitz des LBB anders als bisher organisieren lässt, sodass dieser aus der Mitte der Beiratsmitglieder hervorgeht.

3.7 Kommunale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen, Landesarbeitsgemeinschaft der Beauftragten (§ 22)

Nach § 22 ThürGIG sind alle Landkreise und kreisfreien Städte dazu verpflichtet eine:n kommunale:n Beauftragte:n für Menschen mit Behinderungen einzusetzen. Für kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften ist diese Regelung hingegen freiwillig (§ 22 Abs. 1 ThürGIG).

Die kommunalen Beauftragten für Menschen mit Behinderungen sind grundsätzlich fachlich unabhängig und weisungsfrei, sollen der obersten Ebene direkt zugeordnet sein und über eine angemessene Personal- und Sachausstattung verfügen (§ 22

³¹ Angemerkt werden muss an dieser Stelle, dass es den Vereinen und Verbänden grundsätzlich selbst obliegt, welche Personen sie in den LBB entsenden. Allerdings stehen viele Organisationen vor großen Schwierigkeiten, „Nachwuchs“ zu finden, wodurch die ehrenamtliche Vereinsarbeit im Bereich der Selbsthilfe primär von älteren Menschen wahrgenommen wird.

Abs. 2 ThürGIG). Zudem sieht das Gesetz vor, dass die kommunalen Beauftragten an allen wichtigen Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen beteiligt werden (§ 22 Abs. 3 ThürGIG). Ihr Aufgabenprofil ist in § 22 Abs. 4 ThürGIG definiert.

Darüber hinaus steht es den kommunalen Gebietskörperschaften in Thüringen frei, zusätzlich einen Beirat für Menschen mit Behinderungen einzurichten (§ 22 Abs. 1 ThürGIG).

3.7.1 Normative Einschätzungen

In der Diskussion mit dem DIMR wurde insbesondere auf die angemessene Ressourcenausstattung hingewiesen, die kommunalen Beauftragten zur Verfügung gestellt werden sollte, damit sie ihr Amt wirksam ausüben können. Diese sei an der Größe der Landkreise und kreisfreien Städten auszurichten. Es könne auch eine Stellenaufteilung zwischen Personen stattfinden, insbesondere, wenn Menschen, die das Amt innehaben, beeinträchtigungsbedingt nur ein begrenztes Pensum erfüllen können. Das ThürGIG sollte daher einen Mindeststandard im Umfang eines Vollzeit-Äquivalents definieren, das je nach den Gegebenheiten gestaltet und aufgestockt werden kann.

3.7.2 Positionen aus den Fachgesprächen

Die Fachgespräche behandelten im Kern die strukturelle Verortung bzw. Ansiedlung kommunaler Beauftragter (§ 22 Abs. 1 und Abs. 2 ThürGIG), ihren Aufgabenbereich (§ 22 Abs. 4 ThürGIG) und den Umfang ihrer Stellenanteile. Die Gesprächsteilnehmenden lieferten zum Teil konkrete Verbesserungsvorschläge und Forderungen für Änderungen im ThürGIG. Dabei gab es vielfache Übereinstimmungen der Auffassungen der politischen Akteur:innen mit denen der Selbstvertretungen und Verbände.

Politik und Beauftragte

Im Vordergrund der Interviews mit den politischen Akteur:innen standen die Ansiedlung kommunaler Beauftragter und deren Stellenumfang. Den Gesprächen lässt sich die Forderung entnehmen, kommunale Beauftragte im ThürGIG auch für kleinere Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften, § 22 Abs. 1 ThürGIG) verbindlich zu regeln. In diesem Zusammenhang wurde auch die zum Teil ehrenamtliche Ausübung der Aufgabe auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte kritisiert und die flächendeckende Einrichtung festangestellter, hauptamtlicher kommunaler Beauftragter³² gefordert.

Begründet wurden diese Forderungen zum einen damit, dass eine ehrenamtliche Tätigkeit die notwendigen Fachkompetenzen der Beauftragten nicht in dem ausreichenden Ausmaß sicherstelle, wie dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sei. Insbesondere das Thema Barrierefreiheit müsse von hauptamtlichen kommunalen Beauftragten verantwortet werden, denn die Umsetzung von Barrierefreiheit erfordere beispielsweise umfassende Fachexpertise (insbesondere im baulichen, aber auch im technischen und kommunikativen Bereich).

³² Eine verpflichtende Hauptamtlichkeit für kommunale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen gehört auch zu den zentralen Forderungen der Landtagspetition „Inklusion und Gleichstellung – mit Wirkung!“.

Die politischen Akteur:innen würden gern eine Beschäftigung der kommunalen Beauftragten im Umfang von mindestens einer Vollzeitstelle im ThürGIG verankert sehen. Das Pensum und die Inhalte der Arbeit kommunaler Beauftragter sei zu umfangreich für die derzeit vorherrschenden Stellenanteile, so dass es zu einer Überforderung der Beauftragten komme. Damit könne zugleich vermieden werden, dass die Beauftragten mehrere Ämter gleichzeitig bekleiden.

Nach Meinung der Gesprächspartner:innen habe die bisherige Anteilsförderung durch das Land (§ 22 Abs. 8 ThürGIG) bisher nicht zu einer flächendeckenden Einrichtung festangestellter und hauptamtlicher kommunaler Beauftragter geführt.³³ Um die Anzahl dennoch zu erhöhen, wurde vorgeschlagen, weitere finanzielle Mittel des Landes bereitzustellen. Auch wurde in den Fachgesprächen über eine mögliche gesetzliche Pflicht zur Einrichtung kommunaler Beauftragter mit einer Vollfinanzierung durch das Land diskutiert. Diese berge laut den Gesprächsteilnehmenden jedoch das Problem, dass Mittel, die über den kommunalen Finanzausgleich weitergegeben würden, nicht zweckgebunden seien. Die Unabhängigkeit kommunaler Beauftragter hingegen könne durch eine von der Kommune unabhängige Finanzierung gestärkt werden.

In diesem Zusammenhang wurde diskutiert, inwieweit kommunale Beauftragte aufgrund ihrer direkten Zuordnung zu Landrät:innen, Bürgermeister:innen oder Gemeinschaftsvorsitzenden (§ 22 Abs. 2 ThürGIG) in ihrer Tätigkeit unabhängig agieren können. Diese Position wurde als Bindeglied zwischen Verwaltung und Menschen mit Behinderungen definiert, die nicht nur die Unabhängigkeit verhindere, sondern in der Folge auch die Durchsetzungskraft kommunaler Beauftragter sowie die Umsetzung und Erstellung der Aktionspläne einschränke. Konkrete Alternativen, wie eine unabhängigere Ansiedlung der kommunalen Beauftragten innerhalb der Kommunen erreicht werden könnte, wurden allerdings nicht genannt. Um der Rolle der kommunalen Beauftragten (im Rahmen des bisherigen Modells) angemessenes Gewicht zu verleihen, wurde allerdings vorgeschlagen, dass sie beispielsweise bei größeren Investitionen zustimmen müssen bzw. dass diese nur getätigt werden dürfen, wenn die kommunalen Beauftragten entsprechende Baupläne gesichtet und ihre Freigabe erteilt haben.

Selbstvertretungen und Verbände

Zwischen der Sicht politischer Akteur:innen sowie der Selbstvertretungen und Verbänden auf die kommunalen Beauftragten gibt es eine Reihe von Überschneidungen. Gefordert wurde ebenfalls, kommunale Beauftragte auch in kleineren Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften, § 22 Abs. 1 ThürGIG) verpflichtend einzusetzen; denn in manchen Kommunen gebe es diese noch nicht. In den Fachgesprächen wurden verschiedene Gründe dafür genannt, weshalb aus Sicht der Selbstvertretungen und Verbände nicht alle Kommunen über kommunale Beauftragte verfügen, darunter:

³³ An dieser Stelle wird entgegen der in den Fachgesprächen geäußerten Kritik mangelnder Einrichtung hauptamtlicher kommunaler Beauftragter darauf verwiesen, dass sich nach Angaben des TMASGFF die Anzahl der hauptamtlichen kommunalen Beauftragten, die vom Land gefördert werden, von acht im Jahr 2019 auf 16 im Jahr 2024 verdoppelt hat.

- örtliche Strukturen wie eine geringe Größe der kommunalen Gebietskörperschaft und damit zusammenhängend eine kleinere und dadurch weniger leistungsfähige kommunale Verwaltung,
- fehlendes Interesse zum Thema Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen seitens der Amtsleitung,
- fehlendes Wissen der Kommunen über die Fördermittel für die kommunalen Beauftragten³⁴ sowie
- fehlende finanzielle Mittel (selbst, um den Eigenanteil im Falle einer Förderung durch das Land erbringen zu können),
- die Beschränkung der finanziellen Förderung durch das Land nach § 22 Abs. 8 ThürGIG auf Landkreise und kreisfreie Städte.

Daneben wünschten sich auch Selbstvertretungen und Verbände einen erweiterten Stellenumfang der hauptamtlichen kommunalen Beauftragten. Derzeit sei dieser zur Erfüllung der Aufgaben zu gering, da in der Praxis häufig nur halbe Stellen zur Verfügung stünden. Die kommunalen Beauftragten hätten außerdem zu viele Themen zu bearbeiten. Das Thema der baulichen Barrierefreiheit liege oft in ihrer Verantwortung, so dass sie sich beispielsweise mit Bauplänen beschäftigen müssten. Somit würden die Bezahlung und die Anforderungen an kommunale Beauftragte nicht in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen. Ähnlich sehe dies auch bei der ehrenamtlichen Ausübung kommunaler Beauftragter aus.

Die Begrenzung der zuwendungsfähigen Personalausgaben im Rahmen der finanziellen Förderung des Landes für kommunale Beauftragte auf maximal die Entgeltgruppe E 10 TV-L gemäß Punkt 5.2 der entsprechenden Förderrichtlinie führe dazu, dass die kommunalen Beauftragten häufig unterfinanziert seien. Vorgeschlagen wurde, die finanzielle Entlastung bei der Vergütung der kommunalen Beauftragten für die Kommunen über das bisherige Niveau hinaus weiter zu stärken. Statt der Entgeltgruppe E10 TV-L sei hier allein aufgrund der Notwendigkeit eines Hochschulstudiums und des Arbeitsaufwands E13 anzustreben, denn die Hauptthemen der kommunalen Beauftragten seien Barrierefreiheit und Baumaßnahmen, die eine hohe Fachkompetenz erfordern würden.³⁵

Die Ansiedlung kommunaler Beauftragter an Landrät:innen/Bürgermeister:innen grenzt auch aus Sicht der Selbstvertretungen und Verbände die Unabhängigkeit der kommunalen Beauftragten ein. Die kommunalen Beauftragten seien nicht nur für die Belange von Menschen mit Behinderungen zuständig, sondern würden in andere Arbeitsbereiche der Verwaltung eingebunden. Letztlich hinge ihre Handlungsfähigkeit von der Haltung des/der jeweiligen Landrät:in, des/der Bürgermeister:in oder dem/der

³⁴ Dieses Argument kann für die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte (und nur diese sind derzeit mögliche Fördermittelempfänger des Landes) ausgeschlossen werden. Seitens des für Behindertenpolitik zuständigen Referats im TMASGFF erfolgen jährliche Abfragen in allen betreffenden Gebietskörperschaften zu dieser Thematik.

³⁵ Das TMASGFF weist an dieser Stelle darauf hin, dass es den Kommunen freisteht, die kommunalen Beauftragten auch über der in der Förderrichtlinie benannten Entgeltgruppe E 10 einzugruppieren. Die Förderung des Landes sei aufgrund der Gleichbehandlung und als Ergebnis einer durchgeführten Aufgabenprüfung auf E 10 gedeckelt, so dass Mehrkosten dann die Kommunen tragen müssten.

Gemeinschaftsvorsitzenden gegenüber dem Thema Barrierefreiheit ab. Ähnlich wie in den Fachgesprächen mit den politischen Akteur:innen wurde hier angeführt, dass die fehlende Unabhängigkeit kommunaler Beauftragter über eine alternative Finanzierung der Beauftragten behoben werden könne. Ein unabhängiges Budget für kommunale Beauftragte könne zur Debatte gestellt werden. Hier ist darauf zu verweisen, dass die Formulierung in § 22 Abs. 2 ThürGIG den Aufgabenbereich der kommunalen Beauftragten als fachlich unabhängig und weisungsfrei definiert hat und damit diesen Aussagen entgegensteht.

In den Fachgesprächen mit den Selbstvertretungen und Verbänden gab es auch Diskussionsthemen, die von den politischen Akteur:innen kaum oder gar nicht thematisiert wurden. Einerseits wurde darauf hingewiesen, dass die Aufgabenbereiche kommunaler Beauftragter nicht bekannt genug seien. So sei auch das Wissen kommunaler Beauftragter zum ThürGIG nicht überall gleich. Manche würden selbst Ansprechpartner:innen benötigen, wenn sie Fragen zum ThürGIG hätten. Viele Menschen mit Behinderungen würden zudem die kommunalen Beauftragten ihrer Kommune gar nicht kennen. Daher sei es wichtig, dass diese auf Menschen mit Behinderungen zugehen, zum Beispiel besondere Wohnformen und Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) besuchen und mit den Menschen vor Ort sprechen.

Andererseits kam zur Sprache, dass es wichtig sei, kommunale Beauftragte bei Entscheidungen, die Menschen mit Behinderungen in der Kommune betreffen, rechtzeitig einzubeziehen (§ 22 Abs. 3 ThürGIG). In dieser Kritik schwingt implizit mit, dass hier die Umsetzung des ThürGIG noch nicht als ausreichend erachtet wird. Mit Blick auf die Regelungen im ThürGIG selbst wurde ergänzend der Wunsch geäußert, die Beteiligung kommunaler Beauftragter auch auf Organisationen und private Unternehmen auszuweiten. Vorgebracht wurde der Lösungsvorschlag, kommunale Beauftragte mit Prüf- und Widerspruchsrechten auszustatten und ihre Mitwirkungspflichten aus § 9 Abs. 1 ThürGIG über die Träger der öffentlichen Gewalt hinaus zu erweitern. Die potenzielle Ausgestaltung solcher Prüf- und Widerspruchsrechte wurde in den Fachgesprächen nicht näher konkretisiert, eine Realisierung der Forderungen erscheint innerhalb der aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen zudem wenig aussichtsreich.

Gefordert wurde außerdem, dass im ThürGIG eine Verpflichtung für die Etablierung von Beiräten für die kommunalen Beauftragten (§ 22 Abs. 1 ThürGIG) hinterlegt werden soll. Dies sei wichtig, um insbesondere im ländlichen Raum Akteur:innen zusammenzubringen. Außerdem sei dies sinnvoll, um eine Bandbreite von Perspektiven von Menschen mit Behinderungen vertreten zu können. Auch für die Erstellung der Maßnahmenpläne sei ein Gremium neben den kommunalen Beauftragten wichtig, um die Maßnahmenpläne ggf. gemeinsam erstellen zu können.

3.7.3 Handlungserfordernisse

Zusammengefasst deuten die normativen Einschätzungen und die Fachgespräche auf derzeit geringe personelle und zeitliche Ressourcen kommunaler Beauftragter für Menschen mit Behinderungen hin. Vor diesem Hintergrund wären folgende Anpassungsmaßnahmen für eine Überarbeitung des ThürGIG zu erwägen:

Zur Gewährleistung flächendeckender Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen erweist sich die **verbindliche Berufung kommunaler Beauftragter** sowohl für Landkreise und kreisfreie Städte als **auch für kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften ab einer gewissen Mindesteinwohnerzahl** als zielführend und sollte im ThürGIG festgeschrieben werden (§ 22 Abs. 1 ThürGIG). Die Festlegung des Schwellenwertes sollte im engen Austausch zwischen Land, TLMB und den kommunalen Spitzenverbänden erfolgen. Denkbar wäre z. B. die verpflichtende Berufung kommunaler Beauftragter ab einer Mindestgröße von 10.000 Einwohner:innen.

Das derzeit vorherrschende Anstellungsverhältnis kommunaler Beauftragter für Menschen mit Behinderungen stellt eine Hürde für die Umsetzung ihrer Aufgaben dar. Eine im ThürGIG **obligatorisch als hauptamtlich festzulegende Festanstellung für jede Kommune über der festzulegenden Mindesteinwohnerzahl (s. o.) im Gesamtumfang mindestens einer Vollzeitstelle** bzw. eines Vollzeitäquivalents sollte geprüft werden. Um den unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten in den Kommunen sowie den Bedürfnissen der diese Ämter besetzenden Menschen mit Behinderungen gerecht zu werden, sollten die Stellenanteile zwischen mehreren Personen aufgeteilt werden können.

Die **(fachliche) Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit kommunaler Beauftragter** von Landrät:innen, Bürgermeister:innen und Gemeinschaftsvorsitzenden (§ 22 Abs. 2 ThürGIG) ist vor dem Hintergrund der empirisch zugrundeliegenden Kritik aktiv im Blick zu behalten. Potenzielle Lösungsansätze, wie eine Erweiterung ihrer Befugnisse und/oder Bereitstellung eines eigenen Etats für kommunale Beauftragte stehen zur Diskussion.

3.8 Rechtsdurchsetzung durch Verbände (§§ 23 bis 24 ThürGIG)

Wenn Menschen mit Behinderungen in ihren Rechten nach dem ThürGIG verletzt werden, können nach § 23 ThürGIG an ihrer Stelle Verbände klagen, die Menschen mit Behinderungen auf Landesebene vertreten. In diesen Fällen müssen die gleichen Verfahrensvoraussetzungen vorliegen wie bei einem Rechtsschutzersuchen durch den Menschen mit Behinderungen selbst.

In § 24 Abs. 1 ThürGIG ist darüber hinaus vorgesehen, dass ein Verband gegen einen Träger der öffentlichen Gewalt eine Feststellungsklage erheben kann, wenn ein Verstoß gegen bestimmte, in § 24 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 ThürGIG enthaltene Vorschriften und Verpflichtungen vorliegt (dies gilt nicht für Maßnahmen, die aufgrund einer Entscheidung in einem verwaltungs- oder sozialgerichtlichen Verfahren erlassen oder die von der Bauaufsichtsbehörde im Vollzug der ThürBO getroffen worden sind). Voraussetzung für die Erhebung einer Verbandsklage ist, dass es sich bei der Maßnahme um einen Fall von allgemeiner Bedeutung handelt und dass der Betroffene zugestimmt hat (§ 24 Abs. 2 ThürGIG). Die formalen Voraussetzungen zur Anerkennung einer Organisation zur Verbandsklage sind in § 24 Abs. 3 ThürGIG geregelt. Darunter fallen unter anderem folgende Voraussetzungen:

- ideelle und dauerhafte Förderung der Belange von Menschen mit Behinderungen,
- ein mindestens dreijähriges Bestehen,

- die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung im Sinne der Leistungsfähigkeit sowie
- die Verfolgung gemeinnütziger Zwecke.

3.8.1 Normative Einschätzungen

Vor dem Hintergrund der seltenen Inanspruchnahme des Verbandsklagerechts nicht nur in Thüringen, sondern auch im Bund auf Grundlage des BGG, benennt das DIMR Ansatzpunkte, die dazu beitragen können, das Instrument für die Rechtsdurchsetzung zu schärfen. Problematisch sei beispielsweise die Eingrenzung der Klagemöglichkeit auf reine Feststellungsklagen, die einen Rechtsverstoß gegen das ThürGIG feststellen, ohne die daraus folgenden Handlungserfordernisse zu benennen. Die Einbeziehung von Leistungs-, Verpflichtungs- und Unterlassungsklagen in das Verbandsklagerecht sei eine Notwendigkeit, um Menschen mit Behinderungen bzw. ihren Verbänden umfassende Rechtsdurchsetzung zu ermöglichen.

Kritisiert wird weiterhin, dass das Verbandsklagerecht nicht gegen Maßnahmen angewendet werden kann, die aufgrund von Entscheidungen der Verwaltungs- oder Sozialgerichtsbarkeit bzw. der Bauaufsichtsbehörden erlassen worden sind. Hierdurch erfahre die Rechtsdurchsetzungsmöglichkeit im ThürGIG eine unsachgemäße Einschränkung, da es rechtsstaatlich geboten sei, gerichtliche Entscheidungen zu hinterfragen. In der Praxis und im Kontext des ThürGIG sei dies insbesondere im Bereich des Baurechts von hoher Bedeutung für die Gewährleistung von Barrierefreiheit im Kontakt mit den Trägern öffentlicher Gewalt.³⁶

Generell mahnt das DIMR, die Zugangsvoraussetzung für das Verbandsklagerecht so gering wie möglich zu gestalten. Das betrifft insbesondere die Zulassung von klageberechtigten Verbänden. Die restriktive Zulassung zur Vermeidung kommerziellen Missbrauchs sollte daher flankiert werden mit einem Befähigungsansatz, so dass auch kleinere Verbände über einen Rechtshilfefonds finanziell in die Lage versetzt werden, die Interessen von Menschen mit Behinderungen zu vertreten. Ebenso sei die Einrichtung einer Landesschlichtungsstelle zu erwägen, deren Anrufung im Vorfeld einer Verbandsklage über den Einzelfall hinausreichende Vergleiche erwirken kann.

Schließlich wird angeregt, mittels einer Verbandsklage über die Anerkennung bzw. Beseitigung eines Verstoßes gegen das ThürGIG auch eine Entschädigung erstreiten zu können, wie es beispielsweise das AGG vorsieht oder wie es auch in § 9 des Österreichischen Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes (BGStG) vorgesehen ist. Damit würde das ThürGIG einen impliziten Sanktionsmechanismus aufnehmen, der die Rechtsdurchsetzung stärkt und die Inanspruchnahme des Verbandsklagerechts erhöhen könnte.

Bezüglich der Formulierung des § 24 ThürGIG wird moniert, dass Abs. 1 Nr. 2 das Klagerecht unsachgemäß auf die Feststellung eines Verstoßes gegen Verpflichtungen des Landes, nicht aber generell gegen Verpflichtungen der Träger der öffentlichen Gewalt einschränkt. Auch sei die Aufzählung der Verpflichtungen zu überprüfen, die eingeklagt werden können; der nicht enthaltene § 10 Abs. 6 ThürGIG sei beispielsweise

³⁶ Die Aufforderung, das Verbandsklagerecht zu ändern und zu erweitern, liegt der Landtagspetition „Inklusion und Gleichstellung – mit Wirkung!“ zugrunde.

ebenso relevant wie die genannten Normen. In Abs. 2 könne schließlich der letzte Satz entfallen, weil Verstöße gegen Barrierefreiheit immer eine unbestimmte Vielzahl an Menschen betreffen (vgl. § 5 ThürGIG) und so per Definition von allgemeiner Bedeutung seien. Im Grunde sei es deshalb bereits überflüssig, dass nach Satz 1 ein Verband geltend machen muss, es handle sich um einen Fall von allgemeiner Bedeutung. Diese unnötige prozessuale Hürde sollte daher gestrichen werden.

Was die oben erwähnte Einschränkung des Verbandsklagerechts auf bestimmte Vorschriften angeht, muss nicht zuletzt auf einen redaktionellen Fehler im ThürGIG hingewiesen werden. So sind in § 24 Abs. 1 Nr. 2 ThürGIG die Regelungsbereiche aus § 10 Abs. 1 bis 5, § 13 Abs. 3 bis 5, § 14 Abs. 1 und § 15 ThürGIG als grundsätzlich zulässiger Gegenstand für die Verbandsklage genannt. Allerdings existieren in § 13 ThürGIG die Absätze 4 und 5 gar nicht, § 15 ThürGIG befasst sich außerdem mit Zielvereinbarungen, was in diesem Kontext wenig Sinn ergibt. Nach Rücksprache mit dem TMSGFF im Rahmen der Evaluation konnte geklärt werden, dass anstelle der im Gesetz aufgeführten §§ 13 bis 15 ThürGIG eigentlich die Verpflichtungen zur Barrierefreiheit in Kontakt zwischen Menschen mit Behinderungen und den Trägern der öffentlichen Gewalt nach §§ 12 bis 14 ThürGIG gemeint sind.³⁷ Bisher sei dieser Fehler noch nicht aufgefallen, was die geringe Praxisrelevanz der Verbandsklage (siehe auch den nachfolgenden Abschnitt) zusätzlich untermauert.

Der Rechtsschutz durch Verbände nach § 23 ThürGIG wurde in den Workshops mit dem DIMR nicht behandelt.

3.8.2 Positionen aus den Fachgesprächen

Im Hinblick auf die Rechtsdurchsetzung durch Verbände (§§ 23 bis 24 ThürGIG) äußerten sich die Teilnehmenden der Fachgespräche vor allem zu den möglichen Gründen und Ursachen für das bisherige Ausbleiben von Verbandsklagen in Thüringen. Zudem wurden (fehlende) Sanktionsmöglichkeiten für Verstöße gegen das ThürGIG thematisiert.

Politik und Beauftragte

In den Fachgesprächen mit den politischen Akteur:innen zeigte sich, dass den Gesprächsteilnehmenden größtenteils kaum Informationen zur praktischen Anwendung von Verbandsklagen vorliegen. Unter den Befragten war bekannt, dass bisher ein Verband (LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen in Thüringen e.V. – LIGA Selbstvertretung) einen Antrag auf Zulassung zur Verbandsklage gestellt und diese erhalten hat. Entweder war den Interviewpartner:innen unbekannt, inwiefern die Verbandsklage bereits praktisch umgesetzt wurde oder sie berichteten, dass die Verbandsklage weder auf Landes- noch auf Bundesebene bislang praktische Relevanz gehabt habe.

³⁷ Nach Aussage des TMSGFF seien im Zuge der Novellierung des ThürGIG im Jahr 2019 bestimmte Regelungsbereiche während der Landtagsbefassung in den Gesetzesentwurf zunächst aufgenommen und danach wieder gestrichen worden, wobei eine nachträgliche Anpassung der Nummerierung in § 24 ThürGIG versäumt wurde.

In diesem Zusammenhang kam mehrfach die Frage auf, weshalb die Möglichkeit zur Durchführung einer Verbandsklage bislang nicht genutzt worden sei, obwohl die rechtlichen Rahmenbedingungen bestünden. Hierzu gab es unterschiedliche Annahmen. Einerseits wurde vermutet, dass diese Art der Rechtsdurchsetzung bei relevanten Akteur:innen nicht ausreichend bekannt sei. Andererseits könne es auch an den Klagemöglichkeiten und der Formulierung im Gesetz liegen. Denn die Ausübung des Verbandsklagerechts sei im Gesetzestext auf bestimmte Regelungsbereiche beschränkt, obwohl sämtliche Rechte einklagbar sein müssten. Zudem wurde davon ausgegangen, dass Verbandsklagen bislang keine Umsetzung erfahren haben, weil die LIGA Selbstvertretung derzeit der einzige Verein sei, der Verbandsklagen durchführen könne. Die Gesprächsteilnehmenden konnten sich nur anhand von Vermutungen erklären, woran es liegt, dass bislang nicht mehr Vereine einen Antrag auf Zulassung zur Verbandsklage gestellt haben und/oder ggf. noch keine Genehmigung erhalten haben.³⁸ Vermutet wurde, dass kleinere Vereine, die im Gegensatz zur LIGA Selbstvertretung keine institutionelle Förderung erhalten, zumeist nicht über ausreichend Expertise und Ressourcen zur Durchführung von Verbandsklagen verfügen. Gleichzeitig existiert die Überzeugung, dass für eine finanzielle Unterstützung der Verbände bei der Durchführung von Verbandsklagen, beispielsweise über einen Rechtshilfefonds, kein unmittelbarer Bedarf bestehe. Es genüge, dass die LIGA Selbstvertretung institutionell vom Land gefördert werde und sich mit diesen Mitteln entsprechendes Know-how aufbauen könne.

Weiterhin wurde im Kontext der Rechtsdurchsetzung durch Verbände bzw. Menschen mit Behinderungen kritisch angemerkt, dass es zur Durchsetzung des ThürGIG grundsätzlich an Sanktionsmöglichkeiten fehle. Zu den genannten Beispielen gehörten Fälle, für die Verbandsklagen ausgeschlossen seien, wie etwa, wenn kommunale Aktionspläne nach § 6 ThürGIG nicht aufgestellt würden.

Selbstvertretungen und Verbände

Unter den Selbstvertretungen und Verbänden wurde ebenfalls über die möglichen Gründe diskutiert, weshalb die Verbandsklage in Thüringen bislang nicht zur Anwendung kam. Ähnlich wie in den Fachgesprächen mit den politischen Akteur:innen wurde auch hier darauf hingewiesen, dass die Verbandsklage zu wenig bekannt sei und zu wenig darüber aufgeklärt werde. Gleichzeitig sei das konkrete Vorgehen unklar und es bestünden eine Vielzahl offener Fragen, u. a.: Wer zahlt die Anwält:innen, Sachverständigen, Gutachter:innen? Wer kann klagen? Wo kann Beratung eingeholt werden? Wer kann sich zusammenschließen? Wer zahlt die Kosten beispielsweise für Dolmetschende in den Verfahren?

