



Inklusive Gemeinwesen Planen. Eine Arbeitshilfe.

Inklusive Gemeinwesen Planen.

Eine Arbeitshilfe.

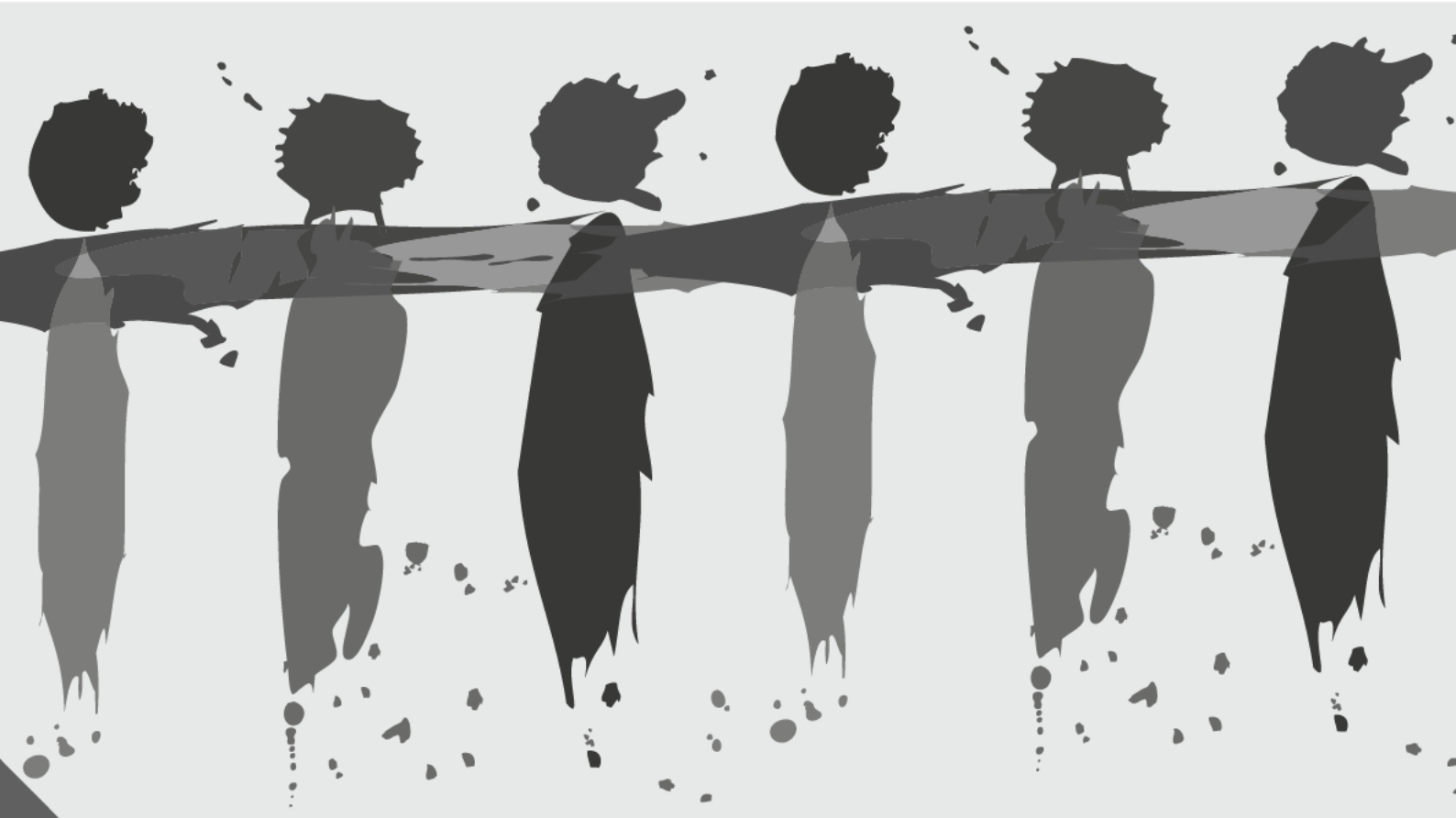
Prof. Dr. Albrecht Rohrmann, Dr. Johannes Schädler,
M.A. Matthias Kempf, M.A. Eva Konieczny,
M.A. Marcus Windisch

unter Mitarbeit von
Lena Marie Frensch, Mario Kaiser

Informationen im Internet
www.inklusion-nrw.uni-siegen.de
www.teilhabeplanung.uni-siegen.de

Zitation der Arbeitshilfe

Rohrmann, Albrecht; Schädler, Johannes u. a.: Inklusive Gemeinwesen Planen.
Eine Arbeitshilfe, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 2014.



Inklusive Gemeinwesen Planen. Eine Arbeitshilfe.





Seit 2009 ist die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen geltendes Recht in Deutschland. Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) hat die Politik für Menschen mit Behinderungen weltweit auf eine neue menschenrechtliche Grundlage gestellt. Ihr Zweck ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten.

Der damit verknüpfte Leitbegriff der Inklusion signalisiert den Wandel von der Ausgrenzung hin zu einer selbstverständlichen Zugehörigkeit von Menschen, die als beeinträchtigt oder behindert gelten.

Die Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention stellen die Adressaten vor große Herausforderungen, die meist nicht von heute auf morgen, sondern – ganz im Sinne von Art. 4 Abs. 2 UN-BRK – nur schrittweise und unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel bewältigt werden können. Die nordrhein-westfälische Landesregierung ist sich dieser Herausforderungen und der damit verbundenen Verantwortung gerade mit Blick auf die Kommunen in unserem Land bewusst.

Ausgehend vom Aktionsplan der Landesregierung ‚Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv‘, möchte das nordrhein-westfälische Sozialministerium daher die kommunalen Akteure bei der Planung und Gestaltung eines inklusiven Gemeinwesens unterstützen. Denn bei der konkreten Ausgestaltung inklusiver Strukturen kommt diesen eine bedeutende Rolle zu: Im persönlichen Lebensumfeld, im Sozialraum vor Ort, entscheidet sich, ob Menschen Teilhabechancen erleben oder durch Barrieren behindert werden.

Die vorliegende Arbeitshilfe möchte in diesem Sinne einen Beitrag dazu leisten, die Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen zu verbessern. Sie versteht sich als Handbuch, das Hinweise dazu gibt, wie mit den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention vor Ort praktisch und wirkungsvoll umgegangen werden kann.

Abhängig von der jeweils spezifischen Situation kann die Arbeitshilfe dabei im Sinne eines „Baukastens“ in unterschiedlichen Phasen der Erstellung eines kommunalen Konzepts zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens Anwendung finden. So etwa bei der Initiierung eines ersten Planungsprozesses, bei der Reflexion des bisherigen Inklusionsprozesses oder der Erarbeitung von Handlungsempfehlungen. Dementsprechend eignet sich die Arbeitshilfe für Kommunen, die sich „auf den Weg machen“, genauso wie für Kommunen, die bereits in den Prozess inklusiver Planung eingestiegen sind. Viele gute Beispiele aus nordrhein-westfälischen Kommunen zeigen, dass der Impuls der UN-Behindertenrechtskonvention auf örtlicher Ebene angekommen ist und dort in vielfältiger Weise aufgegriffen wird.

Der Arbeitshilfe vorangestellt sind Empfehlungen des Sozialministeriums, die in neun knappen Leitsätzen Vorschläge für eine inklusionsorientierte Politik für Menschen mit Behinderungen vor Ort machen.

Da nichts überzeugender als gute Praxis ist, werden innerhalb der Arbeitshilfe überdies Projektideen benannt. Auf einer begleitenden Website werden darüber hinaus darauf bezogene konkrete Praxisbeispiele aufgeführt.

Wichtig ist, dass die Arbeitshilfe nicht dazu anregen möchte, flächendeckend eine neue „Fachplanung Inklusion“ einzuführen. Vielmehr sollen Hinweise dazu gegeben werden, wie die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention als Querschnittsthema systematisch in kommunale Planungsprozesse aufgenommen werden kann. Weiterhin notwendige Fachplanungen im örtlichen Rehabilitationsgeschehen sollten aufeinander abgestimmt werden und in einer integrierten Planung aufgehen. Wie eine solche Planung grundsätzlich gelingen kann, dazu hat das Sozialministerium in seinem ‚Handbuch Moderne Sozialplanung‘ (MAIS NRW 2011) zahlreiche Anregungen gegeben.

Die Arbeitshilfe weist den Kommunen eine bedeutende Stellung im örtlichen Inklusionsprozess zu. Dabei ist klar: Nicht für alles wird die Verantwortung vor Ort getragen, für viele Prozesse sind die Zuständigkeiten und Steuerungsmöglichkeiten außerhalb der Kommune angesiedelt. Und es bedarf vieler Mitstreiterinnen und Mitstreiter etwa aus Organisationen, Verbänden, Einrichtungen und Diensten, aus Selbsthilfe, freier Wohlfahrtspflege, Leistungsträgern und Bürgergesellschaft, um Schritt für Schritt dem Ziel des inklusiven Gemeinwesens näherzukommen. In den Kreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden liegen jedoch Kompetenz und Erfahrung, die notwendigen Prozesse im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu koordinieren, zusammenzuführen und nachzuhalten.

Inklusion geht uns alle an und kann nur gelingen, wenn wir alle Kräfte bündeln. Ich hoffe daher, dass die Arbeitshilfe weitere Prozesse auf dem Weg zu einer inklusiven Gesellschaft anstößt und hilfreiche Impulse bei der Gestaltung des örtlichen Inklusionsprozesses gibt. Lassen Sie uns gemeinsam daran arbeiten, Stück für Stück ein inklusives Nordrhein-Westfalen zu schaffen!

Ich danke den Autorinnen und Autoren sowie allen an der Entwicklung der Arbeitshilfe Beteiligten für ihre Arbeit.



Guntram Schneider
Minister für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Empfehlungen des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales zur Planung und Gestaltung inklusiver Gemeinwesen

Das Thema Inklusion steht mit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf der politischen Tagesordnung. Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat in ihrer Koalitionsvereinbarung die Zielsetzung eines „inklusiven NRW“ formuliert. Sie betrachtet Inklusionspolitik als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Im Aktionsplan der Landesregierung ‚Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv‘ wird die übergreifende Leitvorstellung des ‚inklusiven Gemeinwesens‘ herangezogen, die auf kommunaler Ebene in einem planerischen Ansatz verwirklicht werden soll (vgl. 195 ff.). Zur Qualifizierung entsprechender Planungsaktivitäten hat sich das Land Nordrhein-Westfalen entschlossen, den kommunalen Akteuren geeignete Empfehlungen zu unterbreiten und diese durch eine Arbeitshilfe zur Gestaltung des Planungsprozesses zu konkretisieren.

Die Empfehlungen gehen davon aus, dass die Kommunen gehalten sind, die UN-Behindertenrechtskonvention auch in eigener Verantwortung in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen. Wie auf den anderen politischen Ebenen, so wurde diese Konvention auch auf kommunaler Ebene intensiv aufgegriffen. In vielen Fällen hat dies bereits in einer politischen Beschlussfassung, in der Erarbeitung von kommunalen Aktionsplänen oder sogar in der Verabschiedung entsprechender Pläne seinen Ausdruck gefunden. Die hier vorliegenden Empfehlungen beziehen sich auf die kreisfreien Städte, die Kreise sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Städte. Da die Ausgangsbedingungen und Aufgabenstellungen der Kommunen sehr unterschiedlich sind, sollen die Empfehlungen als Unterstützung und Anregung an die Kommunen für den weiteren Planungsprozess dienen.

1. Federführung der Kommune

Inklusion als gesamtgesellschaftliche Herausforderung bezieht alle öffentlichen Ebenen und Stellen sowie die Akteure der Zivilgesellschaft ein. Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf der kommunalen Ebene erfordert allerdings ein planerisches Vorgehen unter Federführung der Kommune. Impulse zur Initiierung und Gestaltung der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens können von unterschiedlichen Akteuren ausgehen. Gleichwohl ist die Kommune gefordert, den Prozess durch politische Entscheidung zu legitimieren und zu steuern. Denn Menschenrechtsabkommen sehen insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte die staatlichen Stellen in der Pflicht, geeignete Maßnahmen zur Umsetzung zu ergreifen und auch durchzusetzen.

2. Inklusion als übergreifende Orientierung

Das Planungshandeln der Kommunen ist einerseits durch gesetzliche Vorgaben geprägt und andererseits durch kommunale Planungstraditionen. Die gesetzlichen Vorgaben beziehen sich insbesondere auf spezialisierte Fachplanungen, während übergreifende Aufgaben wie die Kommunalentwicklungsplanung oder eine übergreifende Sozialplanung den Kommunen größere Gestaltungsspielräume lassen. Die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens bietet den Kommunen die Chance, unterschiedliche Planungen in der Raumordnung, im Bau- und Verkehrsbereich, im Sozial- und Jugendbereich und auch in der Bildung und Erziehung durch eine gemeinsame Leitorientierung zu verbinden.

Der Ansatz bietet zudem anderen Planungsakteuren (z. B. anderen Sozialleistungsträgern, Trägern von Diensten und Einrichtungen und Unternehmen) die Möglichkeit, ihr autonomes Planungs Handeln auf die kommunale Planung zu beziehen.

3. Verankerung der Entwicklung des inklusiven Gemeinwesens in der kommunalen Gesamtplanung

Den Kommunen wird empfohlen, den Ansatz der Inklusion auf drei Planungsebenen zu verankern. Die Aufgabenstellung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention sollte durch einen politischen Beschluss eine Leitorientierung für die kommunale Entwicklungsplanung sein. Auf dieser Ebene sollte auch die Erarbeitung eines Aktionsplans und die Steuerung des Gesamtprozesses angesiedelt werden, damit die übergreifenden Aspekte der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens in den Blick genommen werden können. Auf der Ebene der Ressortplanung (z. B. Soziales, Bildung, Bauen, Verkehr) müssen die Planungsstrukturen so ausgerichtet sein, dass die Entwicklung inklusiver Strukturen bearbeitet werden kann. In der Sozialplanung geht es dabei um die Entwicklung inklusiver Sozialräume, in der Bildungsplanung um die inklusive Ausrichtung von Bildungseinrichtungen und im Bereich Bauen und Verkehr um die Realisierung einer barrierefreien Infrastruktur. Die Fachplanungen (z. B. Jugendhilfeplanung, Schulentwicklungsplanung, Bauplanung, Verkehrsplanung Pflegeplanung, Psychiatrieplanung) sollten das Thema Inklusion

vor dem Hintergrund des jeweiligen gesetzlichen Auftrages eigenständig operationalisieren und in konkrete Maßnahmen umsetzen. Gleichzeitig erfordert eine inklusionsorientierte Planung eine verstärkte und institutionalisierte Kooperation zwischen den Fachplanungen im Sinne einer integrierten Planung.

4. Zuständigkeiten festlegen

Um den Planungsprozess erfolgreich zu gestalten, ist es notwendig, in der Verwaltung eindeutige Zuständigkeiten festzulegen und entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Wird die Planung auf der Ebene der kommunalen Entwicklungsplanung angesiedelt, sind die Prozesse der Abstimmung mit den Fachressorts zu klären. Entscheidet sich die Kommune – dem bisherigen Entwicklungspfad folgend –, die Federführung in einem Fachressort anzusiedeln, ist zu klären, wie Querschnittsaufgaben wahrgenommen werden und wie die Abstimmung mit anderen Fachressorts erfolgt.

5. Rückbindung an die UN-Behindertenrechtskonvention

Die UN-Behindertenrechtskonvention konkretisiert die allgemeinen Menschenrechte bezogen auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Mit dem Ansatz der Inklusion trägt sie auch zur Weiterentwicklung des Menschenrechtsdiskurses bei. Das Innovationspotenzial der Konvention kann durch einen konsequenten Bezug auf die einzelnen Artikel sowohl für die Bestimmung der Ziele als auch der Planungsstrukturen entfaltet werden. Im Kern geht es darum, eine an Gleichstellung und Inklusion ausgerichtete Orientierung durchgängig im kommunalen Handeln zu verankern.

6. Soziale Rechte und Unterstützungssysteme inklusionsorientiert weiterentwickeln

Die UN-Behindertenrechtskonvention stärkt in einem gleichstellungsorientierten Ansatz auch die sozialen Rechte von Menschen mit Behinderungen. Dazu gehört der Rechtsanspruch auf soziale Dienste, die die volle Einbeziehung und die uneingeschränkte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Daraus ergibt sich zum einen der Auftrag, erforderliche Hilfen zur Verfügung zu stellen, um Inklusion zu ermöglichen. Zum anderen müssen gemeinsame Anstrengungen unternommen werden, um bestehende Sondereinrichtungen planvoll und systematisch umzugestalten.

7. Partizipation

Ungeachtet der Federführung der Kommune im Planungsprozess muss die Beteiligung aller relevanten Akteure ermöglicht werden. An erster Stelle sind hier Menschen mit Behinderungen zu nennen, die als Interessenvertreter und als Expertinnen und Experten in eigener Sache einbezogen sind. Menschen mit Behinderungen benötigen dafür eine wirksame und eigenständige Interessenartikulation und -vertretung, für die von Kommunen unterschiedliche Formen gefunden werden können.

Für die Mitwirkung an der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens müssen neue Akteure gewonnen und geeignete Formen etabliert werden, die über die Beteiligung an Planungsgremien hinausgehen.

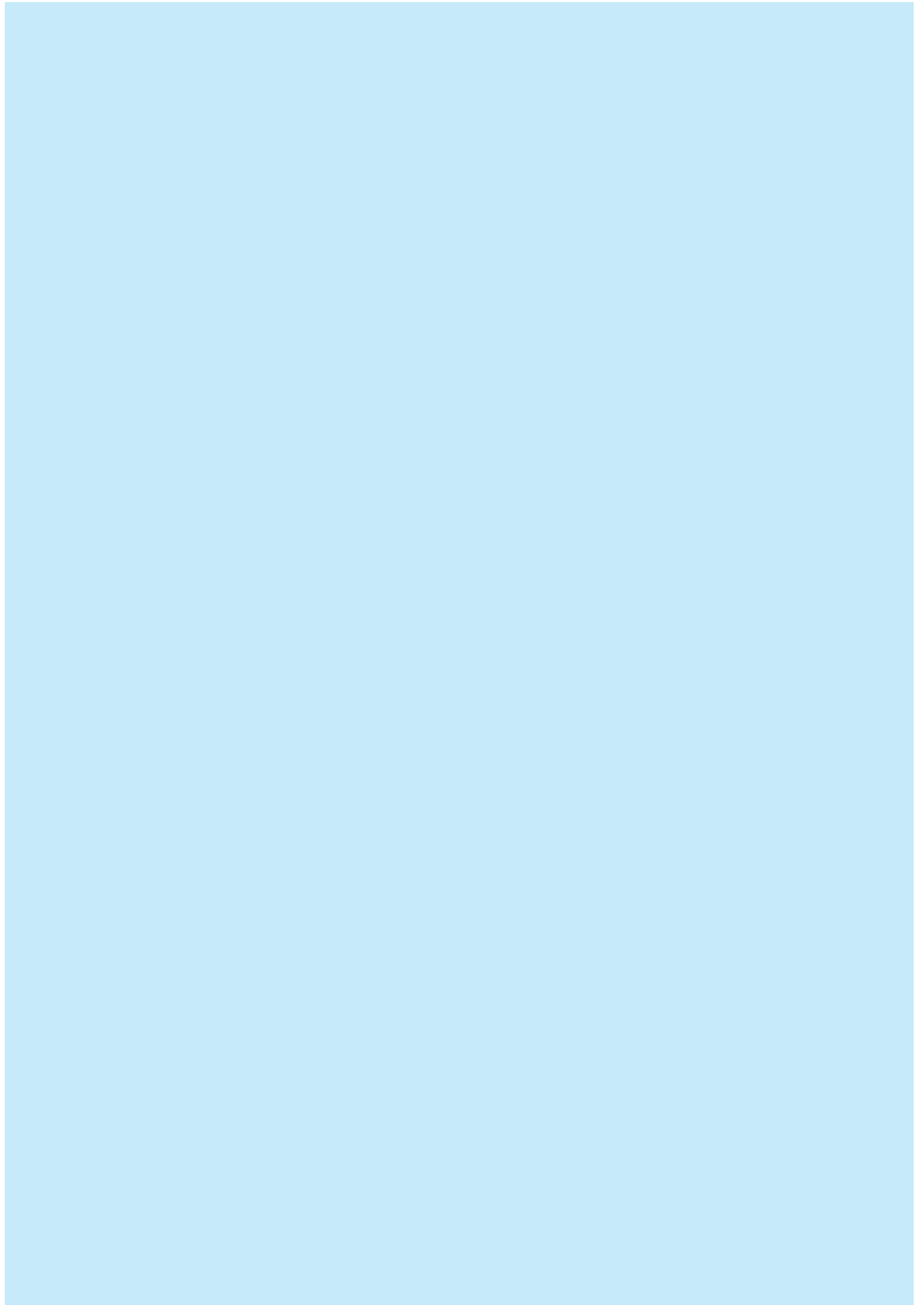
8. Kommunen als koordinierender Partner der örtlichen Rehabilitationsplanung

Die Kommunen sind im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben Träger der Sozial- und Jugendhilfe und haben hier einen eigenständigen Auftrag der Fachplanung. Im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge haben sie ein großes Interesse daran, dass die Leistungen anderer Sozialleistungsträger und die Angebote für Menschen mit Behinderungen aufeinander abgestimmt und in die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens integriert sind. Sie sollten daher in der auf das Rehabilitationsgeschehen bezogenen Fachplanung die Rolle des „koordinierenden Partners“ übernehmen.

Hierzu gehört die intensive Zusammenarbeit mit den Trägern von Diensten und Einrichtungen sowie mit den Landschaftsverbänden und anderen überörtlich agierenden Sozialleistungsträgern.

9. Vorbildfunktion der Kommune

Insbesondere in den Bereichen der Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung, der Barrierefreiheit und der inklusionsorientierten Gestaltung von Diensten für die Allgemeinheit kommt den Kommunen eine Vorbildfunktion zu. Sie können in ihren eigenen Dienststellen und Dienstleistungen sowie in von ihnen getragenen öffentlichen Einrichtungen die Prinzipien der Inklusion aufgreifen und in lernorientierten und partizipativen Prozessen umsetzen und so anderen Akteuren eine Orientierung bieten.



Vorwort der Autoren.

Gesellschaftliche und politische Veränderungen, die ihren Ausdruck in der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) finden, haben zu neuen fachlichen Anforderungen an eine kommunale Behindertenpolitik geführt. Inklusion als Leitbegriff der Konvention hat vielfältige Aktivitäten zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens auf die lokalpolitische Agenda gesetzt.

In ihrem im Juli 2012 veröffentlichten Aktionsplan „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“ hat die nordrhein-westfälische Landesregierung die Bedeutung der kommunalen Ebene sehr deutlich hervorgehoben. Im Aktionsplan wird dabei die übergreifende Leitvorstellung des ‚inklusive Gemeinwesens‘ herangezogen, die in einem kommunalbezogenen planerischen Ansatz verwirklicht werden soll (MAIS NRW 2012, 195 ff.).

Mit dieser Publikation liegt nun eine Arbeitshilfe vor, die die Kommunen in ihrem Planungs Handeln unterstützen soll. Sie wurde im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) vom Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen entwickelt. Der Erarbeitungsprozess wurde begleitet durch eine im MAIS angesiedelte Arbeitsgruppe, an der der Landesbehindertenbeirat, die Freie Wohl-

fahrtspflege, die kommunalen Spitzenverbände, die Landschaftsverbände sowie das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV), das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA) und der Beauftragte der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderungen (LBB) mitgewirkt haben. Die Arbeitshilfe wurde ferner im Inklusionsbeirat des Landes Nordrhein-Westfalen und im zugehörigen Fachbeirat ‚Barrierefreiheit, Zugänglichkeit, Wohnen‘ beraten. In diesem Kontext wurde der Entwurf der Arbeitshilfe im Rahmen eines Workshops am 18. Juni 2013 beraten. Dort wurden zudem zahlreiche weitere Expertinnen und Experten aus Selbsthilfe, Kommunalverwaltungen sowie aus Einrichtungen, Diensten und örtlichen Initiativen einbezogen. Zahlreiche Rückmeldungen, die während des Workshops und im Anschluss daran gegeben wurden, sind in den Prozess der Weiterentwicklung der Arbeitshilfe eingeflossen. Die vorliegende Arbeitshilfe ist somit Ergebnis eines konsequent beteiligungsorientierten Prozesses.

Die Arbeitshilfe will alle Interessierten in einer Kommune dabei unterstützen, in ihrem Gemeinwesen planerische Prozesse für ein inklusives Zusammenleben aller Bürgerinnen und Bürger zu initiieren und voranzubringen.

Dem Anliegen der Arbeitshilfe folgend, werden im ersten Teil (Kapitel 1–3) eine Einführung in den Begriff des inklusiven Gemeinwesens (Kapitel 1) gegeben sowie die planerischen Aufgaben hinsichtlich der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens und das der Arbeitshilfe zugrunde liegende Planungsverständnis dargelegt (Kapitel 2). Das zweite Kapitel mündet in Empfehlung zur Entwicklung eines kommunalen Planungsansatzes für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Zudem werden in Kapitel 3 die Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe in den Kontext der vorab beschriebenen Gestaltungsvorschläge von Planungsprozessen gesetzt.

Im zweiten Teil (ab Kapitel 4) beschreibt die Arbeitshilfe fünf Dimensionen, welche für eine inklusionsorientierte kommunale Behindertenpolitik und die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens relevant sind:

- Partizipation und Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen
- Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für die Idee der Inklusion
- Gestaltung einer barrierefreien Infrastruktur
- inklusive Gestaltung von Bildungseinrichtungen und anderer Einrichtungen für die Allgemeinheit (Vereine, Museen, Theater, Verwaltungen usw.)
- Planung und Entwicklung flexibler und inklusionsorientierter Unterstützungsdienste

Die Autoren hoffen, mit dieser Arbeitshilfe einen Beitrag zur Anwendung und Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu leisten und die kommunalen Akteure auf dem Weg zur Entwicklung inklusiver Gemeinwesen unterstützend zu begleiten. Dabei handelt es sich um einen Prozess und eine Struktur, die offen für Weiterentwicklungen, neue Ideen und weitere Praxiserfahrungen ist. In diesem Sinne fühlen Sie sich herzlich zu Rückmeldungen, Fragen, Ergänzungen und innovativen Vorschlägen an das Projektteam eingeladen.

Zu jeder Dimension erfolgt eine Einführung, in der die zentralen Begriffe erläutert, Anknüpfungspunkte für kommunales Handeln herausgestellt und die entsprechenden Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention dargestellt werden.

Im Anschluss daran werden Zielperspektiven formuliert, mit der sich die Verantwortlichen und Planungsgremien auseinandersetzen und zu einer Selbsteinschätzung gelangen können. Zu jeder Zielperspektive werden Handlungsempfehlungen gegeben, die an unterschiedliche Entwicklungen in den Kommunen anschlussfähig sind. Die Empfehlungen werden ergänzt durch Projektideen, die in der Praxis bereits zu konkreten Aktivitäten motiviert haben.

Inhaltsverzeichnis.

I. Vorstellung des Planungsansatzes	18
1 Einleitung	18
1.1 Inklusive Gemeinwesen	19
1.2 Die UN-Behindertenrechtskonvention als Grundlage der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens	23
2 Herausforderungen und Grundlagen der planerischen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene	27
2.1 Herausforderungen eines integrierten Planungsansatzes	27
2.2 Rechtliche Grundlagen und Planungsaufgaben	30
2.3 Kommunale Entwicklungspfade der Behindertenpolitik	33
2.4 Grundlegendes Planungsverständnis	37
2.4.1 Planung als politischen Prozess verstehen	38
2.4.2 Planung als Ermöglichen von Lernen und Kulturentwicklung verstehen	39
2.4.3 „Sinn machen“ – Planung als strategisches Handeln verstehen	39
2.4.4 Kommunale Federführung gestalten	41
2.5 Empfehlungen zur Entwicklung eines kommunalen Planungsansatzes für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	42
3 Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe und Gestaltung von Planungsprozessen	45
3.1 Allgemeine Hinweise zur Verwendung der Arbeitshilfe	45
3.2 Konkrete Gestaltung des Planungsprozesses	47
II. Dimensionen zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens	60
4 Partizipation und Beteiligungsstrukturen	62
4.1 Beteiligungsstrukturen in den Kommunen Nordrhein-Westfalens	64
4.2 Partizipation als „Querschnittsanliegen“ der UN-BRK	66
4.3 Ergebnisse aus dem Projekt ‚Inklusive Gemeinwesen Planen‘	67
4.4 Einschätzung der Ausgangssituation und Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten	68
4.5 Projektideen	83

5	Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung	85
5.1	Bewusstseinsbildung und Diversity in den Kommunen Nordrhein-Westfalens	88
5.2	Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung als Aufgabe der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	89
5.3	Ergebnisse aus dem Projekt ‚Inklusive Gemeinwesen Planen‘	92
5.4	Einschätzung der Ausgangssituation und Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten	93
5.5	Projektideen	107
6	Gestaltung einer barrierefreien Infrastruktur	110
6.1	Herstellung von Barrierefreiheit in den Kommunen Nordrhein-Westfalens	114
6.2	Barrierefreiheit im Rahmen der Behindertenrechtskonvention	116
6.3	Ergebnisse aus dem Projekt ‚Inklusive Gemeinwesen Planen‘	117
6.4	Einschätzung der Ausgangssituation und Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten	118
6.5	Projektideen	128
7	Inklusive Gestaltung von Bildungseinrichtungen und anderen Einrichtungen für die Allgemeinheit	132
7.1	Inklusive Gestaltung von Bildungseinrichtungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit als kommunale Planungsaufgabe in Nordrhein-Westfalen	134
7.2	Vorgaben für Zugänglichkeit und angemessene Vorkehrungen in Einrichtungen für die Allgemeinheit in der UN-BRK	137
7.3	Ergebnisse aus dem Projekt ‚Inklusive Gemeinwesen Planen‘	140
7.4	Einschätzung der Ausgangssituation und Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten	140
7.5	Projektideen	154
8	Planung und Entwicklung flexibler und inklusionsorientierter Unterstützungsdienste für Menschen mit Behinderungen	156
8.1	Kommunale Planung von Unterstützungsdiensten	158
8.2	Selbstbestimmung und gemeindeintegrierte Unterstützung als Anliegen der UN-Behindertenrechtskonvention	160
8.3	Ergebnisse aus dem Projekt ‚Inklusive Gemeinwesen Planen‘	161
8.4	Einschätzung der Ausgangssituation und Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten	162
8.5	Projektideen	177
9	Quellen- und Literaturverzeichnis	179
10	Abbildungsverzeichnis	185

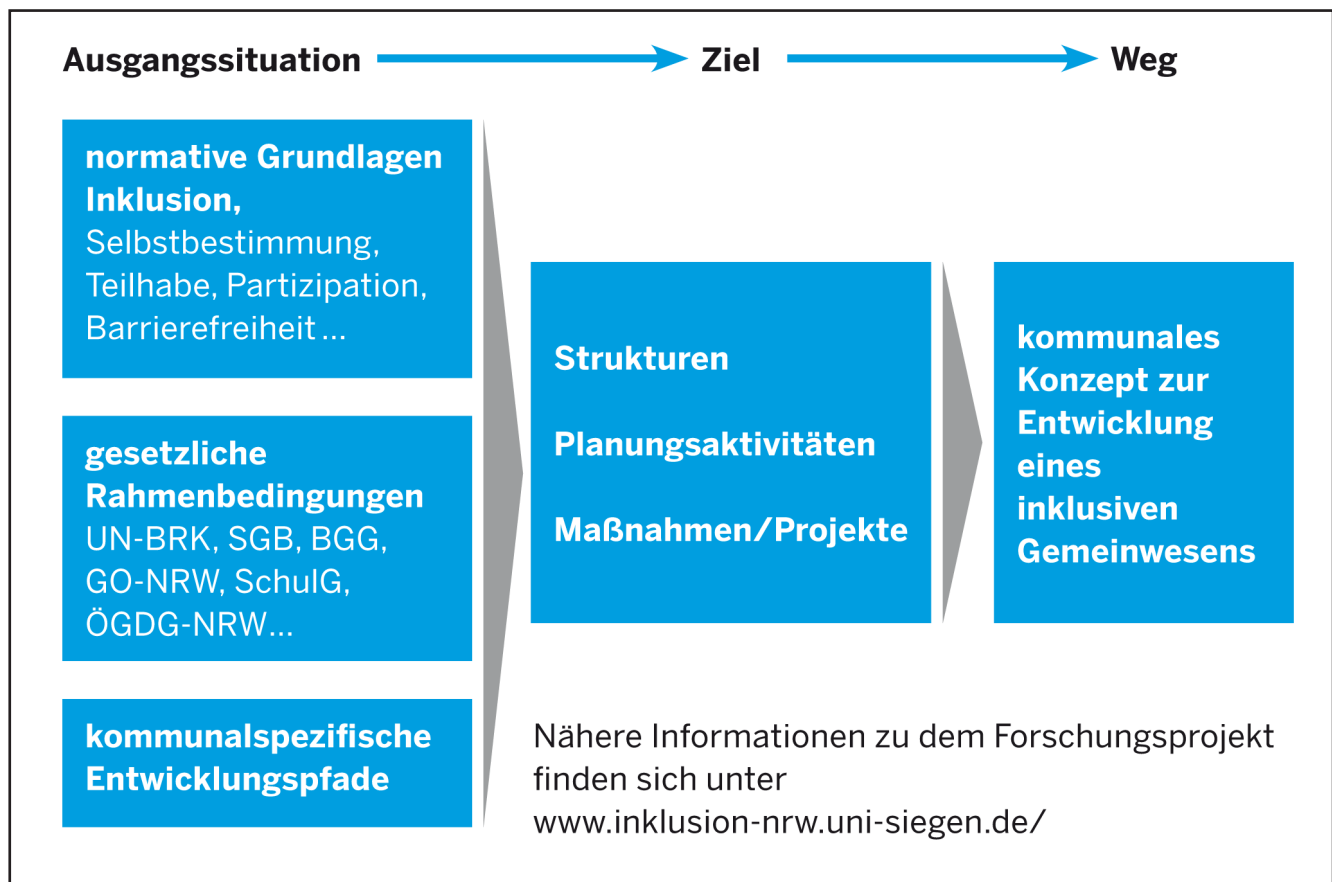
I. Vorstellung des Planungsansatzes.

1 Einleitung.

Die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens, in dem die Teilhabe aller Menschen an allen gesellschaftlichen Bereichen selbstverständlich ist, bietet für gesellschaftliche Akteure auf den unterschiedlichen politischen Ebenen eine Leitorientierung und ein gemeinsames Ziel. Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat in ihrem Aktionsplan ‚Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv‘ diese Leitvorstellung herangezogen, die auch auf kommunaler Ebene wirksam werden soll (vgl. MAIS NRW 2012, 195 ff.). Basierend auf den Ergebnissen eines vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts – ‚Inklusive Gemeinwesen Planen‘ –, will die vorliegende Arbeitshilfe „kommunale Wege“ aufzeigen, wie der Ansatz der UN-Behin-

dertenrechtskonvention (UN-BRK) in der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens planerisch aufgegriffen werden kann.

Die Ergebnisse des zugrunde liegenden Forschungsprojekts zeigen deutlich, dass das Thema Inklusion auf den kommunalpolitischen Agenden angekommen ist. Hinsichtlich der konkreten Bedeutung und der Verknüpfung mit Fragen der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention herrscht hingegen noch erhebliche Unsicherheit. Für den Weg zum inklusiven Gemeinwesen gibt es kein Patentrezept. Daher enthält diese Arbeitshilfe eine Zusammenstellung von Aufgaben, die für die kommunale Ebene relevant sind, um Inklusion zu verwirklichen. Die Arbeitshilfe beschreibt ein Planungsmodell und stellt Zielperspektiven mit darauf bezogenen Handlungsempfehlungen zur

Abbildung 1: Grundverständnis der Arbeitshilfe zur Planung inklusiver Gemeinwesen


Diskussion. Diese sind anschlussfähig an die spezifischen Entwicklungspfade einer jeden Kommune. Die Arbeitshilfe richtet sich an die Planungsverantwortlichen der Kommunen und alle Akteure, die auf der lokalen Ebene an der Entwicklung inklusiver Strukturen interessiert sind.

Die Grafik oben verdeutlicht die Grundannahmen der Arbeitshilfe zu Ausgangssituation, Weg und Ziel der Planung inklusiver Gemeinwesen.

Damit lässt sich die vorliegende Arbeitshilfe in eine Reihe von Handreichungen und beratenden Unterstützungsleistungen einordnen, mit denen das Land Nordrhein-Westfalen die Kommunen dabei unterstützt, die modernen Herausforderungen an kommunale Politik und Verwaltung in einem integrierten Planungs-

ansatz zu bewältigen (insbesondere MAIS NRW 2011). Dies basiert auf der Einsicht in die gestiegene Bedeutung einer strategischen Vorgehensweise, bei der es darum geht, „die Politik- und Handlungsfelder einer Kommune (...) planerisch zu integrieren und in der Umsetzung aufeinander zu beziehen. D.h. für Sozialpolitik, dass sie Teil einer integrierten Stadtentwicklungspolitik sein muss“ (a. a. O., 27).

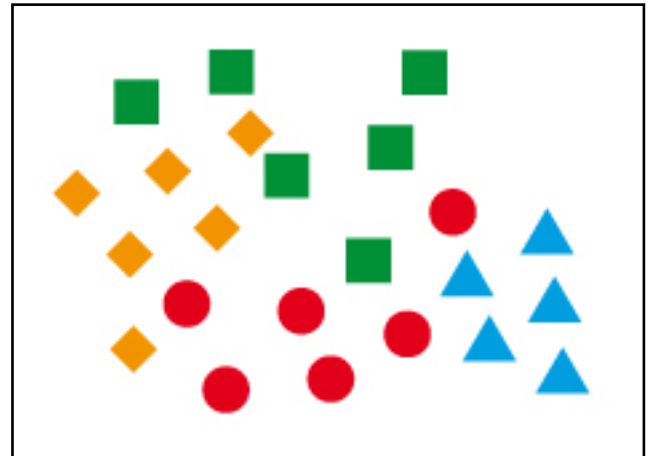
1.1 Inklusive Gemeinwesen

Die Zielperspektive des inklusiven Gemeinwesens erfordert einen politischen Handlungsansatz, mit dem inklusive Strukturen, Kulturen und Praktiken auf kommunaler Ebene entwickelt werden.