Darüber hinaus wurden weitere Vermutungen für die bislang ausstehende Durchführung von Verbandsklagen angestellt. Zum einen handele es sich bei Verbandsklagen um einen langwierigen Prozess, der bis zu drei Jahre beim Sozialgericht in Anspruch nehmen könne. Daher seien Klagen eher etwas für langfristige Anliegen. Beispielsweise bei der Schulassistenz sei eine Verbandsklage kein geeignetes Mittel, weil die

³⁸ Letzteres ist nach aktuellem Stand auszuschließen, da dem TMASGFF nach eigener Aussage derzeit keine weiteren Anträge vorliegen.

jeweiligen Betroffenen zeitnah Unterstützung bräuchten. Zum anderen seien auf Seiten der Verbände auch finanzielle Aspekte ausschlaggebend. Da Verbände keine Gewinne erzielen, seien finanzielle Abwägungen entscheidend dafür, dass das Verbandsklagerecht bislang nicht angewendet wurde. Beispielsweise würden Organisationen aus anderen Bereichen, wie etwa dem Umweltschutz, von staatlicher Seite stärker gefördert als der Bereich der Teilhabe und Inklusion. Hinzu komme, dass die Bearbeitung einer Verbandsklage für den klagenden Verein auch inhaltlich anspruchsvoll sei.

Begründet wurde die fehlende Durchführung von Verbandsklagen weiterhin damit, dass Betroffene zu wenig über ihre Rechte wissen würden. Das Verbandsklagerecht würde häufiger in Anspruch genommen werden, wenn das ThürGIG in seinem Wortlaut verständlicher wäre. Für viele Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung sei der Gesetzestext aber schwer verständlich. Um die Bekanntheit des Verbandsklagerechts zu erhöhen, wurde an einer Stelle vorgeschlagen, das ThürGIG in Leichte Sprache zu übersetzen.³⁹

Weiterhin wurde darauf hingewiesen, teilweise im Gegensatz zu den Aussagen der politischen Akteur:innen, dass mehr Verbände erforderlich seien, die die Verbandsklage durchführen können, um die Entwicklungen zu beschleunigen und das Verbandsklagerecht in der Praxis umzusetzen. Als Lösungsansatz wurde der Vorschlag eingebracht, eine Kooperation zwischen einem Verband und einer Anwaltskanzlei herzustellen. In diesem Kontext wurde angemerkt, dass diese Entwicklungen schlichtweg mehr Zeit und Erfahrung bräuchten, so dass es ggf. noch zu früh für eine Bewertung des Verbandsklagerechts sei. Der Prozess mit der Zulassung zur Verbandsklage sei kürzlich erst angelaufen und es seien bereits noch weitere Anträge gestellt worden, um die Verbandsklage durchführen zu dürfen.⁴⁰

In den Fachgesprächen mit den Verbänden wurde ebenfalls die Rechtsdurchsetzung im Allgemeinen diskutiert. An einer Stelle wurde vorgeschlagen, die Beweislast bei Verstößen gegen die Barrierefreiheit nicht bei den Betroffenen zu verorten. Die Verwaltung solle ihrerseits zunächst beweisen müssen, dass eine Anpassung/Veränderung im Zusammenhang mit Barrierefreiheit nicht möglich sei, sodass gar nicht erst von den Betroffenen geklagt werden müsse. Denn derzeit gestalte sich die Situation so, dass viele Belange von Menschen mit Behinderungen im Kontakt mit Trägern der öffentlichen Gewalt grundsätzlich erstmal abgewiesen würden. Die Abweisung erfolge jeweils mit floskelhaften Begründungen, welche nicht konkret für den jeweiligen Einzelfall herangezogen werden könnten. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, im ThürGIG einen Absatz mit Rechtsfolgen und bestimmten Fristen einzufügen, wenn die gesetzlichen Regelungen zur Barrierefreiheit von Trägern der öffentlichen Gewalt nicht umgesetzt bzw. eingehalten würden und für diese Fälle auch Entschädigungen für

³⁹ Das TMASGFF verweist an dieser Stelle darauf, dass zentrale Inhalte des ThürGIG und der ThürGIGAVO bereits in Leichte Sprache übertragen wurden und als gedruckte Broschüre sowie auf der Internetseite des Ministeriums (siehe: https://www.tmasgff.de/fileadmin/user_upload/Soziales/Dokumente/Menschen_mit_Behinderungen/Leichte_Sprache/Zusammenfassung_ThuerGIG_barrierefrei.pdf) zur Verfügung stehen.

⁴⁰ Bei der letztgenannten Vermutung handelt es sich um eine Fehlannahme, da nach aktuellem Stand dem TMASGFF derzeit keine weiteren Anträge vorliegen.

Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen. Zur konkreten Ausgestaltung potenzieller Rechtsfolgen für Träger der öffentlichen Gewalt sowie für Entschädigungen für Menschen mit Behinderungen gab es keine tiefergehenden Hinweise in den Fachgesprächen. Zuletzt kam der Hinweis, dass eine Schiedsstelle für Betroffene zur niederschweligen außergerichtlichen Einigung eingerichtet werden könne. Leistungsträger, Leistungserbringer und Leistungsempfänger:innen (Betroffene) könnten gemeinsam „an einem Tisch“ Lösungen erarbeiten, was schneller ginge als eine Verbandsklage.

3.8.3 Handlungserfordernisse

Sowohl in der normativen Diskussion als auch in den empirischen Erhebungen sind vielfältige Überarbeitungsbedarfe in Bezug auf die Verbandsklage benannt worden. Gefordert werden nicht nur eine Ergänzung der Feststellungs- um Leistungs- und Verpflichtungsklagen, sondern auch eine Erweiterung der Verbandsklage auf weitere Normen. Dem steht die bislang bundes- als auch landesweit von den Teilnehmenden der Fachgespräche als gering bewertete Anzahl an Verbandsklagen bzw. die insgesamt geringe Praxisrelevanz gegenüber. Zum einen besteht die Hypothese, dass Verbandsklagen deshalb bisher kaum umgesetzt wurden, weil der Gesetzestext nicht umfassend genug sei. Zum anderen steht im Raum, dass zivilgesellschaftliche Verbände zunächst einmal überhaupt in die Lage versetzt werden müssen, Verbandsklagen zu initiieren und durchzuführen. Abgesehen vom redaktionellen **Fehler in § 24 Abs. 1 Nr. 2 ThürGIG, der beim nächstmöglichen Anlass korrigiert werden sollte**, lassen sich daher zum jetzigen Zeitpunkt noch wenig konkrete Handlungsempfehlungen zum Verbandsklagerecht formulieren. Vielmehr besteht **eine Reihe offener Fragen, die zunächst geklärt bzw. geprüft werden sollten**, bevor entsprechende Anpassungen vorgenommen werden. Zu prüfen ist unter anderem:

- Welche Verbände in Thüringen erfüllen potenziell überhaupt die Voraussetzungen nach § 24 Abs. 3 ThürGIG, um verbandsklageberechtigt zu sein?
- Besteht innerhalb der Thüringer Zivilgesellschaft ein Interesse daran, das Verbandsklagerecht nach § 24 ThürGIG zukünftig aktiver wahrzunehmen?
- Wie groß sind das Kostenrisiko und der Aufwand für Verbände im Zusammenhang mit einer Verbandsklage tatsächlich?
- Inwiefern benötigen Verbände tiefergehende Aufklärung zu den Kosten, die mit der Verbandsklage verbunden sind?
- Welche staatlichen Unterstützungsmöglichkeiten – z. B. in Form eines Rechtshilfefonds – bestehen, um das finanzielle Risiko von Verbänden bei der Verbandsklage abzumildern (sofern dieses überhaupt besteht)?
- Sind die Zulassungsvoraussetzungen zur Verbandsklage angemessen? Aus welchem Grund haben bislang erst so wenige Verbände eine Zulassung beantragt?
- Für welche Anwendungsfälle sind Verbandsklagen notwendig/sinnvoll/relevant?

4 Vertiefung: Barrierefreiheit in Bestandsgebäuden

Nach § 10 Abs. 2 ThürGIG sind die Träger der öffentlichen Gewalt verpflichtet, Berichte über den Stand der Barrierefreiheit ihrer Bestandsgebäude anzufertigen. Eine entsprechende Abfrage wurde vom TMIL durchgeführt. Insgesamt wurden im Rahmen dieser Erhebung Angaben zum Stand der Barrierefreiheit von 7.648 Gebäuden in Thüringen erfasst, der entsprechende Datensatz wurde zum Zwecke dieser Evaluation zur Verfügung gestellt.

Bauliche Anlagen sind nach § 5 ThürGIG barrierefrei, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Die konkreten Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung von Gebäuden ergeben sich dabei aus den Vorschriften § 5 und § 10 ThürGIG, der ThürBO (insbesondere § 53 aktueller Fassung) und den technischen Baubestimmungen nach § 87a ThürBO (insbesondere DIN 18040-1 2010).⁴¹ Die DIN 18040-1 formuliert allgemeine Schutzziele, damit Menschen mit Behinderungen sich in Gebäuden selbstständig und möglichst ohne fremde Hilfe orientieren und fortbewegen und diese ihrem Zweck entsprechend nutzen können. Die Schutzziele beschreiben bestimmte Anforderungen, die ein Gebäude, ein Bauteil oder ein Ausstattungselement erreichen sollen. Zur Erreichung dieser Schutzziele enthält die DIN 18040-1 Lösungsvorschläge, allerdings können die Ziele auch auf andere Art und Weise erfüllt werden.

Der von der Landesfachstelle für Barrierefreiheit beim TLMB (LAFBA) entwickelte und mit dem TMIL abgestimmte statistische Erhebungsbogen fragt den Erfüllungsstand von insgesamt 28 Gebäudemerkmalen ab. Diese Merkmale – laut LAFBA eine Minimalessenz der geforderten Mindestanforderungen an die Barrierefreiheit – gliedern sich in verschiedene Gebäudebereiche: den Außenbereich (PKW-Stellplätze und Zugangs- und Eingangsbereiche), die innere Erschließung des Gebäudes (dazu gehören u. a. Türen, Aufzüge und Treppen), den Bereich Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten, die Alarmierung und Evakuierung sowie den Bereich Räume (dazu gehören insbesondere Anforderungen an Sanitäreanlagen). 24 der im Fragenbogen enthaltenen Merkmale entsprechen der DIN 18040-1, vier weitere haben dagegen keinen DIN-Bezug.

In diesem Kapitel sind zentrale Auswertungen des oben genannten Datensatzes dargestellt. Zunächst wird ein kurzer Gesamtüberblick über die Barrierefreiheit der öffentlichen Gebäude in Thüringen gegeben (siehe Abschnitt 4.1). Im Anschluss folgen Ergebnisse zum Erfüllungsgrad der einzelnen Merkmale der Barrierefreiheit in der Globalbetrachtung aller Gebäudetypen (siehe Abschnitt 4.2). Der darauffolgende Abschnitt differenziert diese sodann entsprechend den Gebäudeeigenschaften (siehe Ab-

⁴¹ Eine Checkliste zur „Überprüfung der Barrierefreiheit öffentlich zugänglicher Gebäude gemäß Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ ist abrufbar unter <https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/unsere-themen/bau/baurecht/bauordnungsrecht>. Die Checkliste wurde im Rahmen der Umsetzung der Maßnahme Nr. III.5 des 1. Thüringer Maßnahmenplans erarbeitet.

schnitt 4.3). Schließlich werden Handlungserfordernisse auf Basis der Datenlage abgeleitet (siehe Abschnitt 4.4). Vertiefende Auswertungen sind zudem unkommentiert und in Tabellenform im Anhang zu diesem Bericht dargestellt.

4.1 Gesamtüberblick über die Barrierefreiheit

Einen ersten Eindruck über den Status quo der Barrierefreiheit der von den Trägern der öffentlichen Gewalt genutzten Gebäude in Thüringen vermittelt die Verteilung des Gesamtanteils erfüllter Merkmale je Gebäude (siehe Tabelle 2). Es zeigt sich, dass mindestens⁴² 33 Prozent der Gebäude in Thüringen nicht mehr als ein Viertel der Anforderungen an die Barrierefreiheit erfüllen (siehe erste drei Zeilen in Tabelle 2). Bei mehr als der Hälfte der Gebäude (58%) sind weniger als 46 Prozent der Anforderungen umgesetzt. Sieben Prozent weisen keines der abgefragten 28 Merkmale der Barrierefreiheit auf. Dahingegen weisen 13 Prozent der Gebäude einen guten bis sehr guten Erfüllungsgrad von mehr als 75 Prozent auf.

Tabelle 2: Gesamtanteil erfüllter Merkmale zur Barrierefreiheit je Gebäude

Anteil erfüllter Merkmale	Anzahl	Prozent
0 %	440	7 %
1 bis 10 %	540	9 %
11 bis 25 %	996	16 %
26 bis 45 %	1.531	25 %
46 bis 55 %	667	11 %
56 bis 75 %	1.144	19 %
76 bis 85 %	399	7 %
86 bis 99 %	300	5 %
100 %	44	1 %
Gesamt	6.061	100 %

Quelle: Bericht über den Stand der Barrierefreiheit öffentlicher Liegenschaften (2023), eigene Berechnung Prognos AG

4.2 Erfüllung einzelner Merkmale der Barrierefreiheit

Wenn es darum geht, die Barrierefreiheit der Bestandsgebäude in Thüringen spezifisch für einzelne Teilbereiche zu analysieren, muss berücksichtigt werden, dass nicht alle 28 Merkmale des Erhebungsbogens zwingend auf jedes Gebäude angewendet werden können. Teilweise sind einzelne Merkmale für bestimmte Gebäude irrelevant. Beispielsweise entfallen bei einem ebenerdigen Gebäude naturgemäß die Anforderungen zur vertikalen Erschließung (wie Treppen und Aufzüge). Bei den im zugelieferten

⁴² Diese Anteile konnten nur für die Gebäude berechnet werden, die den Stand der Barrierefreiheit vollständig, d.h. für alle zu erfüllenden Normen, angegeben haben (dies entspricht 6.061 Fällen).

Vertiefung: Barrierefreiheit in Bestandsgebäuden

Tabelle 3: Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit (gesamt)

Merkmal der Barrierefreiheit	Anteil Gebäude
äußere Erschließung auf dem Grundstück	
barrierefreie PKW-Stellplätze nahe des Eingangs sind vorhanden	58%
visuell kontrastierende Gestaltung und ausreichende Beleuchtung des Eingangsbereiches	50%
stufen- und schwellenlose Erreichbarkeit aller Haupteingänge	38%
innere Erschließung der Gebäude	
alle nutzbaren Ebenen sind stufen- und schwellenlos zugänglich	36%
Flure haben eine nutzbare Breite ≥ 150 cm	61%
bei Durchgängen/Engstellen ≥ 90 cm, mit Bewegungsflächen von 150 cm x 150 cm vor und nach der Engstelle	53%
Türen sind leicht zu öffnen und zu schließen sowie sicher passierbar	59%
lichte Durchgangsbreite von Türen ≥ 90 cm	62%
vor Drehflügeltüren ist eine Bewegungsfläche ≥ 150 cm x 150 cm in Richtung des Türaufschlages vorhanden und die Bewegungsfläche in Richtung ohne Türaufschlag ≥ 150 cm x Tiefe ≥ 120 cm	46%
eindeutige taktile Erkennbarkeit der Türblätter oder -zargen ist vorhanden	39%
visuell kontrastreiche Gestaltung an Türen (z. B. helle Wand / dunkle Zarge, heller Flügel / dunkle Hauptschließkante und Beschlag) ist vorhanden	42%
Aufzuganlagen entsprechen Typ 2 nach DIN EN 81-70:2005-09, Tabelle 1 (Mindestabmessung 110 cm x 140 cm)	71%
ein gerader Treppenlauf, bzw. ein rechtwinkliger Verlauf der Treppenauflinie zu den Treppenstufenkanten ist vorhanden	71%
beidseitig Handläufe an Treppen sind vorhanden	34%
Sicherheitsmarkierungen mit deutlich visuellem Kontrast zur angrenzenden Umgebung, aus durchgehenden Streifen auf Trittstufen und Setzstufen, sind über die gesamte Treppenbreite verlaufend vorhanden	11%
Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten	
zentral, gut auffindbare und zugängliche Informationen zur Gebäudenutzung, die warnen, orientieren oder leiten im 2-Sinne-Prinzip (visuell, akustisch und/oder taktil) sind vorhanden	21%
Alarmierung und Evakuierung	
notwendige Maßnahmen und Vorkehrungen wurden getroffen, um eine sichere Rettung, Evakuierung von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten	22%
Räume	
eine Gewährleistung einer barrierefreien Nutzbarkeit von Räumen ist gegeben	47%
barrierefreie Toiletten, Waschplätze sind vorhanden	40%
Drehflügeltüren der Sanitärräume schlagen nach außen auf	41%
die Ausstattungsgegenstände der Sanitärräume heben sich kontrastierend von der Umgebung ab	28%
das WC-Becken ist beidseitig mit einer Breite von mind. 90 cm anfahrbar	20%
Spülauslösung ohne Veränderung der Sitzposition ist möglich	22%
in der Nähe des WC-Beckens ist eine Notrufanlage vorhanden	24%

Quelle: Bericht über den Stand der Barrierefreiheit öffentlicher Liegenschaften (2023) (n = 1.370 bis 7.557), eigene Berechnung Prognos AG

Datensatz enthaltenen Gebäuden kommt es vor, dass bis zu elf der 24 Merkmale entfallen können. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass mindestens 13 Anforderungen für jedes Gebäude erfüllt werden müssen. Besonders häufig entfällt bei den gemeldeten Gebäuden die Anforderung zu Aufzugsanlagen (80%). Darüber hinaus entfallen bei etwa jedem dritten Gebäude die Anforderungen an Treppen (31%) sowie aus dem Bereich Warnung/Orientieren/Informieren/Leiten (33%). Bei knapp jedem fünften Gebäude entfällt die Norm zu Sanitärräumen (18%).⁴³

Betrachtet man nun die Ergebnisse der Datenauswertungen zu den einzelnen Gebäudemerkmalen, fallen sowohl Anforderungen auf, die relativ häufig erfüllt werden, als auch solche, die besonders selten erbracht sind (Tabelle 3). So entsprechen die Gegebenheiten vor Ort bei 71 Prozent der Gebäude den wesentlichen Anforderungen der DIN-Norm zur vertikalen Erschließung, nämlich, dass Aufzüge nach Typ 2 nach DIN EN 81-70:2005-09, Tabelle 1 (Mindestabmessungen 110 cm x 140 cm) verbaut sind und dass ein gerader Treppenlauf bzw. ein rechtwinkliger Verlauf der Treppenlauflinie zu den Stufenkanten vorhanden ist. Die notwendigen Anforderungen an Türen und Flure, z. B. zur Durchgangsbreite, sind mit einer Häufigkeit zwischen 46 und 62 Prozent gegeben.

Ein geringer Erfüllungsgrad zeigt sich dagegen bei den Normen aus dem Bereich Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten. So sind nur in elf Prozent der Gebäude Sicherheitsmarkierungen mit deutlichem visuellem Kontrast zur Umgebung als Orientierungshilfe an Treppen und einzelnen Stufen vorhanden. In nur 21 Prozent der Gebäude werden zudem zentrale, leicht auffindbare und zugängliche Informationen zur Gebäudenutzung bereitgehalten, die im Zwei-Sinne-Prinzip (visuell, akustisch und/oder taktil) warnen, orientieren oder leiten, und nur in 22 Prozent der Gebäude sind die notwendigen Maßnahmen und Vorkehrungen getroffen, um eine sichere Rettung und Evakuierung von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.

4.3 Barrierefreiheit nach Gebäudeeigenschaften

Um den Erfüllungsgrad der Bestandsgebäude differenzierter betrachten zu können, wurden in der Abfrage des TMIL zusätzlich verschiedene Gebäudeeigenschaften erhoben. Dazu zählen die öffentliche Nutzung, die Nutzung als Wahllokal, die Eigentumsverhältnisse, der Denkmalschutz, das Baujahr, die grundlegende Sanierung des Gebäudes seit 2013 nach DIN 18040 sowie die Hauptnutzung gemäß Bauwerkszuordnungskatalog. Wie Abbildung 14 verdeutlicht, stellt sich der deutlichste Zusammenhang mit dem Erfüllungsgrad der Anforderungen für die Merkmale „Baujahr“ und „bereits erfolgte grundlegende Sanierung“ dar. Während neuere Gebäude mit Baujahr ab 2013 durchschnittlich 68 Prozent der Anforderungen an die Barrierefreiheit erfüllen, sind es bei Gebäuden mit Baujahr 1991 bis 2012 52 Prozent, bei Gebäuden mit Baujahr 1946 bis 1990 39 Prozent und bei Gebäuden mit Baujahr bis 1945 nur 35 Prozent. Auch bei Gebäuden, die nach DIN 18040 seit 2013 grundlegend saniert wurden, liegt

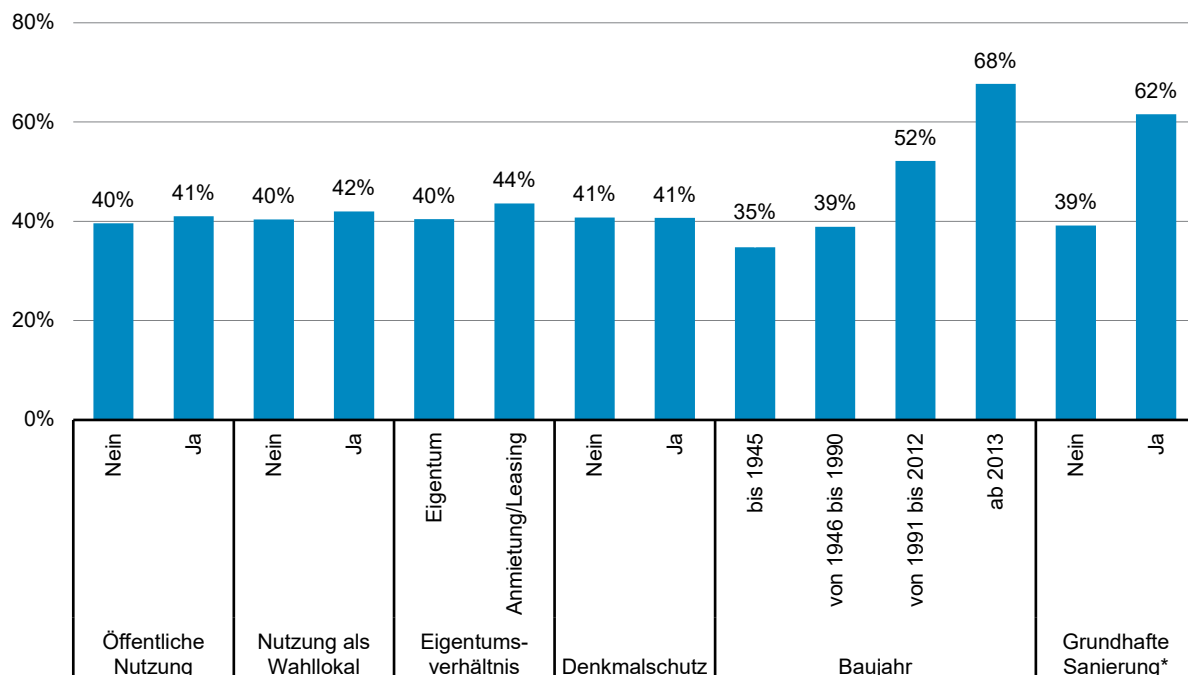
⁴³ Das Entfallen der aufgeführten Anforderungen unterscheidet sich je nach Bauwerkszuordnung. Demnach entfallen Anforderungen zu Aufzügen besonders häufig bei Gebäuden aus dem Bereich Sport (94 Prozent) oder Technik (100 Prozent). Die Anforderungen zum Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten und auch zu Sanitärräumen entfallen ebenfalls häufiger bei Gebäuden aus dem Bereich Technik (48 und 41 Prozent) oder auch Produktion, Lagerung, Verkauf, Wartung und Pflege (je 48 Prozent).

der durchschnittliche Erfüllungsgrad bei 62 Prozent, bei Gebäuden, die nicht grundlegend saniert wurden, nur noch bei 39 Prozent.

Obwohl neuere und sanierte Gebäude einen relativ hohen Grad an Barrierefreiheit aufweisen, offenbart sich auch dort Handlungsbedarf. So steigt zwar der Anteil der Erfüllung von Merkmalen im Zusammenhang mit dem Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten mit einem späteren Baujahr, jedoch entsprechen auch jüngere Gebäude zum Großteil weiterhin nicht diesen Normen. Während acht Prozent der bis 1945 errichteten Gebäude Sicherheitsmarkierungen mit deutlichem visuellem Kontrast zur Umgebung als Orientierungshilfe an Treppen und einzelnen Stufen aufweisen, sind es bei den ab 2013 errichteten Gebäuden 16 Prozent. Darüber hinaus erfüllt ein nicht unerheblicher Teil der neu errichteten Gebäude (ab 2013) nach wie vor weitere ganz wesentliche Anforderungen an die Barrierefreiheit nicht, wie z. B. die stufen- und schwellenlose Erreichbarkeit aller Haupteingänge (23% Nichterfüllung). Gleiches gilt für die bereits sanierten Gebäude (40% Nichterfüllung der stufen- und schwellenlosen Erreichbarkeit aller Haupteingänge). Dies zeigt, dass die Anforderungen an die Barrierefreiheit bei Neubauten und Sanierungen zwar teilweise berücksichtigt, aber noch nicht flächendeckend umgesetzt werden.

Hinsichtlich der anderen Gebäudeeigenschaften zeigen sich bei erneutem Blick auf Abbildung 14 nur geringfügige Unterschiede im Erfüllungsgrad der Barrierefreiheit in der Globalbetrachtung aller Merkmale. Bezogen auf einzelne Standards lassen sich jedoch leichte Tendenzen erkennen, bei welchen Gebäudetypen diese häufiger oder seltener vorhanden sind.

Abbildung 14: Durchschnittlicher Erfüllungsgrad aller Merkmale der Barrierefreiheit nach Eigenschaften der Gebäude



*unter Beachtung der DIN 18040 seit 2013

Quelle: Bericht über den Stand der Barrierefreiheit öffentlicher Liegenschaften (2023) (n = 6.061), eigene Berechnung Prognos AG

Tabelle 4: Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit (nach öffentlicher Nutzung und Baujahr der Gebäude)

Merkmal der Barrierefreiheit	nicht öffentlich genutzt (Baujahr ab 2013)	öffentlich genutzt (Baujahr ab 2013)
Anteil Gebäude		
äußere Erschließung auf dem Grundstück		
barrierefreie PKW-Stellplätze nahe des Eingangs sind vorhanden	49%	77%
visuell kontrastierende Gestaltung und ausreichende Beleuchtung des Eingangsbereiches	59%	76%
stufen- und schwellenlose Erreichbarkeit aller Haupteingänge	63%	83%
innere Erschließung der Gebäude		
alle nutzbaren Ebenen sind stufen- und schwellenlos zugänglich	53%	79%
Flure haben eine nutzbare Breite ≥ 150 cm	71%	87%
bei Durchgängen/Engstellen ≥ 90 cm, mit Bewegungsflächen von 150 cm x 150 cm vor und nach der Engstelle	71%	85%
Türen sind leicht zu öffnen und zu schließen sowie sicher passierbar	54%	84%
lichte Durchgangsbreite ≥ 90 cm	68%	87%
vor Drehflügeltüren ist eine Bewegungsfläche ≥ 150 cm x 150 cm in Richtung des Türaufschlages vorhanden und die Bewegungsfläche in Richtung ohne Türaufschlag ≥ 150 cm x Tiefe ≥ 120 cm	65%	81%
eindeutige taktile Erkennbarkeit der Türblätter oder -zargen ist vorhanden	52%	65%
visuell kontrastreiche Gestaltung an Türen (z. B. helle Wand / dunkle Zarge, heller Flügel / dunkle Hauptschließkante und Beschlag) ist vorhanden	45%	69%
Aufzuganlagen entsprechen Typ 2 nach DIN EN 81-70:2005-09, Tabelle 1 (Mindestabmessung 110 cm x 140 cm)	79%	97%
ein gerader Treppenlauf, bzw. ein rechtwinkliger Verlauf der Treppenauflinie zu den Treppenstufenkanten ist vorhanden	84%	89%
beidseitig Handläufe an Treppen sind vorhanden	40%	67%
Sicherheitsmarkierungen mit deutlich visuellem Kontrast zur angrenzenden Umgebung, aus durchgehenden Streifen auf Trittstufen und Setzstufen, sind über die gesamte Treppenbreite verlaufend vorhanden	10%	19%
Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten		
zentral, gut auffindbare und zugängliche Informationen zur Gebäudenutzung, die warnen, orientieren oder leiten im 2-Sinne-Prinzip (visuell, akustisch und/oder taktil) sind vorhanden	28%	43%
Alarmierung und Evakuierung		
notwendige Maßnahmen und Vorkehrungen wurden getroffen, um eine sichere Rettung, Evakuierung von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten	25%	52%
Räume		
eine Gewährleistung einer barrierefreien Nutzbarkeit von Räumen ist gegeben	53%	85%
barrierefreie Toiletten, Waschplätze sind vorhanden	41%	86%
Drehflügeltüren der Sanitärräume schlagen nach außen auf	38%	73%
die Ausstattungsgegenstände der Sanitärräume heben sich kontrastierend von der Umgebung ab	34%	59%
das WC-Becken ist beidseitig mit einer Breite von mind. 90 cm anfahrbar	28%	70%
Spülauslösung ohne Veränderung der Sitzposition ist möglich	29%	62%
in der Nähe des WC-Beckens ist eine Notrufanlage vorhanden	33%	64%

Quelle: Bericht über den Stand der Barrierefreiheit öffentlicher Liegenschaften (2023) (n = 1.370 bis 7.557), eigene Berechnung Prognos AG

Parallelen zeigen sich z. B. bei öffentlich genutzten Gebäuden oder Gebäuden, die als Wahllokale dienen – diese haben im Vergleich zu den Gebäuden, die nicht durch die Öffentlichkeit bzw. nicht als Wahllokale genutzt werden, im Durchschnitt öfter barrierefreie PKW-Stellplätze in der Nähe des Eingangs (61 bzw. 64% vs. 49% bzw. 57%) und ausreichend große Flurbreiten (61 bzw. 65% vs. 58% bzw. 59%). Auch gemietete oder geleaste Immobilien weisen einige Merkmale der Barrierefreiheit häufiger auf als solche im Eigentum. Dies gilt z. B. für die Breite der Flure (66 vs. 60%), das Vorhandensein von DIN-genormten Aufzügen (76 vs. 70%) sowie die barrierefreie Zugänglichkeit der Räume (56 vs. 47%).

Wird die differenzierte Betrachtung erweitert, indem verschiedene Gebäudemerkmale miteinander kombiniert werden, ergeben sich wiederum neue Zusammenhänge. So stellt sich heraus, dass vor allem neuere (Baujahr ab 2013) (1. Merkmal) öffentlich genutzte Gebäude (2. Merkmal) einen hohen Erfüllungsgrad der Barrierefreiheit aufweisen. Bei diesen Gebäuden sind im Durchschnitt 73 Prozent der 28 abgefragten Merkmale gegeben. Ein geringer Erfüllungsgrad zeigt sich jedoch auch hier bei Sicherheitsmarkierungen mit deutlichem visuellem Kontrast zur Umgebung als Orientierungshilfen an Treppen und einzelnen Stufen (19%) und bei zentralen, gut auffindbaren und zugänglichen Informationen zur Gebäudenutzung, die im 2-Sinne-Prinzip (visuell, akustisch und/oder taktil) warnen, orientieren oder leiten (43%) (siehe Tabelle 4).

Auch bei der Hauptnutzung gemäß Bauwerkszuordnungskatalog zeigen sich einige Unterschiede. Gebäude aus dem Gesundheitsbereich haben im Durchschnitt den höchsten Gesamterfüllungsgrad der Merkmale zur Barrierefreiheit (61%), gefolgt von Gebäuden aus dem Bereich wissenschaftliche Lehre und Forschung (55%). Im Vergleich dazu schneiden Gebäude aus dem Bereich Technik (20%), Produktion/Lagerung/Verkauf (33%) sowie Wohnen/Beherbergen/Betreuen/Verpflegen (34%) deutlich schlechter ab.

4.4 Handlungserfordernisse

Die im Rahmen der Abfrage des TMIL von den Trägern der öffentlichen Gewalt erfassten Liegenschaften erfüllen zu einem großen Teil nicht die Anforderungen an Barrierefreiheit. Bei mindestens 33 Prozent wird nicht mehr als einem Viertel der betrachteten Anforderungen entsprochen, wobei davon sieben Prozent überhaupt keine der Anforderungen erfüllen. Insbesondere ältere Immobilien, Immobilien ohne öffentliche Nutzung und solche, die noch nicht grundlegend saniert wurden, weisen in fast allen Bereichen Mängel hinsichtlich der Barrierefreiheit auf. Die durchschnittlichen Erfüllungsgrade der einzelnen Standards bei neueren und/oder sanierten Gebäuden zeigen zudem, dass auch im Zuge von Baumaßnahmen der jüngeren Vergangenheit ganz wesentliche Aspekte der Barrierefreiheit noch nicht ausreichend umgesetzt wurden. Dazu gehören insbesondere Sicherheitsstandards im Zusammenhang mit Warnen/Orientieren/Informieren von Menschen mit Behinderungen sowie die stufen- und schwellenlose Erreichbarkeit aller Haupteingänge.

Angeichts der dargestellten Ergebnisse sollte die Landesregierung **eine Strategie entwickeln, um die barrierefreie Erschließung insbesondere derjenigen Bestandsgebäude, die öffentlich zugänglich sind und daher unter die Maßgabe von § 10 Abs. 1 Satz 2 ThürGIG fallen, zu befördern.** In diesem Zusammenhang sollte

abgewogen werden, welche Teilbereiche der Barrierefreiheit im Hinblick auf die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen prioritär zu behandeln sind und welche ggf. erst zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden können. Auf Basis des Austauschs mit dem TMIL im Rahmen dieser Evaluation werden vor allem die Teilbereiche barrierefreier Zugang zum Gebäude sowie Beseitigung von Hindernissen beim Bewegen und Orientieren innerhalb eines Gebäudes als besonders wichtig erachtet. Sollte es zu einer solchen Priorisierung kommen, ist unbedingt darauf zu achten, dass einzelne Behinderungsarten mit ihren jeweils besonderen Anforderungen nicht gegenüber anderen benachteiligt werden. Bei der Auswahl von Kriterien bietet es sich daher an, die Verbände der Menschen mit Behinderungen aktiv miteinzubeziehen.

Darüber hinaus gelten auch hier die Handlungserfordernisse aus Abschnitt 3.2:

- Erstens der forcierte Kompetenzaufbau zur baulichen Barrierefreiheit durch eine **systematische Integration entsprechender Inhalte in relevante Ausbildungsgänge sowie landesseitige Unterstützungs- und Beratungsformate für die Träger der öffentlichen Gewalt**,
- zweitens die verstärkte und frühzeitige **Einbeziehung von Personen mit vorhandener Expertise** in Bauplanungsprozesse und Immobiliensuche,
- drittens die landesseitige Prüfung **zusätzlicher Fördermittel** und des Ausbaus bestehender Unterstützungsprogramme sowie
- viertens die konsequente Umsetzung der Barrierefreiheit bei künftigen Sanierungs- und Neubaumaßnahmen durch die **Verknüpfung dieser Anforderung mit den Vergabebedingungen bei öffentlichen Aufträgen**.

Nicht zuletzt sollte die Landesregierung die Erhebung des Standes der Barrierefreiheit öffentlich genutzter Liegenschaften zu einem späteren Zeitpunkt wiederholen und die Pflicht der Träger der öffentlichen Gewalt zur regelmäßigen Teilnahme erneut im ThürGIG gesetzlich verankern. Nur so lassen sich Fortschritte bei der Umsetzung sowie weiterhin bestehende Herausforderungen und Handlungserfordernisse ermitteln.

Im Hinblick auf die konkrete Durchführung einer erneuten Status Quo-Erhebung empfiehlt sich ein besonderer Fokus auf Vollständigkeit und Plausibilität der Angaben. So verhinderten einerseits fehlende Angaben zu einzelnen Merkmalen je Gebäude bei der vorliegenden Auswertung eine umfassende Einschätzung der Erfüllung aller Normen eines Gebäudes, zum anderen verwies die Datenauswertung in einigen Fällen auf nicht plausible Angaben. Auch sollte die Rückführbarkeit auf den auszufüllenden Träger der öffentlichen Gewalt sichergestellt werden. Dazu kann beispielsweise über ein Online-Erfassungssystem nachgedacht werden, dass die Fehleranfälligkeit durch automatische Beschränkungen bei den Eingaben reduzieren kann.

5 Vertiefung: Kostenfolgen für die Kommunen

Die Erfüllung der Aufgaben zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen nach dem ThürGIG zieht für die kommunalen Gebietskörperschaften Kosten nach sich. Im Rahmen dieses Kapitels sollen diese Kosten genauer untersucht werden. Hierfür sah das Studiendesign Hochrechnungen auf Grundlage der Ergebnisse der Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt vor. Allerdings – so viel sei aus den nachfolgenden Abschnitten vorweggenommen – ist die Informationslage in den Kommunen zu gering, um auf dieser Basis die Kostenfolgen des ThürGIG bestimmen zu können.

Das Kapitel setzt sich daher zunächst aus rechtswissenschaftlicher Perspektive damit auseinander, welche konkreten Regelungsbereiche des ThürGIG überhaupt eine Bedeutung für die Kommunen haben und welche davon, dem Aufgabendualismus von Selbstverwaltungsaufgaben und staatlichen Aufgaben folgend welcher Finanzierungsgarantie unterfallen. So ordnet Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen einen speziellen Mehrbelastungsausgleich bei der Übertragung staatlicher Aufgaben an. Untersucht wird, ob und bejahendenfalls Vorgaben des ThürGIG konnexitätsrelevant sein könnten, sodass sie einen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich gegenüber dem Land auslösen würden. Handelt es sich hingegen um Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gewährleistet Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen über die allgemeine Finanzgarantie eine angemessene, aufgabengerechte Finanzausstattung die auf der Aufgabenbelastung basiert und über einen absolut geschützten Kernbereich, der die Personal- und Sachaufgaben für die Pflichtaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises sowie einen zusätzlichen gewissen finanziellen Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltung umfasst, hinaus durch die Finanzkraft der Kommunen einerseits und die Leistungskraft des Landes andererseits determiniert wird (siehe Abschnitt 5.1).⁴⁴

Im Anschluss werden die (wenigen) vorliegenden empirischen Daten zu zwei Parametern, die für die Hochrechnung der Kostenfolgen relevant gewesen wären, vorgestellt und deren Aussagekraft im Hinblick auf die Ausgangsfrage diskutiert: zum einen die Relevanz des ThürGIG in der kommunalen Verwaltungspraxis (siehe Abschnitt 5.2), zum anderen die Kosteneffekte der jeweiligen Regelungsbereiche (siehe Abschnitt 5.3). Neben den textlichen Ausführungen sind die jeweiligen Zwischenergebnisse am Ende eines jeden Abschnitts in Form einer Tabelle oder einer Abbildung zusammengefasst dargestellt.

5.1 Rechtliche Einordnung

Die Thüringische Landesverfassung (ThürVerf) enthält nicht nur die allgemeine Garantie kommunaler Selbstverwaltung in Art. 91 Abs. 1 ThürVerf für die Gemeinden und in Art. 91 Abs. 2 ThürVerf für die Landkreise als Gemeindeverbände, sondern gewährleistet für den Fall der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen außerdem

⁴⁴ Die entsprechenden Textpassagen zur rechtlichen Einordnung wurden im Wesentlichen von Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt verfasst. Hintergrunderläuterungen sowie die rechtliche Auseinandersetzung mit Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Kommunen wurden im Zuge der Ressortabstimmung vom TMIK ergänzt.

einen Anspruch der Kommunen gegen das Land Thüringen auf einen angemessenen finanziellen Ausgleich gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf. Zudem besteht die allgemeine Finanzgarantie gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf, die in Ausführung der grundgesetzlichen Vorgabe des Art. 106 Abs. 7 des Grundgesetzes (GG) unter anderem die Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den Steuereinnahmen des Landes gemäß Art. 93 Abs. 3 ThürVerf als Teil der allgemeinen Finanzgarantie gem. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf umfasst.

Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Art. 91 Abs. 3 ThürVerf zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, ist ein angemessener finanzieller Ausgleich gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf zu schaffen. Dieser Ausgleich zwischen Kommunen und Land stellt eine Ausprägung des Prinzips der Gesetzeskonnexität dar (Schmidt 2023: Rn. 94, 1045). Danach ist der Gesetzgeber, der auf die Kommunen eine staatliche Aufgabe überträgt, verpflichtet, für eine finanzielle Kompensation der Kommunen zu sorgen. Es besteht demnach ein Zusammenhang zwischen dem Erlass des Gesetzes und der Verpflichtung zum Kostenersatz. Dadurch soll zum einen der Gesetzgeber vor den finanziellen Folgen seines Handelns gewarnt, zum anderen sollen die Kommunen vor der Überwälzung weiterer staatlicher Aufgaben geschützt und schließlich soll Transparenz über die Kosten der Wahrnehmung dieser Aufgaben hergestellt werden. Gegenbegriff zur Gesetzeskonnexität ist das Prinzip der Vollzugskonnexität, das gemäß Art. 104a Abs. 1 GG im Verhältnis zwischen den Ländern und dem Bund besteht. Vollziehen die Länder die Bundesgesetze, dann haben sie die Vollzugskosten zu tragen.

Aus der landesverfassungsrechtlichen Bestimmung des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf über den Mehrbelastungsausgleich entnimmt die Rechtsprechung⁴⁵ nicht nur eine Pflicht des Landes zu einer angemessenen finanziellen Kompensation, sondern auch einen mit dieser Pflicht korrespondierenden Anspruch der Kommunen, der ggf. auch mit der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf geltend gemacht werden kann. Denn der Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf stellt eine besondere Ausprägung der rügefähigen Garantie kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 1, 2 ThürVerf dar.⁴⁶ Dieser Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich ist unabhängig von der Finanzkraft der jeweiligen Kommune gegeben und besteht auch unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes.⁴⁷

Im Unterschied zu den Bestimmungen in zahlreichen anderen Landesverfassungen über den Anspruch der Kommunen auf Mehrbelastungsausgleich gegen das jeweilige Land unterliegt die Regelung in Thüringen allerdings Einschränkungen: Auf Tatbestandsseite wird nur die Übertragung staatlicher Aufgaben erfasst, nicht aber die Verpflichtung zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben.⁴⁸

⁴⁵ ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005, VerfGH 28/03, NVwZ-RR 2005, S. 665 (667).

⁴⁶ ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005, VerfGH 28/03, NVwZ-RR 2005, S. 665 (666).

⁴⁷ ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005, VerfGH 28/03, NVwZ-RR 2005, S. 665 (670).

⁴⁸ ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005, VerfGH 28/03, NVwZ-RR 2005, S. 665 (669).

Zwar wird durch die Verfassungsänderung vom Mai 2024⁴⁹ diese Beschränkung des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf aufgegeben, so dass künftig auch die Verpflichtung der Kommunen durch das Land zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis von dem Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich erfasst werden wird, allerdings tritt die Änderung der Landesverfassung insoweit erst zum 1. Januar 2026 in Kraft⁵⁰. Für die Zwecke dieser Untersuchung ist jedoch die derzeit noch geltende Rechtslage maßgebend.

Auf Rechtsfolgenrechte könnte die Beschränkung auf einen „angemessenen“ Ausgleich auf ein geringeres Ausgleichsvolumen als in den Ländern mit einem „entsprechenden“ Ausgleich gemäß der jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Bestimmung hindeuten. Der Thüringische Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH) hat indes diese Bestimmung auch im Sinne eines entsprechenden Ausgleichs gedeutet.⁵¹ Der Verfassungsgerichtshof hat daher interpretatorisch die Rechtslage in Thüringen insoweit an die Rechtslage in den übrigen Ländern angepasst.

Es ist daher jeweils von Bedeutung zu ermitteln, ob sich aus dem ThürGIG eine Verpflichtung der Kommunen ergibt und ob diese Verpflichtung als Übertragung einer staatlichen Aufgabe im Sinne des §§ 3 Abs. 1, 88 Abs. 1 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) oder als eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises im Sinne der §§ 22 Abs. 1 und 2, 87 Abs. 1 ThürKO) einzuordnen sein wird.

Hinsichtlich der Verpflichtung der Kommunen kommt es darauf an, ob es sich um eine Muss-, eine Kann- oder eine Soll-Bestimmung handelt. Eine Muss-Bestimmung stellt einen Fall gebundener Verwaltung dar. Den Kommunen kommt kein Spielraum zu, ob sie die gesetzliche Vorgabe erfüllen. Der Verpflichtungscharakter ist in jedem Fall zu bejahen. Eine Kann-Bestimmung räumt den Kommunen Ermessen hinsichtlich der Erfüllung der Aufgabe ein. Sie haben lediglich pflichtgemäß über die Ausübung ihres Ermessens zu entscheiden, sind aber nicht wie bei einer Muss-Bestimmung verpflichtet, die Aufgabe zu erfüllen. Vielmehr kann die Kommune in Ausübung ihres Ermessens auch zu der Entscheidung kommen, die Aufgabe nicht zu erfüllen. Ein Anspruch der Kommune gegen das Land Thüringen auf Ersatz des finanziellen Aufwands besteht jedenfalls nicht nach den Regelungen über den Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf. Allerdings findet diese ermessensweise wahrzunehmende Aufgabe Berücksichtigung für die Bemessung des kommunalen Bedarfs im Rahmen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

Am schwierigsten gestaltet sich die Einordnung von Soll-Vorschriften. In diesen Fällen intendierten Ermessens soll die Kommune regelmäßig eine Aufgabe wahrnehmen, kann bei ungewöhnlichen Umständen jedoch auch davon abweichen. Die Einordnung solcher Soll-Bestimmungen in das Gefüge der kommunalen Ausgleichsansprüche gegen das Land ist für Thüringen bislang noch nicht abschließend verfassungsgerichtlich

⁴⁹ Art. 1 Nr. 5 des fünften Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 21. Mai 2024, ThürGVBl. S. 89.

⁵⁰ Art. 2 S. 2 des fünften Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 21. Mai 2024, ThürGVBl. S. 89.

⁵¹ ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005, VerfGH 28/03, NVwZ-RR 2005, S. 665 (669 ff.).

geklärt. Einerseits eröffnen solche Soll-Bestimmungen den Kommunen gerade Spielräume hinsichtlich der Nicht-Wahrnehmung einer Aufgabe, was gegen eine entsprechende Verpflichtung der Kommunen und gegen einen Anspruch auf finanziellen Ausgleich nach dem Mehrbelastungsausgleich sprechen könnte, selbst wenn es sich um übertragene staatliche Aufgaben handelt. Andererseits geht die bisherige Staatspraxis in Thüringen – soweit ersichtlich – davon aus, dass auch solche Soll-Bestimmungen einen Ausgleichsanspruch gegen das Land eröffnen. Für die Zwecke dieser Untersuchung wird an dieser Interpretation festgehalten.

Nur sofern eine staatliche Aufgabe auf die Kommunen übertragen wird, greift nach jetziger Rechtslage der Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ein. Einfachgesetzlich ist dieser Ausgleich derzeit in § 23 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) geregelt. Gemäß § 23 Abs. 1 ThürFAG erhalten die Kommunen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises grundsätzlich Einwohnerpauschalen. Werden neue Aufgaben oder Standarderhöhungen im übertragenen Wirkungskreis begründet, ist der Mehrbelastungsausgleich immer durch das im Land federführend zuständige Ministerium/Referat gesondert zu regeln und über den jeweiligen Einzelplan auszugleichen, vgl. § 23 Abs. 5 ThürFAG. Im Rahmen der regelmäßigen Überprüfungen des kommunalen Finanzausgleichs unter Einbeziehung des Mehrbelastungsausgleichs (sogenannte Revisionen) ist dann zu klären, ob spezialgesetzliche Regelungen in die Einwohnerpauschalen nach § 23 Abs. 1 ThürFAG überführt werden können.

Liegt indes eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe vor, bedeutet dies auch nach bisheriger Rechtslage nicht, dass kein finanzieller Ausgleich der Kommunen gegeben ist, sondern lediglich, dass dieser Ausgleich nicht als Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf erfolgen kann. Hingegen erfolgt eine Berücksichtigung im allgemeinen kommunalen Finanzausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

Dieser allgemeine kommunale Finanzausgleich in Thüringen ist nicht im Sinne einer starren, ein für alle Mal feststehenden Verteilung von Steuermitteln zwischen dem Land und seinen Kommunen zu verstehen, sondern erfasst die aufgabenbezogenen Belastungen der Kommunen in der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs nach aktueller Rechtslage nach folgenden Maßgaben:

Zur Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung wird nach § 3 Abs. 5 ThürFAG im Abstand von vier bzw. fünf Jahren der sogenannte Partnerschaftsgrundsatz zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) I (Anteil der Finanzausgleichsmasse für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises) im Rahmen der sogenannten Revision zu prüfen. Hierbei wird auf der Basis der aktuellsten verfügbaren Jahresrechnungsstatistik der Kommunen unter Berücksichtigung von Veränderungen im Aufgabenbestand (hierzu erfolgt jeweils eine Ressortabfrage) und der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Kommunen der ungedeckte Finanzbedarf der Kommunen ermittelt und geprüft, ob der Partnerschaftsgrundsatz (Anteilswert der Kommunen an den Einnahmen des Landes und der Kommunen laut § 3 Abs. 1 und 3 ThürFAG) anzupassen ist. Damit werden auch mögliche Mehrbedarfe in Folge neuer Aufgaben systematisch erfasst, wie sie sich etwa aus der Umsetzung des ThürGIG ergeben können. Zudem wird im Abstand von zwei Jahren auf Basis der letzten Revision geprüft, ob mit der nach dem Partnerschaftsgrundsatz ermittelten FAG-Masse I für Aufgaben

des eigenen Wirkungskreises die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen unterschritten wird. Diese Überprüfung nach § 3 Abs. 6 ThürFAG wird als kleine Revision bezeichnet. Auch bei der kleinen Revision werden Aufgabenveränderungen eruiert und berücksichtigt.

Zuletzt fand im Jahr 2021 eine (große) Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG für das Ausgleichsjahr 2022 statt und erfasst über die kommunale Jahresrechnungsstatistiken unter anderem Mehrbelastungen, die in 2019 anfielen, unmittelbar. Eine kleine Revision erfolgte im Jahr 2023 für das Jahr 2024. Die nächste (große) Revision findet im Jahr 2025 für das Ausgleichsjahr 2026 statt und erfasst unmittelbar über die kommunale Jahresrechnungsstatistiken alle Belastungen, die im Jahr 2023 anfielen.

Soweit es sich bei den zusätzlichen Aufgaben des ThürGIG um den Bereich Soziales handelt, greift darüber hinaus seit 2024 die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG, die den Partnerschaftsgrundsatz ergänzt. Damit beteiligt sich das Land an den steigenden finanziellen Lasten im Sozialbereich gesondert. Hintergrund ist, dass die Revision zwar alle Einnahmen und Ausgaben im Sozialbereich der Kommunen erfasst, diese Erfassung aber nur alle vier bis fünf Jahre stattfindet und in den Zwischenjahren mögliche starke Anstiege in den Zuschussbedarfen der Kommunen nicht im Partnerschaftsgrundsatz berücksichtigt werden. Dies ist zwar grundsätzlich systemimmanent gewollt, da in diesen Zwischenjahren auch keine Mehreinnahmen, beispielsweise aus kommunalen Steuern oder höheren Bundesbeteiligungen berücksichtigt werden und die Kommunen hiermit eine hohe Planungssicherheit haben. Allerdings stellt der Bereich Soziales mit circa 60 vom Hundert aller Zuschussbedarfe der Landkreise und kreisfreien Städte eine erhebliche Bedeutung für diese dar, bei dem schon prozentual kleinere Erhöhungen des Zuschussbedarfs finanziell große Auswirkungen haben können. Im Jahr 2024, dem der Vergleich der Zuschussbedarfe des Jahres 2021 zu 2019 zu Grunde lag, führte dies zu einer Erhöhung der FAG-Masse I um rund 25 Mio. Euro.

Für den kommunalen Finanzausgleich gilt allerdings in Thüringen – wie in anderen Ländern auch – dass neben dem kommunalen Bedarf gemäß §§ 8; 13 ThürFAG zusätzlich die Finanzkraft der einzelnen Kommune nach §§ 10; 14 ThürFAG eine Rolle spielt und zudem auch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes Thüringen das Ausgleichsvolumen begrenzen kann. Für die einzelne Kommune ist es daher in aller Regel günstiger, Ansprüche gegen das Land im Wege des Mehrbelastungsausgleichs nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG geltend machen zu können und nicht auf den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich verwiesen zu werden. Mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung insgesamt ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die distributive Funktion des kommunalen Finanzausgleichs umso weiter eingeschränkt wird, je mehr Mittel aus dem Bereich der allgemeinen Finanzgarantie und der allgemeinen Finanzzuweisungen in den Bereich der potenziell kommunalselfverwaltungsfeindlichen Zweckzuweisungen⁵² und des Mehrbelastungsausgleichs verschoben werden.

⁵² ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005, VerfGH 28/03, Rn. 197.

Dies vorausgeschickt sind die einzelnen Aufgaben der Kommunen nach dem ThürGIG wie folgt zu beurteilen:

5.1.1 Erstellung von kommunalen Maßnahmenplänen

Die Erstellung von Maßnahmenplänen gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 ThürGIG betrifft zunächst einmal nur Landkreise und kreisfreie Städte und ist insofern für die kreisangehörigen Gemeinden ohnehin nicht relevant.

Für die Landkreise und die kreisfreien Städte besteht die Verpflichtung zur Erstellung von Maßnahmenplänen nur bezogen auf ihren eigenen Wirkungskreis, nicht aber hinsichtlich ihres übertragenen Wirkungskreises. Vorgaben für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises werden aber nach der bisherigen Auslegung durch das ThürVerfGH von Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf nicht erfasst. Insofern unterscheidet sich die derzeitige Rechtslage in Thüringen bis zum Inkrafttreten der Verfassungsänderung des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf zum 1. Januar 2026 von derjenigen in den meisten anderen Ländern, die auch jetzt schon pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben in den dortigen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich einbeziehen.

Davon unbenommen erfolgt die Einbeziehung der kostenmäßigen Belastung der Landkreise und kreisfreien Städte durch die Erfüllung dieser Aufgaben in den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf durch die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG sowie ggf. über die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG.

5.1.2 Kommunale Beauftragte und Beiräte für Menschen mit Behinderungen

Kommunale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen⁵³

Zusätzlich zum Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen ist in Landkreisen und kreisfreien Städten jeweils ein kommunaler Beauftragter für Menschen mit Behinderungen gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 ThürGIG zu berufen. Insofern liegt eine Rechtspflicht dieser Kommunen vor. Da dieser Behindertenbeauftragte für den „jeweiligen Zuständigkeitsbereich“ der Kommunen zuständig sein soll, erstreckt sich seine Tätigkeit sowohl auf die Aufgaben des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises dieser Kommunen. Zumindest soweit seine Tätigkeit den übertragenen Wirkungskreis der Kommunen betrifft, werden organisatorische Rahmenbedingungen für das Tätigwerden der Kommunen bei ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben gesetzt. Die Standards der geforderten Aufgabenerfüllung werden erhöht und sind im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürGIG zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises liegt zwar ein staatlicher Eingriff in die kommunale Organisations-, Personal- und Finanzhoheit vor, der aber durch das Ziel der Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG gerechtfertigt werden kann. Dieser grundsätzlich gerechtfertigte Eingriff begründet für sich genommen noch keinen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich. Die Kosten für dieses Tätigwerden des kommunalen

⁵³ Im ThürGIG wird ausschließlich die maskuline Form verwendet. Da sich dieser Abschnitt sehr eng mit dem Gesetzestext auseinandersetzt, wurde an dieser Stelle auf eine gendergerechte Schreibweise verzichtet.

Behindertenbeauftragten werden über die Revision im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf sowie ggf. über die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG berücksichtigt.

In Ergänzung zu der Berufung der kommunalen Behindertenbeauftragten gemäß § 22 Abs. 1 ThürGIG bestimmt § 22 Abs. 2 Satz 2 ThürGIG noch, dass die Beauftragten jeweils dem Hauptverwaltungsbeamten direkt zugeordnet sein und über eine angemessene Personal- und Sachausstattung verfügen sollen. Dabei handelt es sich nicht um eine Muss-Bestimmung, sondern um eine Soll-Vorschrift, so dass in atypischen Fällen die Kommunen von dieser Vorgabe auch abweichen dürfen. Bisher ist – soweit ersichtlich – weder in der Rechtsprechung des ThürVerfGH noch in derjenigen des Verfassungsgerichts eines anderen Landes abschließend geklärt, ob auch solche Soll-Vorschriften einen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich auslösen. Jedenfalls nach der bisherigen Staatspraxis in Thüringen ist von einem Ausgleichsanspruch der Kommunen auszugehen.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die einfachgesetzliche Bestimmung des § 22 Abs. 8 ThürGIG hinzuweisen, wonach das Land die Tätigkeit der hauptamtlichen kommunalen Behindertenbeauftragten nach Maßgabe einer Förderrichtlinie fördern wird. Daraus ergibt sich zumindest eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Landes zum Erlass dieser Richtlinie. Je nach Ausgestaltung der Richtlinie können sich für die Kommunen mit hauptamtlichen Behindertenbeauftragten dann auch Ansprüche gegen das Land auf der Grundlage dieser Richtlinie ergeben.