Mit einem kommunalen Gemeinwesen wird einerseits ein historisch wandelba-

res Territorium bezeichnet, durch dessen Grenzen die dort lebenden Personen Einwohnerin oder Einwohner werden. Genau so wichtig wie die physischen Grenzen und die formale Zugehörigkeit sind die sozialen Beziehungen, durch die dieser Raum gestaltet wird. Anders als bei einer Organisation sind diese Strukturen sehr komplex, da sich sehr unterschiedliche Dimensionen überlagern, die die sozialen Positionen und die Lebenslagen von Menschen bestimmen. Im alltäglichen Handeln entscheidet sich: Wer hat die besten Chancen auf eine gute Ausbildung und einen guten Arbeitsplatz? Wer findet eine gute Wohnung? Wer kann Einfluss nehmen auf die Gestaltung des Gemeinwesens? Wer findet Anerkennung, wer wird eher ausgegrenzt? Wer kann auch im hohen Alter seinen Alltag selbstbestimmt gestalten? Diese Fragen werden in einem gegebenen sozioökonomischen Rahmen thematisiert. Gleichwohl kann ihre Bearbeitung vor Ort je nach Wertsetzung eher solidarisch oder eher von partikularen Interessen dominiert sein. Die Antworten auf solche Fragen hängen zudem in hohem Maße von Faktoren ab, die eher auf nationaler Ebene oder sogar auf internationaler Ebene beeinflussbar erscheinen. Die meisten Antworten finden ihre tatsächliche Konkretisierung jedoch im lokalen Gemeinwesen. Hier wird die Frage der Wohnung, die Frage des Besuchs einer Schule, der Arbeitsplatz, die Möglichkeit, Unterstützung zu finden, und vieles mehr konkret. Das kommunale Gemeinwesen ist somit einerseits ein Spiegel der Gesellschaft und bietet andererseits spezifische Möglichkeiten der Gestaltung. Im Folgenden werden drei tendenzielle Richtungen dieser Gestaltungsmöglichkeiten skizziert.

Segregation

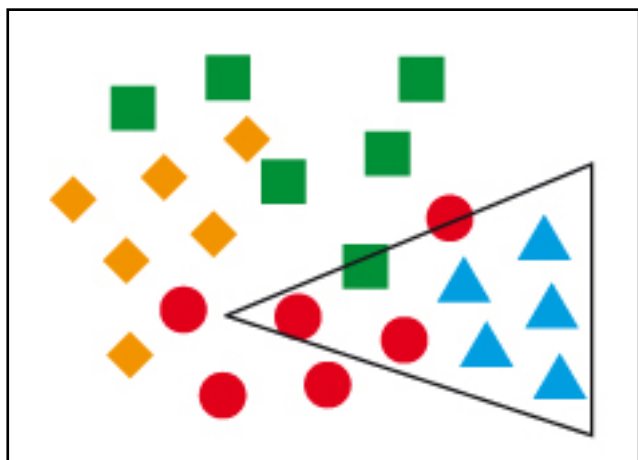


In größeren sozialen Gruppen kann die Tendenz beobachtet werden, dass sich Menschen mit ähnlichem sozialem Status, ähnlicher kultureller Tradition oder anderen Merkmalen zusammengehörig fühlen. Problematisch wird dies, wenn es dadurch zur Ausgrenzung oder Diskriminierung anderer Gruppen kommt. In der Grafik wirkt die Anordnung der unterschiedlichen Teile auf den ersten Blick zufällig. Schaut man genauer hin, so lassen sich doch Muster erkennen. Die gleichen Teile ordnen sich mit wenigen Ausnahmen zusammen. Diese hier sehr vereinfachte Tendenz der räumlichen Segregation lässt sich in Kommunen häufig beobachten, beispielsweise in der Verteilung der Bevölkerung auf Wohnquartiere, bei dem Besuch von Bildungseinrichtungen, in der Nutzung öffentlicher Einrichtungen und im Freizeitverhalten. Wie diese Segregationsprozesse genau ablaufen, ist häufig schwer zu beschreiben, da hier strukturelle Vorgaben und individuelle Verhaltensweisen unentwirrbar verwoben sind.

In der obigen Grafik nimmt die Gruppe der blauen Dreiecke eine Sonderstellung ein. Sie stehen weit abseits und sind nicht mit anderen Elementen verbunden. So lässt sich die Situation von Gruppen verdeutlichen, die in besonderer Weise von

Ausgrenzung bedroht sind. Sie haben nur geringe Chancen auf soziale Integration und soziale Anerkennung. Menschen mit Behinderungen tragen ein hohes Risiko, eine solche Gruppe zu bilden. Sie bzw. ihre Eltern haben nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, Bildungsangebote auszuwählen, auch die Möglichkeiten am Arbeitsmarkt sind stark begrenzt. Geeignete Wohnungen stehen häufig nicht zur Verfügung, und Hilfen im Alltag finden viele Menschen nur in stationären Einrichtungen. Die strukturelle Ausgrenzung kann dazu führen, dass die Ansprüche auf ein gleichberechtigtes Leben in der Gesellschaft von den Betroffenen überhaupt nicht mehr gestellt, sondern eine Integration in soziale Sonderwelten als selbstverständlich angesehen wird.

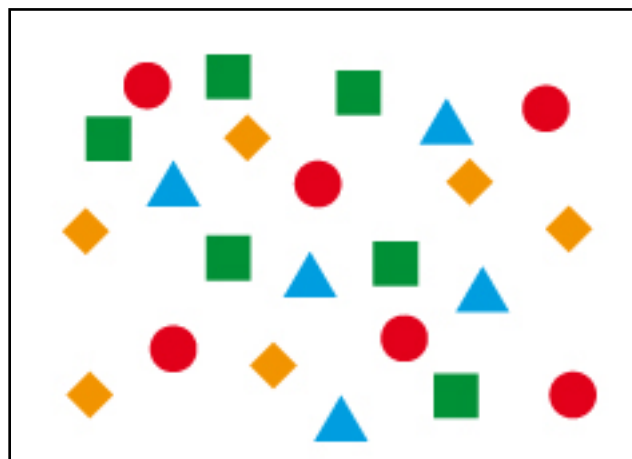
Integration



Eine Möglichkeit, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen und anderer ausgegrenzter Gruppen zu verändern, stellt der Ansatz der Integration dar. Durch gezielte Maßnahmen und eine individuelle Förderung soll die Lebenssituation verbessert werden. In Bezug auf den Schulbesuch von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf wird dies durch den Gemeinsamen Unterricht versucht, im Bereich der Arbeit durch eine individuelle Arbeitsassistenz, im Bereich der Hilfen im Alltag durch das betreute Wohnen.

Die Grafik verdeutlicht in stark vereinfachter Form das Problem, dass trotz aller Erfolge und Verbesserung für Einzelne bestehen bleibt. Die grundlegenden Strukturen bleiben unverändert. Die ausgegrenzte Gruppe rückt zwar näher an die anderen heran, bleibt aber nach wie vor deutlich für sich. Es gelingt trotz intensiver Bemühungen meist nur in Einzelfällen, zu einer erfolgreichen Integration zu kommen. Diese Erfahrungen haben viele Menschen mit Behinderungen und deren Angehörige gemacht. Die Perspektive der Integration ist die/der Einzelne und ihre/ seine individuelle Förderung. Es wurden viele Maßnahmen im Sozialbereich ergriffen, das Leistungsrecht ist erheblich ausgebaut und weiterentwickelt worden. In der Gestaltung der konkreten Lebensbedingungen im kommunalen Gemeinwesen wurde die Entwicklung nur teilweise mitvollzogen. Themen wie Barrierefreiheit, Selbstvertretung und Planung finden nur zögerlich und häufig unsystematisch Eingang in die lokalpolitische Agenda.

Inklusion



An den Problemen der Segregation, aber auch den negativen Erfahrungen mit Integration setzt die UN-Behindertenrechtskonvention mit ihrer Forderung nach Entwicklung inklusiver Strukturen an. Behinderung wird hier nicht als individu-

elles Problem verstanden, sondern als Wechselwirkung einer Person mit einer Beeinträchtigung mit einstellungs- sowie umweltbedingten Barrieren, die sie an der vollen und wirksamen Teilhabe hindern.

In der Grafik wird dies dadurch verdeutlicht, dass sich die Teile vermischen, aber in ihrer Verschiedenheit zugleich erkennbar bleiben. Eine einheitliche Struktur und auch klare Abgrenzungen sind nicht mehr zu erkennen. Die Verschiedenheit führt nicht länger zu Benachteiligung und Ausgrenzung.

Am gesellschaftlichen Umgang mit Behinderung wird in der UN-Behindertenrechtskonvention verdeutlicht, was es bedeutet, inklusive Strukturen zu entwickeln. Vieles lässt sich unmittelbar auf andere Formen von Ausgrenzungen übertragen, die sich mit den Kategorien Alter, Ethnizität, Geschlecht, sexuelle Orientierung oder Religion verbinden. Dennoch soll der Bezug auf Behinderung auch in dieser Arbeitshilfe in den Vordergrund gestellt werden. Auch wenn die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens in einer erweiterten Perspektive angegangen werden kann und soll, ist der Bezug auf konkrete Erfahrungen sozialer Ausgrenzung bestimmter Gruppen notwendig, um inklusive Prozesse gezielt zu initiieren. Die vorliegende Arbeitshilfe orientiert sich an der Leitidee eines inklusiven Gemeinwesens, hat jedoch auch Prozesse zu gestalten, die auf die Überwindung bestehender Ausgrenzung reagiert. Hierzu können übergreifende Strategien entwickelt werden, die jedoch hinsichtlich ihrer Relevanz für bestimmte Gruppen konkretisiert werden müssen.

Bezogen auf das kommunale Gemeinwesen lässt sich der Ansatz der Inklusion zusammenfassend wie folgt darstellen:

Die Idee des inklusiven Gemeinwesens zielt auf die Änderungen möglicher sozialer Beziehungen ab. So sollen Menschen mit Behinderungen die gleichen Chancen wie alle anderen haben, ihren Alltag in der Kommune zu gestalten. Beeinträchtigungen werden als selbstverständlicher Bestandteil des Lebens angesehen. Menschen mit Behinderungen werden als Mitglieder des Gemeinwesens und als Teil menschlicher Vielfalt geachtet werden.

Ein inklusives Gemeinwesen entwickelt sich nicht von selbst, es steht ganz im Gegenteil in einer dauernden Spannung zu Tendenzen der Ausgrenzung, die unsere Gesellschaft in allen Lebensbereichen durchzieht. Das inklusive Gemeinwesen beschreibt einen politischen Handlungsauftrag, mit dem Kommunen in partizipativen Prozessen die Bedingungen dafür schaffen, dass die Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen und anderer sozialer Gruppen überwunden wird.

In dieser Arbeitshilfe steht das inklusive Gemeinwesen für einen planerischen Ansatz, mit dem Bedingungen im örtlichen Gemeinwesen geschaffen werden, die es (behinderten) Menschen ermöglichen, ihr Leben selbstbestimmt in den üblichen gesellschaftlichen Institutionen des Lebenslaufs zu gestalten.

1.2 Die UN-Behindertenrechtskonvention als Grundlage der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens

Mit der UN-Behindertenrechtskonvention erhält der schon länger im Gang befindliche Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik und -hilfe eine übergreifende normative Orientierung, eine gesetzliche Grundlage und einen wichtigen Handlungsimpuls.

Die UN-Behindertenrechtskonvention formuliert keine neuen Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen, sondern bezieht die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 formulierten Rechte auf die Situation von Menschen mit Behinderungen weltweit. Dies kommt in der Formulierung der Grundsätze der Konvention in Artikel 3 zum Ausdruck. Genannt werden:

1. die Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde, seiner individuellen Autonomie, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie seiner Unabhängigkeit;
2. die Nichtdiskriminierung;
3. die volle und wirksame Teilhabe (participation) an der Gesellschaft und Einbeziehung (inclusion) in die Gesellschaft;
4. die Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit;
5. die Chancengleichheit;

6. die Zugänglichkeit;
7. die Gleichberechtigung von Mann und Frau;
8. die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität.

Die Grundsätze 1, 2, 4 5 und 7 beziehen sich unmittelbar auf Menschenrechte, die durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 formuliert wurden. Die Grundsätze werden teilweise in Bezug auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen konkretisiert. So wird betont, dass die Menschenwürde die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie Unabhängigkeit einschließt. Der Grundsatz der Gleichheit wird erweitert durch die damit notwendig zusammenhängende Achtung vor der Unterschiedlichkeit. Der achte Grundsatz nimmt die Konkretisierung der Menschenrechte in Konventionen zum Schutz der Rechte von Gruppen auf, die hinsichtlich der Menschenrechte besonders gefährdet sind (vulnerable groups), in diesem Fall die Kinderrechtskonvention. Als neue Kategorien werden mit dieser Konvention die Inklusion (dritter Grundsatz) und die Zugänglichkeit (sechster Grundsatz) in die Grundsätze zum Schutz der Menschenrechte eingeführt. Alle Grundsätze finden sich in unterschiedlicher Weise in den weiteren Artikeln der Konvention wieder. Nach Einschätzung von Heiner Bielefeldt stellt der Begriff der Inklusion dabei den Kernbegriff der Behindertenrechtskonvention dar. Mit der Forderung der Inklusion wird der Anspruch erhoben, die Gesellschaft und ihre Subsysteme so zu gestalten, „dass Menschen mit Behinderung von vornherein darin

selbstverständlich zugehörig sind“ (Bielefeldt 2009, 11). Damit verbindet sich im Menschenrechtsdiskurs weiter gehend der Versuch, das kritische Potenzial der Menschenrechte über Abwehrrechte hinsichtlich der Einschränkung individueller Freiheit durch staatliches Handeln hinaus als Schutz gegen Ausgrenzung zu entfalten. Ziel ist, „die durch menschenrechtliche Individualrechte zu ermöglichende freie Gemeinschaftsbildung in der doppelten Frontstellung gegen autoritäre, bevormundende Kollektivismen einerseits und gegen unfreiwillige soziale Ausgrenzungen andererseits“ (a. a. O., 12) herauszustellen.

Die in der Konvention notwendigerweise abstrakten, universell gültigen Menschenrechte sperren sich von ihrer Anlage her gegen eine gleichsam mechanistische Umsetzung. Aus vielerlei Gründen ist es notwendig, ein hinreichend komplexes Implementationsverständnis zu entwickeln, das die spezifischen sozioökonomischen Bedingungen und die durch Traditionen und Gesetze institutionalisierten Rahmenbedingungen ernst nimmt. Angemessen erscheint es, die Implementation der UN-Behindertenrechtskonvention durch handelnde Akteure als Anwendung zu begreifen. Ausgangsbedingungen auf europäischer, nationaler, regionaler und örtlicher Ebene bestimmen beispielsweise die Zuständigkeitsbereiche und die Handlungsmöglichkeiten kommunalpolitischen Handelns. Überregionale und

lokale Entwicklungspfade beeinflussen zugleich die mögliche weitere Entwicklung. So können das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung und das Subsidiaritätsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland als Rahmenbedingungen der Entwicklung von inklusiven Strukturen verstanden werden. Beide Prinzipien beeinflussen die Möglichkeiten und Grenzen einer kommunalen Behindertenpolitik. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Interessen und der ungleichen Verteilung von Einflussmöglichkeiten ist zudem zu erwarten, dass Veränderungen umstritten sind und die ergriffenen Maßnahmen und Aktivitäten daher zwangsläufig den Charakter von Kompromissen besitzen, die zum Teil auch im Konflikt zu finden sind.

Der Leitbegriff des inklusiven Gemeinwesens kann nicht unmittelbar aus der UN-Behindertenrechtskonvention übernommen werden. Mit diesem Begriff lassen sich vielmehr die normativen Herausforderungen der Konvention in eine behindertenpolitische Handlungsstruktur auf kommunaler Ebene umsetzen, die für unterschiedliche Akteure anschlussfähig ist. In dem der Arbeitshilfe zugrunde liegenden Forschungsprojekt wurden fünf Dimensionen identifiziert, welche für eine inklusionsorientierte kommunale Behindertenpolitik und die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens von übergeordneter Bedeutung sind. Dem Ansatz der Arbeitshilfe folgend (vgl. Abbildung 1), ermöglichen diese den Bezug auf normative und gesetzliche Grundlagen. Gleichzeitig können bei der Bearbeitung der Dimensionen die jeweiligen kommunalspezifischen Entwicklungspfade berücksichtigt werden:

- Partizipation und Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen
- Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für die Idee der Inklusion
- Gestaltung einer barrierefreien Infrastruktur
- inklusive Gestaltung von Bildungseinrichtungen und anderer Einrichtungen für die Allgemeinheit (Vereine, Museen, Theater, Verwaltungen usw.)
- Planung und Entwicklung flexibler und inklusionsorientierter Unterstützungsdienste

Wichtig ist, festzuhalten, dass die UN-Behindertenrechtskonvention als völkerrechtlich verbindlicher Vertrag und als bundesdeutsches Gesetz für alle politischen Ebenen verbindlich ist. Wenngleich die Bundesregierung die Konvention ratifiziert und in Deutschland in Kraft gesetzt hat, gilt sie nach Artikel 4 Abs. 5 „ohne Einschränkung oder Ausnahme“ auch für die anderen Ebenen des politischen Systems. Obwohl die Kommunen beispielsweise in Fragen der Gesetzgebung, in grundlegenden Fragen der sozialen Sicherung oder des Bildungssystems auf die Umsetzung der Bestimmung der Konvention auf den Bund und das Land angewiesen sind, ergibt sich aus der Konvention ein eigenständiger Gestaltungsauftrag. Dieser steht im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeitshilfe, wobei die Verflechtung der politischen Ebene und auch Fragen der Einbindung von anderen gesellschaftlichen Akteuren nicht ausgeblendet werden dürfen.

Im Menschenrechtsdiskurs wird auf die unauflösliche Zusammengehörigkeit von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten sowie den Freiheitsrechten und den politischen Rechten verwiesen. Der Zusammenhang zwischen Rechten und den erforderlichen Vorkehrungen zu ihrer Verwirklichung wurde in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention ausdrücklich und durchgängig hergestellt. So wird durchgängig das Recht betont, gleichberechtigt mit anderen teilhaben zu können, und es werden zu allen Lebensbereichen Kriterien für geeignete Maßnahmen formuliert, die die Realisierung dieses Rechts erst ermöglichen. Im ‚Schattenbericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention‘ wird darauf hingewiesen, dass hier erheblicher Handlungsbedarf besteht. Dort heißt es: „Im deutschen Recht sind ‚angemessene Vorkehrungen‘ nur vereinzelt vorgesehen, ohne jedoch als solche bezeichnet zu werden (z. B. in § 81 SGB IX) – zum Teil sind sie unzureichend oder ohne gesicherte Finanzierung. Eine prinzipielle rechtliche Verankerung gibt es nicht. Das deutsche Recht sieht bislang keine Folgen dafür vor, wenn ‚angemessene Vorkehrungen‘ versagt werden“ (BRK-Allianz 2013, 7 f.).

Für die vorliegende Arbeitshilfe bedeutet das auch, dass die durch Leistungsgesetze geregelten sozialen Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen nicht hoch genug geschätzt werden können. Die Entwicklung inklusiver Strukturen ersetzt keinesfalls die im Einzelfall notwendige Unterstützung. Beispielhaft kann dies an Artikel 19 verdeutlicht werden, in dem es um die unabhängige Lebensführung geht. Die Möglichkeit einer unabhängigen Lebensführung beinhaltet für Menschen mit Behinderungen nach diesem Artikel, gleichberechtigt zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem man zusammenleben möchte. Damit die Möglichkeit einer solchen unabhängigen Lebensführung besteht, muss zugleich gewährleistet werden, dass entsprechende Unterstützungsdienste zur Verfügung stehen und dass Dienste und Einrichtungen für die Allgemeinheit zur gleichberechtigten Nutzung zur Verfügung stehen.

Es ist eine neue Erfahrung in der Bundesrepublik, dass eine Konvention zum Schutz von Menschenrechten eine so breite Aufmerksamkeit auf den unterschiedlichen politischen Ebenen und in der Öffentlichkeit erfährt. Dies kann als neuer Impuls für die Menschenrechtsdiskussion und eine dadurch begründete Behindertenpolitik verstanden werden. Die Idee der Inklusion, die die Konvention leitet, verbreitet sich auf verschiedenen Wegen. Sie wurde zunächst in Fachdiskussionen, beispielsweise im Bildungs- und Gleichstellungs-Diskurs aufgegriffen und wird immer breiter rezipiert. Dabei wird die Grundidee der Inklusion mit sehr unterschiedlichen Verständnisweisen gefüllt. Neue Handlungsanforderungen werden über unterschiedliche Kanäle kommuniziert und dabei von den relevanten Akteuren eines sozialen Systems

durch eigene Deutungen und darauf bezogene Handlungen übernommen. Dies ist einerseits notwendig, um Anschlussfähigkeit herzustellen, andererseits besteht die Gefahr, dass der kritische Impuls der Konvention verloren geht. Daher sind partizipative Verfahren notwendig, um den kritischen Impuls der UN-BRK aufrechtzuerhalten.

Ob und wann in einer Kommune die Entscheidung getroffen wird, die Idee der Inklusion oder neue inklusive Praktiken in ihre Strukturen zu übernehmen, ist von einer Reihe von Bedingungen abhängig. Dazu gehört u. a. die Bewertung, wie aufwendig und konflikthaft dieser Veränderungsprozess gestaltet werden soll und wie sich die Entwicklung von inklusiven Strukturen zu anderen Aufgaben verhält, die in der Kommune bearbeitet werden. Die erfolgreiche Arbeit mit der Konvention hängt sehr stark von Interessengruppen ab, die eine Bereitschaft für strukturelle Veränderungen zeigen und sich dafür einsetzen. Die Arbeitshilfe will die beteiligten Akteure ermutigen, sich auf einen solchen Prozess der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens einzulassen. Die Orientierung an der UN-Behindertenrechtskonvention bietet dabei ein Dach für die Aktivitäten verschiedener Akteure bei der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens.

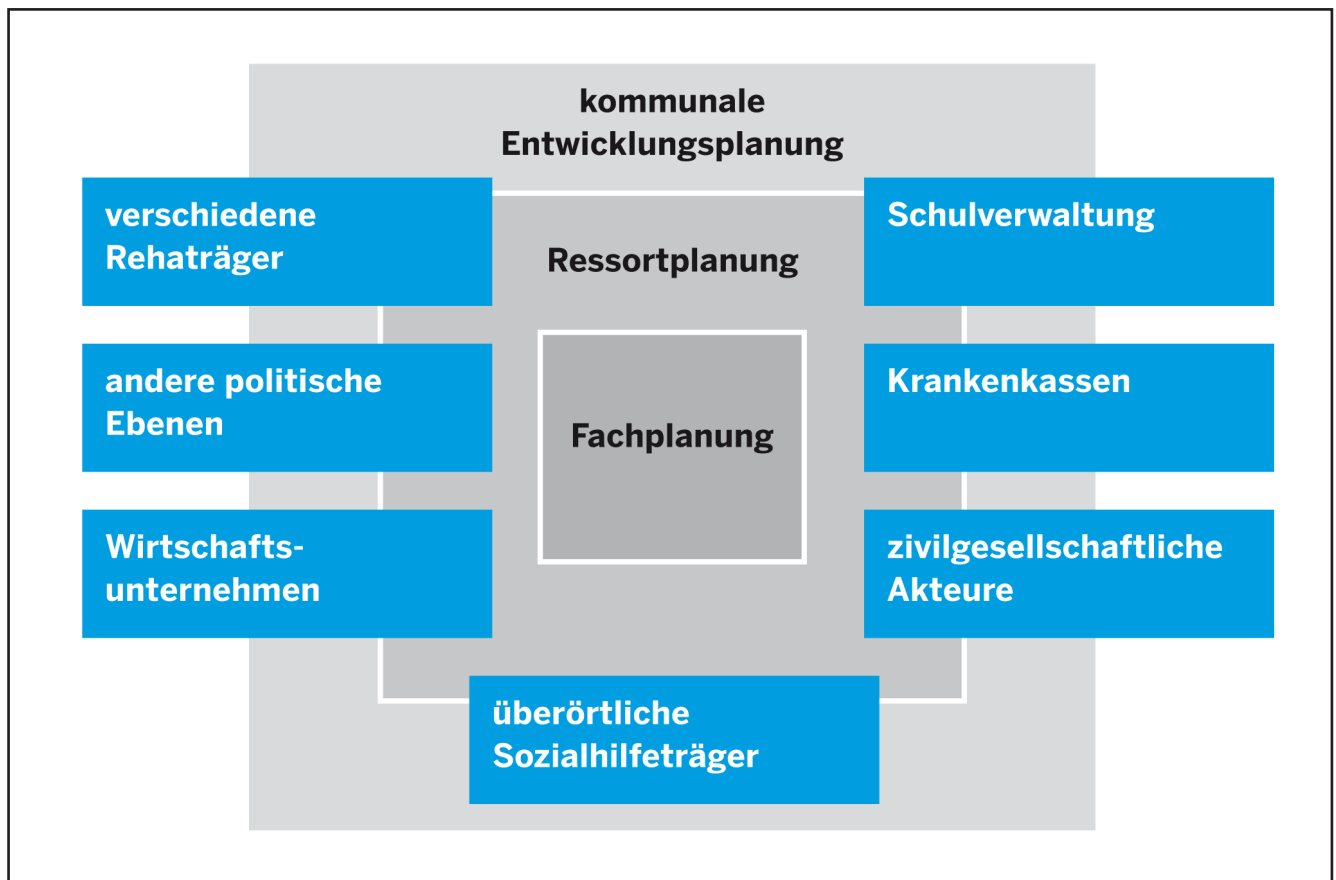
2 Herausforderungen und Grundlagen der planerischen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene.

2.1 Herausforderungen eines integrierten Planungsansatzes

Für kommunales Handeln lässt sich aus dem zentralen Inklusionsprinzip der UN-Behindertenrechtskonvention die übergreifende Leitvorstellung des inklusiven Gemeinwesens entwickeln, die es auf kommunaler Ebene in einem planerischen Querschnittsansatz zu operationalisieren gilt. Die Planung eines inklusiven Gemeinwesens findet auf mehreren Ebenen statt: auf der Ebene der allgemeinen kommunalen Entwicklungsplanung, auf der Ebene der Ressortplanung und auf der Ebene der Fachplanung. Zusätzlich ist sie in einen institutionellen Kontext eingebettet, der auch vom Handeln verschiedener Akteure außerhalb der kommunalen Verwaltungsebenen geprägt ist.

Den umfassendsten Zugang bildet die allgemeine kommunale Entwicklungsplanung, die sich auf die politische Gebietskörperschaft insgesamt bezieht. Ohne einem rationalistischen Planungsmodell zu folgen, kann hier von kommunaler Leitplanung gesprochen werden, die die richtungsweisende Funktion eines Masterplans einnimmt (vgl. Fürst 2008). Zu den Herausforderungen einer planerischen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention gehört es, die Leitidee der Inklusion im Masterplan der Kommunalentwicklung zu verankern. Dies kann durch einen Beschluss des Kommunalparlaments geschehen, der die Verwaltung mit einem Umsetzungsauftrag versieht. Dieser Umsetzungsauftrag kann in einem Aktionsplan münden (vgl. Palleit 2010).

Abbildung 2: Planungsebenen für ein inklusives Gemeinwesen im institutionellen Kontext



Erfreulicherweise zeigen die Ergebnisse der dieser Arbeitshilfe zugrunde liegenden Untersuchung, dass nahezu alle Kreise bzw. kreisfreien Städte und viele kreisangehörige Städte und Gemeinden bereits Beschlüsse gefasst haben, die sich auf die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beziehen. Dies verweist auf eine intensive Auseinandersetzung mit der UN-Behindertenrechtskonvention auf kommunaler Ebene. Insbesondere auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, aber auch in vielen kreisangehörigen Kommunen ist es somit gelungen, das Thema Inklusion auf die lokalpolitische Agenda zu setzen. Da die meisten Kreise in ihren Beschlüssen zum Ausdruck bringen, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in die Ent-

wicklung inklusiver Infrastrukturen einbezogen werden sollen, ist eine intensivere Auseinandersetzung mit der UN-Behindertenrechtskonvention in der nächsten Zeit auch hier zu erwarten.

Die allgemeine kommunale Entwicklungsplanung gliedert sich in Fachplanungen, die den einzelnen Verwaltungsressorts zugeordnet sind (vgl. hierzu auch MAIS NRW 2011). Dazu gehören etwa die Bau- und Verkehrsplanung, die Schulentwicklungsplanung oder die Sozialplanung, die wiederum verschiedene Fachplanungsaufgaben umfassen. Zur Sozialplanung gehören die Fachplanungen der Kinder- und Jugendhilfe, der Kindertagesstätten, der Alten- und Pflegeplanung, der gemeindepsychiatrischen Versorgung

oder auch die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Die planerische Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention verlangt, dass auch innerhalb der Ressorts Inklusion als Planungsidee operationalisiert und in den einzelnen Planungsbereichen eigenständig bearbeitet wird. Mit dem Ansatz der Inklusion ist es zugleich möglich, die Zusammenarbeit der Fachplanungen einer Kommune zu stärken.

Die Fachplanungen richten sich zunehmend sozialräumlich aus. Die sozialräumliche Orientierung wird als Handlungsansatz verwendet, um Bewohner/-innen bei der Bewältigung sozialer Probleme zu unterstützen und angebotszentrierte Hilfen zu überwinden. Es geht auch darum, die Entwicklung von benachteiligten Stadt- und Ortsteilen oder Quartieren in besonderer Weise zu fördern, damit sich diese sozial und demografisch stabilisieren und wieder Anschluss finden an die Entwicklung der Gesamtkommune. Die Herausforderung besteht darin, die Leitvorstellung des inklusiven Gemeinwesens für fachplanungs- und ressortübergreifende Projektplanungen in Sozialräumen anzuwenden. Oft wird die Federführung für die Koordination der planerischen Aktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Sozialressort einer Kommune angesiedelt, entweder als Stabsstelle bei der Ressortleitung oder eingegliedert in eine Fachabteilung. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass das Leistungsgeschehen für die Kommune eine wichtige Rolle spielt. Die Verortung der Koordination der hier in Rede stehenden Planungsaktivitäten im Sozialressort ist keineswegs zwingend. Das Gleichstellungsargument und der Querschnittsansatz der inklusiven Perspektive bieten auch gute Gründe für eine übergeordnete

te Verortung, etwa direkt bei der politischen Spitze der Verwaltungsführung.

Partizipation ist – wie später genauer ausgeführt wird – nicht nur eine inhaltliche Dimension der Planung für ein inklusives Gemeinwesen, sondern auch Merkmal der Planungsprozesse selbst. Das muss auch daran erkennbar sein, wie Planung durchgeführt wird, wie informiert, verhandelt und vor allem beteiligt und aktiviert wird. Die Federführung für den Planungsprozess obliegt aber den kommunalen Planerinnen und Planern, da sie das übergreifende öffentliche Interesse vertreten. Zudem ermöglicht eine kommunale Federführung, die Ergebnisse von Planungsprozessen in einem Parlamentsbeschluss zu legitimieren und die für die Umsetzung erforderlichen Ressourcen zu erschließen.

2.2 Rechtliche Grundlagen und Planungsaufgaben

Kommunales Handeln bedarf rechtlicher Grundlagen. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben im Rahmen ihrer Selbstverwaltung das Recht und die Pflicht, Planungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu initiieren und zum regulären Bestandteil ihres hoheitlichen Handelns zu machen. Dies ergibt sich aus den Festlegungen zur Selbstverwaltung der Städte, Landkreise und Gemeinden in Artikel 28 Abs. 2 GG und den entsprechenden Bestimmungen in den Verfassungen der Länder. In der nordrhein-westfälischen Landesverfassung heißt es konkret: „Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe“ (Artikel 78 Abs. 1 Landesverfassung NRW). Durch die Gemeindeordnungen werden den kommunalen Gebietskörperschaften konkrete Aufgaben der Daseinsvorsorge übertragen. In Nordrhein-Westfalen legt die Gemeindeordnung in § 8 fest, dass die Gemeinden innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen haben (vgl. § 8 Abs. 1 GO NRW).

Im Bereich der Rehabilitation und in anderen Bereichen kommen andere staatliche oder öffentliche Stellen dazu, die mit ihren Leistungen ebenfalls in den Kommunen tätig sind, aber überregionale Aufgaben haben. Diese Stellen (Krankenkassen, Pflegekassen, Agentur für Arbeit, Unfall- und Rentenversicherung, überörtliche Sozialhilfeträger) hat der Gesetzgeber im Sozialgesetzbuch dazu angehalten, an Planungs- und Kooperationsaufgaben auf der örtlichen Ebene mitzuwirken. Die Sozialgesetzbücher regeln für einzelne soziale Leistungsbereiche, dass die zuständigen Leistungsträger die regionalen oder örtlichen Bedarfe und Angebote erheben und ihre Inanspruchnahme feststellen (§ 4 Abs. 3 SGB IX) oder dass für diese Aufgaben landesrechtliche Regelungen getroffen werden (§ 9 SGB XI). Ganz ausdrücklich sind die Kreise und kreisfreien Städte im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu Planungsaufgaben verpflichtet (§ 80 SGB VIII). Das Landespflegegesetz verpflichtet in § 6 PFG NW die Kommunen ebenfalls ganz explizit zu kommunaler Pflegeplanung. Die kommunale Pflegeplanung soll der örtlichen Angebotsentwicklung dienen, beteiligungsorientiert stattfinden und in kommunalen Pflegeplänen münden, die gemeinsam mit kreisangehörigen Gemeinden und der Pflegekonferenz erstellt werden (vgl. § 6 Abs. 2 PFG NW). Auch das Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst Nordrhein-Westfalen (ÖGDG NRW) beinhaltet einen Planungsauftrag für die kommunalen Gebietskörperschaften insofern, als den örtlichen Gesundheitsbehörden präzise beschriebene Aufgaben der Koordination der Gesundheitsberichterstattung zugewiesen werden (vgl. §§ 6, 8 und 21 ÖGDG NRW).

Für den Rehabilitationsbereich ist ebenfalls festgelegt, wie geplant werden soll. Die Angebots- und Bedarfsplanungen sollen kooperativ erfolgen, d.h., die Leistungserbringer, insbesondere die gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen, sollen an den Planungsprozessen beteiligt werden (§17 Abs. 3 SGB I; §95 Abs. 1 Satz 2 SGB X; §80 Abs. 3 SGB VIII). Die Rehabilitationsträger haben die erforderliche Kooperation auch untereinander zu gewährleisten und sie sollen ihre Infrastrukturverantwortung koordiniert wahrnehmen. Gemeinsam sollen sie darauf hinwirken, dass die fachlich und regional erforderlichen Rehabilitationsdienste und -einrichtungen in ausreichender Zahl und Qualität zur Verfügung stehen. Der Zugang zu den Sozialleistungen und die Leistungserbringung sollen barrierefrei sein. Auf der Grundlage gemeinsamer Empfehlungen sollen vergleichende Qualitätsanalysen für ein effektives Qualitätsmanagement der Leistungserbringer durchgeführt werden (§17 Abs. 1 SGB I; §19 Abs. 1 SGB IX; §20 Abs. 1 SGB IX; §95 Abs. 1 Satz 2 SGB X; auch §4 SGB XII). Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. hat 2010 Vorschläge gemacht, wie ein solches kooperatives Qualitätsmanagement aussehen könnte (Deutscher Verein 2010). Diese bleiben jedoch zwangsläufig vage. Denn so wichtig die Aufgaben der regionalen Koordination von Bedarfs- und Angebotsplanung insbesondere im Rehabilitationsgesetzbuch (SGB IX) auch dargestellt werden, so sehr fehlt doch eine eindeutige Benennung der Verantwortlichkeiten. Dies führt zu einem „Vollzugsdefizit“, das es erschwert, die Vorgaben für ein inklusionsorientiertes Hilfesystem umzusetzen, die sich beispielsweise aus Artikel 9 und Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention ergeben. Dort sind

Anforderungen an Formen, Verfügbarkeit und konzeptioneller Ausgestaltung von Einrichtungen und Diensten formuliert, die in städtischen und ländlichen Räumen vorhanden und nutzbar sein sollen. Positive Erfahrungen mit der Zusammenarbeit auf örtlicher Ebene werden am ehesten im Bereich der Eingliederungshilfe gemacht. Die Landschaftsverbände arbeiten auf der Grundlage der Landesausführungsbestimmungen zum SGB XII zunehmend mit den Mitgliedskommunen zusammen.

Für kommunales Handeln zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention sind des Weiteren Planungsverpflichtungen bedeutsam, die sich aus dem Bau- und Ordnungsrecht sowie aus bundes- und landesgesetzlichen Gleichstellungsgesetzen ergeben. Hier sind Kreise, kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden gleichermaßen angesprochen. Nach dem Baugesetzbuch sind in den Bauleitplänen die Wohnbedürfnisse sowie die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere der Familien und der jungen, alten und behinderten Menschen, zu berücksichtigen. Die Bauleitpläne sollen sich daran orientieren, dass sozial stabile Bewohnerstrukturen erhalten oder geschaffen werden (§1 Abs. 6 BauGB). Auch für die Inanspruchnahme von Mitteln aus Förderprogrammen des Bundes sind zum Teil spezifische Planungen aufzustellen. Wenn Kommunen Förderungen für Maßnahmen der Sozialen Stadt beantragen, müssen sie zuvor Entwicklungskonzepte erarbeiten (§171e Abs. 4 BauGB). In §55 der Landesbauordnung NRW wird die Barrierefreiheit öffentlich zugänglicher baulicher Anlagen gefordert. Diese müssen „in den dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden Teilen von Menschen mit Behinderungen,

alten Menschen und Personen mit Kleinkindern barrierefrei erreicht und ohne fremde Hilfe zweckentsprechend genutzt werden können“ (§ 55 Abs. 1 BauO NRW). Dies gilt insbesondere für „1. Einrichtungen der Kultur und des Bildungswesens, 2. Sport- und Freizeitstätten, 3. Einrichtungen des Gesundheitswesens, 4. Büro-, Verwaltungs- und Gerichtsgebäude, 5. Verkaufs- und Gaststätten, 6. Stellplätze, Garagen und Toilettenanlagen“ (§ 55 Abs. 2 BauO NRW).