Für kreisangehörige Gemeinden besteht gemäß § 22 Abs. 1 Satz 2 ThürGIG hingegen lediglich die Möglichkeit, nicht aber die Pflicht, einen solchen Behindertenbeauftragten zu berufen. Da keine entsprechende Rechtspflicht begründet wird, scheidet ein Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 ThürVerf; § 23 ThürFAG aus.

Eine Berücksichtigung der Kosten für Behindertenbeauftragte in kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf ist erfolgt über die Revision.

Kommunale Beiräte für Menschen mit Behinderungen

Auch die Beiräte für Menschen mit Behinderungen sind gemäß § 22 Abs. 1 Satz 3 ThürGIG nicht nur für kreisangehörige Gemeinden, sondern auch für Landkreise und kreisfreie Städte fakultativ, so dass insofern ein Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürGIG ausscheidet.

Eine Berücksichtigung der Kosten für kommunale Beiräte für Menschen mit Behinderungen im Rahmen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf erfolgt durch die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und ggf. über die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG.

5.1.3 Bauliche Barrierefreiheit

Barrierefreie Neu- und Umbauten

Soweit das ThürGIG für öffentlich zugängliche Bereiche von Neu- und Umbauten Barrierefreiheit vorschreibt, bezieht sich § 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 ThürGIG ausdrücklich auf die bislang schon geltenden anderen Rechtsvorschriften. Eine entsprechende Verpflichtung ist bereits in § 50 Abs. 2 Satz 1, 2 ThürBO enthalten, sodass insofern keine Verschärfung durch das ThürGIG erfolgt, die einen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich auslösen könnte.

Hinsichtlich der nicht öffentlich zugänglichen Bereiche von Neu- und Umbauten schreibt § 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 ThürGIG Barrierefreiheit nur vor, wenn keine unverhältnismäßige Belastung entsteht, was der bisherigen Regelung in § 50 Abs. 2 Satz 3 ThürBO entspricht. Danach genügt es für die der zweckentsprechenden Nutzung dienenden Räume und Anlagen, wenn sie in dem erforderlichen Umfang barrierefrei sind. Insofern korrespondiert der erforderliche Umfang der Bauordnung mit der nicht unverhältnismäßigen Belastung nach dem ThürGIG.

Im Hinblick auf die öffentlich zugänglichen Bereiche von Bestandsgebäuden enthält § 10 Abs. 1 Satz 2 ThürGIG lediglich eine Soll-Vorschrift hinsichtlich der Barrierefreiheit, was gegenüber der bisherigen Rechtslage ebenfalls keine Verschärfung darstellt, da sich § 50 Abs. 2 ThürBO auch auf Bestandsgebäude bezieht. Durch die Einordnung als bloße Soll-Vorschrift und den gesonderten Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit dürfen daraus keine besonderen Belastungen für die Kommunen entstehen, die einen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich auslösen könnten.

In Bezug auf die nicht öffentlich zugänglichen Bereiche von Bestandsgebäuden schließlich enthält das ThürGIG keine Vorgaben.

Da diese Vorgaben des ThürGIG insgesamt nicht über den bereits bestehenden Aufgabenkanon hinausgehen, sind die Belastungen aus anderen bereits bestehenden Vorgaben schon unabhängig vom Inkrafttreten des ThürGIG im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf berücksichtigt.

Bericht über Barrierefreiheit

Gemäß § 10 Abs. 2 ThürGIG erstellen die Träger öffentlicher Gewalt, und damit auch die Kommunen, jeweils einen Bericht über die Barrierefreiheit ihrer Immobilien und leiten diesen an das für Bauwesen zuständige Ministerium weiter.

Die kommunale Nutzung von Gebäuden für Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises ist in beiden Fällen eine Selbstverwaltungsaufgabe. Dazu gehört es an sich auch, einen Überblick über den eigenen Gebäudebestand zu gewinnen. Die Berichtspflicht nach § 10 Abs. 2 ThürGIG erfolgt aber nicht gegenüber kommunalen Organen, sondern gegenüber dem für Bauwesen zuständigen Ministerium, was dafür sprechen könnte, von einer Einbindung der Kommune in die staatliche Verwaltung und insoweit von einer übertragenen staatlichen Aufgabe auszugehen. Denn anderenfalls müsste für das Ministerium selbst die Pflicht zur Beschaffung der Daten gesetzlich vorgesehen werden. Die Berichterstellung und -übermittlung dürfte auch über den Fall einer Amtshilfe hinausgehen, denn das Gesetz sieht in der Datenbeschaffung

keine eigene Aufgabe des Ministeriums, zu der die Kommunen im Einzelfall Unterstützung leisten, sondern es wird eine eigenständige, flächendeckende Zuarbeit der Kommunen vorgesehen. Diese Berichtspflicht kann man im Sinne einer Erhöhung der Standards kommunaler Aufgabenerfüllung deuten.

Angesichts der wenig aussagekräftigen Datenlage (siehe Abschnitt 5.3.3) erscheint allerdings vollkommen unklar, welches Ausmaß die Belastung durch diese Berichte einnimmt. Es kann jedenfalls nicht jede noch so geringfügige Belastung ersatzfähig sein, sondern eine gewisse Wesentlichkeit der Belastung ist erforderlich. Selbst in Ländern, in denen in der Landesverfassung ausdrücklich ein „entsprechender Ausgleich“ verlangt wird, ist eine solche Wesentlichkeitsschwelle anerkannt. In Thüringen, wo der Verfassungsgerichtshof⁵⁴ im Wege der Interpretation die Angemessenheitsklausel des Art. 93 Abs. 1 ThürVerf im Sinne einer Entsprechensklausel an die Rechtslage in den übrigen Ländern angeglichen hat, kann nichts anderes gelten.

Als Aufgabe im eigenen Wirkungskreis findet die Belastung durch diese Berichtspflichten durch die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und ggf. über die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG Berücksichtigung im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

Barrierefreiheit aus Anlass anderer Baumaßnahmen

Das ThürGIG sieht außerdem in § 10 Abs. 3 ThürGIG vor, dass die Barrierefreiheit von Gebäuden aus Anlass anderer investiver Baumaßnahmen hergestellt werden soll. Allerdings handelt es sich dabei um eine bloße Soll-Vorschrift, wobei – soweit ersichtlich – bislang kein Landesverfassungsgericht darüber zu entscheiden hatte, ob auch solche bloßen Soll-Vorschriften den Mehrbelastungsausgleich auslösen können. Berücksichtigt man, dass diese Vorgabe nur gilt, wenn keine unverhältnismäßige Belastung damit verbunden ist, dürfte jedenfalls aus diesem Grund kein Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich zu bejahen sein.

Als neuer Standard im eigenen Wirkungskreis finden die Belastungen über die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und ggf. über die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG Berücksichtigung im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

Barrierefreie Anmietung

Sofern Träger öffentlicher Gewalt, und damit auch die Kommunen, Räume anmieten, sind sie gemäß § 10 Abs. 4 ThürGIG verpflichtet, die Barrierefreiheit zu berücksichtigen. Diese Verpflichtung bezieht sich aber lediglich auf die Berücksichtigung im Rahmen des umfassenden kommunalen Entscheidungsprozesses über die Anmietung, zwingt aber nicht in jedem Fall zur Anmietung ausschließlich barrierefreier Räumlichkeiten. Zudem sieht auch hier § 10 Abs. 4 Satz 2 ThürGIG vor, dass keine unverhältnismäßige Belastung daraus erwachsen darf. Im Ergebnis handelt es sich bei dieser Berücksichtigungspflicht daher nur um einen Abwägungsgesichtspunkt unter anderen, nicht aber um eine „harte“ rechtliche Verpflichtung. Je nachdem, in welchem Aufgabenkreis die Kommune tätig wird, erhöhen die Vorgaben den Standard und sind die

⁵⁴ ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005, VerfGH 28/03, NVwZ-RR 2005, S. 665 (669 ff.).

dadurch bedingten Mehraufwendungen bei Überschreiten der Wesentlichkeitsschwelle zu berücksichtigen. Ein Anspruch auf separaten Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 ThürVerf; § 23 ThürFAG wird dadurch nicht ausgelöst.

In Anbetracht der bloßen Berücksichtigungspflicht dürfte diese Verpflichtung auch im Rahmen der Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und der Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG keine nennenswerte Rolle für den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf spielen.

Sonstige bauliche Anlagen

Sonstige bauliche Anlagen sind laut § 10 Abs. 5 ThürGIG nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften barrierefrei zu gestalten. Dabei handelt es sich um einen bloßen Hinweis auf die Rechtslage, insbesondere auf die Vorschrift über barrierefreies Bauen nach § 53 ThürBO. Gäbe es die Bestimmung des § 10 Abs. 5 ThürGIG nicht, würde sich an den kommunalen Verpflichtungen nichts ändern.⁵⁵

5.1.4 Barrierefreiheit im Kontakt mit Trägern der öffentlichen Gewalt

Recht auf Verwendung von Gebärdensprache oder anderen Kommunikationsformen

Gemäß § 12 Abs. 3, 4 ThürGIG besteht das Recht auf Kommunikation in Deutscher Gebärdensprache und in anderen Kommunikationsformen zur Wahrnehmung eigener Rechte gegenüber den Trägern öffentlicher Gewalt. Einzelheiten dazu sind in den §§ 1 bis 5 ThürGIGAVO geregelt.

Diese Verpflichtung betrifft die Kommunen sowohl hinsichtlich der Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben als auch in Bezug auf die Wahrnehmung der ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben.

In Bezug auf die Selbstverwaltungsaufgaben schreibt § 12 Abs. 3, 4 ThürGIG den Kommunen die Erfüllung dieser Aufgaben des eigenen Wirkungskreises in einer bestimmten Art und Weise vor, was grundsätzlich von dem Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 ThürVerf; § 23 ThürFAG nicht gedeckt wird. Allerdings werden durch diese Vorgabe die Standards der geforderten Aufgabenerfüllung im eigenen Wirkungskreis erhöht und finden die Belastungen über die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und ggf. der Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG Berücksichtigung im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

Hinsichtlich der übertragenen staatlichen Aufgaben stellt die zu eröffnende Möglichkeit der Kommunikation in Gebärdensprache ebenfalls eine Erhöhung der von der Kommune zu erfüllenden Standards dar, was dafür spricht, den Kommunen insoweit einen erweiterten Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG gegen das Land einzuräumen. In der Verwaltungspraxis dürfte es sich als schwierig erweisen, die auf den einen oder den anderen Aufgabenkreis anfallenden Kosten zu trennen.

⁵⁵ Auch dieser Teilbereich wurde vor dem Hintergrund der rechtlichen Einordnung nicht empirisch untersucht.

Gemäß § 12 Abs. 5 Satz 1 ThürGIG haben außerdem Eltern mit Hör- oder Sprachbeeinträchtigungen das Recht auf Ersatz der notwendigen Aufwendungen für die Kommunikation mit der Schule in Deutscher Gebärdensprache oder mit anderen geeigneten Kommunikationshilfen, Anspruchsgegner ist gemäß § 12 Abs. 5 Satz 2 ThürGIG das für die Schule zuständige Schulamt, da die Schulaufsicht gemäß § 4 ThürSchAG bei den staatlichen Schulämtern liegt und nicht bei einer kommunalen Stelle, entstehen den Kommunen insoweit allerdings keine Kosten.

Anders ist dies jedoch hinsichtlich des vergleichbaren Anspruchs auf Kommunikation der Eltern mit Hör- oder Sprachbeeinträchtigungen mit einer Kindertageseinrichtung in Deutscher Gebärdensprache oder mit anderen geeigneten Kommunikationshilfen gemäß § 12 Abs. 5 Satz 3 ThürGIG zu beurteilen. Denn dieser Anspruch richtet sich gemäß § 12 Abs. 5 Satz 4 ThürGIG gegen den Landkreis oder die kreisfreie Stadt als örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Allerdings erfüllen Landkreise und kreisfreie Städte die Aufgaben als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 1 Satz 2 ThürKJHAG als Aufgabe im eigenen Wirkungskreis. Es handelt sich also um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, deren Kosten nicht dem Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf unterfallen. Vielmehr finden die Belastungen über die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG Berücksichtigung im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

Gestaltung von Bescheiden und Vordrucken

Gemäß § 13 ThürGIG haben die Träger der öffentlichen Gewalt, und damit auch die Kommunen, bei der Gestaltung von Bescheiden, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtlichen Verträgen und Vordrucken die Belange von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen und ihnen auf Anforderung diese Dokumente barrierefrei zugänglich zu machen. Einzelheiten regeln §§ 6 bis 11 ThürGIGAVO.

Auch diese Verpflichtung betrifft die Kommunen sowohl hinsichtlich der Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben als auch in Bezug auf die Wahrnehmung der ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben. In Bezug auf die Selbstverwaltungsaufgaben schreibt § 13 ThürGIG den Kommunen die Erfüllung dieser Aufgaben des eigenen Wirkungskreises in einer bestimmten Art und Weise vor und erhöht den geforderten Standard. Dies wird zwar grundsätzlich nicht von dem Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG gedeckt, allerdings finden die Belastungen über die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und ggf. über die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG Berücksichtigung im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

Hinsichtlich der übertragenen staatlichen Aufgaben stellt die Gestaltung von Bescheiden in einer auch für Menschen mit Behinderungen verständlichen Form einen von der Kommune zu erfüllenden höheren Standard dar, was auch an dieser Stelle dafür spricht, den Kommunen insoweit einen erweiterten Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG gegen das Land einzuräumen.

Kommunikation mit kognitiv beeinträchtigten Personen

Gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 ThürGIG müssen die Träger öffentlicher Belange, und somit auch die Kommunen, mit kognitiv beeinträchtigten Personen in einfacher und leicht verständlicher Sprache kommunizieren. Satz 2 erläutert dies näher, indem Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke in einfacher und leicht verständlicher Weise erklärt werden sollen. Diese Verpflichtung kann sich sowohl auf Maßnahmen im eigenen als auch im übertragenen Wirkungskreis der Kommunen beziehen.

Soweit sie Maßnahmen im eigenen Wirkungskreis der Kommunen zum Gegenstand hat, formuliert sie besondere Maßstäbe hinsichtlich der Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben. Insoweit handelt es sich gerade nicht um die Übertragung staatlicher Aufgaben und die Kommunen können keinen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf geltend machen. Vielmehr handelt es sich um eine allgemeine Belastung der Kommunen, die im Rahmen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf abzugelten ist. Die Belastungen fließen als Erhöhung des Standards der geforderten Aufgabenerfüllung im eigenen Wirkungskreis über die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und ggf. der Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG in die Berechnung der FAG-Masse I ein. Soweit diese Kommunikationsvorgaben sich auf ein Tätigwerden der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis beziehen, setzen sie Standards für die Wahrnehmung übertragener öffentlicher Aufgaben, wobei die dabei entstehenden Kosten grundsätzlich im Rahmen des Anspruchs auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG geltend gemacht werden können.

Nach § 14 Abs. 2 Satz 1 ThürGIG berücksichtigen die Träger der öffentlichen Gewalt die Belange von Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen und mit kognitiven Beeinträchtigungen bei der Veröffentlichung und Herausgabe von Informationen, die sich speziell an Menschen mit Behinderungen richten. Soweit diese Informationen Maßnahmen im eigenen Wirkungskreis der Kommunen zum Gegenstand haben, formuliert auch § 14 Abs. 2 Satz 1 ThürGIG besondere Maßstäbe hinsichtlich der Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben. Insoweit handelt es sich gerade nicht um die Übertragung staatlicher Aufgaben und die Kommunen können keinen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG geltend machen. Vielmehr handelt es sich auch bei dieser Verpflichtung um eine allgemeine Belastung der Kommunen, die im Rahmen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf abzugelten ist. Die Belastungen fließen als Erhöhung des Standards der geforderten Aufgabenerfüllung im eigenen Wirkungskreis über die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und ggf. der Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG in die Berechnung der FAG-Masse I ein. Soweit diese Pflicht zur Berücksichtigung von Beeinträchtigungen sich auf ein Tätigwerden der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis bezieht, wird ebenfalls ein Standard für die Wahrnehmung übertragener öffentlicher Aufgaben gesetzt, wobei die dabei entstehenden Kosten grundsätzlich im Rahmen des Anspruchs auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG geltend gemacht werden können.

Weiterbildung der Mitarbeitenden

Ferner sieht § 14 Abs. 2 Satz 2 ThürGIG vor, dass die Träger der öffentlichen Gewalt, und damit auch die Kommunen, durch Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden darauf hinwirken sollen, dass entsprechende Kompetenzen für das Verfassen von Texten in Leichter Sprache auf- bzw. ausgebaut werden. Diese Soll-Regelung bezieht sich auf die Qualifikation der kommunalen Mitarbeitenden und damit auf die Personalhoheit der Kommunen. Daher liegt es nahe, die Auswahl und die Qualifikation der kommunalen Mitarbeitenden zur Erfüllung der Aufgaben nicht nur des eigenen, sondern auch des übertragenen Wirkungskreises in beiden Fällen dem eigenen Wirkungskreis der Kommunen zuzuordnen. Als Folge davon steht den Kommunen nach den derzeitigen Besonderheiten der Thüringer Rechtslage mit der Beschränkung des Anspruchs auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG auf die Übertragung staatlicher Aufgaben bereits aus diesem Grund kein Anspruch auf einen entsprechenden Ausgleich. Allerdings finden die Belastungen über die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und ggf. über die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG Berücksichtigung im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

5.1.5 Prüfung der Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen und Weiterbildungsmaßnahmen

Gemäß § 9 Abs. 1 ThürGIG prüfen die Träger der öffentlichen Gewalt bei Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, unter Einbeziehung des Behindertenbeauftragten die Auswirkungen auf die entsprechende Personengruppe und stellen deren Gleichstellung sicher. Bei dieser Verpflichtung handelt es sich um eine Erhöhung von Standards, welche die Art und Weise der Erledigung von Angelegenheiten sowohl des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises der Kommunen betrifft. Sofern die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises davon erfasst werden, kann kein Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG bestehen. Vielmehr finden die Belastungen über die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG Berücksichtigung im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf. Soweit indes die Erledigung übertragener staatlicher Aufgaben betroffen ist, eröffnet der erhöhte Standard grundsätzlich den Anwendungsbereich des Anspruchs auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG - allerdings dürften allein durch die Prüfung der Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen kaum nennenswerte Kosten entstehen. Sollte es allerdings gelingen, aussagekräftige⁵⁶ Zahlen zu dieser Belastung zu ermitteln, könnte dies anders zu beurteilen sein.

Zudem haben die Träger der öffentlichen Gewalt gemäß § 9 Abs. 2 ThürGIG Maßnahmen der Weiterbildung zu treffen, um bei ihren Beschäftigten Verständnis und Akzeptanz für die Belange von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Stellt man darauf ab, dass die Beschäftigten sowohl Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Kommunen als auch übertragene staatliche Aufgaben zu erfüllen haben, könnte es naheliegen, zwischen beiden Aufgabenkreisen zu trennen. Hinsichtlich der Weiterbildung der

⁵⁶ Im Rahmen der empirischen Untersuchung wurden die entsprechend Aufwände nicht abgefragt.

mit übertragenen staatlichen Aufgaben Beschäftigten ließe sich dann ein erweiterter Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG bejahen. Was die übrigen mit Aufgaben des eigenen Wirkungskreises betrauten Mitarbeitenden angeht, müsste ein Anspruch auf dieser Rechtsgrundlage derzeit aber verneint werden. Betont man indes zutreffend, dass die Personalhoheit der Kommunen als Ausprägung der Garantie kommunaler Selbstverwaltung sich auf alle Mitarbeitenden erstreckt, unabhängig davon, ob sie Selbstverwaltungsaufgaben oder übertragene staatliche Aufgaben erfüllen, spricht mehr dafür, die Maßnahmen der Weiterbildung vollständig dem eigenen Wirkungskreis der Kommunen zuzuordnen. Dann ist zwar nach derzeitiger Verfassungsrechtslage insoweit ein Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG zu verneinen, die finanzielle Belastung der Kommunen wird aber über die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und ggf. die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf. berücksichtigt.

5.1.6 Unterstützung des Landesbeauftragten⁵⁷

Gemäß § 20 Abs. 2 ThürGIG haben die Träger öffentlicher Belange, und somit auch die Kommunen, den Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen. Durch die Unterstützung werden die Aufgaben des Landesbeauftragten aber nicht zu eigenen Aufgaben der Kommunen, vielmehr handelt es sich lediglich um einen besonders geregelten Fall der Amtshilfe. Sofern die Unterstützung nicht einen solchen Umfang und eine solche Intensität annimmt, dass sie wie die Erfüllung einer eigenen Aufgabe der Kommunen erscheint, scheidet ein Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG aus. Allerdings finden die Belastungen über die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und ggf. über die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG Berücksichtigung im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

5.1.7 Sonstige Bestimmungen⁵⁸

Berücksichtigung der Inklusion in der Ausbildung

Die Berücksichtigung der Inklusion in der Ausbildung nach § 11 ThürGIG betrifft lediglich die landesunmittelbaren Ausbildungsstätten. Auf die praktische Ausbildung in den Kommunen ergeben sich allenfalls am Rand Auswirkungen.

Zielvereinbarungen

Die in § 15 ThürGIG angesprochenen Zielvereinbarungen eröffnen den Kommunen nur zusätzliche Handlungsmöglichkeiten, stellen für sie aber keine Verpflichtung dar. Bereits aus diesem Grund scheidet ein Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich aus. Soweit sich finanzielle Belastungen ergeben finden diese jedoch über die Revision

⁵⁷ Auch in diesem Abschnitt wurde auf eine gendergerechte Schreibweise verzichtet, da sich die Ausführungen eng am Gesetzestext orientieren.

⁵⁸ Die unter „sonstige Bestimmungen“ zusammengefassten Regelungsbereiche wurden ebenfalls nicht in die empirischen Untersuchungen miteinbezogen.

Vertiefung: Kostenfolgen für die Kommunen

nach § 3 Abs. 5 ThürFAG und ggf. über die Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG Berücksichtigung im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

Tabelle 5: Ergebnisse der rechtlichen Einordnung im Überblick

§ des ThürGIG	Regelungsbereich im ThürGIG	Einschätzung zur Konnexität	Einschätzung zum allgemeinen Finanzausgleich
§ 6 I 1	Maßnahmenpläne	Nicht relevant, da eigener Wirkungskreis oder freiwillig.	Werden berücksichtigt.
§ 9 I	Auswirkung auf Menschen mit Behinderungen prüfen	Teilweise relevant, aber möglicherweise nicht erheblich.	Werden berücksichtigt.
§ 9 II	Aufklärung der Mitarbeitenden	Nicht relevant, da eigener Wirkungskreis	Werden berücksichtigt.
§ 10 I 1	Barrierefreie Neu- und Umbauten	Nicht relevant, da keine Verschärfung gegenüber Bauordnung.	Werden berücksichtigt.
§ 10 I 2	Barrierefreie Bestandsgebäude	Nicht relevant, da keine Verschärfung gegenüber bisheriger Rechtslage.	Werden berücksichtigt.
§ 10 II	Bericht über Barrierefreiheit	Nicht relevant, da eigener Wirkungskreis.	Werden berücksichtigt.
§ 10 III	Barrierefreiheit aus Anlass anderer Baumaßnahme	Nicht relevant, da eigener Wirkungskreis.	Werden berücksichtigt.
§ 10 IV	Barrierefreie Anmietung	Teilweise relevant, aber möglicherweise nicht erheblich.	Werden berücksichtigt.
§ 10 V	Sonstige bauliche Anlagen	Nicht relevant, da bloßer Hinweis auf die Rechtslage.	Keine neue Belastung.
§ 11	Inklusion in der Ausbildung	Nicht relevant, da nur Landeseinrichtungen betroffen sind.	Nicht zu berücksichtigen.
§ 12 III, IV	Recht auf Kommunikation in Gebärdensprache	Relevant in Bezug auf übertragenen Wirkungskreis.	Werden in Bezug auf eigenen Wirkungskreis berücksichtigt.
§ 12 V 1, 2	Kommunikation mit Schulamt	Nicht relevant, da Schulamt Anspruchsgegner ist.	Nicht zu berücksichtigen.
§ 12 V 3, 4	Kommunikation mit Kita	Nicht relevant, da pflichtige Selbstvertretungsaufgabe.	Werden berücksichtigt.
§ 13	Gestaltung von Bescheiden	Relevant hinsichtlich des übertragenen Wirkungskreises.	Werden in Bezug auf eigenen Wirkungskreis berücksichtigt.
§ 14 I	Kommunikation mit kognitiv beeinträchtigten Personen	Relevant hinsichtlich des übertragenen Wirkungskreises.	Werden in Bezug auf eigenen Wirkungskreis berücksichtigt.
§ 14 II	Information und Schulung von Mitarbeitenden	Nur relevant hinsichtlich Informationen im übertragenen Wirkungskreis.	Werden in Bezug auf eigenen Wirkungskreis berücksichtigt.
§ 15	Zielvereinbarungen	Nicht relevant, da nur zusätzliche Möglichkeit.	Werden berücksichtigt.
§ 20 II	Unterstützung des Landesbehindertenbeauftragten	Nicht relevant, da bloße Amtshilfe.	Werden berücksichtigt.

§ des ThürGIG	Regelungsbereich im ThürGIG	Einschätzung zur Konnexität	Einschätzung zum allgemeinen Finanzausgleich
§ 22 I 1	Behindertenbeauftragte in Landkreisen und kreisfreien Städten	Relevant hinsichtlich des übertragenen Wirkungskreises.	Werden in Bezug auf eigenen Wirkungskreis berücksichtigt.
§ 22 I 2	Behindertenbeauftragte in kreisangehörigen Gemeinden	Nicht relevant, da bloß fakultativ.	Werden in Bezug auf eigenen Wirkungskreis berücksichtigt.
§ 22 I 3	kommunale Beiräte für Menschen mit Behinderungen	Nicht relevant, da bloß fakultativ.	Werden berücksichtigt.

5.2 Relevanz des ThürGIG in der kommunalen Verwaltungspraxis

Um sich den Kosten, die durch die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben in den Kommunen entstehen, annähern zu können, muss zunächst die Relevanz dieser Vorgaben in der Realität des Verwaltungsalltags bestimmt werden. Denn nicht alle Kommunen in Thüringen haben de facto immer Berührungspunkte mit allen gesetzlichen Regelungen, die formal für sie Gültigkeit besitzen. Allerdings können nur dort, wo die entsprechenden Vorgaben bereits in der Verwaltungspraxis angekommen sind, potenziell überhaupt Kosten entstehen. Insofern gehen die nachfolgenden Abschnitte der Frage nach, zu welchem Anteil die Kommunen in Thüringen die für sie relevanten Regelungen des ThürGIG bereits umsetzen bzw. Kontakt mit ihnen haben.

Die Ergebnisse in den nachfolgenden Abschnitten kommen aus einer Kombination unterschiedlicher Quellen zustande. Im Regelfall und wenn nicht anders angegeben beruhen die dargestellten Zahlen und Prozentanteile zur Umsetzungsrelevanz auf den Antworten der kommunalen Gebietskörperschaften in der Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt. Zu den Teilbereichen, zu denen jedoch eine zuverlässigere Datenquelle als die der Befragung vorliegt, wurden die Befragungsergebnisse mit dieser Quelle überschrieben.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass es einerseits Regelungen im ThürGIG gibt, die proaktiv von den Kommunen umgesetzt werden müssen (z. B. kommunale Maßnahmenpläne), andere Verpflichtungen hingegen nur auf Verlangen zu erfüllen sind (z. B. Barrierefreiheit im Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern) oder wenn entsprechende Planungsprozesse (z. B. im Baubereich) anstehen. Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass die Erfahrungen mit den einzelnen Regelungsbereichen in der Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt zum Teil mit unterschiedlichem Zeithorizont – z. B. nur für das Jahr 2023 oder für den gesamten Zeitraum seit 2020 – erfasst wurden. Hintergrund ist die Annahme, dass die verschiedenen Verpflichtungen

im ThürGIG unterschiedlich häufig zum Tragen kommen und den teilnehmenden Kommunen die Beantwortung des Fragebogens auf diese Weise erleichtert werden konnte.⁵⁹

5.2.1 Erstellung von kommunalen Maßnahmenplänen

Die Pflicht zur Erstellung von kommunalen Maßnahmenplänen zur Umsetzung der UN-BRK nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ThürGIG betrifft, wie oben dargestellt, ausschließlich Landkreise und kreisfreie Städte. Gemeinden können Maßnahmenpläne optional umsetzen. Aus der Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt ergibt sich zunächst nur ein lückenhaftes Bild zum Umsetzungsstand der Maßnahmenpläne – vier Landkreise und kreisfreie Städte haben hier angegeben, seit Novellierung des ThürGIG bereits einen kommunalen Maßnahmenplan erstellt zu haben, weitere drei befinden sich demnach aktuell im Erstellungs- oder Planungsprozess. Im Vergleich dazu ausführlichere Informationen liefert eine zu Beginn des Jahres 2024⁶⁰ durchgeführte Abfrage des TMAS-GFF. Nach den dort eingegangenen Rückmeldungen haben sich 20 der 22 Landkreise und kreisfreien Städte – dies entspricht 91 Prozent – in irgendeiner Form bereits intensiver mit dem Planungsinstrument Maßnahmenplan befasst. Von diesen haben acht Gebietskörperschaften ihren Plan bereits abgeschlossen, bei zwölf wurde die Planung und Erstellung zumindest eingeleitet, z. B. durch eine Beschlussfassung, die Konzeptionierung oder die Erarbeitung von Maßnahmen. In einem Landkreis wurden noch keine entsprechenden Aktivitäten angestellt, ein Landkreis hat die Abfrage des TMAS-GFF nicht beantwortet. Insofern lässt sich festhalten, dass Maßnahmenpläne von denjenigen Gebietskörperschaften, die sie verpflichtend erstellen müssen, nahezu flächendeckend umgesetzt werden, was sich dementsprechend auch in den Kosten niederschlagen dürfte.

Trotz der hohen Umsetzungsquote berichteten einzelne Kommunen in den Fachgesprächen von einer gewissen „Plan-Müdigkeit“ innerhalb der eigenen Verwaltung. So sei auch in zahlreichen anderen Fachbereichen bzw. zu anderen Zielgruppen (Jugend, Senior:innen) verlangt, Aktionspläne oder strategische Konzepte zu entwerfen, was in der Regel mit sehr viel Aufwand verbunden sei. Im Ergebnis hätten diese jedoch nur wenig konkrete Auswirkungen und würden sowohl von der Verwaltung als auch von der Öffentlichkeit nur wenig beachtet. Aus diesem Grund wurde das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Maßnahmenplänen stellenweise angezweifelt. Die Vorgabe werde nur umgesetzt, weil es verpflichtend für Landkreise und kreisfreie Städte sei.

5.2.2 Kommunale Beauftragte und Beiräte für Menschen mit Behinderungen

Kommunale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen

Informationen zur Verbreitung kommunaler Beauftragter für Menschen mit Behinderungen nach § 22 Abs. 1 Satz 1 ThürGIG liegen auf Basis der Befragung der Träger

⁵⁹ Für die Hochrechnung der Kostenfolgen war vorgesehen, diese Unterschiede im Bezugszeitraum zu „nivellieren“ und die Kosten für ein durchschnittliches Jahr über alle Regelungsbereiche hinweg vergleichbar zu machen. Aufgrund der ohnehin eingeschränkten Datenlage (siehe Abschnitt 5.3) wurde auf diesen Schritt jedoch verzichtet.

⁶⁰ Frist der Abfrage des TMASGFF war der 05.02.2024.

der öffentlichen Gewalt ebenfalls nur bruchstückhaft vor. Eine Übersicht des TMAS-GFF zeigt jedoch, dass kommunale Beauftragte mit Stand 31.12.2023 in allen 22 Landkreisen und kreisfreien Städten Thüringens eingesetzt sind. Daraus ergibt sich eine Erfüllungsquote von 100 Prozent für diejenigen Körperschaften, die kommunale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen verpflichtend einzuberufen haben. Mit 18 von 22 ist der Großteil dieser Beauftragten hauptamtlich tätig, dort fallen also auch Personalkosten und Ausgaben für die Sachausstattung an. Vier Landkreise und kreisfreie Städte beschäftigten ehrenamtliche Beauftragte. In der Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt haben darüber hinaus drei kreisangehörige Gemeinden zurückgemeldet, auf freiwilliger Basis ebenfalls kommunale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen. Auch diese sind ehrenamtlich tätig.

Kommunale Beiräte für Menschen mit Behinderungen

Kommunale Beiräte nach § 22 Abs. 1 Satz 3 ThürGIG sind im Gegensatz dazu nicht nur für kreisangehörige Gemeinden, sondern auch für Landkreise und kreisfreie Städte fakultativ. Zur Frage, wie viele Kommunen in Thüringen entsprechende Gremien gebildet haben, legen die Befragungsergebnisse von Trägern der öffentlichen Gewalt eine Umsetzungsquote von etwa 15 Prozent aller Kommunen im Land nahe (siehe Abbildung 15 am Ende von Abschnitt 5.2). Eine Übersicht des TMASGFF über alle Beiräte, die Fördermittel des Landes erhalten haben, listet insgesamt 13 kommunale Beiräte für Menschen mit Behinderungen auf. Auf dieser Basis bleibt unklar, ob es darüber hinaus weitere Kommunen gibt, die über einen Beirat verfügen, ohne dass sie hierfür eine finanzielle Förderung beantragt haben bzw. erhalten.

5.2.3 Bauliche Barrierefreiheit

Bei den verschiedenen Regelungen zur baulichen Barrierefreiheit nach § 10 ThürGIG, zu denen Daten erhoben wurden⁶¹, ergibt sich ein sehr differenziertes Bild im Hinblick auf deren Relevanz im kommunalen Verwaltungsalltag.

Barrierefreie Neu- und Umbauten

Vergleichsweise eher selten scheint es zunächst vorzukommen, dass bei Neubauten oder Um- oder Erweiterungsbauten nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 ThürGIG Maßnahmen der Barrierefreiheit auch in den nicht öffentlich zugänglichen Bereichen kommunaler Gebäude vorgenommen werden. 20 Prozent der 41 an der Befragung teilnehmenden Kommunen berichteten von derartigen Fällen seit dem Jahr 2020, mit denen finanzielle Investitionen verbunden sein könnten. Zugleich ist hier die Unsicherheit mit knapp 30 Prozent aus der Antwortkategorie „weiß nicht/keine Angabe“ groß. Häufiger auf kommunaler Ebene zur Anwendung scheint hingegen die Sollvorschrift nach § 10 Abs. 1 Satz 2 ThürGIG zu kommen, wonach die öffentlich zugänglichen Bereiche von Bestandsgebäuden barrierefrei zu gestalten sind. Hier gab mehr als die Hälfte (56%) der Kommunen an, entsprechende Umbauten seit 2020 durchgeführt zu haben.

Als wesentliche Hürde für die Herstellung von Barrierefreiheit in Bestandsgebäuden wurde in den Fachgesprächen mit kommunalen Gebietskörperschaften insbesondere

⁶¹ Die Verpflichtung zur Barrierefreiheit aus Anlass anderer Baumaßnahmen nach § 10 Abs. 3 wurde aufgrund der geringen Abgrenzbarkeit in der Praxis nicht in die Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt einbezogen.

der Denkmalschutz genannt. Insofern werde sich gerade bei historischer Bausubstanz und nicht umbaufähigen Gebäuden regelmäßig auf den Ausnahmetatbestand der „unverhältnismäßigen Belastungen“ berufen. Bei Neubauten sei die Erfüllung der Barrierefreiheit in den Kommunen hingegen schon seit langem etablierte Praxis, selbst wenn die konkreten Vorgaben des ThürGIG gar nicht unbedingt bekannt sind. Richtungsweisend diesbezüglich seien vielmehr die Baugesetzgebung und die entsprechenden DIN-Normen. Die in Abschnitt 4.3 vorgestellten Auswertungen der Gebäudeerhebung relativieren die Aussagen aus den Fachgesprächen. Demnach werden einige Teilbereiche der Barrierefreiheit auch bei neueren Gebäuden mit Baujahr ab 2013 nach wie vor eher selten erfüllt.

Barrierefreie Anmietung

Eine ebenfalls eher geringe Anwendungsrelevanz ergibt sich für die Pflicht zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen nach § 10 Abs. 4 ThürGIG. Nur 17 Prozent der an der Befragung teilnehmenden Kommunen haben seit dem Jahr 2020 überhaupt neue Gebäude angemietet. Nur dort kommen höhere Mietzahlungen für barrierefreie Gegebenheiten als möglicher durch das ThürGIG bedingter Kostenfaktor in Frage. In Bezug auf die Hintergründe der geringen Mietquote wurde in den Fachgesprächen geschildert, dass Kommunen zum einen für Verwaltungsgebäude Immobilien in Eigentümerschaft bevorzugen würden, um Mietzahlungen möglichst gering zu halten. Zum anderen falle es den Kommunen in Bezug auf Wohnraum (z. B. für Geflüchtete) schwer, überhaupt geeignete Immobilien zur Anmietung auf dem freien Markt zu finden, die sowohl bezahlbar als auch barrierefrei sind.

Bericht über Barrierefreiheit

Zusätzlich zu diesen dauerhaft zu berücksichtigenden Vorgaben bestand für die Kommunen die einmalige Verpflichtung, nach §10 Abs. 2 ThürGIG Berichte zum Stand der Barrierefreiheit der von ihnen genutzten Bestandsgebäude zu verfassen und an das für Bau zuständige Ministerium weiterzuleiten. Mit einer Quote von mindestens 82 Prozent ist der überwiegende Teil der Kommunen dieser Pflicht nachgekommen. Hierfür wird bei diesen insbesondere Personalaufwand entstanden sein. Von den insgesamt 206 Landkreisen, kreisfreien Städten, Verwaltungsgemeinschaften, erfüllenden Gemeinden und kreisangehörigen gemeinschaftsfreien Gemeinden Thüringens konnten 169 im vom TMIL zur Verfügung gestellten Datensatz (siehe Kapitel 4) zweifelsfrei identifiziert werden. Bei den ausstehenden 37 Kommunen lässt sich hingegen nicht mit Sicherheit sagen, ob diese nicht an der Abfrage teilgenommen haben oder ob diese lediglich keine eindeutige Gebäudezuordnung vorgenommen haben.

5.2.4 Barrierefreiheit im Kontakt mit Trägern öffentlicher Gewalt

Die Träger der öffentlichen Gewalt – und somit auch die Kommunen – sind nach dem ThürGIG dazu verpflichtet, mit Menschen mit Behinderung barrierefrei zu kommunizieren und ihnen einen barrierefreien Schriftverkehr zu ermöglichen. Wie die Befragungsergebnisse zeigen, liegen auf kommunaler Seite diesbezüglich nur wenige Erfahrungswerte vor. Mit 24 Prozent am häufigsten gaben die teilnehmenden Kommunen an, im Laufe des Jahres 2023 Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen bestimmte Dokumente in einfacher Sprache zugänglich gemacht zu haben (§ 14 ThürGIG). Kommunikationshilfen für Menschen mit Hör- oder Sprachbeeinträchtigungen im Rahmen von

Verwaltungsverfahren oder zur Kommunikation mit einer Kindertageseinrichtung (§ 13 ThürGIG) wurden im vergangenen Jahr von 15 Prozent der 41 Kommunen aus der Stichprobe bereitgestellt. Noch seltener waren Fälle, in denen blinden oder sehbeeinträchtigten Menschen im Rahmen von Verwaltungsverfahren bestimmte Dokumente barrierefrei aufbereitet wurden – nur zwei der befragten Kommunen (5%) konnten dies für 2023 bejahen. Das bedeutet, dass die Anzahl derjenigen Kommunen, die überhaupt finanzielle Belastungen durch die Berücksichtigung der §§ 12 bis 14 ThürGIG davortragen, als eher klein einzustufen ist. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass auch der Anteil der Kommunen, die nicht angeben konnten oder wollten, ob entsprechende Erfahrungen mit den Verpflichtungen vorliegen, für alle drei Teilbereiche recht groß (20 bis 27%) ist.

In den Fachgesprächen wurden mehrere Aspekte genannt, die die geringe Relevanz dieses Regelungsbereichs auf kommunaler Ebene einordnen. So sagten nahezu alle Kommunen, dass bisher keine oder nur eine sehr geringe Nachfrage nach barrierefreien Kommunikationsformen seitens der Bürger:innen mit Behinderungen bestanden habe. Sinnes- und kognitiv beeinträchtigte Personen ließen sich im Regelfall bei Behörden gängen oder bei der Kommunikation mit Kindertageseinrichtungen entweder vertreten oder brächten Angehörige oder andere Vertrauenspersonen zur Unterstützung mit. Daher gebe es nur wenige Anlässe, bei denen Kommunikationshilfen bereitgestellt oder Dokumente in barrierefreier Form angeboten werden müssen. Aus diesem Grund wird auch ein proaktives Befassen mit möglichen Unterstützungsbedarfen oder die Entwicklung standardisierter Abläufe für die Bereitstellung von Unterstützungsleistungen insbesondere von kleineren Gemeinden als nicht notwendig bzw. zu kostenintensiv angesehen. Ergänzend zur geringen Nachfrage kommt ein Erfassungsproblem hinzu. So gibt es nach Aussagen der Befragten im Normalfall keine zentrale Stelle innerhalb der kommunalen Verwaltung, wo dokumentiert wird, wenn Kommunikationshilfen oder andere externe Dienstleistungen eingesetzt werden. Insofern liegt der Schluss nahe, dass die Häufigkeit der gewährten Unterstützungsleistungen auf Basis der hier erhobenen Daten tendenziell unterschätzt wird. Dafür spricht auch der oben erwähnte große Anteil fehlender Angaben.

5.2.5 Weiterbildungsmaßnahmen

Auch Weiterbildungsmaßnahmen zur Förderung des Verständnisses und der Akzeptanz für die Belange von Menschen mit Behinderungen nach § 9 Abs. 2 ThürGIG sowie zum Verfassen von Texten in Leichter Sprache nach § 14 Abs. 2 Satz 2 ThürGIG waren im kommunalen Verwaltungsalltag im Jahr 2023 eher die Ausnahme.⁶² Nur 15 Prozent der an der Befragung teilnehmenden Kommunen sagten, sie hätten entsprechende Maßnahmen durchgeführt. Demgegenüber stehen 78 Prozent, die dies verneinten, dort können also keine Kosten entstanden sein.

In den Fachgesprächen verfolgten die Gesprächsteilnehmenden aus den Kommunen teilweise ein ähnliches Argumentationsmuster wie in Bezug auf die Barrierefreiheit im Kontakt zwischen Bürger:innen und den Trägern der öffentlichen Gewalt (siehe Abschnitt 5.2.4). Demnach gibt es im Verwaltungsalltag nur wenig Kontakt zu Menschen

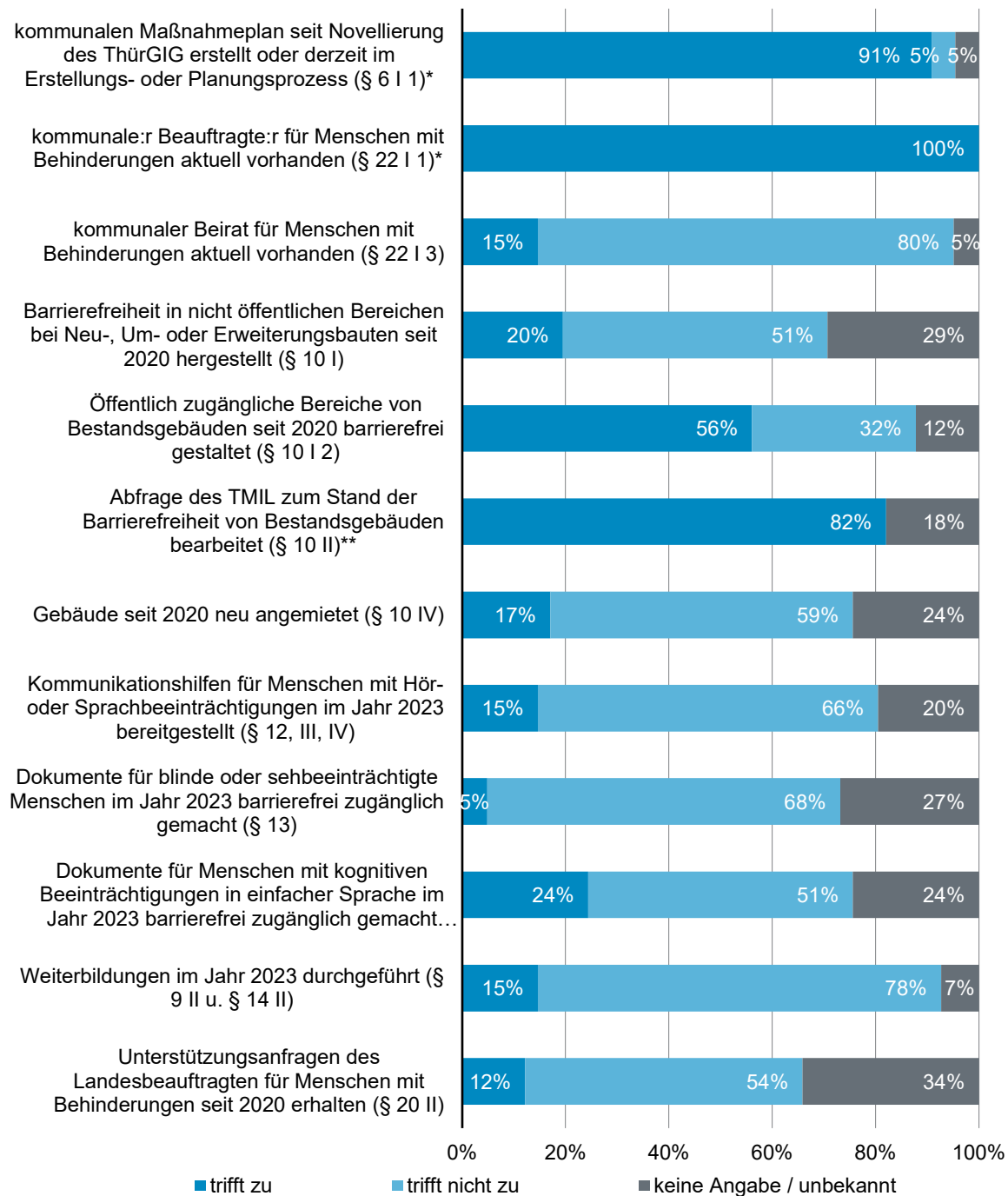
⁶² Im Rahmen der empirischen Erhebungen wurde nicht zwischen den Weiterbildungen nach § 9 Abs. 2 und § 14 Abs. 2 Satz 2 ThürGIG unterschieden.

mit Behinderungen – damit gebe es wenige Anlässe, wo auf entsprechende Bedarfe reagiert werden müsse. Deshalb seien Schulungen aktuell nicht notwendig. Andere berichteten hingegen, dass zumindest ausgewählte Mitarbeitende insbesondere aus dem Fachbereich Soziales, die häufig Kontakt zu Menschen mit Behinderungen hätten, regelmäßig an Weiterbildungen teilnehmen würden. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass z. B. der Thüringer Landkreistag zentral organisierte und kostengünstige Seminare zu behinderungsspezifischen Themen anbieten würde, was als positiv empfunden werde.

5.2.6 Unterstützung des Landesbeauftragten

Nicht zuletzt ist die Unterstützung des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen gemäß § 20 Abs. 2 ThürGIG keine flächendeckend erbrachte Aufgabe der Kommunen, sondern kommt im Verwaltungsalltag nur punktuell vor, wie die Daten zeigen. Von den 41 an der Befragung teilnehmenden Kommunen gaben lediglich 12 Prozent an, seit 2020 Anfragen seitens des TLMB einer Bitte um Erteilung von Auskünften, Einsicht in Unterlagen o. ä. erhalten zu haben (Abbildung 15). Die Aussagen aus den Fachgesprächen unterstützten dieses Ergebnis. Auch hier wurde nur vereinzelt von entsprechenden Kontakten zum Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen berichtet. Allein aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die kommunalen Folgekosten aus dieser Verpflichtung aggregiert auf Landesebene eher gering ausfallen werden.

Abbildung 15: Relevanz der Verpflichtungen des ThürGIG in der kommunalen Verwaltungspraxis



Quelle, sofern nicht anders angegeben: Befragung der kommunalen Gebietskörperschaften (n = 41)

* Quelle: Abfragen des TMASGFF; Prozentanteile beziehen sich nur auf Landkreise und kreisfreie Städte (n = 22), da Regelung nur dort verpflichtend

** Quelle: Datensatz des TMIL zur Barrierefreiheit von Bestandsgebäuden (n = 206).

Abweichungen von 100 Prozent sind rundungsbedingt.

5.3 Informationen über die kommunalen Kosten

Neben der Relevanz der gesetzlichen Vorgaben in der kommunalen Verwaltungspraxis ist es für die Betrachtung der Kostenfolgen zentral zu ermitteln, mit welchem finanziellen Aufwand die Umsetzung der einzelnen Punkte verbunden wäre, falls die Vorgaben tatsächlich umgesetzt werden. Die wenigen Informationen, die hierzu auf Grundlage der Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt vorliegen, sind in den nachfolgenden Abschnitten beschrieben. Erhoben wurden Personalaufwände von Verwaltungsmitarbeitenden und Sachkosten für alle auf kommunaler Ebene relevanten Regelungsgebiete des ThürGIG. Wie bereits bei der Umsetzungsrelevanz muss auch hier berücksichtigt werden, dass die Kosten anhand unterschiedlicher Bezugsgrößen erhoben wurden – teilweise als ausgegebene Summe im Jahr 2023, teilweise als Gesamtsumme des Zeitraums seit 2020 oder als Durchschnittswert für einen typischen Einzelfall. Auf diese Weise sollte den Kommunen das Ausfüllen des Fragebogens erleichtert werden.

5.3.1 Erstellung von kommunalen Maßnahmenplänen

Wie in Abschnitt 5.2.1 erwähnt, konnten in der Stichprobe der Befragung vier Kommunen erreicht werden, die seit der Novellierung des ThürGIG bereits einen kommunalen Maßnahmenplan nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ThürGIG erstellt haben. Bei der Frage nach dem insgesamt eingesetzten Personalaufwand, z. B. zur Erarbeitung von Konzepten oder zur Durchführung von Beteiligungsformaten bewegen sich die Angaben dieser vier Kommunen zwischen 20 und 200 Arbeitstagen. Eine vergleichbar große Spannweite weisen die angegebenen Sachkosten auf, die im Zusammenhang mit den Maßnahmenplänen ausgegeben wurden. Hier antworteten nur drei Kommunen, als kleinster Wert wurden 300 Euro, als Maximalwert 40.000 Euro genannt, was einen wenig aussagekräftigen Mittelwert von 14.100 Euro ergibt. Teilweise äußerten sich zusätzlich auch diejenigen Kommunen, die sich derzeit im Planungs- oder Erstellungsprozess zum Maßnahmenplan befinden, zu den voraussichtlich einzusetzenden Ressourcen, sodass sich das Bild noch etwas erweitert. Den Personaleinsatz kalkulieren diese Kommunen mit 50 bis 150 Tagen (bei drei Angaben), die Höhe der Sachausgaben veranschlagen sie im Bereich zwischen 20.000 und 26.200 Euro (bei zwei Angaben).

Die große Streuung der Nennungen deutet darauf hin, dass sich die Auffassung darüber, was einen Maßnahmenplan konkret ausmacht und welche Begleitaktivitäten damit verbunden sind, zwischen den Kommunen sehr stark unterscheidet. Ebenso zeigen die Fachgespräche und offenen Angaben in der Befragung, dass zum Teil externe Dienstleister für die Erstellung des Maßnahmenplans beauftragt werden, wodurch der interne Personaleinsatz zwar sinkt, sich aber die Sachkosten erhöhen. Insgesamt wurde der Aufwand für Maßnahmenpläne von den Teilnehmenden der Fachgespräche als sehr hoch eingeschätzt. Vor allem Beteiligungsformate verursachten bei ernsthafter

Umsetzung viel Arbeit und Kosten, was insbesondere kleinere Landkreise und kreisfreie Städte vor Herausforderungen stelle.⁶³

5.3.2 Kommunale Beauftragte und Beiräte für Menschen mit Behinderungen

Kommunale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen erhalten von der Kommune ein Arbeitsentgelt, sofern sie hauptamtlich beschäftigt sind. Bei den sechs Angaben aus der Befragung für das Jahr 2023 wurden für hauptamtliche Beauftragte in drei Fällen Personalausgaben der Kommune (gefragt war das „Arbeitgeber-Brutto“) zwischen rund 31.000 und 37.000 Euro eingetragen, in einem Fall nur 3.000 Euro. Welcher konkrete Stellenanteil sich hinter der jeweiligen Summe verbirgt, geht aus den Befragungsdaten jedoch nicht hervor. Bei den beiden ehrenamtlichen Beauftragten für Menschen mit Behinderungen wurde in einem Fall eine Pauschale von 2.180 Euro benannt, im anderen Fall wurde angegeben, dass der Beauftragte keinerlei Gelder erhält. Die Sachausstattung für die kommunalen Beauftragten im Jahr 2023 wurde von drei Kommunen mit einer Höhe zwischen null und rund 1.500 Euro beziffert.

Ergänzende Informationen zur Höhe der Personalausgaben für kommunale Beauftragte liegen auf Basis einer Übersicht des TMASGFF zur Projektförderung im Rahmen der Anteilsfinanzierung für das Haushaltsjahr 2024 vor. Demnach bewegen sich die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben pro geförderte Kommune bei einer ganzjährigen Stellenbesetzung im Bereich zwischen rund 35.000 und 79.000 Euro, wobei der Mittelwert ca. 51.000 Euro bei einem durchschnittlichen Stellenanteil von 0,75 beträgt. Die vom TMASGFF zur Verfügung gestellten Zahlen weichen für einzelne Gebietskörperschaften teils beträchtlich von den oben dargestellten Angaben aus der Befragung ab, ohne dass die Ursachen für die Inkonsistenzen benannt werden können.

Kommunale Beiräte für Menschen mit Behinderungen sind im Gegensatz dazu rein ehrenamtlich tätig, sie bekommen lediglich Sachmittel und ggf. Aufwandsentschädigungen von der Kommune. Auch diese werden vom Land gefördert. Im Rahmen der Befragung wurden nur von vier Kommunen Sachaufwendungen für das Jahr 2023 in Höhe von 500 bis 3.000 Euro (1.525 Euro im Durchschnitt) zurückgemeldet, ggf. auch hier inklusive Drittmittel des Landes oder aus anderen Quellen. Hinzu kommt die Arbeitszeit, die die Koordinierung und Betreuung des ehrenamtlichen Gremiums durch Mitarbeitende der kommunalen Verwaltung erfordert. Diese bewegte sich im Jahr 2023 zwischen 25 und 80 Arbeitsstunden (bei drei Nennungen). Insgesamt ist hier also von keiner außerordentlich hohen Belastung der Kommunen auszugehen.

5.3.3 Bauliche Barrierefreiheit

Analog zu den anderen Regelungsbereichen ist die Datenlage zu den Kosten, die die Maßnahmen der baulichen Barrierefreiheit verursachen, ebenfalls sehr eingeschränkt. Da davon auszugehen ist, dass Baumaßnahmen nur in unregelmäßigen Abständen anfallen, wurden bei den Kommunen die Investitionen, die auf das ThürGIG zurückge-

⁶³ Es ist darauf hinzuweisen, dass die Personalaufwände zur Erstellung der kommunalen Maßnahmenpläne für Landkreise und kreisfreie Städte grundsätzlich förderfähig im Rahmen der Sozialstrategie-Richtlinie des Landes sind (Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds Plus und des Freistaats Thüringen zur Förderung der aktiven Inklusion von benachteiligten Bevölkerungsgruppen durch die Entwicklung bedarfsgerechter Sozial- und Bildungsinfrastruktur).

hen, als Gesamtsumme seit 2020 abgefragt. Von denjenigen acht Kommunen, die angegeben hatten, im Rahmen von Neu, Um- oder Erweiterungsbauten nicht öffentlich zugängliche Bereiche barrierefrei gestaltet zu haben, nannte lediglich eine Kommune Aufwendungen von 300.000 Euro, eine weitere gab an, die spezifische Berücksichtigung von § 10 Abs. 1 Satz 1 ThürGIG habe keine Zusatzkosten verursacht.

Darüber hinaus liegen in Bezug auf die barrierefreie Gestaltung der öffentlich zugänglichen Bereiche von Bestandsgebäuden (§ 10 Abs. 1 Satz 2 ThürGIG) Kosteninformationen von vier Kommunen im Bereich von null bis 1,9 Millionen Euro vor. Es sei daran erinnert, dass mehr als die Hälfte der 41 teilnehmenden Kommunen über Erfahrungen mit entsprechenden Maßnahmen berichtete. Dies zeigt, dass sich die damit verbundenen Kosten in der Regel offenbar nicht abgrenzen lassen, im Einzelfall aber große Dimensionen annehmen können.