Das Behindertengleichstellungsgesetz in Nordrhein-Westfalen (BGG NRW)¹ bindet die Kommunen in die Verpflichtung ein, den öffentlichen Raum barrierefrei zu gestalten. Barrierefreiheit steht dabei nach § 4 BGG NRW für die Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der gestalteten Lebensbereiche für alle Menschen. Der Zugang und die Nutzung müssen für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe möglich sein. Hierbei ist die Nutzung persönlicher Hilfsmittel zulässig. Das BGG NRW sieht in § 5 vor, dass anerkannte Verbände behinderter Menschen mit kommunalen Gebietskörperschaften, deren Verbänden oder Unternehmen Zielvereinbarungen zur Herstellung von Barrierefreiheit treffen. Die anerkannten Verbände können von den kommunalen Gebietskörperschaften die Aufnahme von Verhandlungen über Zielvereinbarungen verlangen (vgl. § 5 BGG NRW). Aus der hier zugrunde liegenden Untersuchung wird deutlich, dass das Instrument der Zielvereinbarung noch wenig eingesetzt wird und auch wenig bekannt ist.

Jenseits dieser definierten gesetzlichen Verpflichtungen hat die kommunale Ebene aber auch einen politischen Gestaltungsauftrag, wenn es darum geht, die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen. Die kommunale Ebene trägt für den sozialen Nahraum der Bürgerinnen und Bürger eine unmittelbare Verantwortung und kann durch ihre Nähe gestalterischen Einfluss nehmen. Sowohl im Koalitionsvertrag der Landesregierung (vgl. 113 ff.) sowie im Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (vgl. 191 ff.) wird dabei die übergreifende Leitvorstellung des inklusiven Gemeinwesens formuliert, die in einem kommunalbezogenen planerischen Ansatz verwirklicht werden soll. Zu beachten ist dabei, dass die kommunalen Gebietskörperschaften aus kreisangehörigen Städten und Gemeinden, Kreisen und kreisfreien Städten bestehen. Nicht selten entwickeln die Gebietskörperschaften in einem Kreis eigene Planungsaktivitäten, die auf bestimmten Entwicklungspfaden oder Personenkonstellationen beruhen. Kommunale Planung bedeutet somit auch, die Planungsaktivitäten der verschiedenen kommunalen Ebenen und Akteure in einen stimmigen Gesamtprozess zu integrieren.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Entwicklung einer kommunalen Planungsperspektive zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der jeweiligen Gebietskörperschaft nicht nur aus gesetzlichen Verpflichtungen ergibt, sondern im unmittelbaren Interesse der Kommunen selbst begründet ist.

¹ Ebenso wie bei anderen Gesetzen und Verordnungen wird eine Änderung aufgrund der Normenprüfung im Aktionsplan der Landesregierung (MAIS NRW 2012) zurzeit beraten.

2.3 Kommunale Entwicklungspfade der Behindertenpolitik

Planerische Aktivitäten für ein inklusives Gemeinwesen müssen an den Bedingungen der Sozial- und Behindertenpolitik anknüpfen, die in einer bestimmten Kommune gegeben sind. Diese sind Ergebnisse bestimmter Ereignisse, Entscheidungen und historisch geschaffener Fakten. Für wirksames planerisches Handeln ist es daher notwendig, die Entwicklungspfade in einer Kommune zu kennen und zu verstehen (vgl. Werle 2007).

Kommunale Entwicklungspfade sind in nationale Kontexte eingebettet. Die Entwicklung des Sozialstaates in Deutschland ist sehr stark durch die Einführung und Entwicklung der Sozialversicherungssysteme bismarckscher Prägung und damit durch eine Entkommunalisierung der Sozial- und Behindertenpolitik gekennzeichnet. Zentrale Lebensrisiken werden durch bundesweit einheitliche Sozialversicherungen abgedeckt. Hierzu gehören die Absicherung des Krankheitsrisikos, des Unfallrisikos, des Risikos der Einkommenslosigkeit im Alter, des Risikos der Pflegebedürftigkeit und die Absicherung des Risikos der Erwerbsunfähigkeit durch eine Behinderung. Auf dieser Grundlage hat sich die Behindertenpolitik auf nationaler Ebene mit dem Fokus auf die medizinische und berufliche Rehabilitation und der Regelung der Erwerbsunfähigkeit entwickelt.

Auf lokaler Ebene hat sich im Sinne kommunaler Sozialpolitik die Unterstützung in individuellen Notlagen in den Bereichen der Sozialhilfe und der Jugendhilfe herausgebildet. Darüber hinaus stehen die Kommunen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge vor der Aufgabe, eine bedarfsgerechte Infrastruktur an sozialen Angeboten zu entwickeln. Leitend dafür sind offene Leistungskataloge in den entsprechenden Sozialgesetzen, Förderprogrammen wie beispielsweise zur Einrichtung von Kontakt- und Informationsstellen für Selbsthilfegruppen, aber auch lokale Fachdiskussionen und Auseinandersetzungen, die beispielsweise zur Einrichtung von Beratungsstellen und anderen Angeboten auf der Grundlage sogenannter freiwilliger Leistungen führen.

Seit der Einführung des Bundessozialhilfegesetzes 1961 (heute SGB XII) prägen auch im Bereich der staatlichen Leistungen bei individuellen Notlagen bundeseinheitliche Regelungen und Rechtsansprüche das Feld. Die Leistungen werden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ausgestaltet. In diesem Kontext nimmt die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach § 53 SGB XII eine Sonderstellung ein, da sie zwar im SGB XII geregelt ist, aber in wesentlichen Teilen von den überörtlichen Sozialhilfeträgern verwaltet und ausgestaltet wird. Durch die traditionelle Dominanz der stationären Versorgung von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Eingliederungshilfe und der strukturbildenden Zuständigkeitsregelungen sind – historisch betrachtet – Menschen mit Behinderungen vielfach aus dem Blickfeld einer kommunalen Sozialpolitik geraten. Da sich die Eingliederungshilfe als zentrale Leistungsgrundlage der Behindertenhilfe auch auf Hilfen für Kinder mit

Behinderungen erstreckt, waren auch hier stationäre Einrichtungen prägend, die mit kommunalen Einrichtungen und kommunalpolitischen Themen oft nur schwach vernetzt waren.

Die Behindertenpolitik ist in der Folge der stärker gemeindebezogenen Ansätze in der Gemeindepsychiatrie und Behindertenhilfe, aber auch mit den Themen der Gleichstellung und Barrierefreiheit in neuer Weise auf die kommunalpolitische Agenda zurückgekehrt. Die Umsetzung von Barrierefreiheit, die im Bundesgleichstellungsgesetz und in den entsprechenden Landesgleichstellungsgesetzen ihren Niederschlag gefunden hat, muss zu einem großen Teil in konkreten lokal verorteten Organisationen erfolgen, auch wenn die Zuständigkeit dafür beispielsweise bei der Landesverwaltung, bei der Deutschen Bahn oder anderen Akteuren liegt. Die Durchsetzung von Barrierefreiheit hat daher zu einer neuen Politisierung von Behinderung geführt, die aber mit den sozialpolitischen Handlungsfeldern der Behindertenpolitik nur schwach verknüpft ist.

Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass auch die Behindertenpolitik auf kommunaler Ebene im Unterschied zu anderen Politikfeldern über lange Zeit vergleichsweise schwach entwickelt war. Sie hat faktisch sehr unterschiedliche Ausprägungen angenommen. Der kommunalen Behindertenpolitik fehlte meist eine übergreifende Zielperspektive, und diese machte sich eher an Einzelfragen und zielgruppenspezifischen Maßnahmen fest.

Im vorliegenden Zusammenhang sollen ohne Anspruch auf Vollständigkeit relevante Faktoren aufgelistet werden, die zur Erklärung des sehr unterschiedlichen Umgangs mit den aktuellen Anforderungen für eine inklusive Infrastruktur von Bedeutung sind.

Selbsthilfe und Selbstorganisation

Selbsthilfe von Menschen mit Behinderungen hat eine Tradition, die bis weit in das 19. Jahrhundert reicht. Das Aufgreifen von Impulsen aus den unterschiedlichen Wellen der Selbsthilfebewegung ist allerdings stark von Personen und örtlichen Konstellationen abhängig. Selbsthilfeinitiativen verbinden mit ihrer Arbeit in unterschiedlicher Weise den Anspruch, nach außen zu wirken und sich in politische Prozesse einzumischen. In vielen Kommunen machen Selbsthilfegruppen und Selbsthilfezusammenschlüsse auf die Lebenssituation von Menschen aufmerksam, fordern Anerkennung und Unterstützung ein und sind ein wichtiger Motor für die lokale Behindertenpolitik. Oftmals hat dies zur Gründung von Behindertenbeiräten und anderen Formen der kollektiven Interessenvertretung geführt. In anderen Kommunen gibt es eine solche Entwicklung hingegen nicht. Wenngleich die Selbsthilfe ein wichtiges Potenzial für die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens bietet, sperrt sie sich mit ihren informellen Strukturen häufig gegen eine Instrumentalisierung. Um ihr Potenzial entfalten zu können, muss die Selbsthilfe mit ihren Anliegen auf eine sensibilisierte Öffentlichkeit und partizipationsfreundliche Strukturen im Gemeinwesen stoßen. Dies ist in Kommunen in unterschiedlichem Maße bisher der Fall gewesen.

Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen

Die früheren Groß- und Komplexeinrichtungen für Menschen mit Behinderungen sowie die ehemaligen Landeskrankenhäuser waren und sind als zentrale Einrichtungen im Land unterschiedlich verteilt. In einigen Regionen gibt es ein hohes Maß an Identifikation mit den Einrichtungen und eine hohe Sensibilität für deren Entwicklung. In anderen Regionen sind die Kenntnisse von den Einrichtungen und das Interesse an ihrer Entwicklung gering, da diese im kommunalen Geschehen nicht präsent sind. So wurde auch der Prozess der Enthospitalisierung der Landeskrankenhäuser kommunal sehr unterschiedlich aufgegriffen und gestaltet. Der Aufbau gemeindepsychiatrischer Strukturen seit Ende der 70er-Jahre prägte ganz wesentlich die lokale Behindertenpolitik. Allerdings wurde die Aufgabenstellung häufig im Gesundheitsbereich verortet und nur bedingt auf verschiedene Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen bezogen.

Infolge der Enthospitalisierung und der Verbreitung des teilstationären Ansatzes in der Behindertenhilfe sind sehr unterschiedliche Trägerkonstellationen entstanden. Zumeist entwickelten sich unterschiedliche Trägerstrukturen im Feld der Gemeindepsychiatrie und der Behindertenhilfe. In einigen Kommunen entstand eine Trägervielfalt, in anderen Kommunen dominiert ein einzelner Träger, in wieder anderen ist ein Träger einer Großeinrichtung mit Anstaltstradition beheimatet. Teilweise entwickeln die Träger ein hohes Maß an Identifikation mit der Kommune, in anderen Feldern orientieren sie sich eher an einer überregionalen verbandlichen Politik. In unterschiedlicher Weise und mit sehr unterschiedlicher Zielsetzung wurden Beziehungen zur Kommunalpolitik aufgebaut.

Mit der Zusammenführung der Zuständigkeit für die Hilfen zum selbstständigen Wohnen bei den Landschaftsverbänden hat das Land die örtlichen und überörtlichen Träger dazu verpflichtet, ihre Steuerungs- und Planungsgremien gemeinsam weiterzuentwickeln. Die Zusammenfassung der Zuständigkeit ermöglicht es, die Gegenüberstellung von ambulanten Diensten und stationären Einrichtungen zugunsten der Orientierung an einem individuellen Hilfearrangement zu überwinden. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass personenzentrierte Hilfen – in diesem Fall Leistungen der Eingliederungshilfe – ihre Wirkungen nur dann entfalten können, wenn sie in einem förderlichen Umfeld stattfinden. Dies ist in Kommunen in unterschiedlichem Maße bisher der Fall gewesen.

Das zersplitterte System der Rehabilitation

Die kommunale Behindertenpolitik hat häufig auf strukturelle Probleme und Versäumnisse der überörtlichen Träger der Rehabilitation reagiert. Das Rehabilitationssystem gilt aufgrund der Vielzahl von Rehabilitationsträgern mit sehr unterschiedlichen Logiken als unübersichtlich. Es ist an der Erfüllung von individuellen Rechtsansprüchen orientiert und hat Schwierigkeiten, die Entwicklung einer Infrastruktur an Diensten und Einrichtungen zu steuern. Ohne eindeutigen gesetzlichen Auftrag wurden daher in einigen Kommunen Planungsprozesse im Bereich der Behindertenhilfe initiiert, die für die lokal agierenden Akteure zwar nur eine geringe Verbindlichkeit, aber ein hohes Maß an Orientierung bieten konnten. Seit Mitte der 1970er-Jahre soll der Zugang zu Leistungen der Rehabilitation durch eine leistungsträgerübergreifende Beratung erleichtert werden. Dieses Anliegen wurde mit der Verankerung der trägerübergreifenden Servicestellen im SGB IX aufgegriffen, allerdings bis heute nur unzureichend umgesetzt. Vor diesem Hintergrund haben viele Kommunen haupt- oder ehrenamtliche Behindertenbeauftragte eingesetzt, die neben anderen Aufgaben die Beratung der Bürger/-innen übernehmen sollen. Die konkrete Form in einer Kommune hängt auch von den unterschiedlichen örtlichen Traditionen ab.

Der Impuls der Gesetzgebung zur Gleichstellung

Die Zuständigkeit für Leistungen der Eingliederungshilfe und die Entwicklung von Einrichtungen auf kommunaler Ebene haben eine Verortung der Behindertenpolitik im Feld der Sozialpolitik begünstigt. Mit der Verankerung des Verbots der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Grundgesetz und der Gesetzgebung zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auf der Ebene des Bundes und der Länder ist ein Prozess der Veränderung zu beobachten. Der internationalen und europäischen Diskussion folgend, wird eine Behinderung nicht als individuelles Problem verstanden, sondern als eine Beeinträchtigung der Teilhabe und insofern als Benachteiligung. Auf kommunaler Ebene hat dies zu einem deutlichen Anstieg von Selbstvertretungsgruppen und der Einsetzung von Behindertenbeauftragten geführt. Insbesondere ausgehend von dem 2004 in Kraft getretenen Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen, erfährt das Thema der Entwicklung von Barrierefreiheit eine erhöhte Aufmerksamkeit. Es wird zumeist als Querschnittsaufgabe mit neuen Akteuren bearbeitet und wird sehr unterschiedlich mit der Entwicklung von Unterstützungsangeboten verknüpft.

Integration im Bildungsbereich

Die Integrations- und Inklusions-Diskussion im Bildungsbereich ist geprägt von positiven Erfahrungen der Überwindung von Sondereinrichtungen im Bereich der vorschulischen Erziehung und Bildung, die in allen Kommunen stattgefunden hat. Demgegenüber stellen sich die Übergänge von Menschen mit Behinderungen in Schule, Ausbildung und Beruf als deutlich schwieriger dar. Neben den gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben (wie der Schulentwicklungsplanung) haben die Kommunen in unterschiedlicher Weise eine Planungsverantwortlichkeit übernommen, in dem sie die Aktivitäten der eigenständig handelnden Akteure auf kommunaler Ebene koordinieren. Dadurch werden zum einen Erfahrungen in der ressort- und trägerübergreifenden Planung gemacht und zum anderen können in solchen Planungsprozessen insbesondere auch die Lebensverläufe von Menschen mit Behinderungen in den Blick genommen werden.

Viele Kommunen haben zumeist auf Initiative von Selbstvertretungsgruppen und/oder Behindertenbeauftragten sich selbst zu einer kommunalen Behindertenpolitik verpflichtet. Zu nennen ist beispielhaft die Erklärung von Barcelona ‚Die Stadt und die Behinderten‘, die im Rahmen eines europäischen Kongresses 1995 verabschiedet wurde. Hier wurden Leitlinien für eine kommunale Behindertenpolitik formuliert, die auf Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe zielen. Auf der offiziellen Website zum Kreis der Unterzeichner werden neun kreisfreie und sechs kreisangehörige Städte aus Nordrhein-Westfalen gelistet.

Die genannten Punkte, die beispielsweise durch Besonderheiten der Verwaltungsstruktur und Aufgabenwahrnehmung der Kommunen noch ergänzt werden können, bedingen einen für eine bestimmte Kommune spezifischen Entwicklungspfad der Behindertenpolitik.

2.4 Grundlegendes Planungsverständnis

Bisher wurde auf die Planungsstrukturen, die Rechtsgrundlagen und auf die Bedeutung der kommunalen Entwicklungspfade für örtliche Planungsprozesse für ein inklusives Gemeinwesen eingegangen. Im Folgenden soll ausgeführt werden, welches Verständnis von Planung den vorliegenden Herausforderungen am ehesten gerecht wird. Dabei wird schwerpunktmäßig von Menschen mit Behinderungen ausgegangen bzw. von der Frage, wie Lebensbedingungen in einer Kommune so gestaltet werden können, dass sie es Menschen mit Behinderungen ermöglichen, ohne Diskriminierungen zu leben und ihre Biografie entlang der „normalen“ Institutionen des Lebenslaufs zu entwickeln. Die Tatsache, dass hier der Fokus auf Menschen mit Behinderungen gelegt wird, ist der Bezugnahme auf die UN-Behindertenrechtskonvention geschuldet. Die Ausführungen können aber als exemplarisch für andere Bereiche angesehen werden.

2.4.1 Planung als politischen Prozess verstehen

Planungen, die der Zielsetzung eines inklusiven Gemeinwesens folgen, beziehen sich auf verschiedene Dimensionen, wie die Schaffung einer barrierefreien öffentlichen Infrastruktur, auf Partizipation, auf Bewusstseinsbildung, auf die inklusive Gestaltung von Einrichtungen für die Allgemeinheit oder auf die Entwicklung eines inklusionsorientierten Dienstleistungsangebots für behinderte Menschen. Da kommunale Planung auf Veränderung zielt, empfiehlt es sich, sie als politischen Prozess zu verstehen. Planung soll „unter Bedingungen nicht vorauszusetzenden Konsenses“ (Fürst 2008, 48 ff.) in der Kommune kollektives Handeln koordinieren.

Wenn Veränderungen etwa in den Angebotsstrukturen der örtlichen Behindertenhilfe geplant werden, dann kann es Gründe dafür geben, dass bestimmte Akteure versuchen, ebendiese Veränderungen zu vermeiden, administrative Routinen zu verteidigen, Besitzstände zu wahren oder die Praxis zu lassen, wie sie ist. Mit institutionellen Veränderungen sind „Übergangskosten“ materieller und auch nicht materieller Art verbunden. Befürchtungen von Machtverlust, erhöhte Unsicherheit, erhöhter Arbeitsaufwand, Wegfall bestehender bzw. Aufbau von neuen Routinen usw. können dazu führen, dass die Erhaltung des Status quo zumindest zeitweise und unter spezifischen Bedingungen zu einem rationalen Ziel werden kann, selbst wenn bessere Alternativen bekannt sind (Schädler 2010). Oft muss im Konflikt geklärt werden, welche Anliegen sozusagen gemeinsame sind, d.h. im öffentlichen Interesse liegen. Solche konfliktbesetzten Klärungen und

Entscheidungen können auch zu „Verlierern“ und „Gewinnern“ führen. Planungsakteure müssen mit Widerständen rechnen. Es ist wenig zielführend, zu glauben, in einem Planungsprozess könnten Ziele und Umsetzungsschritte quasi per Dekret umgesetzt werden. Hierfür sind die politischen Machtverhältnisse im kommunalen Raum zu komplex und die Interessenlagen keineswegs einheitlich. Daraus aber den Schluss zu ziehen, dass die Akteure in einem kommunalen Gemeinwesen nur Träger von Partikularinteressen sind, die sie maximal durchsetzen wollen, wäre verkürzend. Planungsansätze für ein inklusives Gemeinwesen haben eine besondere Chance. Dadurch, dass die örtlichen Akteure Raum und Zeit teilen, haben sie auch eine gemeinsame Interessenbasis, sie sind communities of interests. Die gemeinsamen Interessen beziehen sich nicht nur auf Umweltbedingungen wie saubere Luft und Trinkwasserqualität, sondern auch auf die Qualität und Zugänglichkeit der öffentlichen Infrastruktur im weitesten Sinne.

Aus der Veränderungsforschung (Kristof 2010) ist bekannt, dass bestimmte Akteurskonstellationen in einem Feld die Durchsetzung von Innovationen (in diesem Falle der UN-Behindertenrechtskonvention) begünstigen. Vorteilhaft für Veränderungsprozesse sind demnach Konstellationen auf der Seite der „Veränderungspromotoren“, die Macht, Sachwissen und Kommunikationskompetenz (Public Relations) umfassen (Kristof 2010, 521 ff.). Es empfiehlt sich also, dass sich Planungsakteure bemühen, entsprechende „fachpolitische Modernisierungskoalitionen“ zu bilden (Kuhlmann u. a. 2011, 6), die die Durchsetzung von inklusiven Ideen unterstützen.

Ansätze zur Umsetzung der Idee des inklusiven Gemeinwesens sollten sich nicht damit begnügen, die Interessen einer einzelnen Gruppe durchzusetzen. Vielmehr geht es darum, über ein geeignetes strategisches Vorgehen die handelnden Akteure dafür zu mobilisieren, z. B. die Durchsetzung der Teilhaberechte behinderter Menschen im Gemeinwesen zu unterstützen, weil dies im öffentlichen Interesse ist.

2.4.2 Planung als Ermöglichen von Lernen und Kulturentwicklung verstehen

Bei aller Verschiedenheit der dort lebenden Menschen hat jede Kommune doch ihre spezifische örtliche Prägung und Kultur, basierend auf ihrer Geschichte, ihren Traditionen und Ritualen. Auch der alltägliche Umgang mit Behinderung und die Ausprägung des Hilfesystems sind in diese örtliche Geschichte eingebettet. Dies hat zu bestimmten örtlichen Wissensbeständen und Routinen geführt, die die örtliche Praxis des Umgangs mit Teilhaberechten von Menschen mit Behinderungen leiten. Planungsprozesse für ein inklusives Gemeinwesen, die auf Veränderungen abzielen, können auch als Lernprozesse verstanden werden. Vor diesem Hintergrund wird es zur Aufgabe, Lernprozesse zu ermöglichen, mit denen in der Bevölkerung neue Regeln für ein inklusives Zusammenleben entwickelt und institutionalisiert werden können. Dazu kann es notwendig sein, „neues Wissen“ in den kommunalen Raum zu holen und die örtliche Wissensbasis über Inklusion, Partizipation oder auch über neue Unterstützungsformen für Menschen mit Behinderungen zu erweitern und neue Formen des Umgangs zu verankern. Dabei wird die Entwicklung inklusionsori-

entierter Hilfen für Menschen mit Behinderungen im Vordergrund stehen. Solche Lernprozesse werden aber auch Einfluss auf das örtliche Gemeinwesen haben und gleichsam kulturbildend wirken.

2.4.3 „Sinn machen“ – Planung als strategisches Handeln verstehen

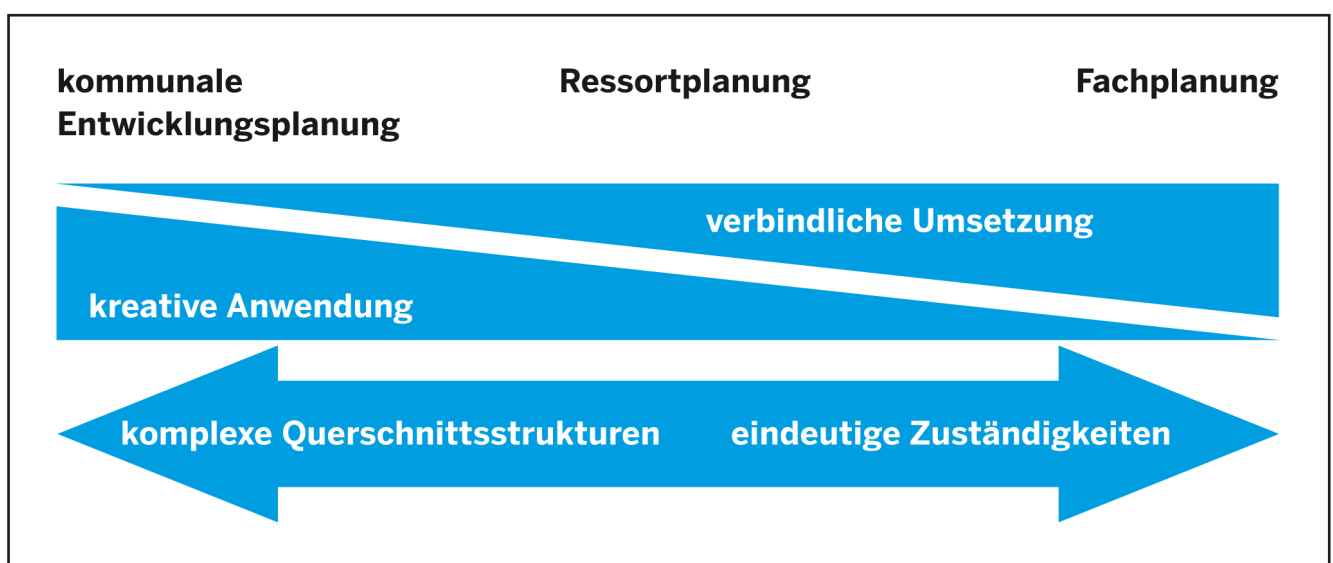
Wie dargestellt, verbinden sich mit der UN-Behindertenrechtskonvention umfangreiche Veränderungsanforderungen, die für die Akteure vor Ort mit Unsicherheiten, Lernprozessen sowie materiellen und immateriellen Übergangskosten verbunden sind. Der für diese Veränderungen zu leistende Aufwand muss aus Sicht der jeweiligen Akteure Sinn machen. Diesen Sinn herzustellen und breit zu kommunizieren ist Aufgabe von Planung als strategischem Handeln. Planung soll auch die Argumente und Perspektiven aufzeigen, denen sich die Akteure aus Überzeugung anschließen können.

Dies bedeutet, Strategien zu entwickeln, die es ermöglichen, das Denken über ein Thema in eine bestimmte Richtung hin zu organisieren (Healey 2006, 244). Für die Strategieentwicklung wird im vorliegenden Rahmen vorgeschlagen, die Leitformel des inklusiven Gemeinwesens zu einem kommunalen Handlungskonzept auszuarbeiten. Strategien haben die wichtige Funktion, dass sie für die Akteure in einem Feld Komplexität reduzieren und so Entscheidungen erleichtern. Die Übernahme von strategischen Leitlinien ermöglicht es, sich in der laufenden Arbeit auf die Bearbeitung von Routinen und die Lösung von konkreten Alltagsproblemen zu konzentrieren. Ist die Richtung akzeptiert, können die Entscheidungsträger darin normative Bezugspunkte für

alltägliche Entscheidungen finden. Von den Akteuren, auf die sich die strategischen Zielsetzungen beziehen, wird nicht erwartet, dass sie einen „Plan“ verbindlich umsetzen, sondern, dass sie die Leitideen in der Praxis kreativ anwenden (ebd.). Dieses Strategieverständnis bedeutet nicht, die Verwirklichung der planerischen Absicht, d.h. die politischen Vorgaben und Zielformulierungen, aufzugeben, sondern die relative Autonomie der Akteure als produktives Moment im Veränderungsprozess zu akzeptieren. In dem Maße, in dem die Leitidee des inklusiven Gemeinwesens als Innovation verstanden und zur Anwendung gebracht wird, ist es geradezu notwendig, die Vorgaben an örtliche Bedingungen anzupassen, d.h., die Akteure vor Ort müssen sie nochmals „erfinden“ (vgl. Rogers 2003). Auf diese Weise ergibt sich die Möglichkeit, dass Einzelentscheidungen allmählich zu einem neuen, konsistenten Entwicklungsmuster in der örtlichen Inklusionspolitik führen, das zunehmend prägend wird (vgl. Mintzberg 2008).

Das Planungsverständnis einer „kreativen Anwendung“ der UN-Behindertenrechtskonvention bedeutet, Handlungsentscheidungen unter der Leitidee der Inklusion abzuwägen und zu treffen. Dies gilt vor allem auf der Ebene der allgemeinen kommunalen Entwicklungsplanung, aber auch bei ressortbezogenen Querschnittsplanungen. Auf der Ebene der Fachplanungen müssen Vorgaben oft jedoch präzise formuliert werden, hier wird in erheblichem Maße eine „verbindliche Umsetzung“ von präzisen Vorgaben einzufordern sein. Nachfolgende Abbildung will dies verdeutlichen.

Abbildung 3: „Kreative Anwendung“ und „verbindliche Umsetzung“ der UN-BRK



2.4.4 Kommunale Federführung gestalten

Wenn von kommunalen Planungsakteuren gesprochen wird, dann sind damit im weitesten Sinne Personen und Gruppen gemeint, die sich in ihrer Kommune für eine inklusive Weiterentwicklung engagieren. Betrachtet man diese Personen genauer, lassen sich verschiedene Gruppen unterscheiden: Zum einen handelt es sich um Personen, die von Berufs wegen als Planer/-innen in der kommunalen Verwaltung mit Planungsaufgaben befasst sind. Sie unterliegen in ihrem Planungshandeln den Zwängen der Verwaltungshierarchie und kommunalen Politik. Je nach den politischen Vorgaben, die für sie gelten, sind ihre Handlungsspielräume größer oder kleiner. Ist jedoch politischer Rückhalt gegeben – etwa durch einen politischen Beschluss –, dann verfügen sie oft über erhebliche Macht und Ressourcen, die für Planungs- und Umsetzungsschritte wichtig sind. Zum anderen werden sich Personen in das Planungsgeschehen einbringen, die bei Einrichtungen und Diensten der Behindertenhilfe beschäftigt sind. Diese Personen verfügen oft über ein differenziertes Wissen zu Konzepten und Hemmnissen hinsichtlich der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Allerdings ist ihr Handeln mehr oder weniger eng an die Interessen ihrer Anbieterorganisation gekoppelt. Dies kann dann zu einem strategischen Dilemma führen, wenn sich Veränderungsbestrebungen in Richtung auf ein inklusives Gemeinwesen nachteilig auf ihre Organisation auswirken. Es werden auch Planungsakteure in Erscheinung treten, die aus der Selbsthilfe heraus tätig werden. Diese Personen verfügen über Expertenwissen aus persönlicher Erfahrung, aber meist über wenig Macht und geringe Planungskom-

petenzen. Und nicht zuletzt werden sich auch Personen beteiligen, die kommunalpolitisch aktiv sind oder sich aus persönlichem Interesse für die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens engagieren. Auf breiter Basis sind Selbstvertretungs- und Selbsthilfeorganisationen, freigemeinnützige Verbände, Anbieter, Betroffene, ihre Angehörigen und auch Einwohnerinnen und Einwohner in die Planungsprozesse einzubeziehen und ihre Initiativen aufzugreifen.

Aus welcher Perspektive auch immer Planungsaktivitäten in einer Kommune gestartet oder getragen werden, hier wird empfohlen, stets die Anbindung des Planungsprozesses an die Kommune zu suchen. Es gibt wichtige Gründe dafür, den kommunalen Planerinnen und Planern die Federführung für den Planungsprozess zu übertragen. Eine kommunale Federführung ermöglicht es, die späteren Ergebnisse der Planungsprozesse in einem Parlamentsbeschluss zu legitimieren und die für die Umsetzung erforderlichen Ressourcen zu erschließen. Die kommunale Politik und Verwaltung tragen als demokratisch legitimierte Institutionen die Verantwortung für das Gesamtgeschehen in der Kommune. Um dem nachzukommen, sind sie aber auf eine aktive Zivilgesellschaft angewiesen, die wirksam beteiligt werden muss. Aus diesen Zusammenhängen leiten sich die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit einer kommunalen Federführung des Planungsprozesses für ein inklusives Gemeinwesen ab.

2.5 Empfehlungen zur Entwicklung eines kommunalen Planungsansatzes für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Die folgenden Empfehlungen stellen die Quintessenz der oben beschriebenen Aspekte dar. Sie bieten eine konzeptionelle Basis für kommunale Akteure bei der Planung eines inklusiven Gemeinwesens.

Empfehlung 1:

Die Leitidee des inklusiven Gemeinwesens in der kommunalen Gesamtplanung verankern

Für eine planerische Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ist es von zentraler Bedeutung, die Leitidee der Inklusion bzw. des inklusiven Gemeinwesens in den grundlegenden Planungs- und Entwicklungszielen – sozusagen im Masterplan der Kommunalentwicklung – offiziell zu verankern. Dies kann durch einen Beschluss der Kommunalparlamente geschehen, der die Verwaltung mit einem Umsetzungsauftrag versieht. Dieser Umsetzungsauftrag kann in einem Inklusionsplan münden.

Liegt ein solcher Beschluss vor, können sich die Planungsakteure in ihren Aktivitäten auf diesen Beschluss als Auftrag und normative Vorgaben beziehen. Falls noch kein entsprechender Beschluss vorliegt, erscheint es ratsam, die Aktivitäten zunächst auf das Herbeiführen einer Entscheidung zu richten.

Empfehlung 2:

Die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens in kommunaler Federführung planen

Wenn Planungsaktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in einer Kommune gestartet werden, wird empfohlen, die Anbindung des Planungsprozesses an die Kommune zu suchen. Mehr noch, den kommunalen Planerinnen und Planern soll die Federführung für

den Planungsprozess obliegen. Denn die kommunale Politik und Verwaltung tragen als demokratisch legitimierte Institutionen die Verantwortung für das Gesamtgeschehen in der Kommune. Zudem erleichtert die kommunale Federführung, die späteren Ergebnisse der Planungsprozesse in einem Parlamentsbeschluss zu legitimieren und die für die Umsetzung erforderlichen Ressourcen zu erschließen. Gleichzeitig sollen vor Ort wirksame Partizipationsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure – insbesondere aus der Behindertenselbsthilfe – entwickelt werden.

Empfehlung 3:

Übergreifende Planungsstrukturen für ein inklusives Gemeinwesen und interkommunale Planungskoooperation entwickeln

Bei der planerischen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention verlangt die Leitvorstellung der Inklusion einen übergreifenden und vernetzten Planungsansatz. Das kommunale Leitziel des inklusiven Gemeinwesens soll in den Ressortplanungen aufgenommen und in den Fachplanungen operationalisiert werden. Planungsakteuren stellt sich die Frage, wie die in ihrer Kommune gegebenen Planungsstrukturen für die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens genutzt und qualifiziert werden können.

Für das gelingende Zusammenspiel zwischen Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden bzw. Großstädten und Stadtbezirken sind geeignete Formen der Planungskoooperation zu entwickeln.

Empfehlung 4:

Den eigenen Entwicklungspfad verstehen

Planerische Aktivitäten für ein inklusives Gemeinwesen müssen an den in einer bestimmten Kommune gegebenen Voraussetzungen und Bedingungen anknüpfen. Diese sind Ergebnisse bestimmter Ereignisse, Entscheidungen und historisch geschaffener Fakten. Für wirksames planerisches Handeln ist es daher notwendig, den Entwicklungspfad in einer Kommune zu kennen und zu verstehen. Dazu kann nach folgenden Aspekten gefragt werden: der Entwicklung der Selbsthilfe, der Einrichtungs- und Trägerstruktur, den Erfahrungen mit Inklusion im Bildungsbereich, der üblichen Rehabilitationspraxis oder dem bisherigen behindertenpolitischen Gestaltungsanspruch der Kommunalpolitik.

Empfehlung 5:

Kommunen als koordinierende Partner der örtlichen Rehabilitationsplanung verstehen

Die Kommunen sind im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben als Träger der Sozialhilfe oder der Jugendhilfe nur ein Rehabilitationsträger unter anderen. Sie sind jedoch im Unterschied zu allen anderen Trägern der Rehabilitation für ihren kommunalen Raum insgesamt verantwortlich. Daher sollen sie die Rolle des „koordinierenden Partners“ übernehmen. Im Sinne des kommunalen Weges hin zu einem inklusiven Gemeinwesen haben sie die Aufgabe, Planungsprozesse im Bereich

des örtlichen Rehabilitationsgeschehens zu initiieren bzw. zu koordinieren oder dies sicherzustellen.

Im Rahmen einer kommunalen Koordination können sektorale Engführungen (etwa nur auf wohnbezogene Leistungen oder auf Pflege oder nur auf Arbeit und Beschäftigung bezogene Maßnahmen) eher vermieden und querschnittsbezogene Planungsansätze (Mainstreaming) leichter zum Tragen kommen. Wichtig ist, dass die rehabilitationsbezogenen Planungsthemen in den Kontext kommunaler Behindertenpolitik bzw. kommunaler Entwicklung insgesamt gestellt werden. Über die Einbeziehung von Expertinnen/Experten hinaus soll in den Planungsprozessen auch die Beteiligung der Behindertenselbsthilfe und der lokalen Öffentlichkeit gesucht werden.