Anmietungen wurden seit 2020 von insgesamt sieben Kommunen aus der Stichprobe getätigt, wovon sich nur drei dahingehend äußerten, dass die Berücksichtigung der Barrierefreiheit nach § 10 Abs. 4 ThürGIG keine Zusatzkosten verursacht (jeweils Eintragung: 0,- Euro).

Schließlich nahmen vier von 13 Kommunen Einschätzungen zur Arbeitszeit vor, die im Rahmen der vom TMIL durchgeführten Erfassung des Standes der Barrierefreiheit von Bestandsgebäuden nach § 10 Abs. 2 ThürGIG angefallen ist. Die Eintragungen liegen zwischen null und 40 Stunden.

In den Fachgesprächen wurden von allen Kommunen die Belastungen durch barrierefreies Bauen als sehr hoch eingestuft. Allerdings wurde dabei nicht unterschieden, welche Verpflichtungen auf die Baugesetzgebung zurückgehen und welche konkreten Verschärfungen durch das ThürGIG hinzukommen. Nach Angaben der Gesprächsteilnehmenden sei es oftmals nicht möglich, bei den Kosten einer Baumaßnahme den Anteil für Barrierefreiheit „herauszurechnen“. Denn hierfür müsste zunächst kontrafaktisch analysiert werden, was ein nicht barrierefreies Gebäude kosten würde. Gleiches gelte für die Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Anmietungen.

5.3.4 Barrierefreiheit im Kontakt mit Trägern öffentlicher Gewalt

Da auf kommunaler Ebene nur vereinzelte Erfahrungen mit der barrierefreien Kommunikation mit Bürger:innen zu bestehen scheinen, ist es wenig überraschend, dass zu diesem Regelungsbereich besonders wenig Kosteninformationen vorliegen. Von den sechs Kommunen der Stichprobe, die im Jahr 2023 Kommunikationshilfen für Menschen mit Hör- oder Sprachbeeinträchtigungen nach § 12 ThürGIG bereitgestellt haben, gaben zwei einen durchschnittlichen verwaltungsinternen Personalaufwand (z. B. zur Koordination des Termins und die Hinzuziehung von Dolmetschenden) von jeweils zwei Stunden für den Einzelfall an. Bei den Sachkosten liegen entsprechend drei Nennungen in Höhe von 170, 480 sowie 485 Euro vor. Berücksichtigt werden muss in diesem Zusammenhang, dass das Honorar für Dolmetschende nach § 9 Abs. 5 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes (JVEG) auf 85 Euro pro Stunde normiert ist.

Der Personalaufwand für die Bereitstellung barrierefreier Dokumente für blinde oder sehbeeinträchtigte Menschen nach § 13 ThürGIG wurde von lediglich einer Kommune mit ebenfalls zwei Stunden für einen durchschnittlichen Einzelfall beziffert. Angaben

zu den Sachkosten liegen keine vor. Hinsichtlich der Überarbeitung von Dokumenten für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen in einfacher Sprache (§ 14 ThürGIG) bestehen Informationen zum verwaltungsinternen Personalaufwand aus fünf Kommunen – die Spanne reicht von 0,5 bis 4 Stunden (Mittelwert 1,8 Stunden) für den durchschnittlichen Einzelfall. Sachkosten für die Überarbeitung eines Dokuments in einfache Sprache, z. B. durch die Beauftragung eines externen Übersetzungsbüros, wurden von einer Kommune mit durchschnittlich 300 Euro angegeben.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Fachgespräche (siehe Abschnitt 5.2.4) muss noch einmal deutlich gemacht werden, dass es zum aktuellen Zeitpunkt nicht möglich ist, die Kosten zu bestimmen, die den Kommunen durch die Verpflichtung zur barrierefreien Kommunikation mit Bürger:innen entstehen. So liegen zum einen zu wenige Erfahrungen in der konkreten Anwendung vor, zum anderen werden entsprechende Kontakte nicht oder nicht systematisch dokumentiert.

5.3.5 Weiterbildungen

Auch Informationen zum Aufwand, den die Kommunen in Weiterbildungen zur allgemeinen Sensibilisierung ihrer Mitarbeitenden für die Belange von Menschen mit Behinderungen (§ 9 Abs. 2 ThürGIG) sowie konkret in den Kompetenzaufbau zum Verfassen von Texten in Leichter Sprache investieren (§ 14 Abs. 2 Satz 2 ThürGIG) konnten im Rahmen der Befragung kaum erhoben werden.⁶⁴ Zwei von sechs Kommunen, die im Jahr 2023 entsprechende Weiterbildungen angeboten haben, machten Angaben zum finanziellen und personellen Umfang. Eine Kommune benötigte 12 Stunden an interner Verwaltungsarbeit zur Planung und Organisation der Schulungen, mit der Schulungsteilnahme selbst verbrachten die Mitarbeitenden ebenfalls 12 Stunden. Bei der anderen Kommune war der Aufwand in der Vorbereitung mit nur einer Stunde deutlich geringer, dafür nahmen Beschäftigte im Umfang von insgesamt 200 Stunden an den Schulungsveranstaltungen teil. Es fielen keine Sachkosten an bzw. es wurde dazu keine Aussage getroffen.

5.3.6 Unterstützung des Landesbeauftragten

Zuletzt bleibt der Blick darauf zu richten, wie viel Aufwand die Beantwortung von Unterstützungsanfragen des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen verursacht. Auch hier liegen nur zwei Nennungen vor. In einem Fall mussten kommunale Verwaltungsmitarbeitende seit dem Jahr 2020 geschätzt acht Stunden einsetzen, um der Verpflichtung der Kommune zur Amtshilfe nach § 20 Abs. 2 ThürGIG nachzukommen. In einem anderen Fall betrug der zeitliche Aufwand 20 Stunden. Im Ergebnis scheint dieser Teilbereich keine allzu große Belastung für die kommunale Ebene darzustellen.

⁶⁴ Die allgemeine Verpflichtung zur Prüfung der Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen nach § 9 Abs. 1 wurden in die empirische Untersuchung der Kostenfolgen ebenfalls nicht einbezogen, da davon auszugehen war, dass sich die Aufwände hierfür kaum eindeutig darstellen lassen.

Vertiefung: Kostenfolgen für die Kommunen

Tabelle 6: Befragungsergebnisse zu den Kostenfolgen des ThürGIG für die Kommunen

Verpflichtung	Bezugsgröße	Personalaufwand je Gebietskörperschaft				Sachkosten je Gebietskörperschaft			
		Basis (Fallzahl)	Min.	Max.	Mittelwert	Basis (Fallzahl)	Min.	Max.	Mittelwert
Erstellung Maßnahmenplan (tatsächliche Aufwände/Kosten) (§ 6 I 1)	Einzelfall	n = 4	20 Tage	200 Tage	95 Tage	n = 3	300 €	40.000 €	14.100 €
Erstellung Maßnahmenplan (geplante Aufwände/Kosten) (§ 6 I 1)	Einzelfall	n = 3	50 Tage	150 Tage	117 Tage	n = 2	20.000 €	26.200 €	23.100 €
kommunale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen: Personalaufwendungen (§ 22 I 1)	Jahr 2023	-	-	-	-	n = 6	0 €	36.896 €	17.638 €
kommunale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen: Sachaufwendungen (§ 22 I 1)	Jahr 2023	-	-	-	-	n = 3	0 €	1.546 €	627 €
kommunale Beiräte für Menschen mit Behinderungen (§ 22 I 3)	Jahr 2023	n = 3	25 Stunden	80 Stunden	48,3 Stunden	n = 4	500 €	3.000 €	1.525 €
Herstellung der Barrierefreiheit in nicht öffentlichen Bereichen bei Neu-, Um- oder Erweiterungsbauten (§ 10 I 1)	seit 2020	-	-	-	-	n = 2	0 €	300.000 €	150.000 €
Barrierefreie Gestaltung der öffentlich zugänglichen Bereiche von Bestandsgebäuden (§ 10 I 2)	seit 2020	-	-	-	-	n = 4	0 €	1.892.000 €	555.500 €
Abfrage des TMIL zur Barrierefreiheit von Bestandsgebäuden (§ 10 II)	Einzelfall	n = 4	0 Stunden	40 Stunden	18 Stunden	-	-	-	-
Barrierefreiheit bei Anmietungen (§ 10 IV)	seit 2020	-	-	-	-	n = 3	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Kommunikationshilfen für Menschen mit Hör- oder Sprachbeeinträchtigungen (§ 12, III, IV)	Einzelfall	n = 2	2 Stunden	2 Stunden	2 Stunden	n = 3	170 €	485 €	378 €
Barrierefreie Dokumente für blinde oder sehbeeinträchtigte Menschen (§ 13)	Einzelfall	n = 1	2 Stunden	2 Stunden	2 Stunden	n = 0	/	/	/
Barrierefreie Kommunikation mit Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen (§ 14 I)	Einzelfall	n = 5	0,5 Stunden	4 Stunden	1,8 Stunden	n = 1	300 €	300 €	300 €
Weiterbildungen: Organisation und Durchführung (§ 9 II u. § 14 II)	Jahr 2023	n = 2	1 Stunden	12 Stunden	6,5 Stunden	n = 1	0 €	0 €	0 €
Weiterbildungen: Teilnahme (§ 9 II u. § 14 II)	Jahr 2023	n = 2	12 Stunden	200 Stunden	106 Stunden	-	-	-	-
Beantwortung von Unterstützungsanfragen des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen (§ 20 II)	seit 2020	n = 2	8 Stunden	20 Stunden	14 Stunden	-	-	-	-

Quelle: Befragung der kommunalen Gebietskörperschaften (n = 41)

5.4 Zusammenführung und Handlungserfordernisse

Die rechtliche Einordnung der einzelnen Maßnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen nach dem ThürGIG hat gezeigt, dass diese Maßnahmen überwiegend den eigenen Wirkungskreis der Kommunen und teilweise den übertragenen Wirkungskreis betreffen. Zudem erfassen einzelne Maßnahmen beide Wirkungskreise. Soweit die den Kommunen vorgegebenen Maßnahmen ihren übertragenen Wirkungskreis berühren, etwa indem sie die einzuhaltenden Standards der Aufgabenerfüllung erhöhen, können sie den Anspruch der Kommunen gegen das Land auf Mehrbelastungsausgleich gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf auslösen. Sofern die Maßnahmen sich hingegen nur im eigenen Wirkungskreis der Kommunen auswirken, etwa indem den Kommunen eine Selbstverwaltungsaufgabe pflichtig vorgegeben wird, ist nach aktueller Rechtslage in Thüringen im Unterschied zu den meisten anderen Ländern kein gesonderter Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf gegeben. Dies bedeutet nicht, dass die Kommunen überhaupt keinen Ersatz beanspruchen können, sondern dass die Belastung durch die Erfüllung dieser pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben in den allgemeinen Bedarf der Kommunen einfließt, der im Rahmen des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf durch das Land teilweise auszugleichen ist. Sofern eine Maßnahme beide kommunalen Wirkungskreise betrifft, ist insofern ein anteiliger Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich anzuerkennen.

Aus den empirischen Untersuchungen wird deutlich, dass aktuell keine hinreichend belastbaren Daten ermittelt werden können, wie hoch die finanzielle Belastung der Kommunen durch die Vorgaben des ThürGIG tatsächlich ist. Damit dies in Zukunft gelingen kann, **müssten die Kommunen in Zukunft systematisch dokumentieren, welche Personalaufwände und Sachkosten ihnen im Rahmen der Umsetzung der jeweiligen Regelungsbereiche des ThürGIG entstehen**. Sollte dies angesichts des vermutlich hohen bürokratischen Aufwands von kommunaler Seite überhaupt gewünscht sein, ist dringend zu empfehlen, hierfür einheitliche Standards in Zusammenarbeit zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden zu entwickeln. Orientierung für ein geeignetes Dokumentationsschema kann die im Rahmen dieser Evaluation umgesetzte Befragung bieten.

Sollte es schließlich gelingen, verlässliche Daten in den Kommunen zu erheben, wären ergänzend noch folgende Gesichtspunkte zu beachten: **In einem ersten Schritt sind die Kosten jeder einzelnen Maßnahme zu ermitteln**. Dabei ist weder von einer besonders aufwändigen Erledigung der Maßnahmen durch einzelne Kommunen noch von einer außergewöhnlich kostengünstigen Bewältigung auszugehen. Vielmehr sind die durchschnittlichen Erledigungskosten zu Grunde zu legen.⁶⁵

Sodann dürfte auch für Thüringen von einer Bagatellschwelle auszugehen sein, weil es nicht Ziel des Rechtsinstituts des Mehrbelastungsausgleichs sein kann, jede einzelne geringfügige Belastung auszugleichen, sondern den Gesetzgeber vor größeren finanziellen Belastungen der Kommunen zu warnen, deren finanzielle Handlungsfähigkeit zu erhalten und Transparenz über die Kostenbelastungen zu schaffen. Dafür

⁶⁵ ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005, VerfGH 28/03, NVwZ-RR 2005, S. 665 (670).

bedarf es aber nicht des Ersatzes von Bagatellbeträgen. Fraglich ist, wo die Grenze für solche unerheblichen Belastungen anzusetzen ist. Eine ausdrückliche Regelung in Thüringen zu dieser Frage ist nicht ersichtlich und eine informelle Absprache zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden ist ebenfalls nicht bekannt. Orientierung bei der Bestimmung eines Schwellenwerts kann der Vergleich mit anderen Bundesländern geben. In Baden-Württemberg⁶⁶ gilt eine gesetzliche Bagatellgrenze von 0,10 Euro je Einwohner:in, in Rheinland-Pfalz⁶⁷ sowie im Saarland⁶⁸ von 0,25 Euro je Einwohner:in und auch in Niedersachsen gehen die dortigen kommunalen Spitzenverbände und die Landesregierung übereinstimmend von einer Bagatellgrenze von 0,25 Euro je Einwohner:in aus.

Allerdings wird man auch für Thüringen davon ausgehen müssen, dass verschiedene Belastungen, die jede für sich genommen die Bagatellgrenze noch nicht überschreiten, in ihrer Summe aber die Bagatellgrenze übertreffen würden, zusammenzuzählen sind. Zwar lässt sich zu dieser Frage weder etwas aus dem Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf entnehmen noch liefert – soweit ersichtlich – die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung zur Beantwortung dieser Frage einen Hinweis. Nach dem Sinn und Zweck des landesverfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzips soll der Landesgesetzgeber aber vor den finanziellen Folgen der Überbürdung weiterer Aufgaben auf die Kommunen gewarnt und die Kommunen sollen vor einer Aufgabenübertragung ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich geschützt werden. Diese Warnfunktion muss gerade bei der Kumulation für sich genommen noch unter der Bagatellschwelle verbleibender Belastungen eingreifen, weil diese sonst vom Landesgesetzgeber leicht übersehen werden könnten. Dasselbe hat für die Funktion des finanziellen Schutzes der Kommunen zu gelten, denn für die finanzielle Lage der Kommunen bleibt es gleich, ob sie durch *eine* umfangreiche Aufgabenübertragung belastet werden oder ob dies durch *viele kleine* Maßnahmen geschieht, die erst in ihrem Zusammenspiel den gleichen Belastungsumfang erreichen. Daher sprechen die beiden genannten Funktionen des Konnexitätsprinzips dafür, auch eine erst durch die Kumulation von Einzelbelastungen entstehende erhebliche finanzielle Belastung für die Begründung des Anspruchs der Kommunen gegen das Land auf Mehrbelastungsausgleich ausreichen zu lassen. Im Übrigen hätte es der Landesgesetzgeber ansonsten in der Hand, durch eine möglichst geschickte Aufspaltung der belastenden Maßnahmen den Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf zu umgehen.

⁶⁶ § 3 Abs. 11 Gesetz zu einem Konsultationsverfahren zur Kostenfolgenabschätzung nach Artikel 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Konnexitätsausführungsgesetz - KonnexAG).

⁶⁷ § 1 Abs. 1 Satz 4 Landesgesetz zur Ausführung des Artikels 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Konnexitätsausführungsgesetz - KonnexAG -).

⁶⁸ § 2 Abs. 5 Satz 2 Saarl. Gesetz Nr. 1903 zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Art. 120 der Verfassung des Saarlandes (Konnexitätsausführungsgesetz Saarland – KonnexAG SL).

Literatur

CRPD (2023): Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (United Nations). https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FDEU%2FCO%2F2-3&Lang=en (online, abgerufen am 27.06.2024).

DIMR (2016): Gutachterliche Stellungnahme zum Arbeitsentwurf des „Thüringer Gesetzes zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG)“.

Hillermann, Tessa 2023: Lexikon zum Gleichstellungsrecht und AGG. https://www.rehm-verlag.de/eLine/portal/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27LexGleiR_c486993e3aa1dea92e4c19c1ff638116%27%20and%20%40out-line_id%3D%27%24V%24VE_BGLEiG_LexGleiR%24LexGleiR_data%27%5D (online, abgerufen am 11.07.2024).

infas (2022): Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Abschlussbericht. BMAS-Forschungsbericht 598.

ISG / Universität Kassel / HSI / SOKO Institut (2022): Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG). BMAS-Forschungsbericht 608.

Schmidt, Thorsten Ingo (2023): Öffentliches Finanzrecht. Mohr Siebeck, Tübingen.

TLMB (2024): Thüringer Barrierefreiheitsförderprogramm – ThüBaFF. <https://www.tlmb-thueringen.de/themen/foerderprogramm-fuer-barrierefreiheit/> (online, abgerufen am 11.07.2024).

Universität Kassel (2014): Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes. BMAS-Forschungsbericht 445.

Kurzfassung des Berichts

Hintergrund und Auftragsgegenstand

Mit der Ratifizierung der UN-BRK hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, eine inklusive Gesellschaft zu realisieren. Das Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG) ist in diesem Kontext ein wesentliches Instrument in Thüringen, um den genannten Verpflichtungen aus der UN-BRK nachzukommen.

Das ThürGIG wurde 2019 verabschiedet und zuletzt geändert am 21. Dezember 2020. Das Gesetz etabliert eine umfassende Arbeitsgrundlage für den TLMB sowie für Behörden und öffentliche Einrichtungen in Thüringen und legt die Verpflichtungen zur Beseitigung von Barrieren und zum Schutz vor Diskriminierung fest. Ebenso regelt das ThürGIG die Aufgaben und Befugnisse des LBB und der kommunalen Beauftragten für Menschen mit Behinderungen sowie das Recht auf Verbandsklagen.

§ 26 Abs. 2 ThürGIG verpflichtet die Landesregierung, die Wirkung des Gesetzes regelmäßig zu evaluieren und dem Landtag über das Ergebnis der Evaluation zu berichten. Im Rahmen eines bundesweiten Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens hat das TMASGFF den Auftrag zur Durchführung der vorliegenden Studie der Prognos AG in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt erteilt. Im Zentrum des Evaluationsauftrags stehen die Bewertung des ThürGIG hinsichtlich der Durchsetzungskraft zur Umsetzung der Artikel der UN-BRK und die Ableitung von Empfehlungen zur stärkeren Umsetzung der menschenrechtsbasierten Vorgaben der UN-BRK in Thüringen.

Evaluationsdesign und Methodik

Die Evaluation des ThürGIG sieht zwei Analyseebenen vor:

- Auf der ersten Ebene werden zunächst die Bekanntheit und die Rahmenbedingungen der Gesetzesumsetzung in ihrer Gesamtheit betrachtet.
- Die zweite Ebene untersucht anschließend die Umsetzung und Wirksamkeit des ThürGIG differenziert nach den einzelnen Regelungsbereichen (bzw. Paragraphen).

Darüber hinaus befasst sich die Evaluation mit zwei Vertiefungsstudien:

- einerseits der Auswertung von Daten zur Barrierefreiheit von Bestandsgebäuden (Liegenschaften der Träger der öffentlichen Gewalt), die auf Grundlage von § 10 Abs. 2 ThürGIG vom Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) erhoben wurden sowie
- andererseits der spezifischen Betrachtung der Kostenfolgen in den Kommunen durch die Umsetzung des ThürGIG, wie in § 26 Abs. 2 ThürGIG gefordert.

Schließlich identifiziert die Evaluation bestehende Handlungserfordernisse in Bezug auf die einzelnen Regelungsbereiche des ThürGIG und gibt Empfehlungen zu deren Implementierung sowie zur Weiterentwicklung des Gesetzes.

Kurzfassung des Berichts

Im Rahmen der Evaluation des ThürGIG wurde ein Methoden-Mix angewendet, der qualitative und quantitative Elemente der empirischen Sozialforschung mit Prüfschritten aus der Rechtswissenschaft miteinander kombiniert. Dazu gehören:

- Dokumentenanalysen,
- zwei Workshops mit Expert:innen der Monitoringstelle UN-BRK beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR),
- 25 Fachgespräche mit Expert:innen aus Thüringen,
- eine standardisierte Online-Befragung von Trägern der öffentlichen Gewalt inklusive der kommunalen Gebietskörperschaften (n = 83),
- eine standardisierte Online-Befragung von Menschen mit Behinderungen aus Thüringen (n = 577),
- die Auswertung der Daten zur Barrierefreiheit von 7.648 öffentlich genutzten Liegenschaften sowie
- ein Rechtsgutachten in Bezug auf die kommunalen Verpflichtungen aus dem ThürGIG und die daraus resultierenden Kostenfolgen.

Der Untersuchungszeitraum erstreckte sich auf die Zeit von Oktober 2023 bis Juni 2024.

Bekanntheit des ThürGIG und Rahmenbedingungen für die Umsetzung

Notwendige Voraussetzung für eine wirksame Umsetzung des ThürGIG ist dessen Bekanntheit sowohl bei den Trägern der öffentlichen Gewalt als auch bei den Menschen mit Behinderungen.

Die Online-Befragung der Menschen mit Behinderungen ergab, dass das ThürGIG nur knapp einem Drittel der Befragten (30%) bekannt ist. Menschen mit Beeinträchtigungen in den Bereichen Lernen, Denken, Erinnern oder Orientierung im Alltag sind im Vergleich mit anderen Beeinträchtigungsarten am wenigsten über das ThürGIG informiert. Von den einzelnen Rechtsansprüchen bzw. Regelungsbereichen des ThürGIG ist die Verpflichtung der Träger der öffentlichen Gewalt zur barrierefreien Gestaltung öffentlicher Gebäude nach § 10 ThürGIG mit 57 Prozent am bekanntesten –unabhängig davon, ob den Befragten das ThürGIG als solches ein Begriff ist.

Mit Blick auf die Träger der öffentlichen Gewalt legen die Ergebnisse der Online-Befragung nahe, dass das ThürGIG als Rechtsgrundlage bei diesen überwiegend bekannt ist. Gleichzeitig verweisen die Ergebnisse sämtlicher Erhebungen der Evaluation darauf, dass es den Mitarbeitenden der Träger der öffentlichen Gewalt dennoch vielfach an Wissen zur konkreten Umsetzung von Vorgaben des ThürGIG zur Barrierefreiheit sowie zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen mangelt. Es ist davon auszugehen, dass die Verbreitung von diesbezüglichen Kenntnissen unter anderem mit den institutionellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Träger der öffentlichen Gewalt zusammenhängt. Beispielsweise geht aus der Online-Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt hervor, dass größere Verwaltungen mit mehr als 200 Mitarbeitenden wesentlich mehr unterschiedliche Informationswege als kleinere Institutionen nutzen. Insgesamt am weitesten verbreitet sind Rundschreiben oder die Information der Mitarbeitenden über ein Intranet. Schulungen zu den Belangen von Menschen mit Behinderungen werden nur bei etwa einem Drittel der Träger der öffentlichen Gewalt aus der Stichprobe durchgeführt.

Die Umsetzung der einzelnen Verpflichtungen aus dem ThürGIG wird von weiten Teilen der Träger der öffentlichen Gewalt durchweg als eher oder sehr schwierig empfunden (je nach Regelungsbereich zwischen 41% und 73%). Fehlende finanzielle Mittel wurden dabei besonders häufig als Grund für Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem ThürGIG genannt, gefolgt von Beschränkungen durch andere rechtliche Vorgaben wie dem Denkmalschutz, technischen Schwierigkeiten und fehlendem Personal. Kommunale Gebietskörperschaften bewerten die Umsetzung des ThürGIG in der Tendenz als noch schwieriger als Träger, die auf Landesebene agieren.

Auf Grundlage der dargestellten Ergebnisse werden im Evaluationsbericht die folgenden Handlungserfordernisse identifiziert:

- Verbreitung von Informationen und Vermittlung von Kenntnissen über das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot der UN-BRK im Allgemeinen sowie zum ThürGIG im Speziellen durch alle staatlichen Ebenen sowie die Zivilgesellschaft,
- Durchführung von Maßnahmen der Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung bei den Trägern der öffentlichen Gewalt sowie gesetzliche Anpassungen, um die diesbezüglichen Verpflichtungen aus dem ThürGIG zu schärfen.

Allgemeine Bestimmungen und Verpflichtungen (§§ 1 – 9)

Die am Anfang des ThürGIG ausgeführten allgemeinen Bestimmungen und Verpflichtungen standen nicht im primären Fokus der Evaluation. Aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für alle Regelungsbereiche des ThürGIG waren sie gleichwohl Gegenstand der Literaturanalyse, der Workshops mit den Expert:innen des DIMR und zahlreicher Fachgespräche. Im Wesentlichen wurden die folgenden Aspekte diskutiert:

- **Zielformulierung:** Gewürdigt wurde der explizite Bezug des ThürGIG auf die UN-BRK. In § 1 ThürGIG fehle jedoch eine positive Zielformulierung im Sinne des Artikels 1 Satz 2 der UN-BRK, dass das ThürGIG einen Beitrag dazu leiste, die volle, gleichberechtigte und wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten.
- **Geltungsbereich:** Kritisch betrachtet wurde der eingeschränkte Geltungsbereich des ThürGIG (§ 2 ThürGIG) bezogen auf die Träger der öffentlichen Gewalt. Einer unmittelbaren Ausweitung des Geltungsbereichs des ThürGIG auf den privatrechtlichen Bereich stehe allerdings entgegen, dass die diesbezügliche Gesetzgebungskompetenz beim Bund liege.
- **Konsistenz mit anderen Landes-/Spezialgesetzen und -verordnungen:** Vor dem Hintergrund, dass Spezialgesetze zum einen vorrangig seien und zum anderen eine höhere Bekanntheit in der Landesverwaltung angenommen werde, wurde diskutiert, im ThürGIG die Durchführung von Normprüfungen vorzuschreiben.
- **Begriffsverwendungen:** Im Wortlaut des ThürGIG gebe es stellenweise widersprüchliche Begriffsverwendungen zur UN-BRK, die der völkerrechtsfreundlichen Auslegung und der Umsetzung der UN-BRK entgegenstehen. Dies betreffe z. B. zu große Auslegungsspielräume durch nicht eindeutig definierte Ausnahmeregelungen, eine Defizitorientierung bei der Beschreibung

von Zielgruppen sowie unsachgemäße (weil unvollständige) Aufzählungen von Behinderungsarten.

- **Grundsätzliche Aufgaben:** Positive Veränderungen bei der Bewusstseinsbildung für die Belange der Menschen mit Behinderungen in der Gesamtbevölkerung und auch bei den Trägern öffentlicher Gewalt seien zwar erkennbar, die Entwicklung schreite jedoch nur sehr langsam voran.

Aufgrund ihrer grundsätzlichen Bedeutung für die weiteren Regelungsbereiche empfiehlt sich eine Überprüfung der §§ 1 bis 9 ThürGIG mit den folgenden prioritären Zielsetzungen:

- Weitere Stärkung des vorhandenen Bezugs des ThürGIG zur UN-BRK,
- Klärung des Geltungs- und Anwendungsbereichs des ThürGIG,
- Inhaltliche Konsistenz des ThürGIG mit der landesrechtlichen Spezialgesetzgebung durch Etablierung eines systematischen Normprüfungsverfahrens,
- Konkretisierung von Ausnahmeregelungen, um Rechtssicherheit zu schaffen und Verbindlichkeit bei der Umsetzung des Gesetzes zu erhöhen,
- Vermeidung einschränkender Aufzählungen spezifischer Beeinträchtigungsarten,
- Erhöhung der Verbindlichkeit des ThürGIG und Verdeutlichung der Handlungsverpflichtung für die Träger der öffentlichen Gewalt.

Barrierefreiheit in Bau und Verkehr (§ 10)

§ 10 ThürGIG formuliert spezifische Anforderungen an die Träger der öffentlichen Gewalt zur barrierefreien Gestaltung von Gebäuden und des öffentlichen Raums sowie diesbezügliche Prüf- und Berichtspflichten.

Sowohl aus normativer Perspektive von den Expert:innen des DIMR wie auch in den Fachgesprächen mit den verschiedenen Akteur:innen aus Thüringen wurde positiv anerkannt, dass § 10 ThürGIG Regelungen zur Barrierefreiheit enthält, die die bestehenden baurechtlichen Anforderungen ergänzen und – z. B. in Bezug auf Anmietungen – teilweise erweitern. Geäußerte Kritik an der derzeitigen Rechtslage stützte sich hauptsächlich auf die Verhältnismäßigkeitsklausel, der zufolge die Träger der öffentlichen Gewalt von der Herstellung der Barrierefreiheit in verschiedenen Kontexten Abstand nehmen können, soweit damit „unverhältnismäßige Belastungen“ verbunden sind. Darüber hinaus wurde in den Fachgesprächen vor allem von zahlreichen Hürden bei der Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtungen berichtet, darunter zu hohe Kosten, unzureichende und intransparente Fördermaßnahmen des Landes, Konflikte mit anderen rechtlichen Vorgaben wie dem Denkmalschutz oder die mangelnde Einbindung von Fachexpertise zur Barrierefreiheit im Zuge von Planungsverfahren. In der Konsequenz fänden § 10 ThürGIG bzw. Belange der Barrierefreiheit insgesamt derzeit im Rahmen von Neubau- und Sanierungsmaßnahmen, bei der Bebauung des öffentlichen Raums sowie – vor allem im ländlichen Raum – für den ÖPNV nur unzureichend Berücksichtigung.

Vorliegende Daten zur Barrierefreiheit von 7.648 öffentlichen Liegenschaften, die im Rahmen der Berichtspflicht nach § 10 Abs. 2 ThürGIG erhoben und vom TMIL bereitgestellt wurden, stützen die dargestellten Aussagen. Demnach weisen mindestens 33

Prozent der Bestandsgebäude, die von Trägern der öffentlichen Gewalt genutzt werden, nicht mehr als ein Viertel der notwendigen Merkmale der Barrierefreiheit auf. Sieben Prozent der Gebäude erfüllen sogar keine einzige relevante Anforderung. Ein hohen Erfüllungsgrad von drei Vierteln oder mehr der Anforderungen weisen hingegen 13 Prozent aller betrachteten Gebäude auf. Insbesondere ältere Immobilien, Immobilien ohne öffentliche Nutzung und solche, die noch nicht grundlegend saniert wurden, haben in fast allen Bereichen Mängel hinsichtlich der Barrierefreiheit. Die durchschnittlichen Erfüllungsgrade der einzelnen Anforderungen bei neueren und/oder sanierten Gebäuden zeigen zudem, dass auch im Zuge von Baumaßnahmen, die ab dem Jahr 2013 erfolgten, ganz wesentliche Aspekte der Barrierefreiheit noch nicht ausreichend umgesetzt wurden.

Bei der durchgeführten Online-Befragung von Menschen mit Behinderungen wurde die Barrierefreiheit im öffentlichen Raum überwiegend mittel bis schlecht bewertet. In Hinblick auf die Zugänglichkeit von Ämtern und Behörden gab zudem mit 63 Prozent die Mehrheit der Befragten an, (fast) nie oder nur manchmal Unterstützung bei der Bewegung und Mobilität in Gebäuden angeboten zu bekommen. Seitens der Träger der öffentlichen Gewalt wurde hingegen mit 69 Prozent zumeist davon ausgegangen, die entsprechende Hilfestellung (fast) immer zu gewährleisten. Darin deutet sich an, dass die Träger der öffentlichen Gewalt für die Bedarfe der Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen nicht ausreichend sensibilisiert sind.

Auf Grundlage der dargestellten Ergebnisse lassen sich die folgenden zentralen Handlungserfordernisse für den Bereich Bau und Verkehr identifizieren:

- Forcierter Kompetenzaufbau durch eine konsequente Verankerung von entsprechenden Lehrinhalten nach Maßgabe von § 11 ThürGIG in relevante Ausbildungsgänge,
- Hilfestellung insbesondere für die in den kommunalen Gebietskörperschaften für Barrierefreiheit zuständigen Ämter und Personen durch Handlungsleitfäden, Checklisten, und Beratungsangebote,
- Verstärkte und frühzeitige Einbindung der bereits vorhandenen Expertise in Bauplanungsprozesse und die Immobiliensuche bei Anmietung, ggf. über verpflichtende Regelungen,
- Entwicklung einer Strategie und Ausbau der finanziellen Förderung des Landes für Maßnahmen der Barrierefreiheit und zur Beseitigung des Stadt-Land-Gefälles bei der Barrierefreiheit im ÖPNV,
- (Stärkere) Verknüpfung der Anforderungen an die Barrierefreiheit mit den Vergabekriterien für öffentliche Aufträge,
- Wiederholung der Erhebung des Standes der Barrierefreiheit öffentlich genutzter Liegenschaften zu einem späteren Zeitpunkt zur Bewertung von Fortschritten.

Inklusion in der Ausbildung (§ 11)

§ 11 ThürGIG formuliert die Verpflichtung, dass in der beruflichen Aus- und Weiterbildung die Bedürfnisse von Menschen mit motorischen, sensorischen, kognitiven und

sprachlichen Beeinträchtigungen nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Die wirk-same Umsetzung von § 11 ThürGIG konnte in den durchgeführten Untersuchungs-schritten mangels verfügbarer Informationen nicht umfassend betrachtet werden.

In den Workshops mit den Expert:innen des DIMR wurde die Aufnahme des § 11 ins ThürGIG ausdrücklich gewürdigt. Die Verpflichtung, Inklusion als Aus- und Weiterbil-dungsgegenstand zu verankern, biete die Möglichkeit, für die Belange der Menschen mit Behinderungen in der Breite zu sensibilisieren und notwendige Fachkompetenzen aufzubauen. Allerdings wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die in § 11 Satz 1 ThürGIG explizit angesprochenen Belange von Menschen mit „motorischen, sensori-schen, kognitiven und sprachlichen Einschränkungen“ eine unzulässige Eingrenzung darstellen würden. Weiterhin wurde seitens des DIMR empfohlen, die getroffene Aus-wahl der einzubeziehenden Ausbildungsberufe und -stätten zu prüfen und ggf. zu über-arbeiten sowie auch die Hochschulen bei der Berücksichtigung von Inklusion in den Ausbildungsgängen nicht auszuschließen.

Die durchgeführten Fachgespräche mit Expert:innen in Thüringen spiegeln vorrangig die Bedeutung wider, die die Berücksichtigung von Inklusion in der Ausbildung für die Belange von Menschen mit Behinderungen hat. Die hohe Relevanz der Sensibilisie-rung von Fachpersonal für Barrierefreiheit und für die Belange von Menschen mit Be-hinderungen vor allem in den Bereichen Bau und Verkehr (z. B. Architektur) sowie im Gesundheitswesen (Ärzt:innen, Pflegekräfte) wurde hervorgehoben. § 11 ThürGIG wurde dabei als ein potenziell wirkmächtiges Instrument angesehen, denn diese Vor-schrift erlaube es, direkt an der Ausbildung von Fachkräften anzusetzen und die Sen-sibilisierung bereits zu Beginn des Berufslebens sicherzustellen.

Die Ergebnisse weisen auf folgende Handlungsbedarfe hin:

- Verzicht auf explizite Nennung bestimmter Behinderungsarten in § 11 Satz 1 ThürGIG und Ersetzen durch einschränkungsfreie Formulierung,
- Durchführung einer systematischen und vertiefenden Analyse zur Umsetzung und Wirksamkeit speziell von § 11 ThürGIG.

Barrierefreiheit im Kontakt mit Trägern der öffentlichen Gewalt (§§ 12 – 14)

Die §§ 12 bis 14 ThürGIG spezifizieren die Rechte von Menschen Behinderungen auf Barrierefreiheit in der schriftlichen und mündlichen Kommunikation mit Ämtern und Be-hörden. Dazu gehören die kostenfreie Bereitstellung von Gebärdensprachdolmet-scher:innen und anderen Kommunikationshilfen, die barrierefreie Aufbereitung von Dokumenten sowie Übersetzungen in Leichte Sprache.

Die Vertreter:innen des DIMR betonten, dass aus menschenrechtlicher Perspektive die Herstellung von Barrierefreiheit eine notwendige Voraussetzung für die Bestands-kraft von Verwaltungsakten, z. B. eines Bußgeldbescheids, sein müsse. Zusätzlich wies das DIMR auf einzelne Formulierungen und Begriffsverwendungen im aktuellen Gesetzestext hin, die zu große Auslegungsspielräume zulassen oder Verpflichtungen unsachgemäß einschränken würden. Darüber hinaus wurde auch in den Fachgesprä-chen mit Expert:innen aus Thüringen vereinzelt Kritik an konkreten Formulierungen im ThürGIG geäußert, wie beispielsweise, dass Bescheide u. ä. nach § 14 ThürGIG nur „auf Verlangen“ in einfacher und leicht verständlicher Sprache erklärt werden müssen.

Im Vordergrund der Fachgespräche mit Vertreter:innen aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft stand der Nachholbedarf bei der tatsächlichen Umsetzung der rechtlichen Vorgaben und die Verbesserung der damit zusammenhängenden Rahmenbedingungen. Den Gesprächsteilnehmenden war es ein zentrales Anliegen, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte selbstverständlich und regelhaft erhalten sollten, ohne – wie die Situation aktuell wahrgenommen wird – im Einzelfall immer wieder dafür kämpfen zu müssen. Als hemmende Faktoren für die bisherige Einlösung des Rechtsanspruchs nach § 12 ThürGIG wurde – neben fehlendem Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen – insbesondere auf den Mangel an qualifizierten Gebärdensprachdolmetscher:innen in Thüringen sowie das verspätete Inkrafttreten der ThürGIGAVO verwiesen, wodurch die Kostenträgerschaft für notwendige Kommunikationshilfen und die Höhe der Honorare (zu) lange ungeklärt geblieben sei. Die Kosten für die barrierefreie Aufbereitung (§ 13 ThürGIG) und Übersetzung von Dokumenten in Leichte Sprache (§ 14 ThürGIG) wurden in den Fachgesprächen als hoch eingeschätzt. Zudem mangle es an Fachpersonal in der öffentlichen Verwaltung und es herrsche in der öffentlichen Verwaltung viel Unwissenheit bezüglich der Verwendung Leichter Sprache, sowohl im Allgemeinen als auch besonders in Bezug auf die rechtssichere Formulierung von Bescheiden und Vordrucken.

Die Erfahrungen der Menschen mit Behinderungen bestätigen die oben dargestellte Wahrnehmung der Gesprächspartner:innen insofern, als jeweils weniger als 20 Prozent der Teilnehmenden der Online-Befragung angaben, dass ihnen die benötigte Unterstützung bei der mündlichen Kommunikation, bei der visuellen Wahrnehmung von Dokumenten oder beim Verstehen von Informationen von Behördenseite angeboten worden sei. Analog zur physischen Zugänglichkeit (s. o.) weicht die Perspektive der Träger der öffentlichen Gewalt von dieser Einschätzung auffallend ab.

Über die allgemeinen Empfehlungen zur Sensibilisierung und Schulung von Mitarbeitenden der Träger der öffentlichen Gewalt hinaus lassen sich folgende Handlungserfordernisse spezifisch für den Bereich der Barrierefreiheit im Kontakt mit Trägern der öffentlichen Gewalt aus den Evaluationsergebnissen ableiten:

- Identifizierung von Möglichkeiten, um die Versorgung mit Dolmetschenden für Gebärdensprache zu verbessern,
- Schaffung von Transparenz über die Kosten, die durch die Bereitstellung von Unterstützung für Menschen mit Behinderungen entstehen, gegenüber den Mitarbeitenden der Träger der öffentlichen Gewalt,
- Überarbeitung der gesetzlichen Grundlage zur Reduzierung behördenseitiger Auslegungsspielräume in § 13 ThürGIG,
- Sicherstellung des einklagbaren Rechtsanspruchs auf barrierefreie Kommunikation in Form von Verständlichkeit und Leichter Sprache durch Überarbeitungen von § 14 ThürGIG.

Landesbeauftragte:r für Menschen mit Behinderungen (§§ 16 – 20)

Zentrale Aufgabe des bzw. der Thüringer Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen (TLMB) ist es, darauf hinzuwirken, dass die Bestimmungen des ThürGIG zugunsten von Menschen mit Behinderungen eingehalten werden.

Als notwendige Voraussetzung zur Erfüllung dieser Aufgabe wurden im Rahmen der Evaluation insbesondere die Sichtbarkeit sowie die Einbindung des bzw. der TLMB in Gesetzgebungsverfahren identifiziert. Eben diese könnte aus Sicht der in den Fachgesprächen befragten Expert:innen aus Thüringen noch erhöht werden. Aus normativer Perspektive seien nach Aussagen des DIMR zudem die Aufgaben und Befugnisse des Amtes im ThürGIG noch nicht ausreichend präzise gefasst. Hier sei explizit zu beschreiben, dass eine aktive und frühzeitige Beteiligung der bzw. des TLMB bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben verpflichtend stattfinden solle.

Ein weiterer Aspekt, der in den Fachgesprächen diskutiert wurde, war die Ressourcenausstattung des TLMB. Der TLMB selbst stufte seine Ressourcenausstattung als zu gering ein. Unter den Teilnehmenden der Fachgespräche gab es zu dieser Einschätzung sowohl Zu- als auch Widerspruch.

Im Anschluss an diese Erkenntnisse werden Handlungserfordernisse in den nachfolgenden Bereichen gesehen:

- Erhöhung der Sichtbarkeit des bzw. der TLMB und der Landesfachstelle Barrierefreiheit gegenüber den Mitarbeitenden der Landesverwaltung,
- Etablierung von Mechanismen zur aktiven und frühzeitigen Einbindung des bzw. der TLMB in sämtliche Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben,
- Überprüfung der Personal- und Ressourcenausstattung bzw. Kapazitäten der Geschäftsstelle vor dem Hintergrund der umfassenden Aufgaben und Befugnisse der Tätigkeiten des TLMB.

Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen (§ 21)

Aufgabe des Landesbeirats für Menschen mit Behinderungen (LBB) ist die Beratung des TLMB in allen Angelegenheiten, die Menschen mit Behinderungen betreffen. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, ist eine gelingende Zusammenarbeit im LBB zentral.

Aus den Fachgesprächen mit den Expert:innen aus Thüringen geht hervor, dass die Zusammenarbeit innerhalb des LBB unterschiedlich wahrgenommen und zum Teil kritisch betrachtet wird. Angezweifelt wird vor allem die Durchschlagskraft des LBB. Der in § 20 Abs. 1 Nr. 11 ThürGIG festgelegte Vorsitz des LBB durch den oder die TLMB erschwere beispielsweise die Fassung von Beschlüssen in Fällen, in denen der oder die TLMB ein bestimmtes Anliegen als nachrangig betrachtet oder selbst nicht mitträgt. Weiterhin lasse diese Konstellation den LBB nicht unabhängig von dem bzw. von der TLMB arbeiten, wodurch die Gestaltungsmöglichkeiten des Gremiums eingeschränkt seien. Aktuell informiere der TLMB den LBB hauptsächlich nur und setze seine eigenen Themenschwerpunkte. Die Themen des Beirats würden nicht ausreichend aufgenommen. Andererseits wurde die Meinung geäußert, dass die Mitglieder des LBB zu passiv seien und zu wenig eigene Inhalte einbringen würden.

Aus den dargestellten Befunden ergibt sich derzeit wenig Anpassungsbedarf in Hinblick auf die strukturelle Verankerung des LBB. Die geschilderte Kritik hängt vielmehr

mit der Art und Weise der derzeitigen Zusammenarbeit der Beiratsmitglieder zusammen. Geprüft werden könnte ggf., wie sich der Vorsitz des LBB anders als bisher organisieren lässt, sodass dieser aus der Mitte der Beiratsmitglieder hervorgeht.

Kommunale Beauftragte für Menschen mit Behinderungen (§ 22)

Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 ThürGIG sind alle Landkreise und kreisfreien Städte dazu verpflichtet eine:n kommunale:n Beauftragte:n für Menschen mit Behinderungen einzusetzen. Für kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften ist diese Regelung hingegen freiwillig (§ 22 Abs. 1 Satz 2 ThürGIG).

In der Diskussion mit dem DIMR wurde insbesondere auf die „angemessene Personal- und Sachausstattung“, wie sie § 22 Abs. 2 Satz 2 ThürGIG verlangt, hingewiesen. Diese sei an der Größe der Landkreise und kreisfreien Städten auszurichten. Außerdem sollte aus Sicht des DIMR eine Stellenaufteilung zwischen mehreren Personen ermöglicht werden, insbesondere wenn Menschen, die das Amt innehaben, beeinträchtigungsbedingt nur ein begrenztes Pensum erfüllen können. Das ThürGIG sollte daher einen Mindeststandard im Umfang eines Vollzeit-Äquivalents definieren, das je nach den Gegebenheiten gestaltet und aufgestockt werden könne.

In den Fachgesprächen mit den Expert:innen aus Thüringen wurde hauptsächlich die zum Teil ehrenamtliche Ausübung der kommunalen Beauftragung auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte kritisiert und die flächendeckende Einrichtung festangestellter, hauptamtlicher kommunaler Beauftragter gefordert. Begründet wurden diese Forderungen damit, dass eine ehrenamtliche Tätigkeit die notwendigen Fachkompetenzen der Beauftragten nicht in dem ausreichenden Maße sicherstelle, wie dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sei. Insbesondere das Thema Barrierefreiheit müsse von hauptamtlichen kommunalen Beauftragten verantwortet werden, denn die Umsetzung von Barrierefreiheit erfordere beispielsweise umfassende Fachexpertise (insbesondere im baulichen, aber auch im technischen und kommunikativen Bereich). Allerdings wurde für den Fall eines hauptamtlichen Anstellungsverhältnisses teilweise auch hinterfragt, ob kommunale Beauftragte in ihrer direkten Zuordnung zu Landrät:innen, (Ober-)Bürgermeister:innen oder Gemeinschaftsvorsitzenden tatsächlich unabhängig agieren können, ohne dass konkrete Verbesserungsoptionen diesbezüglich genannt wurden.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Argumente werden die folgenden Anpassungsmaßnahmen im Zuge einer Überarbeitung des ThürGIG nahegelegt:

- Verbindliche Berufung kommunaler Beauftragter sowohl für Landkreise und kreisfreie Städte als auch für kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften ab einer zu definierenden Einwohnerzahl und Festschreibung der Regelung im ThürGIG (§ 22 Abs. 1 ThürGIG),
- Prüfung einer im ThürGIG obligatorisch als hauptamtlich festzulegenden Festanstellung für jede Gebietskörperschaft ab einer zu definierenden Einwohnerzahl im Gesamtumfang mindestens einer Vollzeitstelle bzw. eines Vollzeitäquivalents,
- Ein regelmäßiges Hinterfragen der (fachlichen) Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit kommunaler Beauftragter im Kontext des aktuellen Umsetzungsmodells.

Rechtsdurchsetzung durch Verbände (§§ 23 – 24)

Die Ergebnisse der Evaluation zur Rechtsdurchsetzung durch Verbände konzentrieren sich im Wesentlichen auf das Verbandsklagerecht nach § 24 ThürGIG. Demzufolge ist vorgesehen, dass ein Verband unter gewissen Voraussetzungen Klage gegen einen Träger der öffentlichen Gewalt erheben kann, wenn aus Sicht des Verbands ein Verstoß gegen bestimmte Vorschriften oder Verpflichtungen aus dem ThürGIG vorliegt.

Vor dem Hintergrund der seltenen Inanspruchnahme des Verbandsklagerechts benannten die Expert:innen des DIMR im Rahmen der durchgeführten Workshops Ansatzpunkte, die das Instrument für die Rechtsdurchsetzung schärfen können, beispielsweise die Aufhebung der Eingrenzung auf reine Feststellungsklagen. Kritisiert wurde weiterhin, dass das Verbandsklagerecht nicht gegen Maßnahmen angewendet werden kann, die aufgrund von Entscheidungen der Verwaltungs- oder Sozialgerichtsbarkeit bzw. der Bauaufsichtsbehörden erlassen worden sind. Generell mahnt das DIMR, die Zugangsvoraussetzungen für das Verbandsklagerecht so niederschwellig wie möglich zu gestalten und insbesondere kleinere Verbände über einen Rechtshilfefonds zur Verbandsklage zu befähigen. Angeregt wurde die Aufnahme eines impliziten Sanktionsmechanismus bzw. die Möglichkeit, bei einem Verstoß gegen das ThürGIG auch eine Entschädigung erstreiten zu können. Ein letzter Kritikpunkt des DIMR ist die unsachgemäße Reduzierung des Klagerechts auf die Feststellung eines Verstoßes gegen Verpflichtungen des Landes, nicht aber generell gegen Verpflichtungen der Träger öffentlicher Gewalt sowie auf nur ausgewählte Verpflichtungen des ThürGIG.

Die befragten Expert:innen aus Thüringen äußerten sich im Rahmen der Fachgespräche vor allem zu den Gründen und Ursachen für das bisherige Ausbleiben von Verbandsklagen, wobei viele Aussagen eher auf Mutmaßungen denn auf konkretem Wissen beruhen und z. T. widersprüchlich zueinander sind. Angeführt wurden in diesem Zusammenhang u. a. die geringe Bekanntheit des Verbandsklagerechts, die oben genannten Einschränkungen auf bestimmte Träger der öffentlichen Gewalt oder Regelungsbereiche, der hohe Aufwand, Unsicherheit in Bezug auf konkrete Verfahrensfragen und eingeschränkte Ressourcen bei den Selbstvertretungen der Menschen mit Behinderungen sowie die mangelnde Aussicht auf Rechtsfolgen im Falle einer erfolgreichen Klage. Vorgeschlagen wurde in diesem Zusammenhang die Einrichtung einer Schiedsstelle für Betroffene zur niederschweligen außergerichtlichen Einigung als Alternative zur Individual- oder Verbandsklage.

Trotz der zahlreichen Kritikpunkte sowohl in der normativen Diskussion als auch in den empirischen Erhebungen erscheint es angesichts der aktuell geringen Praxisrelevanz der Verbandsklage wenig angebracht, diesbezüglich Änderungen am Gesetzestext vorzunehmen. Vielmehr besteht eine Reihe offener Fragen, z. B. in Hinblick auf die Interessenlage und die Ressourcen der zivilgesellschaftlichen Verbände sowie staatliche Unterstützungsmöglichkeiten, die zunächst geklärt bzw. geprüft werden sollten, bevor entsprechende Anpassungen im ThürGIG vorgenommen werden.

Kostenfolgen für die Kommunen

Der Auftrag sah vor, im Rahmen der Evaluation auch die Kostenfolgen des ThürGIG für die Kommunen in den Blick zu nehmen.

Aus rechtlicher Perspektive betreffen zahlreiche Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen den Aufgabenbereich der Kommunen. Soweit der übertragene Wirkungskreis betroffen ist, steht den Kommunen ein Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf; § 23 ThürFAG zu. Dieser Anspruch ist unabhängig von der Finanzkraft der jeweiligen Kommune. Soweit der eigene Wirkungskreis betroffen ist, kommt den Kommunen hingegen nach der derzeit noch geltenden Verfassungslage in Thüringen kein Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich zu. Die Belastungen werden jedoch im Rahmen der allgemeinen Finanzgarantie gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf über die Revision nach § 3 Abs. 5 und, soweit der Sozialbereich betroffen ist, der Sozialbeteiligungskomponente nach § 3 Abs. 3b ThürFAG berücksichtigt.

Im Rahmen der Online-Befragung der Kommunen konnten keine hinreichend belastbaren Daten darüber ermittelt werden, wie hoch die finanzielle Belastung der Kommunen durch die Vorgaben des ThürGIG tatsächlich ist. Auf kommunaler Seite scheinen bisher wenig Erfahrungswerte bei der Umsetzung des ThürGIG zu bestehen und damit zusammenhängende Aufwände – sofern sie denn anfallen – werden in der Regel nicht systematisch dokumentiert. Insbesondere zu Maßnahmen der Barrierefreiheit in der Kommunikation mit Bürger:innen mit Behinderungen nach §§ 12 bis 14 ThürGIG konnten die teilnehmenden Kommunen kaum Aussagen treffen.

Um Fragen der Kostenfolgen in den Kommunen vor dem Hintergrund der Konnexität zukünftig verlässlich bewerten zu können, müssten die folgenden Punkte berücksichtigt werden, sofern dies von Seite der Kommunen überhaupt gewünscht ist:

- Systematische Dokumentation der Personalaufwände und Sachkosten, die den Kommunen im Rahmen der Umsetzung der jeweiligen Regelungsbereiche des ThürGIG entstehen, auf Basis einheitlicher Standards,
- Ermittlung der Kosten jeder einzelnen Maßnahme,
- Gesetzliche Festlegung einer Bagatellschwelle für den Mehrbelastungsausgleich nach dem Konnexitätsprinzip.

Tabellenanhang

Befragung von Menschen mit Behinderungen

Tabelle 7: Verteilung der befragten Menschen mit Behinderungen nach Alter

Alter kategorisiert	Häufigkeit	Prozent
Unter 18	30	5%
18 bis 25	29	5%
26 bis 35	69	12%
36 bis 45	123	21%
46 bis 60	201	35%
Über 60	111	19%
Keine Angabe	14	2%
Gesamt	577	100%

Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (n = 577)
Frage: Wie alt sind Sie?

Tabelle 8: Verteilung der befragten Menschen mit Behinderungen nach Geschlecht

Geschlecht	Häufigkeit	Prozent
weiblich	274	47%
männlich	284	49%
divers	3	1%
Keine Angabe	16	3%
Gesamt	577	100%

Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (n = 577)
Frage: Bitte geben Sie Ihr Geschlecht an.

Tabelle 9: Unterstützungsbedarfe der befragten Menschen mit Behinderungen

Unterstützungsbedarf	Häufigkeit	Prozent
Bei der visuellen Wahrnehmung von Informationen / Beim Lesen von Dokumenten wie Briefen, Anträgen, Bescheiden, von Informationen auf Internetseiten oder Online-Formularen	249	47%
Beim Verstehen von Informationen in Dokumenten und im Internet (z. B. mit Hilfe von Leichter oder einfacher Sprache)	323	60%
Bei der Kommunikation mit anderen Menschen per Telefon oder bei persönlichen Gesprächen	282	53%
Bei Bewegung und Mobilität in Gebäuden, auf Wegen, Straßen, Plätzen oder in Bussen und Bahn	359	67%

Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (n = 577)
Frage: In welchem Bereich ist für Sie Barrierefreiheit wichtig?

Tabelle 10: Form der Beeinträchtigung der befragten Menschen mit Behinderungen

Beeinträchtigung ...	Häufigkeit	Prozent
... beim Bewegen	240	43%
... beim Sprechen	116	21%
... beim Hören	148	27%
... beim Sehen	109	20%
... beim Lernen, Denken, Erinnern oder Orientieren im Alltag	152	27%
... durch Schmerzen	147	27%
... durch seelische oder psychische Probleme	167	30%
... durch eine chronische Erkrankung	225	41%
... durch eine Suchterkrankung	19	3%

Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (n = 577)
Frage: Was für eine Beeinträchtigung haben Sie?

Tabelle 11: Wohnsituation der befragten Menschen mit Behinderungen

Wohnsituation	Häufigkeit	Prozent
In einer eigenen Wohnung / Wohngemeinschaft ohne Hilfe	242	42%
In einer eigenen Wohnung / Wohngemeinschaft mit Hilfe	75	13%
In einer Besonderen Wohnform / Wohnheim	50	9%
Ich wohne mit Angehörigen / Verwandten zusammen	192	33%
Sonstiges	1	0%
Keine Angabe	17	3%
Gesamt	577	100%

Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (n = 577)
Frage: Wie ist Ihre Wohnsituation?

Tabelle 12: Beschäftigungsverhältnis der befragten Menschen mit Behinderungen

Beschäftigungsverhältnis	Häufigkeit	Prozent
berufstätig	373	65%
in Altersrente	71	12%
in Schule / Ausbildung / Studium	44	8%
arbeitslos	28	5%
Bezug von Erwerbsunfähigkeits-Rente	26	5%
Sonstiges	23	4%
Keine Angabe	12	2%
Gesamt	577	100%

Quelle: Befragung von Menschen mit Behinderungen (n = 577)
Frage: Welcher Beschäftigung gehen Sie nach?

Befragung von Trägern der öffentlichen Gewalt

Tabelle 13: Art der Institution

Art der Institution	Häufigkeit	Prozent
oberste Landesbehörde	9	11%
mittlere Landesbehörde	6	7%
untere Landesbehörde	12	14%
Einrichtung des Landes	8	10%
kommunale Gebietskörperschaft (einschließlich Verwaltungsgemeinschaften)	41	49%
Sonstiges	7	8%
Gesamt	83	100%

Quelle: Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt (n = 83)

Frage: Bitte wählen Sie aus, für welche Art von Institution Sie an der Befragung teilnehmen.

Tabelle 14: Anzahl Mitarbeitende

Anzahl Mitarbeitende kategorisiert	Häufigkeit	Prozent
unter 50	21	25%
50 bis unter 200	29	35%
200 bis unter 500	17	20%
500 bis unter 1000	7	8%
1000 und mehr	6	7%
keine Angabe	3	4%
Gesamt	83	100%

Quelle: Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt (n = 83)

Frage: Über wie viele Mitarbeitende verfügt Ihre Institution?