Empfehlung 6:

Kommunen als Wächter über einen barrierefreien öffentlichen Raum profilieren

Die Kommunen sollen im Rahmen der Bauaufsicht dafür Sorge tragen, dass alle öffentlich zugänglichen baulichen Anlagen barrierefrei geplant oder bestehende Anlagen mit angemessenem Aufwand barrierefrei gemacht werden. Bei baulichen Maßnahmen soll das Prinzip des Universal Design systematisch zur Orientierung herangezogen werden. Um sicherzustellen, dass möglichst alle für die Öffentlichkeit relevanten Orte und Stellen für alle Bewohner/-innen auffindbar, zugänglich und nutzbar sind, bedarf es eines systematischen Vorgehens. Emp-

fohlen wird ein kleinräumliches Vorgehen, in das Menschen mit Behinderungen und ihre Selbstvertretungsorganisationen einbezogen werden. Das Instrument der Zielvereinbarung soll intensiv genutzt werden.

Empfehlung 7:

Planung als Ermöglichen von Lernen und Kulturentwicklung verstehen

Aufgabe von Teilhabeplanung ist es auch, Lernprozesse zu ermöglichen, mit denen in der Kommune neue Regeln für ein inklusives Zusammenleben entwickelt und institutionalisiert werden können. Dabei wird die Entwicklung inklusionsorientierter Hilfen für Menschen mit Behinderungen im Vordergrund stehen.

Empfehlung 8:

Planung als politischen Prozess verstehen und Koalitionen bilden

Planungsakteure sollen zur Verwirklichung ihrer politischen Handlungskonzepte versuchen, vor Ort politische Koalitionen für ein inklusives Gemeinwesen zu bilden. Besonders veränderungsbegünstigend ist es, wenn solche Koalitionen Personen oder Organisationen umfassen, die politische Macht haben, die Fachkompetenz aufweisen und die Kommunikationskompetenzen haben.

3 Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe und Gestaltung von Planungsprozessen.

3.1 Allgemeine Hinweise zur Verwendung der Arbeitshilfe

Die Arbeitshilfe versteht sich als ein offenes Instrument. Sie will interessierte Akteure in einer Kommune dabei unterstützen, in ihrem Gemeinwesen planerische Prozesse auf dem Weg zu einem inklusiven Zusammenleben aller Bewohnerinnen und Bewohner zu initiieren und voranzubringen. Die Gründe für ein solches Interesse können für verschiedene Personen, Gruppen oder Verwaltungsstellen genauso unterschiedlich sein wie die individuellen und institutionellen Zusammenhänge, aus denen sich dieses Interesse ergibt. Je nach Situation und Aufgabe wird daher der jeweilige Blick auf die Arbeitshilfe von unterschiedlichen Erwartungen geprägt. Einzelne Kapitel werden für die Nutzer/-innen der Arbeitshilfe je nach Interessenlage mehr oder weniger bedeutsam sein.

Die Verwendungsoffenheit der Arbeitshilfe ergibt sich auch aus einer zentralen konzeptionellen Annahme. Als notwendig erachtete Veränderungen können umso wirksamer umgesetzt werden, je mehr sie an bestehende Bedingungen in einer Kommune anknüpfen. Dies gilt sowohl für praktische Vorschläge und Strategien als auch für die Strukturen, in denen vor Ort Planungen für ein inklusives Gemeinwesen stattfinden. Kommunen unterscheiden sich nach kommunalem Status und Einwohnerzahl, nach ländlichen, städtischen oder sozioökonomischen Merkmalen usw. Sie unterscheiden sich darüber hinaus nach den sozial- bzw. behindertenpolitischen Entwicklungspfaden, die zu bestimmten Konstellationen geführt haben (vgl. Kapitel 2.3).

Die Arbeitshilfe kann herangezogen werden, um planerische Prozesse in Kommunen zu unterstützen. Die zielführende Form der Verwendung der Arbeitshilfe hängt von den jeweiligen Zielen und spezifischen Bedingungen von Planungsaktivitäten in einer Kommune ab. Die passende Form ergibt sich somit dem Grunde nach aus einer Adaption vor Ort. Gleichwohl enthält die Arbeitshilfe methodische Vorgaben, die eine übergreifende Bedeutung für die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens beanspruchen.

Die Arbeitshilfe setzt auf ein multiperspektivisches Vorgehen. Damit ist gemeint, dass die in den einzelnen Dimensionen genannten Themen und Zielperspektiven sowohl von Vertreterinnen/Vertretern der Kommune als auch von Vertreterinnen/Vertretern der Behindertenselbsthilfe und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie von anderen relevanten Akteuren aus dem Bereich der Rehabilitationsträger und der Anbieter von Einrichtungen und Diensten eingeschätzt werden sollen. Die Einschätzungen zur örtlichen Situation sollen im Sinne einer geleiteten Evaluation vorgenommen werden, d. h., dass zuvor eine fachliche Auseinandersetzung mit der jeweiligen Zielperspektive erfolgt. Dazu bieten die Vortexte zu den Handlungsdimensionen jeweils eine Orientierung. Für alle Handlungsdimensionen bietet die Arbeitshilfe Anregungen und Vorschläge für Projekte und Verbesserungsmaßnahmen, die sich in Kommunen bereits bewährt haben und somit eine Orientierung bieten können.

Kommunale Planungsprozesse zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens sind in vielerlei Hinsicht komplex und voraussetzungsvoll,

wenn sie erfolgreich sein sollen. Beauftragte der Kommunen, Beauftragte der Rehabilitationsträger, Beauftragte von Trägern und Diensten und Akteure aus dem Bereich der Interessenvertretung können die Arbeitshilfe zur individuellen Qualifizierung nutzen. Sie können sich dadurch Wissen aneignen, das ihnen hilft, sich in die Gestaltung örtlicher Entwicklungsprozesse wirksam einzubringen. Die Arbeitshilfe ermöglicht es ihnen, ihre Aufgaben und Rollen im Prozess der Planung zu bestimmen und zu den unterschiedlichen Handlungsdimensionen konkrete Projektvorschläge und Handlungsstrategien zu entwickeln. Die Arbeitshilfe bietet des Weiteren Gruppen der Behindertenselbsthilfe oder anderen interessierten Gruppen aus der Zivilgesellschaft eine konzeptionelle Grundlage für politisches Handeln in ihrem kommunalen Gemeinwesen. Sie können sich dadurch Wissen aneignen, das der Gruppe insgesamt hilft, sich zu qualifizieren. Dies kann es erleichtern, in der kommunalen Öffentlichkeit Personen für die Initiierung von planerischen Umsetzungsprozessen zur UN-BRK zu mobilisieren.

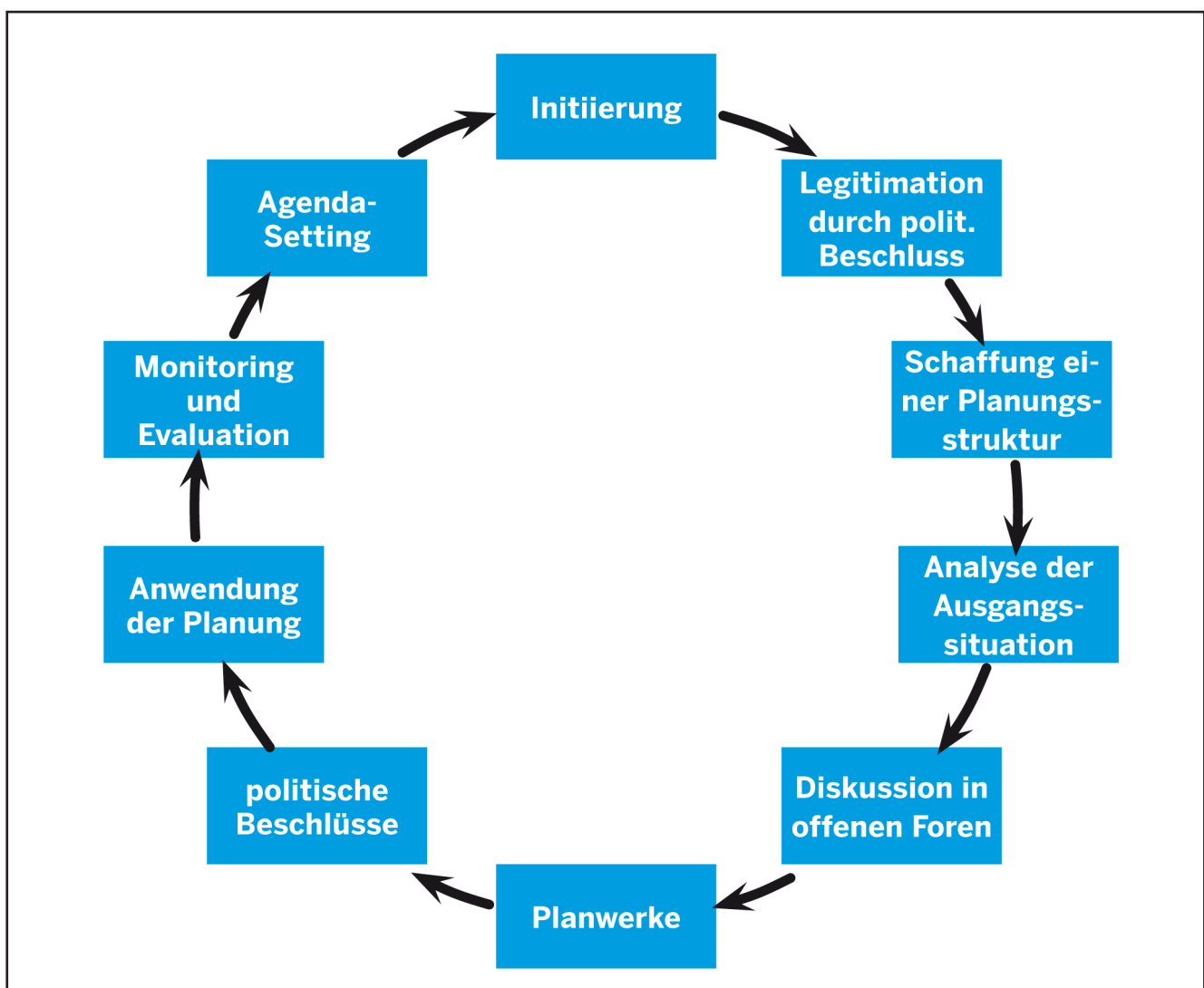
In laufenden Planungsprozessen zu verschiedenen kommunalen Politikbereichen bietet die Arbeitshilfe den beteiligten Planungsakteuren einzeln und/oder in einer Planungsgruppe die Möglichkeit, den bisherigen Stand kritisch zu reflektieren. Die Auseinandersetzung mit den Empfehlungen zur Planungsstruktur kann die Grundlage für die Optimierung des Prozesses bilden. Die Beschäftigung mit den fünf Handlungsdimensionen kann zudem zur Reflexion, Erweiterung oder Neufestlegung von Schwerpunktsetzungen genutzt werden.

Zwar liegt der Schwerpunkt der Arbeitshilfe auf der Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen, die Aktivitäten können aber richtungsweisend für die gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe in allen Lebensbereichen für alle Bevölkerungsgruppen – unabhängig von Geschlecht, einer Behinderung, ihrer Herkunft, ihrer sexuellen Orientierung, von Alter oder Religion – in der Kommune sein. Die Ausführungen in diesem Kapitel bieten Anregungen zur Gestaltung von Planungsprozessen und machen deutlich, wie die Arbeitshilfe in diesem Zusammenhang verwendet werden kann.

3.2 Konkrete Gestaltung des Planungsprozesses

Das für diese Arbeitshilfe grundlegende Ablaufkonzept für Planungen zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens kann durch den nachfolgenden Prozesszirkel veranschaulicht werden. Dabei handelt es sich um eine idealtypische Abfolge von Planungsschritten, die in der jeweiligen Planungspraxis selbstverständlich zu modifizieren und anzupassen ist. Die Beschreibung der Planungsschritte wird durch Hinweise ergänzt, wie in der jeweiligen Phase die Arbeitshilfe zur Qualifizierung des Handelns herangezogen werden kann.

Abbildung 4: Prozesszirkel zur Planung eines inklusiven Gemeinwesens



Agenda-Setting

Der Impuls zur Initiierung des Planungsprozesses kann von sehr unterschiedlichen Gruppen ausgehen. Die im Kommunalparlament vertretenen Parteien, Verwaltungsmitarbeiter oder Arbeitskreise können die Befassung mit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention einfordern. Er kann von bestehenden Gremien wie einem Behindertenbeirat oder einem Arbeitskreis zur Koordination ausgehen. Auch neu gebildete Initiativgruppen oder etablierte Träger von Unterstützungsdiensten und -einrichtungen können sich dafür starkmachen, die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens auf die kommunale Tagesordnung zu setzen. Der Bezug auf die UN-Behindertenrechtskonvention begünstigt das Agenda-Setting, da jene für alle Akteure eine verbindliche Vorgabe darstellt und einen übergreifenden Orientierungsrahmen bietet.

Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe: Qualifizierung und Mobilisierung

Die Ausführungen der Arbeitshilfe zu den Herausforderungen bei der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens, zur Gestaltung von Planungsprozessen und die Einschätzungen in den verschiedenen Handlungsdimensionen können zur Qualifizierung von Einzelpersonen dienen. Sie bieten Argumentationshilfen, um auch andere Akteure von der Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit dem innovativen Potenzial der UN-Behindertenrechtskonvention zu überzeugen und für einen Planungsprozess zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens zu gewinnen.

Initiierung

Das Agenda-Setting ist dann erfolgreich, wenn deutlich gemacht werden konnte, dass die Auseinandersetzung mit der UN-Behindertenrechtskonvention nicht nur ein Thema für eine einzelne Gruppe ist, sondern die Kommune insgesamt betrifft. Für den weiteren Planungsprozess ist es günstig, wenn bereits zu diesem Zeitpunkt die Kommune die Bereitschaft zur Federführung in dem Prozess zeigt und ein großer Kreis von weiteren Akteuren eingebunden wird. In dieser Phase werden offene Foren zur Auseinandersetzung mit dem Anliegen der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens benötigt. Dies kann als Runder Tisch organisiert werden, der sich intensiv mit der UN-Behindertenrechtskonvention und den sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens befasst. Es ist ebenso möglich, öffentliche Veranstaltungen zu planen, in der eingeleitet durch eine Einführung in die UN-Behindertenrechtskonvention die Formulierung von Erwartungen an den Planungsprozess erfolgt.

Es ist sinnvoll, Kontakt zu anderen Kommunen zu suchen, die einen Planungsprozess bereits erfolgreich initiiert haben. Auch sollte geklärt werden, wie sich das eigene Vorhaben in die Aktivitäten anderer politischer Ebenen (Bund, Land, ggf. Kreis, Landschaftsverbände usw.) einfügen lässt.

Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe: Strukturierung eines Vorbereitungsprozesses

Zur Gestaltung einer noch offenen Phase zur Initiierung des Planungsprozesses bietet die Arbeitshilfe die Möglichkeit, die Überlegungen zur Planungsstruktur und den im Planungsprozess zu bearbeitenden kommunalen Handlungsfeldern zu systematisieren. Die in diesem Kapitel enthaltenen Anregungen können die Überlegungen zur Frage der Ansiedlung des Planungsprozesses und die Frage der einzubeziehenden Akteure unterstützen. Die fünf Dimensionen zur Gestaltung eines inklusiven Gemeinwesens können im Rahmen eines Runden Tisches oder in Arbeitsgruppen einer öffentlichen Veranstaltung diskutiert werden.

Legitimation durch einen politischen Beschluss

Die Initiierung eines Planungsprozesses findet ihren Abschluss mit der politischen Beschlussfassung in dem dafür zuständigen kommunalen Gremium. Ein solcher Beschluss dient der Legitimation der kommunalen Planung eines inklusiven Gemeinwesens, bietet eine Orientierung für die Strukturierung des weiteren Prozesses und sichert die dafür notwendigen Ressourcen.

Die Ergebnisse der Befragung der Kommunen in dem dieser Arbeitshilfe zugrunde liegenden Forschungsprojekt (vgl. Rohrmann u. a. 2013) zeigen, dass in vielen Kommunen bereits Beschlüsse zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens bzw. zur Umsetzung der UN-Behinder-

tenrechtskonvention gefasst wurden. Die Beschlüsse unterscheiden sich jedoch inhaltlich erheblich. Vor diesem Hintergrund sollen die folgenden Anregungen zur Beschlussfassung gegeben werden.

Ziel der Beschlussfassung ist die Institutionalisierung eines kontinuierlichen Prozesses zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens. In dem Beschluss sollte festgelegt werden, dass sich diese Zielsetzung auf die Ebenen der kommunalen Entwicklungsplanung, der Ressortplanung und der Fachplanung bezieht. Die Kommune sollte ihre Federführung erklären, auch insofern es um die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und die Einbeziehung anderer politischer Ebenen (Land, Bezirksregierung, Landschaftsverbände, andere Sozialleistungsträger) geht.

Ungeachtet der Größe der Kommune sollte es für die Steuerung, Moderation und Begleitung des Prozesses eine personelle Verantwortlichkeit in der Verwaltung geben. Dafür sollte ein Stellenanteil festgelegt werden und eine Aufgabenbeschreibung vorliegen. Dies gilt auch, wenn in bestimmten Phasen externe Berater/-innen beauftragt werden oder Aufgaben an Akteure im Gemeinwesen delegiert werden. Um die unterschiedlichen Planungsebenen zu berücksichtigen, bietet es sich an, die Stelle in der Verwaltung so zu verorten, dass sie mit bestehenden Planungsaufgaben in unterschiedlichen kommunalen Handlungsfeldern verknüpft ist, allerdings nicht als weitere Fachplanung eines Amtes.

In der Beschlussfassung sollten

- die Orientierungen an den Grundsätzen der UN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 3) und den Artikeln der Konvention zu bestimmten Handlungsfeldern

(Zugänglichkeit, Bewusstseinsbildung, Bildung, unabhängige Lebensführung, Arbeit, Gesundheit, Partizipation usw.) herausgestellt werden;

- Bezüge zu abgeschlossenen und laufenden Planungsprozessen und -strukturen in der Kommune hergestellt werden. Es sollte festgelegt werden, welche Themen auf der übergreifenden Ebene der kommunalen Entwicklungsplanung, der Ressortplanung und der Fachplanung bearbeitet werden;
- die bestehenden oder neu zu konstituierenden Gremien, die mit dem Planungsprozess beauftragt werden, mit ihrer Aufgabenstellung benannt werden;
- Grundsätze zur Sicherung von Partizipation und Transparenz formuliert werden;
- Meilensteine (z. B. die Erstellung einer Internetplattform zur Herstellung von Transparenz, die Vorlage eines Aktionsplans, die Beschlussfassung über konkrete Maßnahmen) festgelegt werden;
- Aussagen zum Zeitplan, zur Weiterentwicklung und kontinuierlichen Bewertung des Prozesses in den kommunalen Gremien getroffen werden.

Gelingt es in einem Beschluss neben mittel- und langfristigen Aufgaben auch kurzfristige Maßnahmen zu berücksichtigen, kann sich dies förderlich auf die Beteiligung auswirken, da unmittelbar erkennbar ist, dass Veränderungen erwünscht sind und die Konvention in ihrer Bedeutung als Menschenrechtsdokument ernst genommen wird, da Missstände zügig angegangen werden.

Mit der Rückbindung des Beschlusses an die Behindertenrechtskonvention wird ein

umfassender Ansatz favorisiert, der die Lebenssituation in der Kommune in allen Lebensbereichen in den Blick nimmt und sich dabei an den Inhalten der jeweiligen Artikel der UN-Behindertenrechtskonvention orientiert. Es ist aber auch möglich, dass der Beschluss bereits ein schrittweises Vorgehen bezogen auf die Handlungsfelder festlegt und dabei Bereiche nennt, die zunächst bearbeitet werden sollen.

Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe: Vorbereitung des politischen Beschlusses

Die Beschlussfassung in einem politischen Gremium liegt in der Verantwortung der dort vertretenen Fraktionen. Die vorliegenden Beschlüsse zur Umsetzung der UN-Konvention weisen jedoch auf eine große Unsicherheit hinsichtlich der Inhalte hin. Dieser Unsicherheit kann durch eine gute Vorbereitung begegnet werden. Die Arbeitshilfe kann dazu dienen, Ziele zu formulieren und Eckpunkte für die Gestaltung und Inhalte des Planungsprozesses vorzuschlagen. Wenn es gelingt, in diese Vorbereitung bereits die relevanten und zur Mitwirkung bereiten Akteure einzubinden, kann dies eine hohe Aufmerksamkeit bewirken und zur Relevanzsteigerung der Beschlussfassung beitragen.

Schaffung einer Planungsstruktur

Wenngleich es sich empfiehlt, die Planungsstruktur in ihren Grundzügen bereits in dem politischen Beschluss zu verankern, ist es sinnvoll, die Strukturen in einem dynamischen Prozess zu entwickeln bzw. anzupas-

sen. Dabei gilt der Grundsatz, dass an die vorhandenen Planungsstrukturen angeknüpft wird. Die Aufgabenstellung der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens erfordert die Einbeziehung möglichst vieler Akteure. Dies sollte allerdings nicht dazu führen, dass Planungsgremien eine Zahl von Teilnehmerinnen/Teilnehmern erreichen, die die Arbeitsfähigkeit gefährdet. Neben der Arbeit in kontinuierlichen Gremien ist auch die Einrichtung von Projektgruppen mit einem begrenzten Arbeitsauftrag und Zeitplan zu erwägen.

Dem hier vorgeschlagenen Planungsansatz entspricht es, die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens zum Thema in allen Planungsbereichen zu machen und nicht als Spezialplanung zu verankern. Dies gilt insbesondere für die Fachplanungen, für die ein gesetzlicher Auftrag besteht oder die in einer Kommune regelhaft durchgeführt werden (z. B. Sozialplanung, Altenhilfeplanung, Jugendhilfeplanung, Schulentwicklungsplanung oder Bauplanung). Hier bietet die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens eine Orientierung, die in die Fachplanung implementiert werden muss.

Ressortplanungen wie die Sozialplanung fassen die Fachplanung in einem Feld zusammen. Eine solche Zusammenführung ist insbesondere in größeren Kommunen anzutreffen. Auf dieser Ebene kann die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens zu einem Schwerpunkt gemacht werden.

Neue Planungsstrukturen sind am ehesten auf der Ebene der kommunalen Entwicklungsplanung sinnvoll und erforderlich, da eine Zusammenführung der unterschiedlichen Planungen unter einem übergreifenden Leitziel in vielen Kommunen noch keine Tradition hat und entsprechende

Planungsstrukturen noch nicht ausgebildet sind. Auf dieser Ebene können die Planungen und Maßnahmen der Fach- und Ressortplanungen zusammengeführt und koordiniert werden.

Die übergreifende Koordination der Planung kann sich einen lebenslauf- und sozialraumbezogenen Ansatz zu eigen machen. Aus den Aufgaben, die sich einem Menschen in seinem Lebenslauf stellen, kann ein Anforderungsprofil für inklusive Strukturen entwickelt werden, die es allen Menschen ermöglichen, ihren Lebenslauf gleichberechtigt ohne Benachteiligung zu gestalten. Aus der Perspektive des Lebenslaufs geraten dabei insbesondere Übergänge in den Blick (von der Kindertageseinrichtung in die Schule, in die Ausbildung, in den Beruf, in das Arbeitsleben, in den Ruhestand sowie Übergänge zwischen verschiedenen Wohnformen im Lebenslauf usw.), die aus der Perspektive der Fachplanung häufig nur sehr isoliert betrachtet werden. Ausgehend von den Herausforderungen, die sich dabei für Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen stellen, kann dazu eine Übersicht erstellt werden, die in Beziehung gesetzt werden kann zu den Grundsätzen und den speziellen Artikeln der Behindertenrechtskonvention sowie weiteren gesetzlichen Verpflichtungen und fachlichen Konzepten.

Zur Verknüpfung von verschiedenen Planungsebenen zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens in einem lebenslauforientierten Ansatz kann die folgende Übersicht dienen. Dem Charakter einer Arbeitshilfe entsprechend, bietet die letzte Spalte Raum, die jeweiligen Planungsaufgaben und deren Verortung individuell und abhängig von den örtlichen Strukturen festzulegen:

Abbildung 5: Lebenslauforientierte Planungsstruktur

Phasen, Herausforderungen und Entwicklungsaufgaben im Lebenslauf	Beispiele von auf die Entwicklungsaufgaben bezogenen Angeboten für die Allgemeinheit
frühe Kindheit	Eltern-Kind-Gruppen, kinderärztliche Versorgung
Kindheit Betreuung, Erziehung und Bildung	Kindertageseinrichtungen, Familienzentren
Kindheit und Jugend Wohnen, Netzwerke, Familienformen	Erziehungsberatungsstellen
Kindheit und Jugend Schule	Schule, Hort, Schulsozialarbeit
Kindheit und Jugend Freizeit	Jugendzentren, Jugendverbände, (Sport-)Vereine
Kindheit und Jugend Partizipation	Kinder- und Jugendparlamente, Selbstvertretung in der Schule, politische Bildung
Jugendliche und junge Erwachsene Berufswahl und Berufsausbildung	Berufsvorbereitung, Berufsberatung, Praktika
Erwachsenenalter unabhängige Lebensführung	Quartiermanagement, Wohnungsbaugesellschaften, Stadtteilbüros, Stadtteilinitiativen, ÖPNV, Geschäfte, Gesundheitsdienste
Erwachsenenalter Arbeiten	Arbeitsberatung
Erwachsenenalter Partizipation	politische Gremien und Initiativen
Erwachsenenalter Freizeitgestaltung, Erwachsenenbildung	Volkshochschulen, Bürgerhäuser, private Freizeiteinrichtungen
Erwachsenenalter Altern	Treffpunkte, Angebote der Altenbildung, Pflegeangebote, Hospizdienste

- 1 Leitend ist immer das Grundverständnis von Behinderung als Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigung nach Artikel 1 und die in Artikel 3 formulierten Grundsätze der Konvention. Ebenso müssen in allen Bereichen die allgemeinen Verpflichtungen (Artikel 4), das Gebot der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung

Beispiele von auf die Entwicklungsaufgaben bezogenen Zuständigkeiten, Diensten und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen	Orientierungen zur inklusiven Ausgestaltung in der UN-BRK ¹	Planungsaufgaben und deren Verortung
Krankenkassen, Eingliederungshilfe, Frühförderung, therapeutische Angebote	Artikel 7, 23, 25, 26	
Eingliederungshilfe, Assistenzdienste, Fachdienste für Kindertageseinrichtungen	Artikel 7, 24	
Eingliederungshilfe, Jugendhilfe, familienunterstützende Dienste, Beratung zur Wohnraumanpassung	Artikel 7, 23, 28	
Schulträger, Assistenzdienste, Beratung zu Hilfsmitteln, Kompetenzzentren für sonderpädagogischen Förderbedarf	Artikel 7, 24	
Jugendhilfe, Jugendarbeit, Assistenzdienste, familienunterstützende Dienste	Artikel 7, 30	
Jugendarbeit, Assistenzdienste	Artikel 7, 29	
Arbeitsagentur, Beratungsstellen, Assistenzdienste, Integrationsfachdienste	Artikel 27	
Eingliederungshilfe, Krankenkassen, Rentenversicherungen, Berufsgenossenschaften, Dienste zur Unterstützung des selbstständigen Wohnens, Beratungsstellen, Assistenzgenossenschaften	Artikel 19, 20, 25, 26	
Arbeitsagentur, Rentenversicherungen, Berufsgenossenschaften, Integrationsämter, Eingliederungshilfe, Integrationsfachdienste, WfbM, unterstützte Beschäftigung, Rehabilitationsträger und -dienste	Artikel 26, 27	
Behindertenbeiräte, Selbsthilfe, Behindertenbeauftragte	Artikel 4/3, 21, 29, 33/3	
Assistenzdienste	Artikel 24, 30	
	Artikel 19, 24, 25, 26	

(Artikel 5) und der Schutz vor Diskriminierung von Frauen und Mädchen (Artikel 6) berücksichtigt werden. Als übergreifende Aufgaben sind die Aufgaben der Bewusstseinsbildung (Artikel 8) und die Sicherstellung des gleichberechtigten Zugangs zur Umwelt (Artikel 9) zu verstehen.

(Vgl. zu den Lebensphasen und den Herausforderungen, die sich insbesondere für Menschen mit Behinderungen ergeben, ZPE [2009].)

Je nachdem welchen existierenden Planungsbereichen die genannten Aufgabenstellungen zugeordnet werden, kann der Planungsprozess strukturiert werden. Auf der Ebene der Planung eines inklusiven Gemeinwesens werden die Bereiche zusammengeführt und insbesondere Übergänge in den Blick genommen. Es ist auch die Aufgabe dieser Ebene, die Orientierung an den gemeinsamen Grundsätzen und übergreifenden Aufgaben sicherzustellen.

Die Sozialraumorientierung kommt in Planungsprozessen vor allem dann zum Zuge, wenn es um die Planung von konkreten Maßnahmen und Projekten geht. Im Sinne des Lebenslaufansatzes sind Sozialräume die von der jeweiligen Zielgruppe gestalteten und genutzten Räume, die sich in der Regel nicht an territorialen Grenzen wie Wohnquartieren oder Stadtteilen festmachen. Der Ausgestaltung von sozialen Nahräumen kommt beispielsweise für den Bereich der unabhängigen Lebensführung eine zentrale Bedeutung zu, während diese für die Teilhabe am Arbeitsleben weniger zentral sind. Dennoch kann die Entwicklung einer inklusiven Infrastruktur in zumindest administrativ abgrenzbaren Räumen im Zusammenspiel unterschiedlicher Planungsbereiche eher realisiert werden als durch isolierte Maßnahmen, die ortsunabhängig durchgeführt werden.

Um den Planungsprozess konsistent zu strukturieren und allen Akteuren einen Überblick zu ermöglichen, kann die Planungsstruktur in einem Planungshandbuch beschrieben werden:

Darin kann festgehalten werden:

- Wer ist für die Steuerung des Planungsprozesses verantwortlich?
- Welche Akteure sind in den Planungsprozess einbezogen?
- Welche (Planungs-)Gremien werden für den Planungsprozess gebildet bzw. in den Planungsprozess einbezogen (dauerhafte Gremien und Arbeitsgruppen mit einem begrenzten Planungsauftrag)?
- Auf welche Weise wird eine Transparenz im Planungsprozess hergestellt (regelmäßige Datenauswertung, Berichte, Informationssystem)?
- Auf welche Weise werden die Interessen von Menschen mit Behinderungen und anderer Gruppen im Planungsprozess repräsentiert?
- In welchem Verhältnis steht die Arbeit der beteiligten Planungsgremien zu den politischen Gremien der beteiligten Gebietskörperschaft (Entscheidungen auf der Grundlage eines Budgets, Empfehlungen usw.)?
- Auf welche Weise werden Prioritätenlisten erarbeitet?

Wenn in dem politischen Beschluss die Aufgabe formuliert wird, einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu erstellen, ist dies am sinnvollsten auf der Ebene der kommunalen Entwicklungsplanung anzusiedeln. Die Anlage eines solchen Plans wird weiter unten dargestellt.

Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe: systematische Gestaltung

Die Arbeitshilfe kann dazu beitragen, die Planungsstruktur zu organisieren. Dies kann insbesondere durch die Auseinandersetzung mit den unten dargestellten Dimensionen ‚Partizipation und Beteiligungsstrukturen‘, ‚Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung‘ und durch die Analyse bestehender Planungsstrukturen geschehen.

Es ist wichtig, dass sich die Fachplanungen den Ansatz der Inklusion zu eigen machen und ihn vor dem Hintergrund ihres spezifischen Planungsauftrages konkretisieren. Auf dieser Ebene ist es am ehesten möglich, die Bedeutung des Themas Inklusion nicht nur auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu beziehen, sondern in ein Verhältnis zu setzen zur Lebenssituation von anderen Gruppen in der Bevölkerung, die von Benachteiligung und Ausgrenzung bedroht sind. Hier ist neben der Auseinandersetzung mit den beiden genannten Dimensionen die Beschäftigung mit den Dimensionen ‚Gestaltung einer barrierefreien Infrastruktur‘, ‚Inklusive Gestaltung von Bildungseinrichtungen und anderen Einrichtungen für die Allgemeinheit‘ und ‚Planung und Entwicklung inklusionsorientierter Unterstützungsdienste‘ sinnvoll.

Analyse der Ausgangssituation

Planungsverantwortliche und Planungsgremien müssen sich ein Bild über die aktuelle Situation verschaffen, um auf dieser Grundlage Maßnahmen zu ergreifen. Dazu ist die Erhebung und Auswertung von Daten notwendig. Wo immer möglich, sollte jedoch auf vorhandene Daten zurückgegriffen werden, da diese in einem kontinuierlichen Planungsprozess auch dauerhaft zur Verfügung stehen. Es kann jedoch sinnvoll sein, zu Beginn des Planungsprozesses Daten zu den vorhandenen Einrichtungen und Diensten und vor allem auch Einschätzungen der dort Tätigen zu erheben.

Auf der Ebene der Fachplanungen können häufig mit vorhandenen Daten lebenslaufbezogene Feldanalysen erstellt werden. Diese Daten sprechen jedoch nicht für sich. In Planungskonferenzen muss eine multiperspektivische Perspektive auf die Ausgangssituation erhoben werden.

Zur Analyse der Ausgangssituation finden sich zahlreiche Instrumente und Arbeitshilfen auf der Website des Zentrums für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (www.teilhabeplanung.uni-siegen.de).

Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe: Ermittlung vorrangiger Planungsbereiche und kritische Begleitung

Die Auseinandersetzung mit den Themenbereichen und Zielperspektiven in den einzelnen Dimensionen zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens kann Aufschlüsse darüber geben, welche Planungsbereiche dringlich und vorrangig zu bearbeiten sind.

Allen Akteuren bietet die Arbeitshilfe die Möglichkeit, den Prozess der Bestandserhebung aus ihrer Perspektive zu begleiten und kritisch zu reflektieren.

Diskussion in offenen Foren

Um die Arbeitsfähigkeit in einem Planungsprozess zu sichern, wurde oben empfohlen, den Kreis der Teilnehmer/-innen von Gremien zu begrenzen. Es ist daher notwendig, auch für Personen, die nicht in Gremien mitwirken, eine Transparenz herzustellen und Mitwirkungsmöglichkeiten zu eröffnen. Dies kann in der klassischen Form einer öffentlichen Veranstaltung, aber auch durch ein Internetportal oder einen Newsletter geschehen. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass auch Menschen angesprochen und einbezogen werden, denen es schwerfällt, ihre Position in formellen Gremien zu artikulieren. Damit sind insbesondere Menschen gemeint, deren Kommunikationsfähigkeit beeinträchtigt ist, Menschen mit chronisch psychischen Erkrankungen und Menschen mit Lernschwierigkeiten.

Verwendung der Arbeitshilfe: kritische Reflexion

Auch in dieser Phase kann die Arbeitshilfe zur kritischen Begleitung der Bestandserhebung genutzt werden. Es können Fachforen durchgeführt werden, die beispielsweise nach den Dimensionen im zweiten Teil der Arbeitshilfe gegliedert sind, um auf dieser Grundlage Zielperspektiven zu diskutieren.

Planwerke

Das Zwischenergebnis eines Planungsprozesses ist ein Planwerk. Solche Planwerke werden in Bereichen, in denen dazu eine gesetzliche Verpflichtung oder eine kommunale Tradition besteht, regelmäßig erstellt bzw. fortgeschrieben.

Wie bereits dargestellt, hat sich zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention der Begriff des Aktionsplans etabliert. Auf kommunaler Ebene wird allerdings auch häufig von einem Teilhabeplan oder Inklusionsplan gesprochen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat dafür Empfehlungen erarbeitet (vgl. Palleit 2010), die für alle Pläne, in denen die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens thematisiert wird, eine wichtige Orientierung bieten:

1. Durch „die Rückbindung an die Konvention“ ist es möglich, ihr innovatives Potenzial optimal zu nutzen und gleichzeitig den Prozess zu strukturieren.
2. Um der „Gesamtverantwortlichkeit“ der Umsetzung Rechnung zu tragen, sollen die Pläne verschiedener politischer Ebenen und unterschiedlicher Handlungsfelder miteinander verschränkt werden. Auch aus diesem Grund ist die Einhaltung dieser Anforderungen bedeutsam.
3. Um eine breite Beteiligung und Zustimmung sicherzustellen, ist auf „Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung“ im Vorgehen wie im Ergebnis zu achten.
4. Eine am Lebenslauf und der Lebenssituation verschiedener sozialer Gruppen orientierte „Bestandsaufnahme“ ermöglicht Verständigung über den momentanen Zustand und erleichtert das Erkennen von Veränderungen.
5. Auch wenn Priorisierungen möglich sind, sollen durch einen „umfassenden Ansatz“ alle Lebensbereiche Beachtung erfahren.
6. Die Forderung nach „Klarheit und Überprüfbarkeit“ bezieht sich sowohl auf die Rahmenbedingungen wie Zuständigkeiten und Budgetfragen als auch auf „klare Vorgaben zum Sollzustand“.
7. „Mechanismen zur Überprüfung und Fortentwicklung“ dienen der Qualitätskontrolle der (Zwischen-)Ergebnisse und helfen, das beschriebene Ablaufkonzept von Planung zu verstetigen.

Die wichtigste Aufgabe bei der Erstellung eines Planwerks ist es, auf der Grundlage der Bestandserhebung und in Auseinandersetzung mit der Zielsetzung eines inklusiven Gemeinwesens Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Wenngleich in dieser Arbeitshilfe ein integrierter Planungsansatz verfolgt wird, der die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens in allen Planungsbereichen verankert, kann sich eine Kommune auch für die Erstellung eines Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention entscheiden. In diesem wird die Analyse der Ausgangssituation in Auseinandersetzung mit den einzelnen Artikeln der Konvention bewertet, um daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Die Gliederung eines Planwerkes kann sich demnach streng an die Artikel der UN-Behindertenrechtskonvention anlehnen, den Aufbau der oben vorgestellten lebenslauforientierten Planung oder die fünf Dimensionen des inklusiven Gemeinwesens als Orientierung nutzen.