Tabelle 15: Häufigkeit Bürgerkontakt

Häufigkeit Bürgerkontakt	Häufigkeit	Prozent
häufig	51	61%
selten	19	23%
nie	6	7%
weiß nicht / keine Angabe	7	8%
Gesamt	83	100%

Quelle: Befragung der Träger der öffentlichen Gewalt (n = 83)

Frage: Wie häufig hat Ihre Institution Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen von Verwaltungsverfahren?

Sekundärdaten zur Barrierefreiheit in Bestandsgebäuden

Tabelle 16: Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach öffentlicher Nutzung

Merkmal der Barrierefreiheit	Anteil insg.	keine öffentliche Nutzung	öffentliche Nutzung
äußere Erschließung auf dem Grundstück			
Barrierefreie PKW-Stellplätze nahe des Eingangs sind vorhanden	58%	49%	61%
visuell kontrastierende Gestaltung und ausreichende Beleuchtung des Eingangsbereiches	50%	47%	51%
stufen- und schwellenlose Erreichbarkeit aller Haupteingänge	38%	35%	38%
innere Erschließung der Gebäude			
alle nutzbaren Ebenen sind stufen- und schwellenlos zugänglich	36%	32%	37%
Flure haben eine nutzbare Breite ≥ 150 cm	61%	58%	61%
bei Durchgängen/Engstellen ≥ 90 cm, mit Bewegungsflächen von 150 cm x 150 cm vor und nach der Engstelle	53%	51%	54%
Türen sind leicht zu öffnen und zu schließen sowie sicher passierbar	59%	55%	61%
lichte Durchgangsbreite von Türen ≥ 90 cm	62%	61%	63%
vor Drehflügeltüren ist eine Bewegungsfläche ≥ 150 cm x 150 cm in Richtung des Türaufschlages vorhanden und die Bewegungsfläche in Richtung ohne Türaufschlag ≥ 150 cm x Tiefe ≥ 120 cm	46%	44%	47%
eindeutige taktile Erkennbarkeit der Türblätter oder -zargen ist vorhanden	39%	36%	40%
visuell kontrastreiche Gestaltung an Türen (z. B. helle Wand / dunkle Zarge, heller Flügel / dunkle Hauptschließkante und Beschlag) ist vorhanden	42%	43%	42%
Aufzuganlagen entsprechen Typ 2 nach DIN EN 81-70:2005-09, Tabelle 1 (Mindestabmessung 110 cm x 140 cm)	71%	71%	72%
ein gerader Treppenlauf, bzw. ein rechteckiger Verlauf der Treppenauf- und Abfahrtslinie zu den Treppenstufenkanten ist vorhanden	71%	74%	71%
beidseitig Handläufe an Treppen sind vorhanden	34%	30%	36%
Sicherheitsmarkierungen mit deutlich visuellem Kontrast zur angrenzenden Umgebung, aus durchgehenden Streifen auf Trittstufen und Setzstufen, sind über die gesamte Treppenbreite verlaufend vorhanden	11%	11%	11%
Warnen, Orientieren, Leiten			
zentral, gut auffindbare und zugängliche Informationen zur Gebäudenutzung, die warnen, orientieren oder leiten im 2-Sinne-Prinzip (visuell, akustisch und/oder taktil) sind vorhanden	21%	15%	22%
Evakuieren			
notwendige Maßnahmen und Vorkehrungen wurden getroffen, um eine sichere Rettung, Evakuierung von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten	22%	21%	23%
Räume			
eine Gewährleistung einer barrierefreien Nutzbarkeit von Räumen ist gegeben	47%	46%	48%
barrierefreie Toiletten, Waschplätze sind vorhanden	40%	37%	40%
Drehflügeltüren der Sanitärräume schlagen nach außen auf	41%	43%	40%
die Ausstattungsgegenstände der Sanitärräume heben sich kontrastierend von der Umgebung ab	28%	28%	28%
das WC-Becken ist beidseitig mit einer Breite von mind. 90 cm anfahrbar	20%	22%	20%
Spülauslösung ohne Veränderung der Sitzposition ist möglich	22%	24%	21%
in der Nähe des WC-Beckens ist eine Notrufanlage vorhanden	24%	28%	23%

Quelle: Bericht über den Stand der Barrierefreiheit öffentlicher Liegenschaften (2023) (n = 1.370 bis 7.557), eigene Berechnung Prognos AG

Tabellenanhang

Tabelle 17: Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach Nutzung als Wahllokal

Merkmal der Barrierefreiheit	Anteil insg.	kein Wahl-lokal	Wahllokal
äußere Erschließung auf dem Grundstück			
Barrierefreie PKW-Stellplätze nahe des Eingangs sind vorhanden	58%	57%	64%
visuell kontrastierende Gestaltung und ausreichende Beleuchtung des Eingangsbereiches	50%	50%	52%
stufen- und schwellenlose Erreichbarkeit aller Haupteingänge	38%	38%	37%
innere Erschließung der Gebäude			
alle nutzbaren Ebenen sind stufen- und schwellenlos zugänglich	36%	36%	35%
Flure haben eine nutzbare Breite ≥ 150 cm	61%	59%	65%
bei Durchgängen/Engstellen ≥ 90 cm, mit Bewegungsflächen von 150 cm x 150 cm vor und nach der Engstelle	53%	52%	56%
Türen sind leicht zu öffnen und zu schließen sowie sicher passierbar	59%	57%	66%
lichte Durchgangsbreite von Türen ≥ 90 cm	62%	61%	67%
vor Drehflügeltüren ist eine Bewegungsfläche ≥ 150 cm x 150 cm in Richtung des Türaufschlages vorhanden und die Bewegungsfläche in Richtung ohne Türaufschlag ≥ 150 cm x Tiefe ≥ 120 cm	46%	46%	47%
eindeutige taktile Erkennbarkeit der Türblätter oder -zargen ist vorhanden	39%	39%	40%
visuell kontrastreiche Gestaltung an Türen (z. B. helle Wand / dunkle Zarge, heller Flügel / dunkle Hauptschließkante und Beschlag) ist vorhanden	42%	42%	41%
Aufzuganlagen entsprechen Typ 2 nach DIN EN 81-70:2005-09, Tabelle 1 (Mindestabmessung 110 cm x 140 cm)	71%	73%	65%
ein gerader Treppenlauf, bzw. ein rechteckiger Verlauf der Treppenauf- und abwärtsführenden Treppenlaufstufen ist vorhanden	71%	71%	71%
beidseitig Handläufe an Treppen sind vorhanden	34%	34%	36%
Sicherheitsmarkierungen mit deutlich visuellem Kontrast zur angrenzenden Umgebung, aus durchgehenden Streifen auf Trittstufen und Setzstufen, sind über die gesamte Treppenbreite verlaufend vorhanden	11%	11%	9%
Warnen, Orientieren, Leiten			
zentral, gut auffindbare und zugängliche Informationen zur Gebäudenutzung, die warnen, orientieren oder leiten im 2-Sinne-Prinzip (visuell, akustisch und/oder taktile) sind vorhanden	21%	20%	20%
Evakuieren			
notwendige Maßnahmen und Vorkehrungen wurden getroffen, um eine sichere Rettung, Evakuierung von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten	22%	23%	20%
Räume			
eine Gewährleistung einer barrierefreien Nutzbarkeit von Räumen ist gegeben	47%	46%	53%
barrierefreie Toiletten, Waschplätze sind vorhanden	40%	38%	43%
Drehflügeltüren der Sanitärräume schlagen nach außen auf	41%	41%	41%
die Ausstattungsgegenstände der Sanitärräume heben sich kontrastierend von der Umgebung ab	28%	27%	28%
das WC-Becken ist beidseitig mit einer Breite von mind. 90 cm anfahrbar	20%	19%	23%
Spülauslösung ohne Veränderung der Sitzposition ist möglich	22%	21%	24%
in der Nähe des WC-Beckens ist eine Notrufanlage vorhanden	24%	24%	22%

Quelle: Bericht über den Stand der Barrierefreiheit öffentlicher Liegenschaften (2023) (n = 1.370 bis 7.557), eigene Berechnung Prognos AG

Tabelle 18: Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach Eigentumsverhältnis

Merkmal der Barrierefreiheit	Anteil insg.	Eigentum	Anmietung/ Leasing
äußere Erschließung auf dem Grundstück			
Barrierefreie PKW-Stellplätze nahe des Eingangs sind vorhanden	58%	59%	57%
visuell kontrastierende Gestaltung und ausreichende Beleuchtung des Eingangsbereiches	50%	50%	50%
stufen- und schwellenlose Erreichbarkeit aller Haupteingänge	38%	37%	45%
innere Erschließung der Gebäude			
alle nutzbaren Ebenen sind stufen- und schwellenlos zugänglich	36%	35%	46%
Flure haben eine nutzbare Breite ≥ 150 cm	61%	60%	66%
bei Durchgängen/Engstellen ≥ 90 cm, mit Bewegungsflächen von 150 cm x 150 cm vor und nach der Engstelle	53%	53%	60%
Türen sind leicht zu öffnen und zu schließen sowie sicher passierbar	59%	59%	58%
lichte Durchgangsbreite von Türen ≥ 90 cm	62%	63%	59%
vor Drehflügeltüren ist eine Bewegungsfläche ≥ 150 cm x 150 cm in Richtung des Türaufschlages vorhanden und die Bewegungsfläche in Richtung ohne Türaufschlag ≥ 150 cm x Tiefe ≥ 120 cm	46%	46%	48%
eindeutige taktile Erkennbarkeit der Türblätter oder -zargen ist vorhanden	39%	39%	42%
visuell kontrastreiche Gestaltung an Türen (z. B. helle Wand / dunkle Zarge, heller Flügel / dunkle Hauptschließkante und Beschlag) ist vorhanden	42%	42%	50%
Aufzuganlagen entsprechen Typ 2 nach DIN EN 81-70:2005-09, Tabelle 1 (Mindestabmessung 110 cm x 140 cm)	71%	70%	76%
ein gerader Treppenlauf, bzw. ein rechteckiger Verlauf der Treppenauf- und Abfahrtslinie zu den Treppenstufenkanten ist vorhanden	71%	71%	76%
beidseitig Handläufe an Treppen sind vorhanden	34%	35%	32%
Sicherheitsmarkierungen mit deutlich visuellem Kontrast zur angrenzenden Umgebung, aus durchgehenden Streifen auf Trittstufen und Setzstufen, sind über die gesamte Treppenbreite verlaufend vorhanden	11%	10%	12%
Warnen, Orientieren, Leiten			
zentral, gut auffindbare und zugängliche Informationen zur Gebäudenutzung, die warnen, orientieren oder leiten im 2-Sinne-Prinzip (visuell, akustisch und/oder taktil) sind vorhanden	21%	20%	22%
Evakuieren			
notwendige Maßnahmen und Vorkehrungen wurden getroffen, um eine sichere Rettung, Evakuierung von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten	22%	22%	24%
Räume			
eine Gewährleistung einer barrierefreien Nutzbarkeit von Räumen ist gegeben	47%	47%	56%
barrierefreie Toiletten, Waschplätze sind vorhanden	40%	39%	47%
Drehflügeltüren der Sanitärräume schlagen nach außen auf	41%	41%	41%
die Ausstattungsgegenstände der Sanitärräume heben sich kontrastierend von der Umgebung ab	28%	27%	29%
das WC-Becken ist beidseitig mit einer Breite von mind. 90 cm anfahrbar	20%	20%	26%
Spülauslösung ohne Veränderung der Sitzposition ist möglich	22%	22%	27%
in der Nähe des WC-Beckens ist eine Notrufanlage vorhanden	24%	23%	35%

Quelle: Bericht über den Stand der Barrierefreiheit öffentlicher Liegenschaften (2023) (n = 1.370 bis 7.557), eigene Berechnung Prognos AG

Tabellenanhang

Tabelle 19: Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach Denkmalschutz

Merkmal der Barrierefreiheit	Anteil insg.	kein Denkmalschutz	Denkmalschutz
äußere Erschließung auf dem Grundstück			
Barrierefreie PKW-Stellplätze nahe des Eingangs sind vorhanden	58%	60%	54%
visuell kontrastierende Gestaltung und ausreichende Beleuchtung des Eingangsbereiches	50%	51%	47%
stufen- und schwellenlose Erreichbarkeit aller Haupteingänge	38%	40%	27%
innere Erschließung der Gebäude			
alle nutzbaren Ebenen sind stufen- und schwellenlos zugänglich	36%	37%	28%
Flure haben eine nutzbare Breite ≥ 150 cm	61%	60%	64%
bei Durchgängen/Engstellen ≥ 90 cm, mit Bewegungsflächen von 150 cm x 150 cm vor und nach der Engstelle	53%	53%	55%
Türen sind leicht zu öffnen und zu schließen sowie sicher passierbar	59%	61%	54%
lichte Durchgangsbreite von Türen ≥ 90 cm	62%	62%	65%
vor Drehflügeltüren ist eine Bewegungsfläche ≥ 150 cm x 150 cm in Richtung des Türaufschlages vorhanden und die Bewegungsfläche in Richtung ohne Türaufschlag ≥ 150 cm x Tiefe ≥ 120 cm	46%	46%	49%
eindeutige taktile Erkennbarkeit der Türblätter oder -zargen ist vorhanden	39%	39%	39%
visuell kontrastreiche Gestaltung an Türen (z. B. helle Wand / dunkle Zarge, heller Flügel / dunkle Hauptschließkante und Beschlag) ist vorhanden	42%	42%	43%
Aufzuganlagen entsprechen Typ 2 nach DIN EN 81-70:2005-09, Tabelle 1 (Mindestabmessung 110 cm x 140 cm)	71%	69%	77%
ein gerader Treppenlauf, bzw. ein rechteckiger Verlauf der Treppenauf- und Abfahrtslinie zu den Treppenstufenkanten ist vorhanden	71%	73%	66%
beidseitig Handläufe an Treppen sind vorhanden	34%	34%	37%
Sicherheitsmarkierungen mit deutlich visuellem Kontrast zur angrenzenden Umgebung, aus durchgehenden Streifen auf Trittstufen und Setzstufen, sind über die gesamte Treppenbreite verlaufend vorhanden	11%	11%	10%
Warnen, Orientieren, Leiten			
zentral, gut auffindbare und zugängliche Informationen zur Gebäudenutzung, die warnen, orientieren oder leiten im 2-Sinne-Prinzip (visuell, akustisch und/oder taktil) sind vorhanden	21%	22%	15%
Evakuieren			
notwendige Maßnahmen und Vorkehrungen wurden getroffen, um eine sichere Rettung, Evakuierung von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten	22%	23%	21%
Räume			
eine Gewährleistung einer barrierefreien Nutzbarkeit von Räumen ist gegeben	47%	49%	43%
barrierefreie Toiletten, Waschplätze sind vorhanden	40%	39%	45%
Drehflügeltüren der Sanitärräume schlagen nach außen auf	41%	39%	48%
die Ausstattungsgegenstände der Sanitärräume heben sich kontrastierend von der Umgebung ab	28%	27%	29%
das WC-Becken ist beidseitig mit einer Breite von mind. 90 cm anfahrbar	20%	19%	25%
Spülauslösung ohne Veränderung der Sitzposition ist möglich	22%	21%	28%
in der Nähe des WC-Beckens ist eine Notrufanlage vorhanden	24%	21%	33%

Quelle: Bericht über den Stand der Barrierefreiheit öffentlicher Liegenschaften (2023) (n = 1.370 bis 7.557), eigene Berechnung Prognos AG

Tabelle 20: Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach Sanierung seit 2013

Merkmale der Barrierefreiheit	Anteil insg.	ohne Sanierung	mit Sanierung
äußere Erschließung auf dem Grundstück			
Barrierefreie PKW-Stellplätze nahe des Eingangs sind vorhanden	58%	58%	73%
visuell kontrastierende Gestaltung und ausreichende Beleuchtung des Eingangsbereiches	50%	48%	74%
stufen- und schwellenlose Erreichbarkeit aller Haupteingänge	38%	36%	60%
innere Erschließung der Gebäude			
alle nutzbaren Ebenen sind stufen- und schwellenlos zugänglich	36%	34%	61%
Flure haben eine nutzbare Breite ≥ 150 cm	61%	59%	78%
bei Durchgängen/Engstellen ≥ 90 cm, mit Bewegungsflächen von 150 cm x 150 cm vor und nach der Engstelle	53%	52%	75%
Türen sind leicht zu öffnen und zu schließen sowie sicher passierbar	59%	59%	74%
lichte Durchgangsbreite von Türen ≥ 90 cm	62%	61%	85%
vor Drehflügeltüren ist eine Bewegungsfläche ≥ 150 cm x 150 cm in Richtung des Türaufschlages vorhanden und die Bewegungsfläche in Richtung ohne Türaufschlag ≥ 150 cm x Tiefe ≥ 120 cm	46%	45%	67%
eindeutige taktile Erkennbarkeit der Türblätter oder -zargen ist vorhanden	39%	39%	47%
visuell kontrastreiche Gestaltung an Türen (z. B. helle Wand / dunkle Zarge, heller Flügel / dunkle Hauptschließkante und Beschlag) ist vorhanden	42%	41%	60%
Aufzuganlagen entsprechen Typ 2 nach DIN EN 81-70:2005-09, Tabelle 1 (Mindestabmessung 110 cm x 140 cm)	71%	69%	82%
ein gerader Treppenlauf, bzw. ein rechteckiger Verlauf der Treppenauf- und Abfahrtsfläche ist vorhanden	71%	71%	80%
beidseitig Handläufe an Treppen sind vorhanden	34%	33%	48%
Sicherheitsmarkierungen mit deutlich visuellem Kontrast zur angrenzenden Umgebung, aus durchgehenden Streifen auf Trittstufen und Setzstufen, sind über die gesamte Treppenbreite verlaufend vorhanden	11%	10%	21%
Warnen, Orientieren, Leiten			
zentral, gut auffindbare und zugängliche Informationen zur Gebäudenutzung, die warnen, orientieren oder leiten im 2-Sinne-Prinzip (visuell, akustisch und/oder taktile) sind vorhanden	21%	19%	39%
Evakuieren			
notwendige Maßnahmen und Vorkehrungen wurden getroffen, um eine sichere Rettung, Evakuierung von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten	22%	21%	41%
Räume			
eine Gewährleistung einer barrierefreien Nutzbarkeit von Räumen ist gegeben	47%	45%	75%
barrierefreie Toiletten, Waschplätze sind vorhanden	40%	37%	70%
Drehflügeltüren der Sanitärräume schlagen nach außen auf	41%	39%	61%
die Ausstattungsgegenstände der Sanitärräume heben sich kontrastierend von der Umgebung ab	28%	25%	53%
das WC-Becken ist beidseitig mit einer Breite von mind. 90 cm anfahrbar	20%	18%	46%
Spülauslösung ohne Veränderung der Sitzposition ist möglich	22%	19%	45%
in der Nähe des WC-Beckens ist eine Notrufanlage vorhanden	24%	21%	46%

Quelle: Bericht über den Stand der Barrierefreiheit öffentlicher Liegenschaften (2023) (n = 1.370 bis 7.557), eigene Berechnung Prognos AG

Tabellenanhang

Tabelle 21: Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach Baujahr

Merkmals der Barrierefreiheit	Anteil insg.	bis 1945	von 1946 bis 1990	von 1991 bis 2012	ab 2013
äußere Erschließung auf dem Grundstück					
Barrierefreie PKW-Stellplätze nahe des Eingangs sind vorhanden	58%	53%	58%	71%	70%
visuell kontrastierende Gestaltung und ausreichende Beleuchtung des Eingangsbereiches	50%	44%	48%	62%	71%
stufen- und schwellenlose Erreichbarkeit aller Haupteingänge	38%	24%	35%	64%	77%
innere Erschließung der Gebäude					
alle nutzbaren Ebenen sind stufen- und schwellenlos zugänglich	36%	23%	35%	57%	72%
visuell kontrastierende Gestaltung und ausreichende Beleuchtung des Eingangsbereiches	61%	55%	59%	71%	83%
bei Durchgängen/Engstellen ≥ 90 cm, mit Bewegungsflächen von 150 cm x 150 cm vor und nach der Engstelle	53%	46%	51%	67%	81%
Türen sind leicht zu öffnen und zu schließen sowie sicher passierbar	59%	52%	60%	70%	76%
lichte Durchgangsbreite von Türen ≥ 90 cm	62%	58%	60%	76%	82%
vor Drehflügeltüren ist eine Bewegungsfläche ≥ 150 cm x 150 cm in Richtung des Türaufschlages vorhanden und die Bewegungsfläche in Richtung ohne Türaufschlag ≥ 150 cm x Tiefe ≥ 120 cm	46%	41%	43%	58%	76%
eindeutige taktile Erkennbarkeit der Türblätter oder -zargen ist vorhanden	39%	36%	37%	45%	61%
visuell kontrastreiche Gestaltung an Türen (z. B. helle Wand / dunkle Zarge, heller Flügel / dunkle Hauptschließkante und Beschlag) ist vorhanden	42%	37%	39%	53%	62%
Aufzuganlagen entsprechen Typ 2 nach DIN EN 81-70:2005-09, Tabelle 1 (Mindestabmessung 110 cm x 140 cm)	71%	69%	64%	79%	93%
ein gerader Treppenlauf, bzw. ein rechtwinkliger Verlauf der Treppenauflinie zu den Treppenstufenkanten ist vorhanden	71%	63%	76%	82%	88%
beidseitig Handläufe an Treppen sind vorhanden	34%	30%	35%	42%	59%
Sicherheitsmarkierungen mit deutlich visuellem Kontrast zur angrenzenden Umgebung, aus durchgehenden Streifen auf Trittstufen und Setzstufen, sind über die gesamte Treppenbreite verlaufend vorhanden	11%	8%	9%	20%	16%

Merkmal der Barrierefreiheit	Anteil insg.	bis 1945	von 1946 bis 1990	von 1991 bis 2012	ab 2013
Warnen, Orientieren, Leiten					
zentral, gut auffindbare und zugängliche Informationen zur Gebäudenutzung, die warnen, orientieren oder leiten im 2-Sinne-Prinzip (visuell, akustisch und/oder taktil) sind vorhanden	21%	14%	21%	32%	39%
Evakuieren					
notwendige Maßnahmen und Vorkehrungen wurden getroffen, um eine sichere Rettung, Evakuierung von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten	22%	18%	21%	33%	44%
Räume					
eine Gewährleistung einer barrierefreien Nutzbarkeit von Räumen ist gegeben	47%	38%	46%	66%	76%
barrierefreie Toiletten, Waschplätze sind vorhanden	40%	34%	36%	54%	75%
Drehflügeltüren der Sanitärräume schlagen nach außen auf	41%	36%	38%	51%	66%
die Ausstattungsgegenstände der Sanitärräume heben sich kontrastierend von der Umgebung ab	28%	22%	26%	37%	54%
das WC-Becken ist beidseitig mit einer Breite von mind. 90 cm anfahrbar	20%	17%	15%	30%	61%
Spülauslösung ohne Veränderung der Sitzposition ist möglich	22%	20%	18%	30%	55%
in der Nähe des WC-Beckens ist eine Notrufanlage vorhanden	24%	21%	19%	35%	58%

Quelle: Bericht über den Stand der Barrierefreiheit öffentlicher Liegenschaften (2023) (n = 1.370 bis 7.557), eigene Berechnung Prognos AG

Tabelle 22: Erfüllung der Merkmale der Barrierefreiheit nach Bauwerkszuordnung

Merkmal der Barrierefreiheit	Anteil insgesamt	Parlament, Gericht, Verwaltung	Wissenschaftliche Lehre und Forschung	Gesundheit	Bildung und Kultur	Sport	Wohnen, Behalten, Berufen, Verpflegen	Produktion etc.	Technik	Sonstiges und Ausland
äußere Erschließung auf dem Grundstück										
Barrierefreie PKW-Stellplätze nahe des Eingangs sind vorhanden	58%	68%	54%	83%	55%	59%	54%	65%	44%	63%
visuell kontrastierende Gestaltung und ausreichende Beleuchtung des Eingangsbereiches	50%	49%	62%	71%	53%	54%	48%	50%	29%	50%
stufen- und schwellenlose Erreichbarkeit aller Haupteingänge	38%	39%	42%	66%	33%	52%	26%	43%	16%	53%
innere Erschließung der Gebäude										
alle nutzbaren Ebenen sind stufen- und schwellenlos zugänglich	36%	35%	43%	73%	32%	47%	23%	34%	19%	61%
visuell kontrastierende Gestaltung und ausreichende Beleuchtung des Eingangsbereiches	61%	64%	78%	79%	67%	64%	48%	44%	47%	55%
bei Durchgängen/Engstellen ≥ 90 cm, mit Bewegungsflächen von 150 cm x 150 cm vor und nach der Engstelle	53%	54%	71%	73%	58%	60%	41%	39%	30%	53%
Türen sind leicht zu öffnen und zu schließen sowie sicher passierbar	59%	57%	60%	79%	63%	66%	53%	55%	26%	63%
lichte Durchgangsbreite von Türen ≥ 90 cm	62%	61%	71%	79%	65%	68%	48%	59%	48%	75%
vor Drehflügeltüren ist eine Bewegungsfläche ≥ 150 cm x 150 cm in Richtung des Türaufschlages vorhanden und die Bewegungsfläche in Richtung ohne Türaufschlag ≥ 150 cm x Tiefe ≥ 120 cm	46%	48%	66%	60%	50%	54%	33%	32%	19%	50%
eindeutige taktile Erkennbarkeit der Türblätter oder -zargen ist vorhanden	39%	40%	64%	53%	41%	39%	37%	36%	19%	46%
visuell kontrastreiche Gestaltung an Türen (z. B. helle Wand / dunkle Zarge, heller Flügel / dunkle Hauptschließkante und Beschlag) ist vorhanden	42%	45%	55%	50%	44%	46%	37%	38%	29%	48%
Aufzuganlagen entsprechen Typ 2 nach DIN EN 81-70:2005-09, Tabelle 1 (Mindestabmessung 110 cm x 140 cm)	71%	83%	87%	90%	72%	59%	68%	53%	0%	50%

Merkmal der Barrierefreiheit	Anteil insgesamt	Parlament, Gericht, Verwaltung	Wissenschaftliche Lehre und Forschung	Gesundheit	Bildung und Kultur	Sport	Wohnen, Bergen, Behalten, Verpflegen	Produktion etc.	Technik	Sonstiges und Ausland
ein gerader Treppenlauf, bzw. ein rechtwinkliger Verlauf der Treppenauflinie zu den Treppenstufenkanten ist vorhanden	71%	75%	76%	83%	74%	71%	73%	69%	56%	59%
beidseitig Handläufe an Treppen sind vorhanden	34%	27%	37%	45%	43%	37%	20%	19%	0%	20%
Sicherheitsmarkierungen mit deutlich visuellem Kontrast zur angrenzenden Umgebung, aus durchgehenden Streifen auf Trittstufen und Setzstufen, sind über die gesamte Treppenbreite verlaufend vorhanden	11%	10%	23%	27%	10%	9%	10%	11%	13%	14%
Warnen, Orientieren, Leiten										
zentral, gut auffindbare und zugängliche Informationen zur Gebäudenutzung, die warnen, orientieren oder leiten im 2-Sinne-Prinzip (visuell, akustisch und/oder taktil) sind vorhanden	21%	19%	22%	21%	22%	23%	22%	16%	13%	18%
Evakuieren										
notwendige Maßnahmen und Vorkehrungen wurden getroffen, um eine sichere Rettung, Evakuierung von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten	22%	28%	31%	35%	23%	24%	21%	17%	23%	18%
Räume										
eine Gewährleistung einer barrierefreien Nutzbarkeit von Räumen ist gegeben	47%	50%	57%	75%	48%	53%	36%	38%	26%	58%
barrierefreie Toiletten, Waschplätze sind vorhanden	40%	48%	55%	72%	40%	45%	26%	25%	0%	66%
Drehflügeltüren der Sanitärräume schlagen nach außen auf	41%	41%	73%	70%	43%	45%	27%	21%	15%	67%
die Ausstattungsgegenstände der Sanitärräume heben sich kontrastierend von der Umgebung ab	28%	26%	42%	30%	29%	31%	20%	16%	15%	55%
das WC-Becken ist beidseitig mit einer Breite von mind. 90 cm anfahrbar	20%	24%	40%	44%	21%	24%	11%	6%	0%	43%
Spülauslösung ohne Veränderung der Sitzposition ist möglich	22%	26%	46%	51%	22%	24%	16%	9%	0%	41%
in der Nähe des WC-Beckens ist eine Notrufanlage vorhanden	24%	30%	60%	59%	24%	30%	13%	4%	0%	35%

Quelle: Bericht über den Stand der Barrierefreiheit öffentlicher Liegenschaften (2023) (n = 1.370 bis 7.557), eigene Berechnung Prognos AG