Verwendung der Arbeitshilfe: Erarbeitung von Handlungsempfehlungen

Die Bestandsaufnahme qualifiziert die Selbsteinschätzung zu den Zielperspektiven in den jeweiligen Dimensionen. Auf der Grundlage der Benennung von Stärken und Entwicklungsbedarfen können die in der Arbeitshilfe zu den Zielperspektiven formulierten allgemeinen Empfehlungen nun auf die spezifische kommunale Situation angepasst werden.

Politische Beschlüsse

Das Planwerk muss in den zuständigen politischen Gremien zur Diskussion gestellt werden. Es ist die Aufgabe dieser Gremien, über die Umsetzung der Empfehlungen zu entscheiden, sofern diese in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Hinsichtlich der Empfehlungen, die Zuständigkeitsbereiche anderer Akteure betreffen, ist über die Art und Weise der Kommunikation mit diesen zu entscheiden.

Gerade an dieser Stelle ist es wichtig, den Prozesszirkel nicht als starren Ablauf zu verstehen. Der Planungsprozess und das Planwerk ist bereits Teil des politischen Entscheidungsprozesses. Eine politische Beschlussfassung erfolgt in der Regel nicht einmalig, sondern begleitet idealerweise den Prozess der Planung.

Anwendung der Planung

Insbesondere hinsichtlich der Empfehlungen, die sich an andere Akteure als die Kommune wenden, kann nicht von einer einfachen Umsetzung der Planung gesprochen werden. Die Qualität der Planung zeichnet sich vielmehr dadurch aus, dass vor dem Hintergrund einer prinzipiell geteilten Orientierung andere Akteure ihre autonomen Planungen an dem Planwerk orientieren können.

Verwendung der Arbeitshilfe: Bekräftigung der gemeinsamen Zielperspektive

Die übergreifende Zielperspektive der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens auf der Grundlage der Auseinandersetzung mit der UN-Behindertenrechtskonvention ist für alle Akteure verbindlich und bietet ihnen die Möglichkeit, ihr Handeln daran auszurichten. Ähnlich wie in der Phase des Agenda-Settings wird dies dadurch begünstigt, dass das Planwerk eine übergreifende Orientierung bietet.

Monitoring und Evaluation

Planwerke müssen fortgeschrieben werden. Dabei ist im Kontext der Planung eines inklusiven Gemeinwesens eher an eine kontinuierliche Fortschreibung in den unterschiedlichen Planungsbereichen zu denken. Dabei dient die Inklusionsorientierung als zentrales Kriterium zur Beobachtung und Bewertung von Planungsprozessen.

Verwendung der Arbeitshilfe: Verstetigung der Planung

Die Arbeit mit der Arbeitshilfe, insbesondere die Auseinandersetzung mit der Idee des inklusiven Gemeinwesens und den Zielperspektiven in den einzelnen Dimensionen, kann dazu beitragen, die Inklusionsorientierung nachhaltig in der kommunalen Planung zu verankern.

In der folgenden Übersicht werden die Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe im Planungsprozess zusammengefasst.

Abbildung 6: Verwendung der Arbeitshilfe im Planungsprozess

Schritte des Planungsprozesses	Verwendung der Arbeitshilfe
Agenda-Setting	Qualifizierung und Mobilisierung
Initiierung	Strukturierung eines Vorbereitungsprozesses
Legitimation durch einen politischen Beschluss	Vorbereitung des politischen Beschlusses
Schaffung einer Planungsstruktur	systematische Gestaltung
Analyse der Ausgangssituation	Ermittlung vorrangiger Planungsbereiche und kritische Begleitung
Diskussion in offenen Foren	kritische Reflexion
Planwerke	Erarbeitung von Handlungsempfehlungen
Anwendung der Planung	Bekräftigung der gemeinsamen Zielperspektive
Monitoring und Evaluation	Verstetigung der Planung

II. Dimensionen zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens.

Der zweite Teil dieser Arbeitshilfe bezieht sich auf die oben mehrmals thematisierten fünf Dimensionen zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens. Zu jeder der fünf Dimensionen erfolgt eine Einführung, in der die zentralen Begriffe erläutert, Anknüpfungspunkte im kommunalen Handeln herausgestellt und die entsprechenden Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention dargestellt werden. Im Anschluss daran werden innerhalb jeder Dimension verschiedene Themenbereiche dargestellt. Diese Themen bieten jeweils die Gelegenheit zur Auseinandersetzung mit Zielperspektiven und Handlungsempfehlungen. Dadurch soll die Entwicklung eines an die Bedingungen der jeweiligen Kommune angepassten Konzepts zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens ermöglicht werden.

Das planerische Handeln mündet in Maßnahmen und Projekten. Daher finden sich zu jeder Dimensionsbeschreibung Projektideen und Praxisbeispiele. Die Projektideen nutzen Gestaltungsspielräume kreativ aus und bringen innovative Ideen ein. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit wurden solche Ideen und Beispiele aufgegriffen, die auch Akteuren in anderen Regionen Anregungen zur Weiterentwicklung ihrer Arbeit geben können. Es handelt sich um Projektideen und Praxisbeispiele, die in der Befragung zum Forschungsprojekt ‚Inklusive Gemeinwesen Planen‘ genannt oder die durch weitere Recherchen der Forschungsgruppe ermittelt wurden. Unten stehende Übersicht stellt den Aufbau der Kapitel zu den fünf Dimensionen dar.

Abbildung 7: Dimensionen zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens

Kommunale Planungsprozesse zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens				
Partizipation und Beteiligungsstrukturen (Kapitel 4)	Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung (Kapitel 5)	barrierefreie Infrastruktur (Kapitel 6)	inklusive Gestaltung von Einrichtungen der Allgemeinheit (Kapitel 7)	flexible und inklusionsorientierte Unterstützungsdienste (Kapitel 8)
Themenbereiche	Themenbereiche	Themenbereiche	Themenbereiche	Themenbereiche
Diskussionsanregungen	Diskussionsanregungen	Diskussionsanregungen	Diskussionsanregungen	Diskussionsanregungen
Selbsteinschätzungen	Selbsteinschätzungen	Selbsteinschätzungen	Selbsteinschätzungen	Selbsteinschätzungen
Empfehlungen	Empfehlungen	Empfehlungen	Empfehlungen	Empfehlungen
örtliche Entwicklungsperspektiven	Entwicklungsperspektiven	Entwicklungsperspektiven	Entwicklungsperspektiven	Entwicklungsperspektiven
Projektideen und Praxisbeispiele	Projektideen und Praxisbeispiele	Projektideen und Praxisbeispiele	Projektideen und Praxisbeispiele	Projektideen und Praxisbeispiele

4 Partizipation und Beteiligungsstrukturen.

Politische Partizipation bildet die Grundlage einer demokratischen Gesellschaft. „Unter politischer Beteiligung werden in der Regel jene Verhaltensweisen von Bürgern verstanden, die sie alleine oder mit anderen freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen“ (Kaase 2003, 495). Durch Partizipation werden politische Entscheidungen legitimiert, auch wenn diese kontrovers sind. Dabei kommt es allerdings darauf an, dass die Bürgerinnen und Bürger, die von einer Entscheidung betroffen sind, ihre Interessen artikulieren können und dass diese wahrgenommen und tatsächlich berücksichtigt werden. Gerade in Bezug auf kommunalpolitische Entscheidungen ist das Interesse an der Mitgestaltung des Lebensumfeldes hoch. Mangelnde Mitwirkungsmöglichkeiten bei Entscheidungsprozessen lösen oft Unverständnis und Empörung aus.

In vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zeigt sich, dass traditionelle Formen der demokratischen Beteiligung durch Wahlen in mehrjährigen Zeitabständen nicht hinreichend sind. Im Bereich der politischen Beteiligung auf kommunaler Ebene, beispielsweise im Bereich der Stadtentwicklung oder der Verkehrsplanung, liegen daher bereits zahlreiche Erfahrungen mit erweiterten Formen der Partizipation vor (vgl. z. B. die Beispiele und Praxishilfen auf www.buergergesellschaft.de). Die Erfahrung ist, dass beteiligungsorientiertes Planungs Handeln Ergebnisse verbessert, Bürgerengagement im Gemeinwesen fördert und zu einer größeren Akzeptanz von Entscheidungen beiträgt.

Wenn solche aktivierenden Beteiligungsformen fehlen, dann führt dies leicht dazu, dass die Interessen von Minderheiten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen nur unzureichend vertreten und berücksichtigt werden können. Am Beispiel der Umsetzung von Barrierefreiheit wird deutlich, dass die sehr unterschiedlichen Bedürfnisse von verschiedenen Gruppen von Menschen mit Behinderungen nur über erweiterte Verfahren der Beteiligung berücksichtigt werden können. Über die demokratische Beteiligung hinaus geht es auch um Fragen einer guten Planung. Wenn Menschen mit Behinderungen als Expertinnen/Experten in eigener Sache rechtzeitig und umfassend einbezogen werden, können Fehlplanungen vermieden und Kosten gesenkt werden.

In der Forschung zu Partizipationsprozessen zeigt sich, dass sich mit diesem Begriff sehr unterschiedliche Formen der Beteiligung verbinden. Die Planungstheoretikerin Sherry A. Arnstein hat bereits im Jahre 1969 eine Stufenleiter der Partizipation entwickelt (Arnstein 1969), die

auch für die Gestaltung von Partizipationsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen auf kommunaler Ebene eine Orientierung bietet. So können die Rechte der Information, der Anhörung und der Einladung zu Beratungen, die häufig Behindertenbeiräten zuerkannt werden, als Vorstufen der Partizipation bezeichnet werden. Die verbindliche Mitbestimmung, die Ausgestaltung eines eigenen Entscheidungsbereichs oder das Einräumen eines Vetorechts, beispielsweise bei der barrierefreien Ausgestaltung öffentlicher Gebäude, stellen hingegen Formen echter Partizipation dar.

Damit die Partizipation einzelner oder sozialer Gruppen erfolgreich wird, muss sie eingebettet sein in eine Kultur der Partizipation. Es müssen sich Menschen finden, die sich in den Beteiligungsgremien engagieren. Dies ist dann gut möglich, wenn die Beteiligung Wertschätzung und Anerkennung findet. Notwendig ist die Erfahrung, dass die kritische Begleitung von Entscheidungen gewünscht ist und Beschlüsse des Beteiligungsgremiums aufgegriffen werden.

Abbildung 8: Stufen der Partizipation in Anlehnung an Arnstein (1969)

Vetorecht Entscheidungsbereich Mitbestimmung	Partizipation
Einladung zu Beratungen Anhörung Information	Vorstufe zur Partizipation
Ritual Instrumentalisierung	keine Partizipation

4.1 Beteiligungsstrukturen in den Kommunen Nordrhein-Westfalens

Die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen Nordrhein-Westfalens sind in der Gemeindeordnung verankert. Neben der Beteiligung an Wahlen und der Mitarbeit in den kommunalen Gremien ist das Recht festgelegt, sich mit Anregungen und Beschwerden an den Rat oder die Bezirksvertretung zu wenden (§ 24). Außerdem ist es möglich, einen Einwohnerantrag zu stellen (§ 25) oder ein Bürgerbegehren und einen Bürgerentscheid (§ 26) einzuleiten.

Menschen mit Behinderungen haben die Möglichkeit, sich wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger auch in der Kommunalpolitik zu engagieren. Empirische Untersuchungen zeigen allerdings, dass ihre politische Beteiligung geringer ist als die anderer Bevölkerungsgruppen (vgl. Waldschmidt 2009; BMAS 2013, 240 ff.). Dies hat sicherlich auch mit den unzureichenden Möglichkeiten barrierefreier Beteiligungschancen zu tun.

Eine erweiterte Form der Partizipation liegt darin, dass Kommunen zur Bearbeitung bestimmter Fragestellungen (z. B. Demografie, Inklusion) oder zur Vertretung bestimmter Bevölkerungsgruppen Beiräte bilden. So sind Kommunen in Nordrhein-Westfalen, in denen eine bestimmte Anzahl ausländischer Einwohner ihren Hauptwohnsitz haben, nach § 15 GO NRW gehalten, einen Integrationsrat zu schaffen. Die Gemeindeordnung NRW legt

sogar ein genaues Wahlverfahren und die Aufgaben dieses Beirats fest. Zur Berücksichtigung der Belange anderer Gruppen kann die Gemeinde eine Satzung erlassen, in der sie selbst das Wahlverfahren und die Aufgaben eines Beirats regelt.

Das Behindertengleichstellungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen verpflichtet die Landesregierung, einen Behindertenbeauftragten zu berufen und einen Behindertenbeirat einzurichten. Die Kommunen sind angehalten, die Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen und die Verwirklichung der Gleichstellung durch Satzung zu regeln. Viele Kommunen konnten bei Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes 2004 auf bestehende Beteiligungsstrukturen zurückgreifen. In anderen wurden in der Folgezeit Behindertenbeiräte konstituiert und/oder Behindertenbeauftragte berufen. Die Landschaft stellt sich vor dem Hintergrund unterschiedlicher kommunaler Wege sehr vielfältig dar. Eine durch Satzung geregelte Beteiligung ist längst nicht in allen Kommunen realisiert. Auch entwickelt sich eine sehr unterschiedliche Beteiligungskultur. Beiräte und Beauftragte können in vielen Fällen sehr erfolgreich zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung beitragen, während die Beteiligung in anderen Gebietskörperschaften eher formal bleibt.

Behindertenbeiräte gibt es in NRW häufig in kreisfreien Städten und Kreisen, aber auch in kreisangehörigen Gemeinden. Sie unterscheiden sich vor allem in folgenden Punkten:

■ **Zusammensetzung:** Neben der Politik sind häufig Vertreter der Selbsthilfe und der Verbände einbezogen. In einigen Beiräten bilden Menschen mit Behinderungen die Mehrheit oder besetzen wichtige Positionen (z. B. den Vorsitz).

■ **Aufgaben und Rechte:** Den Beiräten wird teilweise ein Anhörungsrecht in den gewählten Gremien eingeräumt, teilweise können sie selbst ihre Anliegen und Empfehlungen einbringen. Unterschiedlich geregelt ist, wer bestimmt, ob durch eine Maßnahme die Belange behinderter Menschen berührt sind. Von den Beiräten wird teilweise ein Vetorecht in bestimmten Bereichen (z. B. Barrierefreiheit) gefordert. Sehr unterschiedlich ist die Zusammenarbeit zwischen anderen Abstimmungs- und Planungsgremien und den Beiräten geregelt.

■ **Ressourcen:** Beiräte müssen in ihrer Arbeit durch die Verwaltung unterstützt werden. Dies ist sehr unterschiedlich durch Aufwandsentschädigungen für die Mitglieder des Beirats, Aufgabenbeschreibungen für Mitarbeiter/-innen oder die Zuweisung anderer Ressourcen geregelt.

Während die Berufung eines Behindertenbeauftragten auf Bundes- und Landesebene durch die Behindertengleichstellungsgesetze festgeschrieben ist, gibt es auf kommunaler Ebene dafür keine gesetzliche Verpflichtung. Auf Landesebene verbinden sich mit dem Amt die Überwachung der Vorschriften zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, die Beratung der ausführenden Stellen und die Erarbeitung von Empfehlungen.

In vielen Kommunen wird das Amt einer/eines Behindertenbeauftragten durch hauptamtlich oder ehrenamtlich tätige Mitarbeiter/-innen wahrgenommen. Das Aufgabenspektrum ist dabei sehr unterschiedlich (vgl. BAR 2000). Dabei lassen sich Aufgabenschwerpunkte unterscheiden:

■ Beratung von Menschen mit Behinderungen

■ Mitwirkung bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

■ Koordination von Planungsprozessen

Die Behindertenbeauftragten haben vor diesem Hintergrund unterschiedliche Möglichkeiten und Rollen bei Planungsaktivitäten zur kommunalen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

Neben der Beteiligung durch Beiräte und Beauftragte spielt in vielen Fällen die Arbeit von Selbsthilfeinitiativen eine wichtige Rolle für die Vertretung der Interessen behinderter Menschen. Vertreter/-innen der Selbsthilfe können als sachkundige Bürger/-innen in die Arbeit von Ausschüssen und Bezirksvertretungen einbezogen werden. Für sie können auch Plätze in Beiräten oder anderen kommunalen Gremien vorgesehen werden. Im Gesundheitswesen ist die Beteiligung von Vertreterinnen/Vertretern der Selbsthilfe fast durchgängig obligatorisch. Noch stärker als für Beiräte und Beauftragte gilt hier jedoch, dass der Erfolg ihrer Arbeit von einer entwickelten Beteiligungskultur abhängt, durch die die Arbeit der Selbsthilfe öffentliche Wertschätzung erhält und aktiv in Beratungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen wird.

Die Bereitschaft zur Mitarbeit in einem kommunalen Behindertenbeirat und ein über die Teilnahme an einer Selbsthilfegruppe hinausgehendes Engagement erfordert Selbstvertrauen und Mut, sich im öffentlichen Raum zu artikulieren. Dies kann als hochschwierig bezeichnet werden, insbesondere für Menschen, denen die dazu notwendigen Kompetenzen abgesprochen werden und die sich in der Öffentlichkeit eher stigmatisiert fühlen. So sind Menschen mit chronisch psychischen Erkrankungen und Menschen mit Lernschwierigkeiten in Vertretungsgremien häufig unterrepräsentiert. Sowohl im Bereich der demokratischen Beteiligung als auch im Bereich der Beteiligung zum Zweck einer besseren Planung sind hier andere, unkonventionelle Formen der Partizipation notwendig. Hierzu liegen auch bereits Erfahrungen vor. Darüber hinaus gibt es ein Problem der Einbeziehung von Menschen, die sich nicht selbst als „behindert“ wahrnehmen, sondern als chronisch krank oder als Mitglieder einer kulturellen Minderheit, wie etwa Gehörlose. Damit deren Interessen gehört werden können, ist eine besondere Sensibilität erforderlich.

4.2 Partizipation als „Querschnittsanliegen“ der UN-BRK

In der UN-Behindertenrechtskonvention spielt die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen eine zentrale Rolle. Partizipation kann daher als „Querschnittsanliegen“ (Hirschberg 2010) der Konvention bezeichnet werden.

Der Begriff ist in den Grundsätzen der Konvention nach Artikel 3 verankert. Der vierte Grundsatz betont „die volle und wirksame Teilhabe (participation) an der Gesellschaft und Einbeziehung (inclusion) in die Gesellschaft“. An diesem

Grundsatz wird deutlich, dass Partizipation zwei zusammengehörend Dimensionen hat. Die soziale Dimension wird im Deutschen mit dem im Sozialrecht verankerten Begriff Teilhabe wiedergegeben, die politische Dimension kann mit Beteiligung übersetzt oder mit dem Fremdwort Partizipation beschrieben werden.

Hier sollen die politischen Beteiligungsrechte im Vordergrund der Ausführungen stehen. Diese sind bereits in den allgemeinen Verpflichtungen nach Artikel 4 der UN-BRK verankert. Die Vertragsstaaten und damit alle politischen Ebenen der jeweiligen Staaten verpflichten sich, „bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen“, diese über die sie vertretenden Organisationen aktiv mit einzubeziehen. Hieraus ergibt sich das Gebot, bei der Erstellung von Aktions- bzw. Inklusionsplänen auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen Menschen mit Behinderungen zu beteiligen. Auf der Bundesebene und auf der Ebene der Länder wurden dazu unterschiedliche Formen gewählt, die teilweise politisch kontrovers diskutiert werden. Das Land Nordrhein-Westfalen hat Menschen mit Behinderungen in den Erarbeitungsprozess zum Landesaktionsplan einbezogen und zur Umsetzung der Konvention einen Inklusionsbeirat gebildet.

Die Partizipation am politischen und öffentlichen Leben ist Gegenstand von Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention. Dem Ansatz der Konvention folgend, wird zunächst bekräftigt, dass die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sichergestellt

werden muss, beispielsweise durch den Schutz vor Benachteiligung in Wahlverfahren. Die staatlichen Stellen werden darüber hinaus verpflichtet, „**aktiv ein Umfeld zu fördern, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können**“. Dazu zählt die Mitarbeit in nicht staatlichen Vereinigungen und die Bildung von Organisationen der Interessenvertretung auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Dieser Auftrag ist als ein Gestaltungsauftrag zu verstehen, den die unterschiedlichen politischen Ebenen in ihrer Verantwortung umsetzen.

Eine Besonderheit der UN-Behindertenrechtskonvention ist, dass sie Vorgaben für die innerstaatliche Überwachung bzw. das Monitoring der Konvention enthält. In Artikel 33 Abs. 3 ist geregelt, dass Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen in den Überwachungsprozess einzubeziehen sind.

Die Konvention bekräftigt somit in ihrem Duktus eine zentrale Forderung der internationalen Behindertenbewegung: „Nothing about us, without us“ / „Rien sur nous, sans nous“ / „Nichts über uns, ohne uns“.

4.3 Ergebnisse aus dem Projekt „Inklusive Gemeinwesen Planen“

Aus den empirischen Erhebungen, die im Zusammenhang mit dem Projekt „Inklusive Gemeinwesen Planen“ durchgeführt wurden, wird deutlich, dass die kommunale Behindertenpolitik als ein Politikfeld wahrgenommen wird, das in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Es zeigt sich, dass der Bereich in der Re-

gel wenig konflikthaft von einer kleinen Gruppe von Expertinnen und Experten bearbeitet wird. Die Untersuchung macht ebenfalls deutlich, dass die Abstimmung eher in informellen Gremien wie Arbeitskreisen oder Runden Tischen erfolgt. Häufig werden jedoch auch Behindertenbeiräte als wichtigstes kommunales Abstimmungsgremium genannt. Nach den Kommunen wird Behindertenbeiräten der größte Einfluss in den Abstimmungsgremien zugesprochen. Selbsthilfegruppen und -initiativen haben jedoch nur selten einen bedeutsamen Einfluss in solchen Gremien.

Nur etwa ein Drittel der Befragten in der Untersuchung geben an, dass in ihrer Gebietskörperschaft ein Behindertenbeirat auf der Grundlage einer Satzung gemäß der Gemeindeordnung vorhanden ist. Dies ist deutlich häufiger in kreisfreien Städten als in Kreisen und in kreisangehörigen Gemeinden der Fall. Dennoch besteht die Wahrnehmung, dass sich die Partizipationsmöglichkeiten in den letzten Jahren verbessert haben. Die These, dass die Beteiligung eher einen Alibi Charakter habe, wird fast durchgängig zurückgewiesen. Als Problem wird die Interessenvertretung von Menschen mit schweren Behinderungen angegeben.

In allen Dimensionen zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens werden Selbsthilfegruppen und Vertretungsgremien von Menschen mit Behinderungen als der wichtigste förderliche Faktor angegeben. Insbesondere im Hinblick auf die Selbsthilfe kontrastiert diese Wahrnehmung mit ihrem geringen Einfluss in Abstimmungsgremien.

4.4 Einschätzung der Ausgangssituation und Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten

Zum Zweck der Einschätzung der Ausgangssituation und der Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten werden im Folgenden auf der Grundlage des Einleitungstextes Diskussionsanregungen und Zielperspektiven angeboten, die es ermöglichen sollen, die Ausgangssituation einzuschätzen. Die Diskussionsanregungen sind als offene Fragen gestaltet, auf die in der Regel mit einer knappen Beschreibung der Ausgangslage geantwortet werden kann. Möglicherweise wird diese von verschiedenen Akteuren im Gemeinwesen unterschiedlich eingeschätzt. Gerade in den unterschiedlichen Sichtweisen und Bewertungen der aktuellen Situation können Potenziale zur Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen gesehen werden. Die Handlungsempfehlungen zu den einzelnen Zielperspektiven sind dafür gedacht, die kommunalen

Planungsakteure dabei zu unterstützen, Handlungsschritte bzw. Projekte zu entwickeln, die für ihre Ausgangssituation anschlussfähig sind. Die Zusammenstellung der Einschätzungen ermöglicht die Benennung von Stärken und Entwicklungsbedarfen und die Entwicklung von Handlungsansätzen. Der Text wird abgeschlossen mit Projektideen zur Bearbeitung der Zielperspektiven (zu den Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe vgl. Kapitel 3).

A) Kultur der Beteiligung

Diskussionsanregung

Welche Erfahrungen mit der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der Kommune gibt es? Gelingt es, unterschiedliche soziale Gruppen für Beteiligungsverfahren zu gewinnen? Sind die Beteiligungsverfahren ergebnisoffen? Wie werden die Ergebnisse der unterschiedlichen Institutionen und Foren in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht?

Zielperspektive

Institutionen der Interessenvertretung und partizipative Verfahren sind in der Kommune in eine übergreifende Kultur der Beteiligung in unterschiedlichen kommunalen Handlungsfeldern eingebettet.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Eine ausgeprägte Beteiligungskultur bietet eine gute Grundlage für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens in einem systematischen Prozess. Eine Kultur der Beteiligung ist dabei nicht auf ein Handlungsfeld der Kommune begrenzt, sondern betrifft die Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben kommunaler Planung und Gestaltung. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger geschieht in erster Linie durch das Kommunalparlament (z. B. Stadtrat oder Kreistag) und seine Ausschüsse. Dafür muss das Parlament jedoch die sozialen Gruppen und die unterschiedlichen Quartiere in der Kommune repräsentieren.

Beiräte und Beteiligungsforen können die Arbeit des Kommunalparlaments unterstützen, wenn ihre Arbeit in den parlamentarischen Beratungen Resonanz findet und auch im Falle einer Ablehnung von Forderungen und Empfehlungen eine Auseinandersetzung mit den Anliegen erkennbar wird. Eine Kultur der Beteiligung entwickelt sich mit positiven Erfahrungen in partizipativen Prozessen. Strukturen an sich garantieren keine Partizipation, sie können diese sogar blockieren, wenn sie nicht mit Leben gefüllt werden und eine Beteiligung an Entscheidungen nicht erfahrbar wird.

Die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens sollte in Kommunen mit einer ausgeprägten Beteiligungskultur eine Analyse dieser Beteiligungsprozesse beinhalten.

- Welche Gruppen werden in diesen Prozessen angesprochen und welche Gruppen werden nur schwer oder nicht erreicht?
- Gibt es bereits Erfahrungen der Teilnahme von Menschen mit Behinderungen?
- Welche Barrieren stehen der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen entgegen, welche Rahmenbedingungen sind förderlich?
- Welche Beteiligungsansätze sind erfolgreich, welche nicht?

Eine inklusive Ausrichtung aller Beteiligungsmöglichkeiten bietet die Chance, die Forderung der Gleichstellung und Teilhabe aller Menschen aufzugreifen. Insbesondere in Beteiligungsangeboten, die auf die Entwicklung von Sozialräumen ausgerichtet sind, bietet die systematische Sensibilisierung für neue Perspektiven mehr Möglichkeiten als die Etablierung eigener parallel laufender Beteiligungsstrukturen für Menschen mit Behinderungen.

Partizipation so, wie sie in der Behindertenrechtskonvention und in anderen Menschenrechtskonventionen verstanden wird, ist zugleich ein Recht, das Menschen haben, und eine Kompetenz, die sie erwerben. Das auf der Grundlage von kommunalen Fallstudien in England entwickelte Modell CLEAR (Pratchett 2009) kann dabei helfen, die vorhandenen Beteiligungsstrukturen im Prozess der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention mit Leben zu füllen. CLEAR steht für fünf Kategorien, welche berücksichtigt werden müssen, um Menschen zur Partizipation zu motivieren, zu befähigen, zu unterstützen und zu mobilisieren.

Can do – Es gilt, die Kompetenzen zu vermitteln und zu entwickeln, welche notwendig sind, um politisch effektiv die vertretenen Interessen durchsetzen zu können. Dies umfasst:

- die Fähigkeit einer selbstsicheren öffentlichen Artikulation – mündlich und schriftlich – von Interessen (z. B. eine Rede vor dem Stadtrat halten);
- die Fähigkeit, öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen durchzuführen (z. B. Organisation einer Fachveranstaltung oder Demonstration);
- die Fähigkeit, Gleichgesinnte zu überzeugen, sich ebenfalls aktiv für die Interessen einzusetzen (z. B. Aktivierung zur Mitarbeit im Behindertenbeirat);
- die Ressourcen der Partizipation wirksam zu gestalten (z. B. Unterstützung durch Mitarbeiter/-innen der Verwaltung, Ausstattung mit Ressourcen, barrierefreie Räumlichkeiten für Sitzungen).

Ehrenamtlich tätigen Menschen mit Behinderungen fällt die Artikulation in Gremien häufig schwer, ebenso wie vielen anderen ehrenamtlich tätigen Personen. Dies gilt insbesondere für die Phase des Aufbaus von Beteiligungsstrukturen. Solche Kompetenzen können durch Schulungen oder durch die Zusammenarbeit mit Mentoren erworben werden. Kommunale Beauftragte können eine Brücke darstellen zwischen der Logik der Verwaltung und dem Engagement der Selbstvertretung. Es erfordert aufseiten der Verwaltung und der Politik ein hohes Maß an Sensibilität und Geduld, das vor dem Hintergrund der eigenen Betroffenheit

entwickelte Engagement gleichberechtigt und fair in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Selbstvertreter/-innen reagieren ablehnend, wenn sie im Sinne einer Scheinbeteiligung instrumentalisiert werden oder in Planungsprozessen beispielsweise durch mangelnde Informationen überfordert werden. Die Auseinandersetzung mit den Beteiligungsrechten, die im Behindertengleichstellungsgesetz und in der UN-Behindertenrechtskonvention festgelegt sind, bietet eine gute Grundlage für die Entwicklung von Kompetenzen der Partizipation.

Like to – Es gilt, betroffene Personen zu motivieren und Interesse dafür zu wecken, sich für ihre eigenen Angelegenheiten aktiv politisch einzusetzen. Die UN-Behindertenrechtskonvention beschreibt in den meisten Artikeln Herausforderungen, die sich aus einem veränderten Verständnis von Behinderungen ergeben. Nicht mehr die Zuschreibung einer Behinderung als defizitäres Merkmal einer Person, sondern soziale Barrieren der Ausgrenzung stehen im Vordergrund. Diese Sichtweise ist auch für andere soziale Gruppen entscheidend, um sich ohne Angst vor Stigmatisierung und falschem Mitleid selbstbewusst in politischen Auseinandersetzungen zu artikulieren.

Enabled to – Die Instrumente und Strukturen der Beteiligung (z. B. Beiräte, Foren) müssen einer möglichst breiten Öffentlichkeit bekannt sein. Zudem sollten sie an überregionale Strukturen angebunden sein (z. B. Landesarbeitsgemeinschaften), um Vernetzung, Austausch und Unterstützung innerhalb einer umfassenden Interessengemeinschaft zu gewährleisten. Beteiligungsstrukturen sollten so gestaltet sein, dass sie genug Raum bieten, die unterschiedlichen Partikularinteressen von Menschen mit Behinderungen miteinander zu vernetzen und dadurch zu stärken. Im Prozess der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens müssen die Aufgaben von Selbstvertretungs- und Planungsgremien unterschieden werden, um Engagement nicht durch Überforderung oder Instrumentalisierung zu gefährden.

Asked to – Betroffene direkt anzusprechen und sie zu fragen, ob sie an einer aktiven Mitarbeit in einem Gremium der Interessenvertretung interessiert sind, hat einen deutlich positiven Einfluss auf die Beteiligung. Menschen mit Behinderungen sollten in allen kommunalen Planungsprozessen nicht nur geduldet sein, sie müssen in den unterschiedlichen Lebensbereichen als Expertinnen/Experten in eigener Sache für die Mitarbeit gewonnen werden. Dazu muss auch auf ihre spezifischen Kommunikationsfähigkeiten eingegangen werden (Gebärdensprache, Leichte Sprache, Texte in Schrift- und in Audioformat usw.) und eine Durchführung von Sitzungen in barrierefreien Räumlichkeiten selbstverständlich sein.

Responded to – Die Beteiligungsbereitschaft ist in hohem Maße von dem objektiv und subjektiv wahrgenommenen Erfolg des Engagements abhängig. Die betroffenen Bürger/-innen wollen wissen, was überhaupt möglich ist, und erleben, dass sie mittels Partizipation etwas in ihrem Sinne erreichen und verändern können. Dies unterstreicht die Anforderung der Transparenz des Prozesses der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens, der regelmäßigen Bewertung der Entwicklung des Prozesses und eine regelmäßige Fortschreibung der Planungsgrundlagen.

B) Die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen per Satzung

Diskussionsanregung

Wie ist die Aufforderung des Behindertengleichstellungsgesetzes NRW (§13) zur Regelung der Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen durch eine Satzung umgesetzt? Ermutigt die Satzung die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen? Werden auch Gruppen von Menschen mit Behinderungen angesprochen, denen eine Artikulation in politischen Verhandlungen und Entscheidungsprozessen schwerfällt?

Zielperspektive

Die Kommune hat zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen nach §13 BGG NRW eine Satzung erlassen, die an die bisherigen Erfahrungen der Beteiligung anknüpft und die Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen stärkt.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Die inklusive Gestaltung des Gemeinwesens soll zur gleichberechtigten Teilhabe aller sozialen Gruppen beitragen. Man könnte also sagen, dass spezifische Maßnahmen wie Satzungen zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen, Beiräte oder Behindertenbeauftragte überflüssig werden sollen. Es wäre allerdings naiv, anzunehmen, dass sich die Wirklichkeit bereits dadurch ändert, dass auf der Grundlage eines internationalen Menschenrechtsabkommens ein Ziel formuliert wird. Solange die Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen gesellschaftliche Realität ist, sind geeignete Maßnahmen zur Überwindung dieser Realität notwendig. In dieser Arbeitshilfe wird daher ganz ausdrücklich empfohlen, Strategien zur Gleichstellung durch Partizipation zu entwickeln. Diese müssen sich allerdings daran messen lassen, wie

sie sich in die Zielperspektive der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens einfügen.

Das Behindertengleichstellungsgesetz in NRW verpflichtet die Gemeinden und Gemeindeverbände, durch eine Satzung zu regeln, wie die Belange von Menschen mit Behinderungen gewahrt werden, macht jedoch hinsichtlich der Ausgestaltung keine Vorgaben. Dies ermöglicht den Kommunen, eine ihrer Größe und Struktur entsprechende Regelung zu finden. Diese Chance sollte genutzt werden, um eine Satzung (weiter) zu entwickeln, die die Potenziale einer Beteiligung für die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens nutzt. In allen Kommunen in Nordrhein-Westfalen leben Menschen mit Behinderungen, die mit ihren positiven und negativen Erfahrungen als Expertinnen/Experten in Entscheidungsprozessen aktiv für eine Beteiligung gewonnen werden

sollten. Eine solche Satzung ist als geeignete Maßnahme zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention zu verstehen, ein Umfeld zu fördern, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung an der Gestaltung des Gemeinwesens mitwirken (Artikel 26).

Wenn es bereits in anderen Bereichen kommunalen Handelns bewährte Strukturen zur Wahrung der Belange bestimmter Bevölkerungsgruppen gibt, empfiehlt es sich, davon ausgehend Strukturen zu entwickeln, die in das Gesamtgefüge von Kommissionen, Beiräten und Planungsstrukturen passen.

Die Kommunen, in denen bislang noch keine Satzungen zur Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen erarbeitet worden sind, können sich an den Erfahrungen anderer Gebietskörperschaften orientieren. Es bietet sich an, in Städten, Gemeinden und Kreisen vergleichbarer Größe und Verfasstheit Beteiligungsmöglichkeiten durch Hospitationen kennenzulernen.

In der Satzung sollten Fragen der Vertretung von Menschen durch bestehende Zusammenschlüsse (z. B. Arbeitsgemeinschaft der Selbsthilfe) ggf. durch ein spezielles Gremium (Behindertenbeirat) geregelt sein. Daneben kann auch die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Arbeit der kommunalen Entscheidungsgremien (z. B. als sachkundige Bürger/-innen) und die Arbeit eines oder einer kommunalen Behindertenbeauftragten geregelt werden. Es empfiehlt sich, in einem offenen Katalog die Handlungsbereiche festzulegen, in denen die Belange von Menschen mit Behinderungen in besonderer Weise zu berücksichtigen sind. Hier kann angegeben werden,

auf welche Weise die Berücksichtigung der Belange sichergestellt wird. Dies bietet den Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern der Kommune eine wichtige Orientierung und sichert zugleich eine Offenheit für neue, sich entwickelnde Handlungsbereiche. In der Satzung sollte neben dem Bezug auf die Behindertengleichstellungsgesetze des Bundes und des Landes ein Bezug zu den Aufgaben hergestellt werden, die sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention ergeben.

C) Gremien und Strukturen der politischen Interessenvertretung

Diskussionsanregung

Wie werden die Interessen von Menschen mit Behinderungen in Entscheidungsprozessen vertreten? Gibt es Gremien, Organisationen oder Verbände, die für sich beanspruchen, die Interessen von Menschen mit Behinderungen zu vertreten? Was sind die Gründe dafür, dass es in der Kommune (k)einen Behindertenbeirat oder ein vergleichbares Gremium gibt? Besteht Anlass, vor dem Hintergrund der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention diese Frage neu zu diskutieren?

Zielperspektive

Es existiert eine wirksame und akzeptierte Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Entwickelte Vertretungsstrukturen sind sehr bedeutsam für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens. Dort wird gefordert, Menschen mit Behinderungen an allen Schritten der Umsetzung zu beteiligen (Artikel 4).

Für die Interessenvertretung für Menschen mit Behinderungen gibt es kein Modell, das für alle Kreise, Städte und Gemeinden gleichermaßen geeignet ist. Erfahrungen wirksamer Partizipation gibt es mit Behindertenbeiräten auf der Grundlage einer kommunalen Satzung, Arbeitsgemeinschaften von Selbsthilfegruppen, die zum Teil auf der Grundlage einer Satzung arbeiten oder als eingetragener Verein organisiert sind, und auch mit informellen Gremien wie Runden Tischen. Diese Formen der Beteiligung schließen sich keineswegs gegenseitig

aus, sie arbeiten in vielen Kommunen auch aufeinander bezogen. Es kann daher hier keine Empfehlung für eine bestimmte Form der Interessenvertretung gegeben werden. Es lassen sich aber Grundsätze angeben, die bei der (Weiter)entwicklung einer Interessenvertretung berücksichtigt werden sollten:

- In dem Vertretungsgremium bilden Menschen mit Behinderungen die Mehrheit. Dies kann durch die Art des Zusammenschlusses oder aber durch entsprechende Regelungen einer Satzung (z. B. des Behindertenbeirats) gewährleistet sein.
- Die Vermittlung der Anliegen in die politischen Gremien ist sichergestellt. Dies kann durch die Berufung von Mitgliedern des Gremiums als sachkundige Bürger/-innen geschehen, durch die Mitarbeit von Vertreterinnen/Vertretern der Fraktionen im Kommu-

nalparlament und das Teilnahme-, Rede- und Antragsrecht in den kommunalen Gremien. Insbesondere in Satzungen für Beiräte ist auch die Zusammenarbeit mit anderen Vertretungsgremien (z. B. Selbstvertretungsgremien in der Kommune oder in der gleichen Region bzw. im Kreis, Seniorenvertretung, Integrationsräte) zu regeln.

- Es ist sichergestellt, dass die Anliegen des Vertretungsgremiums nicht übergangen werden. Im Sinne der oben vorgestellten „Stufen der Partizipation“ ist es entscheidend, wirkliche Partizipationsrechte zu verankern. So können Bereiche festgelegt werden, in denen das Vertretungsgremium ein Veto gegen eine Entscheidung einlegen kann und zumindest zwingend angehört werden muss, bevor die Beratungen fortgesetzt werden.
- Die Arbeit des Gremiums muss mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden. Die Mitarbeit in einem Vertretungsgremium ist aufwendig. Aufgaben der Geschäftsführungen können von der Kommune erbracht werden, und den Mitgliedern sollte analog den Mitgliedern in Ausschüssen eine Aufwandsentschädigung gewährt werden.

Es liegen mittlerweile viele Erfahrungen mit der Arbeit von Vertretungsgremien vor. Es ist sinnvoll, im Kontext der Einrichtungen und Weiterentwicklungen die Erfahrungen aus strukturell vergleichbaren Kommunen einzuholen und in einem offenen beteiligungsorientierten Prozess eine für die jeweilige Gebietskörperschaft passende Struktur zu entwickeln. In die Entwicklung eines eigenen Modells sollten alle vor Ort aktiven Selbsthilfeinitiati-

ven und Verbände von Menschen mit Behinderungen einbezogen werden. Es sollte aber auch Einzelpersonen, die keinem Verband und keiner Gruppe angeschlossen sind, die Möglichkeit der Mitwirkung eröffnet werden.

Menschen aus dem Kontext der Selbsthilfe oder aus Verbänden, die sich ehrenamtlich in Vertretungsgremien engagieren, müssen für diese Tätigkeit aktiv gewonnen werden. Ihre Arbeit muss insbesondere durch die Berücksichtigung ihrer Forderungen und Anregungen Wertschätzung erfahren. Es ist auch sinnvoll, für ehrenamtlich tätige Menschen Veranstaltungen anzubieten, die sie in ihre Tätigkeit einführen und sie begleiten. In Bezug auf die jeweiligen spezifischen Strukturen sollten diese vor Ort stattfinden, es ist aber auch sinnvoll, überregionale Veranstaltungen zu konzipieren.

Die Aufgaben der Selbstvertretung und die Gestaltung von Planungsprozessen zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens sind nicht identisch. So sollte die Federführung im Planungsprozess nicht an ein Selbstvertretungsgremium delegiert werden. Der Rolle von Selbstvertretungsgremien entspricht es, auf Probleme aufmerksam zu machen und in Gestaltungsprozessen mitzuwirken. Die Übertragung von Koordinationsaufgaben würde den Charakter der Selbstvertretung verfehlen und eine eingeschränkte Planungsperspektive begünstigen. Für die Entwicklung einer inklusiven Infrastruktur sind Abstimmungs- und Entscheidungsgremien notwendig, in denen möglichst viele Akteure ihre Perspektive einbringen. Der Selbstvertretung kommt in diesem Prozess die Aufgabe einer kritischen Begleitung zu. Über die Mitarbeit hinaus kann dies eigene Aktionen und Projekte

einschließen. Die Mitwirkung sollte sich dabei nicht auf bestimmte Bereiche – z. B. auf die Förderung von Barrierefreiheit – beschränken, sie bezieht sich vielmehr auf alle kommunalen Handlungsfelder, die im Zusammenhang der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention relevant sind.

D) Weitere Formen der Beteiligung

Diskussionsanregung

Gibt es Erfahrungen mit der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen außerhalb der formalen Beteiligungsstruktu-

ren (Quartierplanung, Verkehrsplanung usw.)? Können sich auch Menschen, die auf Unterstützung bei der Kommunikation angewiesen sind (Verwendung von Leichter Sprache, Gebärdensprache oder für blinde Menschen zugänglichen Dokumenten), an Entscheidungsprozessen in den Kommunen beteiligen? Finden Veranstaltungen zur Beteiligung von Bürgerinnen/Bürgern an barrierefreien Orten statt? Werden Menschen, die durch spezielle Einrichtungen unterstützt werden, zur Beteiligung an Entscheidungsprozessen ermutigt?

Zielperspektive

Für unterschiedliche Gruppen von Menschen mit Behinderungen gibt es über die formale Beteiligungsstruktur hinaus bei konkreten Projekten Erfahrungen mit weiteren Formen der Beteiligung.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Neben der kontinuierlichen Einbeziehung durch Vertretungsgremien kommt der Partizipation bei der Entwicklung von konkreten Projekten und Maßnahmen eine wichtige Bedeutung zu. Bei der Umsetzung von Barrierefreiheit, der Entwicklung von inklusiven Betreuungs- und Bildungsangeboten, der Planung von Unterstützungsangeboten und im Kontext der Sensibilisierung für die Idee der Inklusion ist die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen nicht nur erwünscht, sondern zwingend notwendig. Dabei kann auf die breiten Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren, wie Zukunftswerkstätten, Stadtteilkonferenzen oder Planungszellen, zurückgegriffen werden. Es kommt nicht darauf an, hier das Rad neu zu erfinden, sondern diese Verfahren für die Gestaltung inklusiver Prozesse zu nutzen. Insbesondere hinsichtlich einer inklusiven Sozialraumentwicklung ist der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an bestehenden Planungsprozessen Vorrang zu geben vor der Entwicklung eigener Planungsstrukturen. Auch bei der partizipativen Entwicklung von Unterstützungsangeboten speziell für Menschen mit Behinderungen ist die Einbettung in Strukturen der Sozialraumplanung ein großer Gewinn. Bei den zu dieser Dimension recherchierten Projektideen (s. unten) handelt es sich zu einem großen Teil um Ansätze zu Möglichkeiten der erweiterten Partizipation.

E) Beauftragte für die Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen

Diskussionsanregung

Wie wird in der Verwaltung sichergestellt, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen bei allen Maßnahmen und Entscheidungen berücksichtigt werden? Wer steht als Ansprechpartner/-in zur Verfügung, wenn Menschen mit Behinderungen Rat suchen, Anregungen geben oder Beschwerden haben? Wie werden Selbstvertretungsgremien in der Kommune unterstützt?

Zielperspektive

Durch (Behinderten)beauftragte oder andere Ansprechpartner/-innen wird die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Kommune gefördert sowie die Beratung der Verwaltung hinsichtlich behinderungsspezifischer Belange sichergestellt.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Beauftragte können eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention spielen, wenn entsprechende Voraussetzungen für ihre Tätigkeit bestehen. Als von der Kommune berufene oder eingestellte Beauftragte wirken sie in erster Linie in die Verwaltung, stehen als Ansprechpartner/-innen zur Verfügung und übernehmen Aufgaben der Koordination. Da keine gesetzliche Verpflichtung zur Einstellung oder Berufung besteht, kann jede Kommune entscheiden, ob ein entsprechendes Amt eingerichtet wird und welche Aufgabenstellung sich damit verbindet. Es ist in kleineren Kommunen zu empfehlen, ehrenamtliche Beauftragte zu berufen, in größeren Städten und in den Kreisen sollte diese Tätigkeit durch hauptamt-

lich beschäftigte Mitarbeiter/-innen wahrgenommen werden. Trotz der sehr unterschiedlichen Möglichkeiten, die sich aus dem Status als ehrenamtlicher oder hauptamtlicher Beauftragter mit unterschiedlichem Stellenanteil ergeben, lassen sich einige grundlegende Empfehlungen zur Gestaltung des Amtes geben:

- Die Tätigkeit einer/eines Beauftragten mit einer Beschreibung ihrer/seiner Aufgaben und Rechte sollte Teil der kommunalen Satzung nach § 13 BGG NRW sein. Dabei sollten insbesondere die Zusammenarbeit mit den Selbstvertretungsgremien sowie die Rechte gegenüber Verwaltungsstellen und in politischen Gremien beschrieben werden. Weitreichende Befugnisse in der Verwaltung und die Möglichkeit, in politischen Gremien Gehör zu finden,

sind wichtige Voraussetzungen für die Arbeit von Beauftragten.

- In der Tätigkeit von Beauftragten sollten die Aufgaben der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Vordergrund stehen. Werden Beratungstätigkeiten mit dem Amt bzw. der Stelle verknüpft, so sind diese in ihrem Umfang zu begrenzen und in Beziehung zu setzen zu den in der Kommune vorhandenen Beratungsangeboten. Beauftragte fungieren häufig zudem als Beschwerdestelle. Hier ist zu überlegen, ob das Amt einer Ombudsfrau oder eines Ombudsmannes zusätzlich eingerichtet wird. Auch die Beteiligung an Planungsaufgaben muss geregelt sein und darf in ihrem Umfang die Wahrnehmung von Aufgaben zur Gleichstellung nicht gefährden.
- Beauftragte sollten die politischen Gremien und die interessierte Öffentlichkeit regelmäßig über ihre Tätigkeit informieren. Dabei sollen die Tätigkeitsberichte Hinweise auf bestehenden Handlungsbedarf geben.
- Beauftragte sollten bezogen auf eine Region (z. B. in einem Kreis) zusammenarbeiten und sich auch an der Zusammenarbeit der Behindertenbeiräte auf Landesebene beteiligen.

Hinsichtlich des Einsatzes von Beauftragten gilt genauso wie für Vertretungsgremien, dass hier mittlerweile zahlreiche Erfahrungen in Kommunen mit unterschiedlicher Struktur vorliegen, an denen sich die Weiterentwicklung orientieren kann.

Auf den ersten Blick liegt es seitens der Verwaltung nahe, die Aufgaben der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bei den Behindertenbeauftragten anzusiedeln. Dies ist jedoch nur dann zweckmäßig, wenn in der Stellenbeschreibung ein planerisches Profil festgeschrieben und die Stelle in der Verwaltung so verankert wurde, dass eine Einbeziehung in allen kommunalen Planungsprozessen möglich ist. Es ist ebenso notwendig, dass für die Aufgaben zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens hinreichend Ressourcen zur Verfügung stehen.

F) Selbsthilfe

Diskussionsanregung

Sind die Selbsthilfe und ihre Angebote in der Kommune bekannt? Haben Selbsthilfegruppen die Möglichkeit, ihre Anliegen in der Öffentlichkeit zu artikulieren? Finden Selbsthilfegruppen in der Kommune Anerkennung und Unterstützung durch die Politik und die Verwaltung? Gibt es eine Unterstützung der Organisation der Selbsthilfe in der Kommune? Sind Vertreter/-innen der Selbsthilfe in politische Entscheidungsprozesse und Gremien (nicht nur formal) einbezogen?

Zielperspektive

Die Selbsthilfelandchaft in der Kommune ist in der Öffentlichkeit durch Berichterstattung, Veranstaltungen und die Zusammenarbeit mit der Kommune präsent. Sie wird von den politisch Verantwortlichen als wichtiger Bereich der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger gewürdigt und gefördert.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Selbsthilfe ist eine facettenreiche Erscheinung, die sich häufig, ausgehend von einer starken Kritik an etablierten Versorgungsstrukturen, zu einem unverzichtbaren Bestandteil der kommunalen Unterstützungslandschaft entwickelt hat. Die Selbsthilfe ist in unterschiedlicher Weise an der kommunalpolitischen Gestaltung beteiligt. Es gibt Selbsthilfegruppen, die sich ganz auf die gegenseitige Unterstützung in der Gruppenarbeit konzentrieren und darüber hinausgehende politische Aktivitäten ablehnen. Für andere Initiativen haben die Wirkung nach außen und die politische Veränderung hingegen einen hohen Stellenwert. Sehr häufig arbeiten Selbsthilfevertreter/-innen aktiv in kommunalen Gremien mit. Dies gilt für den Gesundheitsbereich, wo es in bestimmten Bereichen entsprechende

gesetzliche Vorschriften gibt, aber auch für den Sozialbereich und alle Fragen der Stadtentwicklung.

Selbsthilfe reagiert sehr sensibel gegenüber Versuchen der Vereinnahmung und besteht auf ihrer Eigenständigkeit. Dennoch kann in einer Kommune eine Offenheit gegenüber der Selbsthilfe gefördert und es können Angebote der Beteiligung gemacht werden. Eine Offenheit kann beispielsweise darüber hergestellt werden, dass regelmäßig Gespräche mit Vertreterinnen/Vertretern der Selbsthilfe geführt werden, dass ihnen Zeit eingeräumt wird, ihre Anliegen zu vertreten, oder dass die Sichtbarkeit der Selbsthilfe durch Broschüren, Internetportale und Öffentlichkeit unterstützt wird. Angebote der Beteiligung bestehen über die Formen, die allen Bürgerinnen und Bürgern offenstehen, in der Beteiligung an Beiräten

und die selbstverständliche Einbeziehung von spezifischen Gruppen, wenn entsprechende Planungen anstehen.

Die Stärke der Selbsthilfe liegt darin, ausgehend von der eigenen Betroffenheit eine Sensibilität gegenüber Risiken der Ausgrenzung zu entwickeln und ein Expertenwissen hinsichtlich sehr spezifischer Unterstützungsbedarfe aufzubauen.

Zusammenstellung der Einschätzungen

Zum Zweck der Einschätzung der kommunalen Ausgangsbedingungen der vorliegenden Dimension kann die folgende Tabelle dienen.

	trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant
Zielperspektive A					
Zielperspektive B					
Zielperspektive C					
Zielperspektive D					
Zielperspektive E					
Zielperspektive F					

Überlegungen zu Stärken, Entwicklungsbedarfen und Handlungsmöglichkeiten

Vor dem Hintergrund der vorgenommenen Bewertungen ergibt es Sinn, bezogen auf die einzelnen Zielperspektiven, aber auch bezogen auf die gesamte Dimension Aussagen über besondere Stärken und vorrangige Entwicklungsbedarfe für die Gebietskörperschaft zu treffen, für die konkret geplant wird.

Stärken:

Entwicklungsbedarfe:

Handlungsmöglichkeiten (Maßnahmen, Projekte ...):

4.5 Projektideen

Im Mittelpunkt der Empfehlungen zur Partizipation und zu Beteiligungsstrukturen stehen die Möglichkeiten der Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen. Diese werden im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen in einem von 2012 bis 2015 laufenden Projekt der LAG Selbsthilfe untersucht werden. Als Ergebnis werden Vorschläge zur Optimierung der Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen erwartet. Die hier vorgestellten Projektideen stellen daher erweiterte und unkonventionelle Formen der Beteiligung in den Vordergrund.

In diesem Text werden nur die Projektideen genannt. Eine Ergänzung der Projektideen durch konkrete Praxisbeispiele finden Sie im Internet unter www.inklusive-gemeinwesen.nrw.de. Es soll damit die Möglichkeit geschaffen werden, die Projektideen durch weitere Praxisbeispiele zu ergänzen und aktualisierte Informationen zu Praxisbeispielen zu geben. Die Nutzer/-innen dieser Arbeitshilfe sind herzlich eingeladen, sich an dieser Weiterentwicklung zu beteiligen. Nähere Informationen dazu finden sich auf der angegebenen Website.

Partizipation mittels offener Kommunikationsforen

Einen offenen Raum zu kreieren, in dem Menschen mit und ohne Behinderungen gleichberechtigt miteinander die Gestaltung ihres Gemeinwesens kommunizieren, diskutieren, planen und umsetzen können, darin besteht die Aufgabe eines Kommunikationsforums, das im vorpolitischen Raum angesiedelt ist. Ein solches Forum ist für alle Interessierten (kommunale Akteure und engagierte Bürger/-innen mit und ohne Behinderungen) leicht zugänglich und führt verschiedene Interessen zusammen. Es gilt, einen regelmäßigen Austausch zwischen Betroffenen und kommunalen Akteuren zu etablieren und schrittweise sowohl eine partizipative Struktur als auch Kultur aufzubauen.

Bewohner/-innenräte in die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens einbeziehen

Durch das Gesetz über das Wohnen mit Assistenz in Einrichtungen (Wohn- und Teilhabegesetz) wurden die Rechte der Bewohner/-innenräte durch Mitbestimmungsrechte gestärkt. Ausdrücklich wird auch die Möglichkeit der Mitwirkung der Seniorenvertretung und der örtlichen Behindertenorganisationen erwähnt. Dies bietet eine gute Möglichkeit, die Bewohner/-innenräte in die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens einzubeziehen.

Begehungen und Erkundungen

Über die formale Beteiligung hinaus können Menschen mit verschiedenen Behinderungen in die Planung eines inklusiven Gemeinwesens einbezogen werden, indem Sie um die Teilnahme an öffentlichen Begehungen oder Erkundungen von Quartieren gebeten werden, um ihre Perspektive einzubringen. Ein wichtiger Bestandteil solcher Projekte ist die Herstellung von Öffentlichkeit und die Einbeziehung der politischen Entscheidungsträger.

Förderung der Selbsthilfe

Im Bereich der Selbsthilfe spielt die Selbstorganisation eine zentrale Rolle. Selbsthilfegruppen wehren sich daher vor einer Vereinnahmung oder Instrumentalisierung. Dennoch kann die Selbsthilfearbeit unterstützt werden. Dies geschieht beispielsweise durch Kontakt- und Informationsstellen, die den individuellen Zugang zur Selbsthilfe erleichtern, die Arbeit von Selbsthilfegruppen bei Bedarf unterstützen und Möglichkeiten zur übergreifenden Öffentlichkeitsarbeit auf lokaler Ebene bieten. Die Arbeit der Selbsthilfe bietet Menschen mit Behinderungen ein wichtiges Potenzial zur Artikulation ihrer Interessen und zur Partizipation im Gemeinwesen.

5 Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung.

„Die Gewinnung der Menschen für eine neue Kultur inklusiven Denkens und Handelns ist unverzichtbar, um auf dem Weg in ein inklusives Gemeinwesen voranzukommen“ heißt es im Aktionsplan der nordrhein-westfälischen Landesregierung (MAIS NRW 2012, 38). Ziel und Aufgabe von Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung ist es dabei, „Hindernisse und Barrieren im Denken, im Handeln und in den Einstellungen, d.h. ‚in Kopf und Bauch‘ der Menschen, abzubauen. Nur wenn es gelingt, Inklusion im Bewusstsein der Menschen zu verankern, ist wirkliche Inklusion möglich“ (MAIS NRW 2012, 38). Solch ein Veränderungsprozess stellt tief verwurzelte Denkmuster und gesellschaftliche Konzepte im Umgang mit menschlicher Vielfalt infrage.

Die UN-Behindertenrechtskonvention fordert in ihren Grundsätzen „die Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen

mit Behinderungen und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit“ (UN-BRK Artikel 3d). Dabei will die Konvention keineswegs Spezialrechte für eine spezifische Bevölkerungsgruppe schaffen, sondern die typischen Unrechterfahrungen von Menschen mit Behinderungen mittels allgemeiner Menschenrechtsbestimmungen verhindern und Wertschätzung von Verschiedenheit fördern (vgl. Aichele 2008, 4).

Ausschlaggebend hierfür ist das Verständnis von Behinderung als wandelbares gesellschaftliches Konstrukt. Dass Behinderung weniger eine natürliche Eigenschaft, vielmehr eine Erfahrung von Menschen ist, darauf weist der Slogan ‚Man ist nicht behindert, man wird behindert‘ hin. Das Bewusstsein dafür, dass Menschen abhängig von der Relevanz, die ihren körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen zugeschrieben werden, in

einem bestimmten Umfeld als behindert betrachtet werden und in einem anderen nicht, ist in der Gesamtbevölkerung keineswegs vorauszusetzen. Vielmehr werden Menschen aufgrund eines negativen und defizitären Images an einer gesellschaftlichen Teilhabe gehindert.

Die wirksame Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention hängt demnach maßgeblich von dem Abbau zwischenmenschlicher Barrieren ab. Um Inklusion zu verwirklichen, gilt es, alle Bereiche der Gesellschaft für die Vielfalt an menschlichen Begabungen und Bedürfnissen zu sensibilisieren und zu öffnen. „Die Behindertenrechtskonvention markiert einen grundlegenden Wechsel, indem sie den traditionellen, primär an Defiziten der Betroffenen orientierten Ansatz durch einen ‚diversity-Ansatz‘ ersetzt, ohne den Problemdruck, unter dem Menschen mit Behinderungen leiden, in irgendeiner Weise zu leugnen oder herunterzuspielen.“ (Bielefeld 2009, 6).

Solche ressourcenorientierten Diversity-Ansätze, in denen „Behinderung als Bestandteil menschlicher Normalität“ (Bielefeld 2009, 7) anerkannt wird, finden ihren Niederschlag in sogenannten Mainstreamingkonzepten. Im Kontext dieser Arbeitshilfe sind dabei sowohl die Strategien des Disability Mainstreamings als auch die des Diversity Mainstreamings gleichermaßen von Bedeutung. Beide Mainstreamingkonzepte sollen daher im Folgenden kurz erläutert werden:

Disability Mainstreaming

Aus der veränderten Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen (Diversity-Ansatz) ergibt sich das spezifische Vorgehen eines sogenannten Disability Mainstreamings. Gemeint ist damit, das gesamtgesellschaftliche Bewusstsein im Hinblick auf die Bedürfnisse von Menschen mit Beeinträchtigungen zu schärfen, die Wertschätzung von Individualität und den konstruktiven Umgang mit unterschiedlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten strategisch in allen Bereichen zu verankern. Dabei sind die Anliegen von Menschen mit Behinderungen von Beginn an gleichberechtigt in jegliches politisches und gesellschaftliches Handeln mit einzu beziehen.

„Disability Mainstreaming heißt also, dass das Anliegen von Menschen mit Behinderung zum wichtigen Bestandteil von Prozessen in Politik, Verwaltung, Gesellschaft und Wissenschaft wird – von Beginn an und nicht erst, nachdem die Entscheidungen gefallen sind. Deshalb ist Disability Mainstreaming einerseits ein Instrument zur Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und andererseits ein Konzept, weil es eine andere Vorgehensweise und ein grundlegendes Umdenken bzw. einen Perspektivenwechsel erfordert.“ (IMEW 2007)

Disability Mainstreaming stellt demnach ein wichtiges Instrument zur Sensibilisierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen dar und fordert einen Perspektivwechsel im Umgang mit Vielfalt.

Diversity Mainstreaming

Während Disability Mainstreaming auf die Gleichstellungsbedürfnisse einer spezifischen Zielgruppe eingeht, handelt es sich bei Diversity Mainstreaming um ein übergreifendes Vorgehen. Es beschreibt die Bestrebungen, die unternommen werden, menschliche Vielfalt auf allen Ebenen als positiven Wert zu würdigen und zu fördern. „Die Berücksichtigung von Vielfalt ist eine Querschnittsaufgabe. Diversity Mainstreaming bedeutet, dass in Planung, Durchführung und Qualitätssicherung dem Aspekt Chancengleichheit durch Beachtung der Vielfalt Rechnung getragen wird. Nach einem Diversity Mainstreaming-Konzept sind politische Vorgaben, Maßnahmen, Verfahren und Dienstleistungen daraufhin zu prüfen, wie sie sich auf die Lebenswirklichkeit von allen Menschen auswirken, und gegebenenfalls neu zu überdenken“ (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2012a, 11).

Diversity Mainstreaming nimmt dabei im Sinne des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG §1) sechs Dimensionen von Vielfalt in den Blick: Alter, Ethnizität, Geschlecht, sexuelle Orientierung, Religion und Behinderung. Diese sechs Kerndimensionen sind nicht abschließend zu verstehen. In der Praxis kommen weitere Aspekte der Vielfalt, beispielsweise sozialer Status, Bildungsabschluss, Beruf usw., hinzu, die in einem umfassenden Inklusionsprozess Berücksichtigung finden müssen.

Mainstreamingkonzepte haben eine wichtige strategische Bedeutung für die Gestaltung eines inklusiven Gemeinwesens, da nur durch eine größtmögliche Akzeptanz und Offenheit die eingeforderten Menschenrechte für alle Bevölkerungs-

gruppen umgesetzt werden können.

Damit ist keinesfalls eine isolierte kurzfristige Thematisierung eines bestimmten Aspektes gemeint, sondern eine strategische Implementierung der Akzeptanz von Vielfalt als Bestandteil sozialer Normalität. Dafür ist es notwendig, die sozialen Werte und Einstellungen, die Strukturen, die Kommunikation und Interaktion in der Gesellschaft im Hinblick auf Gleichstellung und Teilhabe zu überprüfen und nachhaltig zu verändern. Der Veränderungsbedarf wird dabei bei der Gesellschaft und nicht beim Individuum gesehen. Ein funktionierendes Mainstreaming soll allen Menschen ermöglichen, ohne Angst, Diskriminierung und/oder Ausgrenzung verschiedene Lebensentwürfe zu verwirklichen. Um dabei die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen nicht aus dem Blick zu verlieren, ist eine gewinnbringende und sich gegenseitig ergänzende Kombination aus Diversity und Disability Mainstreaming anzustreben. Diversity-Konzepte dürfen die spezifischen Kompetenzen der bisherigen Gleichstellungsarbeit von Menschen mit Behinderungen nicht verdrängen. Auf der anderen Seite kann ein personenspezifisches Disability Mainstreaming sehr von der Einbindung in einen größeren Bewusstseinsbildungsprozess, der alle Menschen mit einbezieht, profitieren.

5.1 Bewusstseinsbildung und Diversity in den Kommunen Nordrhein-Westfalens

Kommunen sind Orte der Vielfalt und der sozialen Heterogenität und stellen sich den Herausforderungen, eine Kultur des Zusammenlebens vor Ort zu gestalten. Maßnahmen in der Kommune können Tendenzen der Ausgrenzung, Segregation und Diskriminierung jeglicher Art entgegenwirken. Handlungsschritte zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung sind keinesfalls Neuland für kommunale Akteure und Planungsverantwortliche. Auch andere lokale Akteure wie Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Parteien, Verbände und Kulturschaffende verfügen oftmals über nutzbare Erfahrungen und sind aufgefordert, bewusstseinsbildende Aspekte insbesondere in der Planung aktiv zu berücksichtigen. In den meisten Kommunen gibt es Erfahrungen mit öffentlichkeitswirksamen Handlungen, die das Bewusstsein für thematische Herausforderungen wie beispielsweise Umweltschutz, soziale Ungleichheit, Gleichstellung der Geschlechter oder Demografie schärfen.

Aufgabe der Kommune dabei ist es, die Grundlagen für die Anerkennung von Verschiedenheit mitzugestalten. Vielerorts werden daher

- kulturelle Beiträge und Veranstaltungen zur Bewusstseinsbildung unterstützt;
- Begegnungsmöglichkeiten geschaffen, die einen Erfahrungsaustausch unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen ermöglichen;

- Fortbildungsmaßnahmen zu offenen, respektierenden und wertschätzenden Haltungs- und Handlungsweisen durchgeführt;
- Empowerment und Selbsthilfe unterstützt;
- Gleichstellungsmaßnahmen eingeführt
- Expertinnen/Experten in eigener Sache in Planungsprozesse mit einbezogen;
- bewusstseinsbildende Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt;
- Mainstreamingstrategien angewendet;

u. v. m.

Gemeinwohlverpflichtung, Chancengleichheit und Mainstreaming werden vom Deutschen Städtetag als Kernelemente einer integrierten Stadtentwicklungsplanung benannt. „Stadtentwicklungsplanung ist in erster Linie dem Gemeinwohl verpflichtet und konkretisiert es auf kommunaler Ebene. Sie hat das Ziel, die Chancengleichheit von verschiedenen Teilräumen sowie von unterschiedlichen Alters- und Sozialgruppen der Stadtgesellschaft zu wahren; das schließt eine geschlechtergerechte Planung (Gender Mainstreaming) ein. Mit konsensfähigen Lösungen (oder zumindest mit akzeptablen Kompromissen) kann sie angesichts wachsender sozialer und räumlicher Ungleichgewichte bei Zielkonflikten für einen gerechten Interessenausgleich sorgen und damit zur Wahrung des sozialen Friedens beitragen“ (Deutscher Städtetag 2011, 6).

So haben viele Kommunen basierend auf § 5 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung (Gleichstellung von Frau und Mann) in ihrer jeweiligen Hauptsatzung Gender Mainstreaming als kommunale Strategie verankert. Zudem gehören etliche Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen zu den Unterzeichnern der Charta der Vielfalt¹. Im Kontext des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), welches Regelungen zur Verhinderung von Diskriminierungen im zivil- und arbeitsrechtlichem Bereich enthält, spielt auch die Beschäftigung von Schwerbehinderten eine wichtige Rolle für das Mainstreaming in kommunalen Verwaltungen und Betrieben.

Der sensibilisierende und bewusstseinsbildende Umgang mit Diversity muss demnach nicht völlig neu entwickelt werden, sondern kann auf bestehenden Erfahrungen und Strukturen aufbauen. Im Folgenden soll genauer beleuchtet werden, was diese Ansätze im Kontext der UN-Behindertenrechtskonvention bedeuten.

5.2 Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung als Aufgabe der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für die Idee der Inklusion in der Kommune ist eine wichtige Bedingung für eine erfolgreiche und nachhaltige Veränderung im Sinne eines inklusiven Gemeinwesens.

Alle Artikel der Konvention zielen auf eine Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ab. Über die Beseitigung einer diskriminierenden Behandlung in verschiedenen Lebensbereichen hinaus stellt die Konvention in Artikel 8 die Notwendigkeit der Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung heraus.

Im Artikel 8 der UN-Behindertenrechtskonvention wird dazu aufgefordert, ein gesamtgesellschaftliches Bewusstsein zu schaffen, das die Fähigkeiten, Rechte und Würde aller Menschen anerkennt und ausgrenzende bzw. diskriminierende Klischees, Vorurteile und Praktiken verhindert. Dazu muss das durch Mitleid, Angst und Hilfsbedürftigkeit geprägte Bild von Menschen mit Behinderungen verändert werden.

Die bewusstseinsbildenden Handlungen, welche in der Konvention vorgeschlagen werden, zielen auf drei unterschiedliche Veränderungsebenen ab und finden ihren Niederschlag nicht ausschließlich in Artikel 8.

¹ Die Charta der Vielfalt wurde 2006 formuliert und stellt eine Initiative dar, die Anerkennung, Wertschätzung und Einbeziehung von Vielfalt und die inhaltliche Diskussion zu Diversity Mainstreaming in Deutschland vorantreiben will. Weitere Informationen unter: www.charta-der-vielfalt.de.

1. Bekämpfung von Diskriminierung:

Es wird eine aktive Bekämpfung von Klischees, Vorurteilen und schädlichen Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen verlangt, um eine strukturelle Diskriminierung und Segregation zu vermeiden (vgl. UN-BRK Artikel 8, Abs. 1b). Dass der Kampf gegen Diskriminierung noch nicht so weit fortgeschritten ist wie er sollte, zeigt u. a. der im Sommer 2013 erschienene zweite gemeinsame Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages.¹

2. Persönliches Empowerment:

Menschen mit Behinderungen sollen über ihre eigenen Rechte informiert und in ihren persönlichen Fähigkeiten und

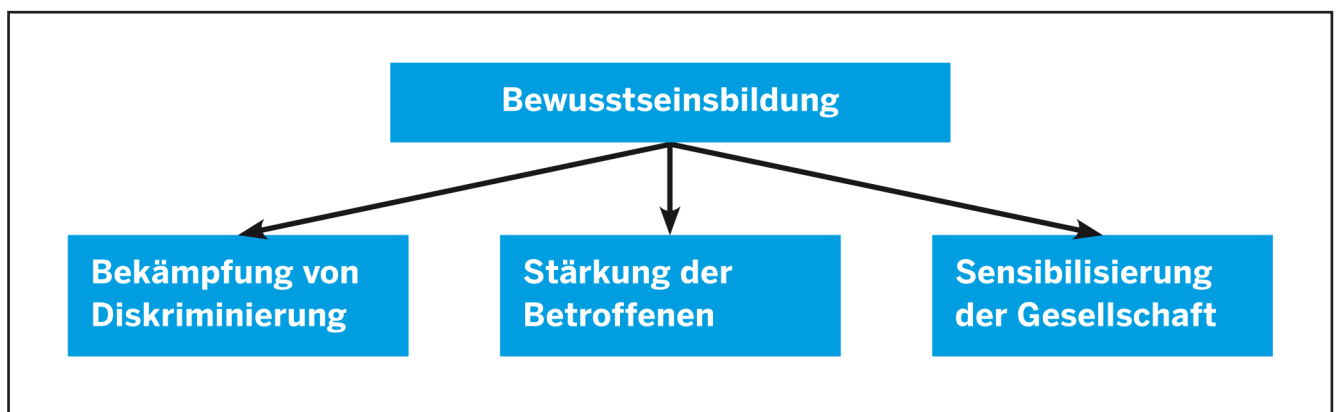
Wünschen gestärkt werden. Die Betroffenen sollen dabei unterstützt werden, sich ihren Wert für und ihre Ansprüche an die Gesellschaft bewusst zu machen.

3. Sensibilisierung der Gesellschaft:

Um die zugesprochenen Rechte der Einzelnen verwirklichen zu können, ist eine gesamtgesellschaftliche Bewusstseinsbildung vonnöten. Die Gesellschaft ist dazu angehalten, ihre Werte, Einstellungen, Kenntnisse und Verhaltensweisen im Umgang mit Behinderung kritisch zu überprüfen und ggf. zu verändern und dadurch sogenannte einstellungsbedingte Barrieren abzubauen.

Artikel 8 der UN-Behindertenrechtskonvention beinhaltet kein „**subjektives Recht des Einzelnen auf bestimmte Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung**“ (Palleit 2012, 122). So lassen die relativ abstrak-

Abbildung 9: Wirkungsbereiche bewusstseinsbildender Maßnahmen



¹ Wichtige Ausführungen zu Diskriminierungstatbeständen, auch von Menschen mit Behinderungen, liegen im zweiten gemeinsamen Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages vor. Hier nimmt u. a. der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen ausführlich zu den Diskriminierungsrisiken und der nötigen Bewusstseinsbildung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben Stellung. Download unter: www.antidiskriminierungsstelle.de.

ten Handlungsverpflichtungen, was den Einsatz konkreter Maßnahmen anbelangt, große Gestaltungsspielräume zu.

Gleichwohl schlägt die UN-Behindertenrechtskonvention insbesondere für den dritten Punkt beispielhaft einige Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung vor. Diese richten sich zum einen an private Akteure (z. B. Familie, Arbeitgeber, Medienorgane) und zum anderen an öffentliche Stellen. Für kommunale Verantwortungsträger lassen sich aus der UN-BRK folgende Empfehlungen zu bewusstseinsbildenden Maßnahmen ableiten:

Öffentliche Kampagnen

Kampagnen zur Bewusstseinsbildung haben zum Ziel, die Aufgeschlossenheit gegenüber den Rechten und eine positive Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen zu fördern und ihre Fertigkeiten, Verdienste und Fähigkeiten wertzuschätzen. Sie werden dann als besonders wirksam eingeschätzt, wenn sie dauerhaft durchgeführt werden, d. h., wenn sie in ein umfassendes Mainstreamingkonzept eingebunden sind und nicht für sich allein stehen (vgl. UN-BRK Artikel 8 Abs. 2a).

Schulungsprogramme und Fortbildungsmaßnahmen

Kommunale Akteure können mittels Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen ihr Bewusstsein für die Lebenssituation und die Rechte von Menschen mit Behinderungen schärfen. Durch diese Auseinandersetzung wird das gesellschaftliche Verständnis von Behinderung, Vielfalt und Inklusion weiterentwickelt. Die in der Konvention genannten bewusstseinsbildenden Schulungsprogramme stellen keinen abgeschlossenen Maßnahmenka-

talog dar, sondern sollen darüber hinaus, mit Blick auf lokale Erfordernisse, kreativ erweitert werden:

- Bewusstseinsbildung für alle Kinder von früher Kindheit an (vgl. UN-BRK Artikel 8 Abs. 2b)
- Aufklärung von Familien und Betreuungspersonen (vgl. UN-BRK Artikel 16 Abs. 2)
- Fortbildungsmaßnahmen für Lehrkräfte und Mitarbeiter/-innen auf allen Ebenen des Bildungssystems (vgl. UN-BRK Artikel 24 Abs. 4)
- Schulungen für Fragen der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen (vgl. UN-BRK Artikel 9 Abs. 2c)
- Schulungen in Mobilitätsfertigkeiten für Fachkräfte (vgl. UN-BRK Artikel 20c)
- Aus- und Fortbildung für Fachkräfte und Mitarbeiter/-innen in Habilitations- und Rehabilitationsdiensten (vgl. UN-BRK Artikel 26 Abs. 2)
- Schulungsprogramme für Justizwesen, Polizei und Strafvollzug (vgl. UN-BRK Artikel 13 Abs. 2)
- Verbreitung von Informationen, welche über die Umsetzung der Konvention Auskunft geben (vgl. UN-BRK Artikel 31 Abs. 3)

Darstellung in den Medien

Unter Berücksichtigung der Rundfunk- und Pressefreiheit fordert Artikel 8 Abs. 2c alle Medienorgane auf, Menschen mit Behinderungen in einer dem Zweck des Übereinkommens entsprechenden Weise darzustellen. Dies bedeutet, „dass die Darstellung zum einen durch den Einfluss auf die öffentliche Meinung dazu beiträgt, dass Menschen mit Behinderungen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und gleichberechtigt genießen können, und dass die Darstellung zum anderen die ihnen innewohnende Würde achtet“ (Palleit 2012, 126).

Kommunikation und Begegnung

Um Selbstsicherheit, Mut, Kreativität, Aufgeschlossenheit, Toleranz und Flexibilität in der alltäglichen Auseinandersetzung mit Behinderung zu entwickeln, ist es zudem notwendig, möglichst offene und gleichberechtigte Begegnungen zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen zu initiieren. So werden Berührungspunkte, Unsicherheiten und Vorurteile am besten abgebaut. Insbesondere das Aushalten von Verunsicherung, hervorgerufen durch bislang unbekannte Begegnungen mit Verschiedenheit, stellt ein wirksames Mittel dar, um verantwortliche und vertrauensvolle Interaktionen zu erlernen. Dabei ist es wichtig, dass die Kommunikation miteinander möglichst respektvoll und gleichberechtigt verläuft.

Die UN-Behindertenrechtskonvention stellt somit gesellschaftliche Konzepte und tief verwurzelte Wahrnehmungsstrukturen im Verständnis von Behinderung infrage und fordert, das „**Bewusstsein für die Fähigkeiten und den Beitrag von Menschen mit Behinderungen zu fördern**“ (UN-BRK Artikel 8 Abs. 1c). Ein solches Verständnis ist insbesondere mittels eines umfassenden Mainstreamings strategisch umsetzbar. Mainstreaming kann im Kontext inklusiver kommunaler Planungsstrategien nur als Querschnittsaufgabe gesehen werden. Der Umgang mit Verschiedenheit und das Bewusstsein für Vielfalt (Diversity) ist somit eine gesellschaftsübergreifende Aufgabe zur Realisierung eines inklusiven Gemeinwesens. Sie setzt sich aus einer Kombination von Strukturen, Wissen, Einstellungen, Motivationen, Fähigkeiten und Fertigkeiten zusammen, die in den folgenden Handlungsempfehlungen noch eine ausführlichere Rolle spielen.

5.3 Ergebnisse aus dem Projekt ‚Inklusive Gemeinwesen Planen‘

Den empirischen Erhebungen, die im Zusammenhang des Projekts ‚Inklusive Gemeinwesen Planen‘ durchgeführt wurden, ist zu entnehmen, dass Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für die Idee der Inklusion ein wichtiges übergreifendes Querschnittsthema für kommunale Akteure darstellt. Dies wird allein dadurch deutlich, dass zu diesem Bereich die meisten Angaben von den Befragten vorliegen. Selbst die Dimensionen Barrierefreiheit oder Partizipation haben überraschenderweise weniger Akteure bearbeitet. Die Einschätzungen machen deutlich, dass das Thema Inklusion und Bewusstseinsbildung auf kommunaler Ebene als wichtiges Thema wahrgenom-

men wird, jedoch nach Einschätzung der Befragten noch auf einen kleineren Kreis von Expertinnen/Experten beschränkt ist. Dabei werden Zusammenschlüsse von Menschen mit Behinderungen als besonders förderlich für die Bewusstseinsbildung wahrgenommen, gefolgt von den Leistungsanbietern. Die Kommunen, auf die sich die Angaben beziehen, rangieren im mittleren Größenbereich. Die lokalen Medien werden zwar auch als förderlich eingeschätzt, aber ihre mögliche zentrale Rolle bei der Verbreitung von Einstellungen und Haltungen zu Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens wird bislang als gering erachtet und könnte demzufolge effektiver genutzt werden.

5.4 Einschätzung der Ausgangssituation und Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten

Zum Zweck der Einschätzung der Ausgangssituation und der Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten werden im Folgenden auf der Grundlage des Einleitungstextes Diskussionsanregungen und Zielperspektiven angeboten, die es ermöglichen sollen, die Ausgangssituation einzuschätzen. Die Diskussionsanregungen sind als offene Fragen gestaltet, auf die in der Regel mit einer knappen Beschreibung der Ausgangslage geantwortet werden kann. Möglicherweise wird diese von verschiedenen Akteuren im Gemeinwesen unterschiedlich eingeschätzt. Gerade in den unterschiedlichen Sichtweisen und Bewertungen der aktuellen Situation können Potenziale zur Verbesserung von kommunalen Konzepten und Strategien der Bewusstseinsbildung gesehen werden. Die Handlungsempfehlungen zu den einzelnen Zielperspektiven

sind dafür gedacht, die kommunalen Planungsakteure dabei zu unterstützen, Handlungsschritte bzw. Projekte zu entwickeln, die für ihre Ausgangssituation anschlussfähig sind. Die Zusammenstellung der Einschätzungen ermöglicht die Benennung von Stärken und Entwicklungsbedarfen und die Entwicklung von Handlungsansätzen. Der Text wird abgeschlossen mit Projektideen zur Bearbeitung der Zielperspektiven (zu den Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe vgl. Kapitel 3).

A) Kommunale Mainstreamingkonzepte

Diskussionsanregung

Ist menschliche Vielfalt ein Thema auf der kommunalen Ebene? Werden Erfahrungen der Diskriminierung und Benachteiligung öffentlich gemacht und in der Kommune diskutiert? Gibt es positive Beispiele, wie mit Verschiedenheit der Menschen in der Kommune umgegangen wird? Wie wird menschliche Vielfalt strategisch, konsequent und nachhaltig in kommunales Handeln einbezogen?

Zielperspektive

Inklusion und Diversity sind feste Bestandteile in kommunalen Planungsstrategien und Handlungskonzepten. Ein umfassender Mainstreamingansatz ist etabliert.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Kommunen können die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens in ein umfassendes Mainstreamingkonzept einbinden. Ein kontinuierliches und systematisches Handeln, welches vom Respekt vor der Würde und Vielfalt aller Menschen – unabhängig, wie unterschiedlich sie sind – bestimmt ist, fördert auch die Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen in unterschiedlichen Lebensbereichen.

Um die Bewusstseinsbildung für die Wertschätzung aller Menschen strukturell in Kommunen zu verankern, ist ein feldübergreifendes Mainstreaming (Diversity Mainstreaming) hilfreich. Dieses kann in unterschiedlichen gesellschaftlichen Organisationen und Institutionen (z. B. Schulen, Universitäten, Betrieben, Parteien) durchgeführt werden. Der kommunalen Verwaltung kommt bei der Umsetzung

eines solchen Mainstreamings eine Vorbildfunktion zu.

Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung im Kontext eines feldübergreifenden Mainstreamings bedeutet, Menschen mit Behinderungen werden als Bürgerinnen und Bürger wertgeschätzt und ihre spezifischen Bedürfnisse werden bei allen Aktivitäten und Maßnahmen selbstverständlich mitgedacht. Kommunale Entscheidungsträger realisieren die besonderen Bedürfnisse und tragen ihnen Rechnung. Dies geschieht nicht aufgrund von besonderer Aufforderung oder Druck, sondern als alltägliche Selbstverständlichkeit im Sinne eines inklusiven Bewusstseins und einer zielgruppenorientierten Sensibilität.

In der kommunalen Praxis kann dies umgesetzt werden, indem

- Menschen mit Behinderungen und ihre Belange im öffentlichen Bewusstsein fest verankert werden;
- die Bedürfnislage von Menschen mit Behinderungen nicht anonym vermutet, sondern im direkten Austausch mit den Betroffenen eruiert und analysiert wird (vgl. Empfehlungen zur Partizipation);
- kommunale Planungsprozesse generell für die Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen offen sind sowie nachprüfbar und praxisnah ihre Belange berücksichtigen;
- die besonderen Anforderungen von Menschen mit Behinderungen in allen politischen und administrativen Verfahren berücksichtigt werden (dies schlägt sich sowohl in kommunalen Entscheidungen, Regelungen und Ordnungen als auch in konkreten Handlungen nieder);
- durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit das Bewusstsein für die Belange von Menschen mit Behinderungen geschärft wird;
- kommunale Entscheidungsträger im Sinne von Akzeptanz für Verschiedenheit betreffs Menschen mit Behinderungen geschult und weitergebildet werden;
- sich öffentliche Angebote an den Prinzipien des Universal Design orientieren, wodurch Ausgrenzung vermieden und Teilhabe gefördert wird (vgl. Empfehlungen zur Barrierefreiheit und zu den Einrichtungen und Diensten der Allgemeinheit);

- sich die Vergabe von Geldern u. a. daran orientiert, inwiefern oben genannte Punkte umgesetzt werden.

Damit Mainstreaming funktionieren kann, ist es notwendig. Menschen mit Behinderungen nicht als homogene Gruppe wahrzunehmen, sondern als sehr verschiedene Individuen, die sich nach Geschlecht, sozialer Lage, Art der Beeinträchtigung, Alter, Lebensstil und anderen Dingen unterscheiden.

In Gebietskörperschaften, in denen es etablierte Maßnahmen zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung in Bezug auf andere Personengruppen (z. B. Frauen oder Senioren) gibt, können die dadurch vorhandenen Erfahrungen und Strukturen auch für die aktive Wertschätzung von Menschen mit Behinderungen genutzt werden.

Unter Rückgriff auf vorhandene Erfahrungen (z. B. Gender Mainstreaming) können Strategien zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung im Sinne eines inklusiven Gemeinwesens weiterentwickelt werden. Dies kann beispielsweise bedeuten, dass Maßnahmen zur Umsetzung des Artikels 8 der UN-Behindertenrechtskonvention Strukturen, Instrumente und Methoden des Demografiemanagements oder der Gleichstellungsarbeit von Männern und Frauen nutzen können. Dabei sind sowohl positive als auch negative Erfahrungen eines etablierten Mainstreamings vorteilhaft (entweder im Sinne einer nachahmungswürdigen Vorbildfunktion oder im Sinne einer bewussten Fehlervermeidung). Wichtig ist, den Wissens- und Erfahrungstransfer zwischen den Planungsbereichen und Praxisfeldern für alle Beteiligten so gewinnbringend wie möglich zu gestalten.

Die meisten Kommunen betreiben in einzelnen Handlungsfeldern ein zielgruppenspezifisches Mainstreaming, indem sie beispielsweise bewusstseinsbildende Maßnahmen im Umgang mit Fragen zur Demografie, Geschlechterrolle oder zur Migration/Integration durchführen. Hier gilt es, die entwickelten Mainstreamingstrukturen und -erfahrungen personengruppen- und damit fachbereichsübergreifend zu nutzen. So kann beispielsweise eine kommunale Verwaltung ein erfolgreiches Gender Mainstreaming auf die Belange von Menschen mit Behinderungen anpassen und dadurch Ressourcen für die Entwicklung eines Disability Mainstreamings sparen, welche dann für dessen praktische Umsetzung genutzt werden können. Dadurch kann voneinander gelernt werden und es entstehen positive Synergieeffekte. Wichtig ist dabei jedoch, dass kein Konzept und keine Struktur, die für eine bestimmte Personengruppe entwickelt wurde, eins zu eins übernommen werden kann. Es gilt, immer genau zu überprüfen, welche Anpassungen und Veränderungen durchgeführt werden müssen, um den Anforderungen und Bedürfnissen der Betroffenen gerecht zu werden. Auch die direkte Zusammenarbeit und die gemeinsame Nutzung vorhandener Sensibilisierungsmethoden stellt eine vorteilhafte Strategie dar. Solch eine zielgruppenübergreifende Kooperation mittels einer gemeinsamen bewusstseinsbildenden Maßnahme wird im Abschnitt zu den Projektideen vorgestellt.

Die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen kommt nicht nur den Betroffenen zugute. Nicht zuletzt kann ein solches Mainstreaming – verstanden als eine politische, planerische und gesellschaftliche Querschnittsaufgabe – nachträgliche und oftmals kostspielige Korrekturen kommunaler Fehlentscheidungen vermeiden. Die Devise lautet: positive zielorientierte Aktion statt passive Reaktion!

B) Bewusstseinsbildung in/durch öffentliche Einrichtungen, Dienste und Organisationen

Diskussionsanregung

Wie gestaltet sich der gegenseitige Umgang von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern innerhalb der öffentlichen Dienste und Organisationen? Wie wird in öffentlichen Einrichtungen mit diskriminierendem Verhalten und Mobbing umgegangen? Worauf wird bei der Einstellung neuer Mitarbeiter/-innen geachtet? Welche Grundsätze sind in den Leitbildern der Organisationen und Einrichtungen verankert? Wie stellen sich öffentliche Einrichtungen, Dienste und Organisationen auf die Vielfalt und Verschiedenheit ihrer Nutzer/-innen ein?

Zielperspektive

Öffentliche Einrichtungen, Dienste und Organisationen passen sich der Vielfalt der unterschiedlichen Personen an, die ihre Dienstleistungen nachfragen, und spiegeln diese Vielfalt in der Zusammensetzung ihrer Mitarbeiter/-innen wider. Ein offener, freundlicher und gleichberechtigter Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern schließt selbstverständlich Menschen mit Behinderungen mit ein und ist aufmerksam gegenüber den spezifischen Bedürfnissen eingestellt.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Um öffentliche Organisationen (insbesondere kommunale Verwaltungen) für die Belange menschlicher Vielfalt zu sensibilisieren und somit ein inklusives Bewusstsein in der gesamten Gesellschaft zu etablieren, ist sowohl ein organisationsinternes Diversity-Konzept (1) als auch eine in die Gesellschaft aktiv hineinwirkende Bewusstseinsbildung (2) hilfreich.

(1) Öffentliche Einrichtungen (z. B. kommunale Verwaltungen) können ihre internen Strukturen den Bedingungen menschlicher Vielfalt anpassen, indem sie

- ihren Verhaltenskodex und ihre Organisationsstruktur an den Grundsätzen von Chancengleichheit ausrichten
Maßnahmen: Entwicklung und Vermittlung eines Diversity-gerechten Leitbildes
- die gesellschaftliche Vielfalt in ihrer Mitarbeiterzusammensetzung widerspiegeln
Maßnahme: Heterogenität der Belegschaft auf allen Ebenen (auch auf Führungspositionen) gewährleisten
- Herstellung von Chancengleichheit nicht durch widersprüchliches Handeln in unterschiedlichen Kompetenz- und/oder Fachbereichen blockieren
Maßnahme: gemeinsames Diversity Mainstreaming bereichs- und perso-

nenübergreifend planen, kommunizieren und umsetzen

- ein Bewusstsein der Mitarbeiter/-innen für die Belange einer vielfältigen Gesellschaft schaffen

Maßnahmen: Inhouseschulungen und Seminare zu Diversity-Themen durchführen

- die Einstellung neuer Mitarbeiter/-innen möglichst gleichberechtigt und barrierefrei gewährleisten

Maßnahmen: interne Beschäftigungsquoten festlegen und Mentorenprogramme zur Verfügung stellen

- Sensibilität gegenüber diskriminierendem Verhalten und Mobbing ausbauen

Maßnahme: Beratungsangebote etablieren

- gleichberechtigte Kommunikation und kollegialen Austausch zwischen den Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern gewährleisten

Maßnahmen: interne Netzwerke und Interessengemeinschaften gründen und gemeinsame Freizeitgestaltungen ermöglichen

Weitere Informationen zu diesen Themenstellungen bietet u. a. die vom ehemaligen Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen geförderte Homepage www.vielfalt-nrw.de. Hier sind z. B. eine Checkliste zur Entwicklung eines Diversity-Leitbildes für Unternehmen und eine Checkliste für ein Diversity Mainstreaming in öffentlichen Verwaltungen zum Download zur Verfügung gestellt.

(2) Öffentliche Einrichtungen (z. B. kommunale Verwaltungen) können im Sinne von Diversity bewusstseinsbildend für die Gesellschaft wirken, indem sie

- die Öffentlichkeit für die Belange gesellschaftlicher Vielfalt sensibilisieren
Maßnahmen: Planung, Organisation und/oder Durchführung von öffentlichkeitswirksamen Aktionen und Kampagnen

- unterschiedlichen kommunalen Akteuren gezielt Kompetenzen zum Umgang mit Diversity vermitteln

Maßnahme: Schulungsprogramme anbieten, um ein wertschätzendes Verhalten gegenüber allen Bevölkerungsgruppen zu erlernen

- kommunale Öffentlichkeitsarbeit zur Bewusstseinsbildung nutzen

Maßnahme: Medienkampagnen initiieren, die Vielfalt als anzuerkennende Normalität darstellen

- bewusstseinsbildende Veranstaltungen organisieren

Maßnahmen: Kunst-, Kultur- und Freizeitangebote für die facettenreiche Darstellung der gesellschaftlichen Heterogenität nutzen

- Begegnungen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen initiieren

Maßnahmen: Gestaltung von vernetzenden Events und Strukturierung bedarfsgerechter Interaktionsräume

In den folgenden Abschnitten werden diese Punkte noch einmal detaillierter aufgegriffen.

C) Öffentliche Kampagnen und Veranstaltungen zur Bewusstseinsbildung

Diskussionsanregung

Wurden bereits öffentliche Kampagnen (z. B. Aktionstage oder Preisverleihungen) zur Bewusstseinsbildung durchgeführt? Wird durch Veranstaltungen in der Öffentlichkeit auf Diskriminierungen aufmerksam gemacht? Gibt es Erfahrungen mit inklusionsorientierten Kunst- und Kulturveranstaltungen?

Handlungsempfehlungen

Die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens erfordert, dass möglichst viele unterschiedliche Akteure aus den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen motiviert sind und sich dazu in der Lage fühlen, aktiv eine Teilhabe auf Augenhöhe (Inklusion) voranzutreiben.

Eine gleichberechtigte Teilhabe an allen gesellschaftlichen Prozessen unabhängig von individuellen Fähigkeiten und Beeinträchtigungen benötigt einen politischen, kulturellen und sozialen Wandlungsprozess, der ein hohes Maß an Kreativität, Mut und Einsatzbereitschaft erfordert. Öffentlichkeitswirksame Kampagnen und Aktionen, die traditionelle Sichtweisen und Handlungspraxen (manchmal durchaus verstörend und schmerzhaft) infrage stellen und „Zeichen setzen“ sind dabei nützlich. In etlichen Kommunen werden mindestens einmal im Jahr Aktionstage durchgeführt, die auf die Belange von Menschen mit Behinderungen aufmerksam machen. Zudem können Demonstrationen und Protestaktionen genutzt werden, um den Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention Nachdrücklichkeit zu verleihen. Konferenzen, Messen und Informationsveranstaltungen zu Themen des inklusiven Gemeinwesens

Zielperspektive

Das Bewusstsein für die Anerkennung der gesellschaftlichen Heterogenität wird durch öffentliche Kampagnen und Veranstaltungen gefördert und dadurch wird eine breite gesellschaftliche Basis für die verschiedenen Belange und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen sensibilisiert.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

können wichtiges Wissen vermitteln. Es ist auch sinnvoll, inklusive Projekte und Prozesse (z. B. die Erstellung eines kommunalen Aktionsplans) durch öffentlichkeitswirksame Kampagnen und Veranstaltungen begleitend zu propagieren.

Respekt und Anerkennung für individuelle Vielfalt kann durch die Würdigung von diesbezüglichen Aktivitäten Einzelner oder Gruppen gefördert werden. Dies ist möglich durch Auslobung und Verleihung von Preisen oder sonstigen Begünstigungen (z. B. Ehrenamtskarten). Durch die Vergabe von sogenannten Negativpreisen im Sinne einer Antiauszeichnung kann auch auf Diskriminierungsbeispiele und Inklusionshemmnisse aufmerksam gemacht werden.

Kunstaussstellungen, Konzerte, Theaterstücke, Sportveranstaltungen, Stadtfeste und ähnliche Veranstaltungen sind ebenfalls sehr gut dazu geeignet, Diskriminierungen zu bekämpfen und die Achtung vor der Würde jedes Menschen zu fördern. Zum einen stellen solche Veranstaltungen wichtige Begegnungsräume für Menschen mit und ohne Behinderungen dar. Zum anderen können sie inklusive Fragestellungen explizit thematisieren. Dies kann durch eine bewusst inklusive Gesamtstruktur geschehen (z. B. ein Volkssportfest, an dem Menschen mit und ohne Behinderungen gleichermaßen teilnehmen) oder durch die künstlerische Auseinandersetzung mit einem inklusiven Thema (z. B. durch ein schulisches Theaterstück über den Gemeinsamen Unterricht) oder durch künstlerische Beiträge von Menschen mit Behinderungen (z. B. auf Konzerten oder Ausstellungen).

Sowohl bei der Realisierung aufsehenerregender Aktionen als auch bei der Durchführung von kulturellen Veranstaltungen und bei der Vergabe von Inklusionspreisen ist durch die Gestaltung barrierefreier Zugangsmöglichkeiten und Kommunikationsstrukturen sowohl eine aktive als auch eine passive Beteiligung aller Interessierten möglichst optimal zu ermöglichen.

D) Persönliche Kompetenzen im alltäglichen Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt

Diskussionsanregung

Wie werden inklusive Werte im Gemeinwesen vermittelt? Gab es bereits Schulungen und Weiterbildungsmaßnahmen (z. B. Konferenzen, Seminare oder Akademien) zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung? Wie wurden diese von den Teilnehmerinnen/Teilnehmern bewertet?

Zielperspektive

Es besteht eine große Bereitschaft und ein zielgerichtetes Angebot, um den Umgang mit Verschiedenheit (z. B. Behinderung) zu erlernen. Effektive Maßnahmen und Programme führen dazu, ein inklusives Denken und Handeln auszubilden und weiterzuentwickeln, wodurch der Umgang mit menschlicher Vielfalt zur selbstverständlichen Kernkompetenz wird. Dies trifft insbesondere für Personengruppen zu, deren Tätigkeiten öffentlich wirksam sind.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

„Diversity-Kompetenz entsteht nicht einfach aus sich heraus, sie muss gelernt und gefördert werden.“ (Aschenbrenner-Wellmann 2009, 62). Kompetenz im Umgang mit menschlicher Vielfalt ist eine wichtige Aufgabe, an der sich ein inklusives Gemeinwesen messen lassen muss. Das Erlangen dieser Kompetenz ist verbunden mit der Bereitschaft, neue Wege zu gehen und sich von einer eindeutigen Kategorisierung in normal und anormal zu verabschieden. Es gilt, einen Paradigmenwechsel von der Bestrebung nach Homogenität hin zu der Anerkennung von Heterogenität zu vollziehen. Dabei sind folgende stigmatisierende Vorurteile unbedingt zu vermeiden bzw. abzubauen:

- Andersartigkeit wird mit Defiziten gleichgesetzt.
- Verschiedenheit stellt eine Bedrohung dar.
- Kritik an den Werten und Handlungen der dominanten Bevölkerungsgruppe wird ignoriert oder sogar sanktioniert.
- Die einzelnen Personen müssen sich im Umgang mit Verschiedenheit anpassen und nicht die gesellschaftlichen Organisationen.

Die persönliche Bewusstseinsbildung kann auf einer intellektuellen Ebene erlernt werden, indem man sich mit Theorien und Modellen zu sozialer Ungleichheit, Inklusion, Empowerment, Teilhabe, Antidiskriminierung, Vorurteilen und Men-

schenrechten auseinandersetzt. Wichtige Lernziele stellen dabei dar:

- Verschiedenheit (Behinderung) wird gesellschaftlich konstruiert und ist wandelbar;
- Diversity geht mit Komplexität und Spannungen einher;
- Erkennen von Dysfunktionalität und Funktionalität in der eigenen Wahrnehmung und im Umgang mit Verschiedenheit;
- inklusives und kontextübergreifendes Denken;
- systemtheoretische und organisationspsychologische Grundlagen, um strukturelle Veränderungen wirksam durchführen zu können.

Kommunale Akteure sollten sich mittels Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen mit diesen Themen auseinandersetzen und somit ein „richtiges“ Verständnis für Diversity und Inklusion entwickeln. Solche Maßnahmen werden als besonders effektiv eingeschätzt, wenn sie, beispielsweise durch die Beteiligung der kommunalen Selbsthilfe, zu direkten Begegnungs- und Austauschmöglichkeiten mit Betroffenen führen. Neben einer theoretischen Wissens- und Erfahrungsvermittlung könnten weitere sensibilisierende Elemente einer solchen Fortbildungsveranstaltung in der Vermittlung von Erfahrungen mit Barrieren bestehen. Dies könnte beispielsweise mittels der Begehung eines öffentlichen Gebäudes mit verbundenen Augen, im Rollstuhl oder in einem sogenannten Alterssimulationsanzug geschehen.

E) Kommunale Öffentlichkeitsarbeit

Diskussionsanregung

Wie werden Menschen mit Behinderungen in den lokalen Medien dargestellt? Kommen Menschen mit Behinderungen in den lokalen Medien selbst zu Wort? Spiegelt sich die gesellschaftliche Vielfalt in der Beschäftigungsstruktur der Medienredaktionen wider? Wie wird die Öffentlichkeitsarbeit der Kommune in Bezug auf die Anerkennung der Fähigkeiten, Verdienste und Fertigkeiten von Menschen gestaltet?

Zielperspektive

Die kommunale Öffentlichkeitsarbeit fördert die Anerkennung der Fertigkeiten, Verdienste und Fähigkeiten aller Menschen und setzt sich dafür ein, dass diese respektvollen Darstellungen von gesellschaftlicher Vielfalt auch in den lokalen Medien reflektiert werden.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Das gesellschaftliche Bewusstsein in Bezug auf Menschen mit Behinderungen wird selbstverständlich auch durch die Medien beeinflusst. Es ist daher wichtig, die kommunale Medienarbeit so zu gestalten, dass ein wertschätzendes und positives Menschenbild vermittelt wird. Negative stereotype Rollenzuschreibungen sind in jedem Fall zu vermeiden und stattdessen sollten die individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten im Mittelpunkt stehen. Hier gilt es insbesondere, die Ziffer 12 des deutschen Pressekodex zur Verhinderung von Diskriminierungen in die Tat umzusetzen.

Die lokalen Medien sollen dazu angehalten werden, diskriminierende Inhalte zu vermeiden und eine inhaltliche Auseinandersetzung mit Inklusion und gesellschaftlicher Heterogenität zu führen.

Zudem sollten die Zugänge und Inhalte der medialen Informationen möglichst verständlich und barrierearm gestaltet werden. Es können beispielsweise regelmäßig Artikelserien in Leichter Sprache erscheinen, die für alle Leser sensibilisierend in Bezug auf gesellschaftliche Kommunikationsbarrieren wirken.

Die Repräsentation von Menschen mit Behinderungen sowohl innerhalb der Medienberichte als auch innerhalb der Medienstrukturen ist dabei unerlässlich. Um Hemmschwellen, Unsicherheiten und negative Einstellungen abzubauen, ist es wichtig, dass Menschen mit Behinderungen selbst zu Wort kommen und von ihren Alltagserfahrungen und Lebenswelten aus erster Hand berichten. Zudem ist ein Diversity Mainstreaming auch innerhalb der Personalstrukturen der Medien sehr hilfreich. Das heißt, Menschen mit Behinderungen sollten in lokalen Presseagentu-

ren, Radio- oder TV-Sendern mitarbeiten und gerade in diesen sehr öffentlichkeitswirksamen Arbeitsbereichen Vielfalt in die Praxis umsetzen. Das Potenzial der Medien als Konstrukteure einer inklusiven gesellschaftlichen Wirklichkeit ist daher von großer Wichtigkeit für eine gelingende Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention und sollte in dem dargestellten Sinne von den kommunalen Akteuren erkannt und genutzt werden.

F) Netzwerke und Interaktionsarenen

Diskussionsanregung

Wie werden Begegnungen zwischen unterschiedlichsten Menschen mit und ohne Behinderungen gewährleistet? Gibt es Netzwerke und Interaktionsarenen (z. B. virtuelle Chaträume oder Stadtteilcafés), in denen Hemmschwellen abgebaut und zwischenmenschliche Kontakte aufgebaut werden?

Zielperspektive

Klischees, Ängste und Vorurteile werden mittels strukturierter Begegnungsräume abgebaut. Gegenseitiges Kennenlernen und kommunikativer Austausch auf Augenhöhe führt zu einem sensiblen und gerechten Miteinander.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Um ein gleichberechtigtes Miteinander von Menschen mit und ohne Behinderungen in der Kommune zu entwickeln, ist es notwendig, persönliche Begegnungen und gemeinsame Erlebnisse zu ermöglichen. Es gilt daher, Räume und Strukturen zu schaffen, die es unterschiedlichsten Menschen ermöglichen, miteinander zu kommunizieren und zu interagieren und dabei die üblichen gesellschaftlichen Schranken zu überwinden. Da lebensweltübergreifende Begegnungen keinesfalls selbstverständlich sind, gilt es, diese Netzwerke und Interaktionsräume fest zu etablieren, bei Bedarf zu moderieren

und nachhaltig zu unterstützen. Formen dieser Begegnungsräume können dabei situationsabhängig und ganz kreativ gestaltet werden. Dies kann von virtuellen Chaträumen über Stadtteilcafés bis hin zu Runden Tischen reichen. Wichtig ist, dass ein zuverlässiger struktureller Rahmen geschaffen wird, dass eine möglichst umfassende Barrierefreiheit gegeben ist, dass die benötigte Assistenz für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf (z. B. durch unterstützende Kommunikation) gewährleistet wird, die Rollenvielfalt aller Beteiligten gefördert wird und dass eine wertschätzende Atmosphäre des vielfältigen Miteinanders kreiert wird.

Zusammenstellung der Einschätzungen

Zum Zweck der Einschätzung der kommunalen Ausgangsbedingungen der vorliegenden Dimension kann die folgende Tabelle dienen.

	trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant
Zielperspektive A					
Zielperspektive B					
Zielperspektive C					
Zielperspektive D					
Zielperspektive E					
Zielperspektive F					

Überlegungen zu Stärken, Entwicklungsbedarfen und Handlungsmöglichkeiten

Vor dem Hintergrund der vorgenommenen Bewertungen ergibt es Sinn, bezogen auf die einzelnen Zielperspektiven, aber auch bezogen auf die gesamte Dimension Aussagen über besondere Stärken und vorrangige Entwicklungsbedarfe für die Gebietskörperschaft zu treffen, für die konkret geplant wird.

Stärken:

Entwicklungsbedarfe:

Handlungsmöglichkeiten (Maßnahmen, Projekte ...):

5.5 Projektideen

Die allermeisten Aktivitäten, die zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens in der Praxis durchgeführt werden, tragen mehr oder weniger indirekt zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention bei. Im Folgenden sollen Projektideen vorgestellt werden, die sich ganz explizit zur Umsetzung des Artikels 8 der UN-BRK eignen. Diese Projektideen orientieren sich sehr stark an den oben gegebenen Handlungsempfehlungen und basieren auf konkreten Praxisbeispielen, welche im Internet unter www.inklusive-gemeinwesen.nrw.de zu finden sind. Es soll damit die Möglichkeit geschaffen werden, die Projektideen durch weitere Praxisbeispiele zu ergänzen und aktualisierte Informationen zu Praxisbeispielen zu geben. Die Nutzer/-innen dieser Arbeitshilfe sind herzlich eingeladen, sich an dieser Weiterentwicklung zu beteiligen. Nähere Informationen dazu finden sich auf der angegebenen Website.

Diversity-Prozesse in und durch kommunale Verwaltungen anstoßen¹

Um Diversity Mainstreaming strukturell in kommunalen Verwaltungen zu verankern, kann es hilfreich sein, eine zentrale Diversity-Stelle innerhalb der Verwaltung zu benennen, welche folgende Aufgaben erfüllt:

- Initiierung personengruppenübergreifender Maßnahmen
- Koordinierung einzelner Kompetenz- und Fachbereiche zur wirksameren Herstellung von Chancengleichheit
- Bündelung von Wissen und Informationen über den Umgang mit Vielfalt innerhalb der Kommune
- Nutzung von Synergien zwischen den einzelnen Gleichstellungsbeauftragten
- zentrale Verantwortungsübernahme inklusive Controlling und Monitoring für die Umsetzung eines Diversity Mainstreamings

1 Die im Zuge des Inkrafttretens des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) gegründete Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat ein Kooperationsprojekt mit dem Titel ‚Chancen gleich(heit) prüfen – Diversity Mainstreaming für Verwaltungen‘ durchgeführt. In Zusammenarbeit mit den vier Landes- und Kommunalverwaltungen Brandenburg, Hamburg, Stuttgart und Nürnberg wurden bestehende Erfahrungen im Umgang mit Diversity untersucht und Konzepte zur Umsetzung von Diversity Mainstreaming entwickelt.

Ein Ergebnis dieses Projekts stellt die Handreichung für Verwaltungsbeschäftigte zur Herstellung von Chancengleichheit mit dem Titel ‚Diversity-Prozesse in und durch Verwaltungen anstoßen‘ dar. Die Ausführungen dieser Projektidee beziehen sich maßgeblich auf diese Handreichung, welche gemeinsam mit anderen Projektmaterialien unter folgendem Link einsehbar ist:

www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Projekte_ADS/offene_diskriminierungsfreie_gesellschaft/chancengleichheit/chancengleichheit_node.html

Dabei ist es wichtig, dass eine solche zentrale Diversity-Stelle die bestehenden Strukturen der kommunalen Gleichstellungsarbeit mit einbezieht und nicht verdrängt. Die spezifischen personengruppenbezogenen Kompetenzen dürfen in solch einem Modell nicht verloren gehen, sondern sollen im Gegenteil politisch gestärkt, vernetzt und effektiver werden (vgl. Antidiskriminierungsstelle 2012b, 38 ff.).

Inklusive Netzwerke

Durch das Zusammenwirken vieler Akteure in einer Kommune können die vorhandenen Ressourcen, Kompetenzen und Ideen vor Ort gebündelt werden. Dies erleichtert die Erstellung von Konzepten und die Durchführung von konkreten Maßnahmen. Ein Netzwerk mit Bündnispartnern hat dadurch mehr Möglichkeiten, Inklusion umzusetzen, als „Einzelkämpfer“. Zudem bietet eine Vernetzung unterschiedlicher Akteure eine wirksame Interaktionsplattform, mittels der ein gegenseitiges Kennenlernen und der Abbau von Vorurteilen stattfinden können. Dabei ist eine lebendige, offene und zielorientierte Kommunikation ein wichtiger Erfolgsfaktor. Miteinander reden führt zu gegenseitigem Lernen und dadurch zu einem ersten wichtigen Schritt der Veränderung. Vernetzung hilft, sowohl Informationsdefizite als auch Widerstände zu erkennen und abzubauen, stärkt die individuelle, aber auch die gesellschaftliche Meinungsbildung und schafft dadurch Bewusstseinsveränderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention. Inklusive Netzwerke können dabei sehr unterschiedliche Gestaltungsformen annehmen. Sie können beispielsweise als Onlineportal angelegt sein, eine offizielle Gremien- bzw. Vereinsstruktur annehmen oder eine durch spontane Aktionen geprägte Bürgerinitiative darstellen.

Vernetzende Aktionen und Kampagnen

Durch die direkte Begegnung mit anderen werden heterogene Lern- und Austauschprozesse initiiert, welche die Reflexion im Hinblick auf den Umgang mit Vielfalt wirksam fördern. Bestehende Handlungs- und Erfahrungsmuster können durch solche neuen Erfahrungen im Sinne von Inklusion weiterentwickelt werden. Die Projektidee ist, dass Menschen mit und ohne Behinderungen gemeinsam im Gemeinwesen aktiv werden und Hand in Hand zusammen ehrenamtlich arbeiten. Segregierende Strukturen werden aufgelöst, sodass Menschen mit Behinderungen nicht nur die Adressaten von Hilfe sind, sondern auch selbst in z. B. Vereinen, Gruppen, Politik mitwirken und helfen können. Dies führt im gesamten Gemeinwesen zu Zufriedenheit, Akzeptanz und einem positiven selbstbestimmten und gleichberechtigten Selbstbild aller. Wichtig ist hierbei die Mitarbeit von verschiedenen Einrichtungen, Vereinen, Dienstleistungs- und Unterstützungsdiensten, Bürgerinnen und Bürgern, Politik etc. Menschen mit und ohne Behinderungen wird somit ein Raum geboten, welchen sie nutzen können, um gleichberechtigt das Gemeinwesen inklusiv zu gestalten.

Menschen mit Behinderungen werden ehrenamtlich im Gemeinwesen aktiv

Ehrenamtliches Engagement sehen viele Menschen als einen wichtigen Bestandteil ihres Lebens an, der zu einem Erleben von Wirksamkeit, Zufriedenheit und gesellschaftlicher Anerkennung führt. Neben der Selbstbestimmung im Alltag, der Teilhabe durch Erwerbsarbeit, bildet die hier erfahrene Bedeutung für andere für viele Menschen einen wichtigen Bestandteil ihres Selbstkonzepts. Dies gilt

selbstverständlich auch für Menschen mit Behinderungen. Sie sind aktiv in politischen Parteien und Gruppen, in Vereinen und Organisationen und im Kontext von Selbsthilfe.

Insbesondere Menschen, die als geistig behindert bezeichnet werden, gelten allerdings eher als Adressaten eines ehrenamtlichen Engagements. Sie sind so auch in diesem Lebensbereich von einer selbstverständlichen Teilhabe ausgeschlossen. Indem Menschen mit Lernschwierigkeiten und auch Menschen mit einem hohen Unterstützungsbedarf im Gemeinwesen ehrenamtlich aktiv werden, kommt es zu Irritationen hinsichtlich fester Rollenerwartung, die zur Auflösung einfacher Zuschreibungen führen können. Zur Initiierung solcher Projekte ist die Zusammenarbeit zwischen Menschen mit Behinderungen und Unterstützerinnen/Unterstützern notwendig. Solche Projekte können im Kontext von Einrichtungen und Diensten entstehen.

Inklusionspreise

Initiativen, Organisationen oder Einzelpersonen für ihre Leistungen und ihren Einsatz zur Schaffung eines inklusiven Gemeinwesens zu würdigen stellt eine wirkungsvolle Methode der Bewusstseinsbildung dar. Regelmäßige offizielle Preisverleihungen, die bestehendes Engagement anerkennen und neue innovative Ideen fördern, leisten einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

Wichtig ist, dass sowohl die Bewerbung für den Preis als auch die Verleihung selbst, möglichst barrierefrei, unkompliziert und offen für alle ist.

Schulungen zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung

Um einstellungsbedingte Barrieren abzubauen, ist die Sensibilisierung für Diversity-Aspekte mittels Schulungen und Fortbildungsmaßnahmen sinnvoll. Dabei sollten zum einen die allgemeine Anerkennung einer heterogenen Gesellschaft gefördert werden und zum anderen konkrete Informationen zum alltäglichen Umgang mit Vielfalt vermittelt werden. Workshops oder Seminare mit gemischten Teilnehmergruppen (Betroffenenbeteiligung) scheinen im Hinblick auf Sensibilisierung am effektivsten.

Bewusstseinsbildende Medienarbeit

Durch gezielte, wirksame und ansprechende Öffentlichkeitsarbeit soll das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen gestärkt werden und die Anerkennung der Fertigkeiten, Verdienste und Fähigkeiten aller Menschen durch respektvolle Darstellungen gefördert werden. Neben der Nutzung der klassischen Medien (z. B. mittels Anzeigen, Artikeln, Themenserien, Presseerklärungen, Flyern, Fernseh- und Kinospots, Radioberichten) ist es wichtig, die vielfältigen Möglichkeiten moderner Medien (z. B. Internetseiten, Youtube-Beiträge, Diskussionen im Social Net, Twitter-Meldungen) zu nutzen.

Zeichen setzen durch kulturelles Engagement

Durch kulturelle Inhalte wie Musik, Theater, Kunst und vieles andere kann die Idee von Inklusion in die Gesellschaft getragen werden. Diese kulturellen Inhalte können von oder für Menschen mit Behinderungen gemacht worden sein oder aber auch die Inklusion thematisch behandeln.

6 Gestaltung einer barrierefreien Infrastruktur.

Barrierefreiheit ist für die gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen in allen Lebensbereichen von entscheidender Bedeutung. Behinderung – so die UN-Behindertenrechtskonvention – entsteht aus der Wechselwirkung von individuellen Beeinträchtigungen mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren. Daher geht es um die Beseitigung bzw. Kompensation von Barrieren, durch die Menschen in allen Lebensphasen, insbesondere aber im Alter, in ihrer Teilhabe behindert werden. Es handelt sich also um ein Querschnittsthema der Gestaltung von inklusiven Räumen.

Die Struktur des Raums, in dem sich Menschen bewegen, ist maßgeblich für ihre Lebens- und Entfaltungsmöglichkeiten. Räume sind immer sozial gestaltete Räume, deren Bedingungen nicht nur für Menschen mit Beeinträchtigungen

entscheidend sind. Vielmehr sind alle Menschen auf die Erreichbarkeit von Bildungs-, Arbeits- oder Freizeitmöglichkeiten angewiesen. Durch die Verfügbarkeit von Ressourcen können Nachteile kompensiert werden, beispielsweise durch die Nutzung eines eigenen Pkws. Menschen, die über solche Ressourcen nicht verfügen, sind verstärkt auf eine öffentliche Infrastruktur angewiesen. Dies trifft Menschen in bestimmten Lebensphasen (Kindheit, Alter) und in bestimmten Lebenslagen (bei materieller Armut, Behinderung und Krankheit). Gestaltete Räume können auch Ausgrenzung erzeugen, indem sie ausschließlich für bestimmte Gruppen konzipiert sind oder von solchen Gruppen dominiert werden. Gemeint sind beispielsweise Räume, die bedrohlich und angsterzeugend wirken und von Frauen oder Kindern gemieden werden, Räume ohne Bewegungsmöglichkeiten für Kinder oder Räume, die mit Gewalt gegenüber

anderen Gruppen besetzt werden. Im Alltag gewinnen virtuelle Räume zunehmend an Bedeutung. Diese eröffnen neue Chancen der digitalen Teilhabe, verbinden sich aber auch mit neuen Barrieren (Kosten der Nutzung, Nutzbarkeit der Angebote usw.).

Für die Entwicklung einer barrierefreien Infrastruktur ist ein administratives Verständnis von Sozialräumen hilfreich. Darunter kann ein bebauter und sozialgeografisch abgrenzbarer Raum verstanden werden. Ein Stadtteil, ein Quartier oder ein Dorf (Deinet/Krisch 2002, 31) stellen einen Raum dar, der sozialplanerisch bearbeitet werden kann, in dem etwa der Blick auf die Nutzungsmöglichkeiten (Begegnungsorte, Barrierefreiheit), Unterstützungsangebote (soziale Dienste, Möglichkeiten der Selbstorganisation etc.), auf Bindungsstrukturen (u. a. Netzwerke, Interaktionen) und die Ressourcen des Sozialraums gerichtet wird (vgl. Marquard 2012; Franz/Beck 2007). Ein Sozialraum weist darüber hinaus eine subjektive Dimension auf. Es ist immer auch ein wahrgenommener Raum, den sich Bürgerinnen und Bürger aneignen und durch soziale Beziehungen gestalten.

Im Bereich der Unterstützung von Menschen mit Beeinträchtigungen und der Gestaltung einer barrierefreien Infrastruktur hat der Ansatz der Sozialraumorientierung sein Potenzial bislang noch nicht hinreichend entfalten können (vgl. Seifert 2010). So kann z. B. festgestellt werden, dass in dem Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘ (siehe hierzu www.soziale-stadt.de) die Lebensbedingungen von Menschen mit Beeinträchtigungen nur selten in den Blick genommen werden (vgl. Rohrmann 2010, 66). Im Zuge der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der konsequenten

Orientierung an einer Gleichstellungspolitik gilt es daher, die Entwicklung einer barrierefreien Infrastruktur in den Programmen der Stadtentwicklung und der Quartiersentwicklung systematisch zu verankern.

Ausgehend von dem nordrhein-westfälischen Behindertengleichstellungsgesetz (§ 4 BGG NRW) lässt sich der Begriff der Barrierefreiheit in drei Dimensionen operationalisieren: Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit. Unter der Dimension der Auffindbarkeit ist zu verstehen, dass öffentliche Gebäude durch eine gute Ausschilderung ohne Schwierigkeiten zu finden sind. Gelangt man problemlos in die Gebäude, entspricht dies der Dimension der Zugänglichkeit. Die Dimension der Nutzbarkeit umfasst Nutzungsmöglichkeiten der Angebote oder Dienstleistungen innerhalb von Gebäuden.

Wichtig ist es, ein integriertes Verständnis von Barrierefreiheit in der gestalteten Umwelt zu entwickeln. Es geht nicht nur um die Umsetzung von Einzelmaßnahmen, sondern um eine umfassende Nutzbarkeit aus der Perspektive beeinträchtigter Menschen. So ist ein Gebäude nicht bereits „barrierefrei“, wenn ein stufenloser Eingang für Rollstuhlfahrer/-innen vorhanden ist oder mittels einer Rampe ermöglicht wird, aber im Innenbereich des Gebäudes kein behindertengerechtes WC oder zu beengte Räumlichkeiten vorzufinden sind. Der in der Realität anzutreffende Fall des Einbaus von behindertengerechten Toiletten, ohne dass zugleich die stufenlose Zugänglichkeit gesichert ist, verdeutlicht die Problematik der Planung isolierter Einzelmaßnahmen.

Die Notwendigkeit einer integrierten Planung gilt auch für die Gestaltung von

Verkehrswegen. Wenn ein Bus barrierefrei ausgestattet ist, heißt dies nicht, dass Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen ihn benutzen können. Für körperlich beeinträchtigte Menschen müssen die Verkehrswege zur Haltestelle und die Einstiege ebenfalls ohne Hindernisse zu bewältigen sein. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Buslinie verlässlich mit stufenlos zugänglichen Fahrzeugen ausgestattet ist. Für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen unterstützen Durchsagen und Hinweise im Bus sowie visuelle Hinweise das individuelle Zurechtfinden und sind für die Nutzungsmöglichkeiten unabdingbar. Diese müssen verfügbar sein und auch zum Einsatz gebracht werden. Zur eigenständigen Nutzung des ÖPNV gehört ferner der Kauf einer Fahrkarte und das Lesen und Verstehen von Fahrplänen, was für Menschen mit Lernschwierigkeiten oder seelischen Beeinträchtigungen aus verschiedenen Gründen problematisch sein kann. Für diesen Zusammenhang steht der Planungsbegriff der ‚Mobilitätsketten‘ (vgl. Kontiki 2003).

In der Planung des öffentlichen Verkehrs müssen Mobilitätsketten in den Blick genommen werden, die von der Aktivität des Einzelnen und den damit verbundenen Aufgaben ausgehen. Am Beispiel einer Fahrt mit der Bahn zählt zu einer Mobilitätskette die ‚Vor-Reisephase‘ (Informationsbeschaffung, Buchung, Verkehrsmittelwahl), die ‚Anreise‘ zum Zielort, die ‚Hauptlaufphase‘ (z. B. die Nutzung der Bahn, ggf. das Umsteigen) und die ‚Nachlaufphase‘ (Reise vom Zielbahnhof zum Bestimmungsort) (vgl. Rüger 2005).

Menschen mit Beeinträchtigungen sind in ihren Handlungsfreiheiten meist deutlich eingeschränkter als andere. Sie kön-

nen oft nicht einfach spontan z. B. einen Stadtbummel machen, die Bahn nutzen oder in ein beliebiges Lokal gehen, ohne dass sie vorab Informationen über die örtlichen Gegebenheiten eingeholt haben. Vorhaben oder auch Alltagssituationen sind mit entsprechenden Vorüberlegungen und Vorkehrungen verbunden. Um Barrieren zu identifizieren und zu beseitigen, empfiehlt es sich, den Ansatz der Mobilitätsketten heranzuziehen. Damit kann geprüft werden, wo sich nachteilige Strukturen und Bereiche befinden, wo wichtige Einrichtungen, Treffpunkte oder Alltagswege sind.

Für ein planerisches Vorgehen sind Verfahren notwendig, die insbesondere die Interessen von Menschen mit den unterschiedlichsten Beeinträchtigungen berücksichtigen. In geeigneten partizipativen Planungsgruppen kann ermittelt werden, wo aus Sicht von Menschen mit Beeinträchtigungen als „Expertinnen/Experten für Barrierefreiheit“ konkreter Handlungsbedarf besteht. So können am ehesten Fehlplanungen vermieden werden.

Im Rahmen einer inklusiven Infrastruktur- und Sozialraumplanung müssen die Spezifika unterschiedlicher Beeinträchtigungen (Mobilitäts-, Sinnesbeeinträchtigungen, Lernschwierigkeiten etc.) berücksichtigt werden. Aus diesen ergeben sich verschiedene Anforderungen. Es gibt bauliche, räumliche oder infrastrukturelle Barrieren, die leicht zu erkennen und offensichtlich sind, wie die unüberwindbare Treppe oder der zu hohe Bordstein für Rollstuhlfahrer/-innen. Ferner gibt es Hindernisse, die weniger offensichtlich sind, wie kommunikative oder sensorische. Dazu zählen beispielsweise das Fehlen eines Gebärdensprachdolmetschers oder sonstiger Kommunikationshilfen für ge-

hörlose Menschen und für Menschen mit einer Hör- und/oder Sprachbeeinträchtigung. Wenn Formulare nicht in Leichter Sprache vorhanden sind, stellt dies eine Barriere für Menschen mit Lernschwierigkeiten dar. Menschen mit einer sensorischen Beeinträchtigung sind besonders auf visuelle, akustische oder auch taktile Strukturen angewiesen, durch die sie ihre Umgebung erschließen können (Leit- und Orientierungshilfen, besonders auffallende Farben, Kontraste, Brailleschrift etc.). Ferner gibt es die „Barrieren im Kopf“ wie (diskriminierende) Norm- und Wertvorstellungen. Ebenso gibt es Barrieren auf der Wissensebene, wenn beispielsweise Mitarbeiter einer Behörde etc. nicht über barrierefreie technische Hilfsmittel und Möglichkeiten Kenntnis haben – z. B. nicht wissen, dass es Formulare/Anträge auch in Leichter Sprache gibt.

Die Vielzahl an Anforderungen kann zu Zielkonflikten führen. Für Mobilitätsbeeinträchtigte ist beispielsweise eine schwellen- und stufenfreie Raumgestaltung förderlich, für Blinde und Sehbeeinträchtigte ist dies problematisch, da sie auf solche Orientierungshilfen angewiesen sind. Orientierungshilfen, wie spezielle Bodenindikatoren (Noppen, Schwellen etc.), wirken sich dagegen nachteilig auf den Personenkreis der Mobilitätsbeeinträchtigten aus. Die Lösung dieser Zielkonflikte erfordert in der Regel pragmatische Kompromisse, die unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen als Expertinnen/Experten in eigener Sache entsprechend auszuhandeln sind.

Ein eigenständiger Bereich ist die Verwendung einer barrierefreien Informationstechnik. Damit sind im weiteren Sinne alle Formen der Kommunikation von Informationen gemeint, im engeren

Sinne die Informationen, die im Internet zur Verfügung gestellt werden. Dieses Angebot gewinnt im Alltag aller Menschen zunehmend an Bedeutung. Auch hier sind die Anforderungen unterschiedlich. Für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen müssen die Informationen in Leichter Sprache angeboten werden, Menschen mit Sehbeeinträchtigungen sind auf Möglichkeiten der Vergrößerung angewiesen. Für Menschen, die blind sind, müssen die Inhalte durch einen Screenreader oder durch eine Ausgabe in Brailleschrift erfassbar sein. Auch in Bezug auf Menschen, die die Gebärdensprache als Muttersprache nutzen, stellen sich spezifische Anforderungen hinsichtlich der Aufbereitung von Informationen im Internet. Dies stellt nur einen kleinen Ausschnitt von Anforderungen dar, die bei der Gestaltung von Internetangeboten berücksichtigt werden müssen.

Barrierefreiheit stellt einen Mehrwert für alle dar. Aufzüge, einfach zu öffnende Türen oder verständliche Informationen im Internet erleichtern vielen Menschen den Alltag. Hierzu zählen Personen, die vorübergehend in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, da sie verletzt oder erkrankt sind, Personen mit Kinderwagen, sonstigen Lasten oder Betagte, die altersbedingte Beeinträchtigungen aufweisen.

Durch eine zugängliche und nutzbare Ausrichtung und Gestaltung sozialer Räume werden neben den Teilhabemöglichkeiten gleichzeitig Möglichkeiten für Begegnung, Kommunikationsaustausch und auch Mobilitätschancen geschaffen.

6.1 Herstellung von Barrierefreiheit in den Kommunen Nordrhein-Westfalens

Barrierefreiheit stellt das Leitprinzip des Behindertengleichstellungsgesetzes in NRW dar. Das Behindertengleichstellungsgesetz für Nordrhein-Westfalen fordert eine umfassende Barrierefreiheit, die wie folgt definiert wird:

„Barrierefreiheit ist die Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der gestalteten Lebensbereiche für alle Menschen. Der Zugang und die Nutzung müssen für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe möglich sein; hierbei ist die Nutzung persönlicher Hilfsmittel zulässig. Zu den gestalteten Lebensbereichen gehören insbesondere bauliche und sonstige Anlagen, die Verkehrsinfrastruktur, Beförderungsmittel im Personennahverkehr, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen sowie Kommunikationseinrichtungen“ (§ 4 BGG NRW).

Die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes hat zu einer deutlich erkennbaren Intensivierung von Bemühungen zur Herstellung von Barrierefreiheit auf kommunaler Ebene geführt. Die gesetzliche Grundlage hat Behinderteninitiativen und Verbänden Mut gemacht, auf Probleme in ihren Kommunen hinzuweisen und sich bei der Bewältigung der Probleme als Partner anzubieten. Barrierefreiheit wird auf der Grundlage der Gleichstellungspolitik mit einem neuen Selbstbewusstsein eingefordert. Dies hat zum Teil dazu geführt, dass sie als Fachleute in eigener Sache in die Arbeit von Planungsabteilungen

und -gremien einbezogen werden. Auf der anderen Seite wird allerdings von vielen Aktivisten in Kommunen die Erfahrung gemacht, dass nach wie vor in Planungen die Grundsätze der Barrierefreiheit nicht hinreichend berücksichtigt werden und es zu eklatanten Fehlplanungen kommt. Die Möglichkeiten zum Abschluss von Zielvereinbarungen zur Herstellung von Barrierefreiheit werden nur selten genutzt.

Im öffentlichen Nahverkehr verpflichtet das ÖPNVG NRW, „die Belange insbesondere von Personen, die in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkt sind, im Sinne der Barrierefreiheit nach dem Bundesbehindertengleichstellungsgesetz und nach dem Behindertengleichstellungsgesetz NRW zu berücksichtigen“ (§ 2 Abs. 8). Auch diese Vorschrift hat erheblich zur Auseinandersetzung mit Barrierefreiheit auf kommunaler Ebene beigetragen, da bei der Bewilligung von Fördergeldern nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) die Einhaltung der Vorschrift durch Anhörung entsprechender Beauftragter der Kommunen geprüft wird.

Im Hinblick auf die digitale Information verpflichtet die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen (BITV-NRW) die Kommunen, ihr Internet-und-Intranet-Angebot so zu gestalten, dass es für alle wahrnehmbar, bedienbar und verständlich ist.

Die Kommunen werden in ihren Bemühungen um die Herstellung von Barrierefreiheit durch das Land unterstützt. Zu nennen ist insbesondere die Arbeit des Landesbehindertenbeauftragten zur Vernetzung der kommunalen Aktivitäten und die Einrichtung der Agentur Barriere-

frei NRW (www.agentur-barrierefrei-nrw.de). Die Agentur berät und unterstützt einerseits einzelne Personen bei der Gestaltung eines persönlichen barrierefreien Umfeldes und andererseits Interessenverbände sowie Entscheidungsträger in der öffentlichen Verwaltung, Politik und Wirtschaft. So werden beispielsweise durch die Erarbeitung der Kriterien für das Signet ‚NRW inklusive‘ einheitliche Standards für die Barrierefreiheit von öffentlichen Gebäuden entwickelt. Durch geschulte Teams werden die Standards nun überprüft und in einer Datenbank zur Verfügung gestellt.

Des Weiteren sind die folgenden gesetzlichen Regelungen für die kommunale Planung zur Herstellung von Barrierefreiheit einschlägig. Gemäß § 55 der Bauordnung in Nordrhein-Westfalen (BauO NRW) müssen alle öffentlich zugänglichen baulichen Anlagen „[wie Einrichtungen der Kultur und des Bildungswesens, Sport- und Freizeitstätten, Einrichtungen des Gesundheitswesens, Büro-, Verwaltungs- und Gerichtsgebäude, Verkaufs- und Gaststätten, Stellplätze, Garagen und Toilettenanlagen von Menschen mit Behinderung, alten Menschen und Personen mit Kleinkindern barrierefrei erreicht und ohne fremde Hilfe zweckentsprechend genutzt werden können](#)“.

Nach § 7 BGG NRW soll das öffentliche Bau- und Verkehrswesen barrierefrei gestaltet werden. Menschen mit Hör- und Spracheinschränkungen können sich nach § 8 BGG NRW Gebärdensprache oder sonstige geeignete Kommunikationshilfen wünschen, um mit Trägern öffentlicher Gewalt kommunizieren zu können. Auch Bescheide, Vordrucke, amtliche Informationen, öffentlich-rechtliche Verträge und der Internetauftritt sind

gemäß §§ 9 und 10 BGG NRW barrierefrei zu gestalten. Zu den Systemen der Informationsverarbeitung, akustischen und visuellen Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen zählen technische Maßnahmen und Angebote wie barrierefreie Websites (digitale Teilhabe), Formulare, Anwendung von Leichter Sprache, Alternativtexten, Gebärden, induktive Höranlagen etc. Barrierefreiheit ist ebenso im Sozialrecht verankert. Nach § 17 Nr. 4 SGB I sind Leistungsträger dazu verpflichtet, dass ihre Verwaltungs- und Dienstgebäude frei von Zugangs- und Kommunikationsbarrieren sind oder dass ein Recht auf einen Gebärdensprachdolmetscher besteht (§ 17 Abs. 2 SGB I; § 19 Abs. 1, 2 SGB IX).

Mindeststandards zu baulichen Anforderungen und technischen Grundlagen für öffentlich zugängliche Gebäude und barrierefreie Wohnungen finden sich in DIN-Normen. Die DIN-Normen dienen als Regelungsgrundlage für das Baurecht. Sie sind allerdings nicht in allen Bundesländern rechtsverbindlich eingeführt. Für eine behindertengerechte Planung und Umsetzung baulicher Maßnahmen, von der Wohnung bis zur Stadtteilentwicklung, sind folgende DIN-Normen bedeutsam (vgl. Informationsportal – Leben mit Behinderung in NRW):

- DIN 18024 – Barrierefreies Bauen – öffentliche Gebäude, Straßen etc.
- DIN 18025 – Wohnungen für Rollstuhlbewohner und Barrierefreie Wohnungen
- DIN 18040-1 – Barrierefreies Bauen – öffentliche Gebäude
- DIN 18040-2 – Barrierefreies Bauen von Wohnungen

- DIN 66079-4 – Graphische Symbole zur Information der Öffentlichkeit
Teil 4: Graphische Symbole für Behinderte
- DIN 32981 – Zusatzeinrichtungen für Blinde und Sehbehinderte an Straßenverkehrssignalanlagen (SVA)
- DIN 33942 – Barrierefreie Spielplatzgeräte

Ein drängendes Problem ist das Fehlen bezahlbaren barrierefreien Wohnraums. Den meisten Kommunen fehlt ein Überblick über den Bestand barrierefreier Wohnungen, der einen Ansatz für Planung bieten könnte. Es ist problematisch, die Aufgaben der Bereitstellung von barrierefreiem Wohnraum in diesem Feld dem privaten Markt zu überlassen. Mit kommunalen Wohnungsbaugesellschaften haben die Kommunen zumindest begrenzte Steuerungsmöglichkeiten und können Einfluss auf die Entwicklung des Wohnungsmarktes nehmen. Neue Konzepte gewinnen hier zunehmend an Bedeutung. Hierzu zählen generationsgerechte Wohnkonzepte (Mehrgenerationenhäuser), barrierefreie Miet- und Eigentumswohnungen mit Anbindung an niedrigschwelligen sozialen Dienstleistungen etc. Das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW unterstützt die Planung neuer, attraktiver und lebenswerter Wohnquartiere. Im Vordergrund steht dabei das sozialpolitische Anliegen, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen bzw. zu erhalten. Oftmals sind gerade die Mieten der barrierefreien Wohnungen oder Neubauten für Personengruppen, die einer Unterstützung bedürfen (Menschen mit Behinderungen, Senioren, Geringverdiener etc.), nicht tragbar und führen zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche und beim

Wohnungserhalt. Der Bedarf an preiswerten barrierefreien Wohnungen wächst, da auch die Anzahl der Nutzer/-innen, die auf solchen Wohnraum angewiesen sind, steigen wird. In Nordrhein-Westfalen existiert seit 1992 ein gut vernetztes Angebot zur Wohnraumberatung mit etwa 120 Beratungsstellen. Von diesen Beratungsstellen gehen wichtige Impulse zur Wohnraumanpassung und Ausgestaltung barrierefreien Wohnraums aus, die in kommunalen Planungsprozessen genutzt werden können.

6.2 Barrierefreiheit im Rahmen der Behindertenrechtskonvention

In der UN-BRK ist die Herstellung von Barrierefreiheit und die Eröffnung von Zugängen zu allen Lebensbereichen ein zentrales Anliegen. Hier wird Barrierefreiheit unter dem Begriff der Zugänglichkeit (Artikel 9) gefasst. In der UN-BRK lautet es wie folgt:

„Um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten. Diese Maßnahmen, welche die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren einschließen, gelten u. a. für

a) Gebäude, Straßen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschließlich Schulen, Wohnhäusern, medizinischer Einrichtungen und Arbeitsstätten;

b) Informations-, Kommunikations- und andere Dienste, einschließlich elektronischer Dienste und Notdienste“ (Artikel 9 UN-BRK).

Zudem fordert die Konvention, dass Mindeststandards und Leitlinien für die Zugänglichkeit von Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, auszuarbeiten und zu erlassen sind und ihre Anwendung zu überwachen ist (Artikel 9 Abs. 2a). Die Vertragsstaaten treffen außerdem geeignete Maßnahmen, um betroffenen Kreisen Schulungen zu Fragen der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen anzubieten (Artikel 9 Abs. 2c).

Insgesamt gilt es, Zugangsbarrieren zu identifizieren und zu beseitigen, um dahingehend einen umfassenden Zugang hinsichtlich des gesamten (nahen und weiteren) Umfeldes und der Kommunikation zu realisieren.

Eine barrierefreie Infrastruktur unterstützt gleichzeitig die persönliche Mobilität, die in Artikel 20 der UN-BRK gefordert wird (Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf persönliche Mobilität und es wird größtmögliche Unabhängigkeit durch entsprechende unterstützende Maßnahmen und Hilfsmittel zugesichert). Gleichzeitig kann damit einer weitestgehend eigenständigen Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft, wie sie in Artikel 19 formuliert wird, Rechnung getragen werden.

6.3 Ergebnisse aus dem Projekt „Inklusive Gemeinwesen Planen“

Aus den empirischen Erhebungen, die im Zusammenhang des Projekts „Inklusive Gemeinwesen Planen“ durchgeführt wurden, wird deutlich, dass Barrierefreiheit auf kommunaler Ebene als wichtiges Thema wahrgenommen wird und bei öffentlichen Planungen offensichtlich zunehmend leitend ist. Als große Problembereiche werden die Aktivitäten von nicht öffentlichen Akteuren und die Bereitstellung von barrierefreiem Wohnraum wahrgenommen.

Allerdings geben nur ca. 44 % der Befragten in der Untersuchung an, dass in ihrer Gebietskörperschaft in den letzten fünf Jahren deutliche Fortschritte hinsichtlich der Barrierefreiheit im öffentlichen Raum gemacht wurden. 43 % der Befragten gaben an, dass die Grundsätze der Barrierefreiheit nur vereinzelt berücksichtigt werden. 41 % gaben an, dass sich auch private Anbieter (Gaststätten, Geschäfte o. Ä.) im öffentlichen Raum zunehmend an Barrierefreiheit orientieren. 40 % gaben an, dass in ihrer Gebietskörperschaft ausreichend barrierefreier Wohnraum vorhanden sei.

Als die wichtigsten förderlichen Akteure hinsichtlich der Gestaltung einer barrierefreien Infrastruktur werden Selbsthilfegruppen im Bereich der Selbstvertretung und in Unterstützungsdiensten und Vertretungsgremien von Menschen mit Behinderungen in der Kommune selbst angegeben.

6.4 Einschätzung der Ausgangssituation und Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten

Zum Zweck der Einschätzung der Ausgangssituation und der Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten werden im Folgenden auf der Grundlage des Einleitungstextes Diskussionsanregungen und Zielperspektiven angeboten, die es ermöglichen sollen, die Ausgangssituation einzuschätzen. Die Diskussionsanregungen sind als offene Fragen gestaltet, auf die in der Regel mit einer knappen Beschreibung der Ausgangslage geantwortet werden kann. Möglicherweise wird diese von verschiedenen Akteuren im Gemeinwesen unterschiedlich eingeschätzt. Gerade in den unterschiedlichen Sichtweisen und Bewertungen der aktuellen Situation können Potenziale zur Verbesserung von kommunalen Konzepten und Strategien zur Überwindung von Barrieren dienen. Die Handlungsempfehlungen

zu den einzelnen Zielperspektiven sind dafür gedacht, die kommunalen Planungsakteure dabei zu unterstützen, Handlungsschritte bzw. Projekte zu entwickeln, die für ihre Ausgangssituation anschlussfähig sind. Die Zusammenstellung der Einschätzungen ermöglicht die Benennung von Stärken und Entwicklungsbedarfen und die Entwicklung von Handlungsansätzen.

A) Planung einer barrierefreien Infrastruktur

Diskussionsanregung

Wie gestaltet sich die Planung zur Umsetzung von Barrierefreiheit in unterschiedlichen Bereichen (Wohnen, Verkehrswesen, kulturelle oder öffentliche Einrichtungen, barrierefreie Informationstechnologien usw.)? Welche Akteure sind beteiligt? Welche können noch gewonnen werden?

Zielperspektive

Barrierefreiheit ist als Gestaltungsprinzip in wesentlichen Bereichen des kommunalen Lebens verankert. Dies beinhaltet die Gestaltung von Wohnquartieren, zentralen Verkehrswegen, öffentlichen Gebäuden und privaten Einrichtungen von allgemeinem Interesse und die Verbreitung von Informationen.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Das Thema Barrierefreiheit ist in der kommunalen Planung zwar zunehmend präsent. Es ist für Kommunen allerdings äußerst schwierig, dieses in allen seinen Facetten zu bearbeiten. Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit werden häufig eher anlassbezogen durchgeführt. Ein sozialraum- oder quartiersbezogener Ansatz stellt hierzu eine Alternative dar.

Ist bereits eine gut entwickelte sozialräumliche Ausrichtung von Maßnahmen zur Entwicklung von Barrierefreiheit gegeben, äußert sich dies u. a. in schon gut entwickelten Kooperationsstrukturen zwischen Akteuren aus den unterschiedlichsten Bereichen. Für Kommunen, bei denen dies zutrifft, besteht die größte Herausforderung darin, eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren im öffentlichen und privaten Bereich auf Dauer sicherzustellen und gleichzeitig Weiterentwicklungen im Prozess zuzulassen. Einzelmaßnahmen zum Abbau von Barrieren bieten Anknüpfungspunkte dazu, Barrierefreiheit auf die kommunalpolitische Tagesordnung zu setzen. Es ist zu empfehlen, solche Einzelaktivitäten zur Umsetzung von Barrierefreiheit zunächst zu sichten, eine Verortung der Thematik in der Verwaltung zu überprüfen und nach interessierten Akteuren in der Kommune aktiv zu suchen. Auch die Initiierung von Kooperationen zwischen Akteuren des Bau-/Verkehrswesens, der Wohnungswirtschaft/Stadtgestaltung, des Denkmalschutzes oder der Öffentlichkeitsarbeit erscheint ein wichtiger Ansatz.

Wenn es in einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt erste Kooperationen und gemeinsame Planungsansätze zwischen einzelnen Akteuren gibt, empfiehlt es sich, diese in einer ressortübergreifenden Querschnittsplanung zu verankern. Das heißt, wenn sich die Akteure vernetzen, wird am ehesten gewährleistet, dass Barrierefreiheit in verschiedenen Planungsbereichen verankert ist und de facto in verschiedenen Bereichen des kommunalen Lebens umgesetzt werden kann. Möglichkeiten einer quartiersbezogenen Zusammenarbeit von Dienstleistungseinrichtungen, Stadtteilinitiativen, verschiedenen Fachplanungsstellen, Menschen mit Behinderungen, Seniorenvertretungen und anderen Akteuren finden sich in einer systematischen Zusammenstellung des Generationenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (MGEPA) (vgl. www.aq-nrw.de). Der darin konzipierte Ansatz für altengerechte Quartiere ist für die Planungen eines inklusiven Gemeinwesens in hohem Maße relevant.

Zu empfehlen ist auch die Inanspruchnahme der Expertise der Agentur Barrierefrei NRW und anderer Beratungsstellen.

Für Kommunen, in denen die barrierefreie Entwicklung noch sehr wenig oder gar nicht in Planungsprozessen integriert ist, stellt es einen Anreiz dar, dass eine barrierefrei gestaltete Umwelt die Lebensqualität insgesamt verbessert. In Anbetracht des demografischen Wandels und des Ausbaus ambulanter Dienste ist eine barrierefreie Infrastruktur von zentraler Bedeutung. Barrierefreiheit sollte nun zu einem politischen Thema und zu einem Schwerpunkt der Infrastruktur- und Sozialplanung gemacht werden. Die Kommune steht zunächst vor der Herausforderung, Zuständigkeiten auszuwählen und zu benennen und ein „Forum“ zu schaffen, in dem diesen Aufgaben gezielt nachgegangen werden kann. Dies kann in Form eines Gremiums zur Barrierefreiheit, eines Arbeitskreises oder einer Kommission erfolgen. Auch hier ist es wichtig, feldübergreifende Kontakte zu knüpfen und Akteure aus den unterschiedlichen Fachbereichen in die Planungsforen einzubeziehen. Mögliche widerstreitende Anliegen sollten gemeinsam angegangen werden. Für den erleichterten Einstieg und zum weiteren planerischen Vorgehen kann das Konzept der Mobilitätsketten herangezogen werden. Einstiegsfragen könnten lauten:

Was machen Bewegungsketten und -muster aus? Wie ist insgesamt die Infrastruktur? Wie sind Informationen erhältlich? Wo befinden sich Barrieren, nachteilige Strukturen und Bereiche? Was sind wichtige Einrichtungen, Treffpunkte oder Alltagswege? Wie sind (Verkehrs-)Wege, Zuwege innerhalb der Kommune, wie ist ihre Erreichbarkeit und wie gestalten sich die Nutzungsmöglichkeiten?

B) Barrierefreier Wohnraum

Diskussionsanregung

Wie wird in der Kommune für barrierefreien Wohnraum gesorgt? Wie werden Kenntnisse darüber gesammelt? Wie sehen Planungen zur Wohnungsanpassung aus? Wie werden dabei Erfahrungen hinsichtlich der „Wohnbedarfe“ von Menschen mit Behinderungen und altersbedingter Pflegebedürftigkeit ermittelt und einbezogen?

Zielperspektive

Durch ein koordiniertes und konstruktives Zusammenwirken aller Verantwortlichen wird sichergestellt, dass ausreichend barrierefreier Wohnraum für Menschen mit Behinderungen zur Verfügung steht.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Die Entwicklung einer barrierefreien Infrastruktur eröffnet für beeinträchtigte Menschen Alternativen zur Versorgung in stationären Einrichtungen. Eine Beteiligung an Entwicklungsmaßnahmen ist daher auch für inklusionsorientierte ambulante Dienste von großem Interesse. Sowohl den Bauherren als auch der Öffentlichkeit sollte verdeutlicht werden, dass Barrierefreiheit von hoher Wichtigkeit ist und zudem einen Mehrwert für die betreffenden Bauten darstellt.

Häufig spielen Bauvorschriften im Zusammenhang mit Barrierefreiheit stärker bei Neubauten als Umbaumaßnahmen eine Rolle. Sofern Akteure (z. B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsichtsbehörden) nicht genug für die Überwachung von Vorschriften hinsichtlich barrierefreier Standards geschult sind,

sind vor allem Weiterbildungsmaßnahmen zu empfehlen, in denen Prüfkriterien und Mindeststandards, die kommunal erstellten Broschüren zum barrierefreien Bauen oder auch kommunale Handlungskonzepte zur Barrierefreiheit vermittelt und nähergebracht werden. Schulungen können von der Kommune in Kooperation beispielsweise mit der Agentur Barrierefrei NRW, der/dem Behindertenbeauftragten oder sonstigen Vertretungsgremien von Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen initiiert werden.

Kommunen sollten ihre Angebote der Beratung zur Wohnungsanpassung weiter qualifizieren, sowohl solche in freier als auch in privater Trägerschaft. Es empfiehlt sich, einen Austausch zwischen Wohnberatungsstellen und Vermietern/Wohnungsbaugesellschaften zu initiieren, da diese meist die Umbauten zu finanzieren haben.

Oft kooperiert die Wohnungswirtschaft noch zu wenig und berücksichtigt nicht hinreichend die kommunalen Handlungskonzepte zur Barrierefreiheit, was die Planungen zu und den Bestand an barrierefreiem Wohnraum erschwert. Zu überlegen wäre, wie tragfähige Kooperationen mit Wohnungsbauunternehmen und Immobiliengesellschaften aufgebaut werden können. Sind noch keine gezielten Maßnahmen vorhanden, empfiehlt sich folgendes Vorgehen:

- Entwicklung bestimmter Prüfkriterien oder Einrichtung eines „Prüfungskomitees“, sodass Bauvorschriften wirklich eingehalten werden;
- Auszeichnung von Beispielen an barrierefreiem Wohnraum (besondere Auszeichnungen/Preise für die Umsetzung, z. B. Signet NRW). Damit können Anreize geschaffen werden;
- öffentliche Informationskampagnen im frei finanzierten Wohnungsbau, besonders für Einzeleigentümer/-innen, in denen die Vorteile und die Nachhaltigkeit von Barrierefreiheit verdeutlicht werden. In einem solchen Rahmen bietet sich ebenfalls an, der Öffentlichkeit die in den Kommunen häufig erstellten Checklisten/Broschüren zu barrierefreiem Bauen näherzubringen;
- Aufbau einer Datei/Internetbörse über den Bestand an barrierefreiem Wohnraum in der Kommune. Dies verschafft den Bürgerinnen und Bürgern mit Mobilitätsbeeinträchtigungen eine Übersicht und erleichtert die Suche nach geeignetem Wohnraum;

- Kooperationen und Austausch zu qualifizierten Wohnberatungsstellen, die näher an den Wohnbedarfen der Bürgerinnen und Bürger sind, um eine bedarfsgerechte Planung zu barrierefreiem Wohnraum zu gewähren.

C) Barrierefreie Kommunikation und Information

Diskussionsanregung

Wie zugänglich sind Informationen der Kommune für Bürgerinnen und Bürger mit Beeinträchtigungen verschiedenster Art (Menschen mit Lernschwierigkeiten, Hör- oder Sehbeeinträchtigungen, multiple Behinderungen)? Was gibt es bereits an Kommunikationshilfen?

Zielperspektive

Die Kommune stellt sicher, dass Informationen für alle zugänglich sind. Gemeint sind Informationen in schriftlicher Form (Dokumente, Bescheide etc.) oder Informationen in digitaler Form (Internet). Bei Bedarf besteht auch die Möglichkeit, auf eine/-n Gebärdensprachdolmetscher/-in zurückzugreifen. Alle Verwaltungsmitarbeiter/-innen werden regelmäßig über barrierefreie Dokumente und Kommunikationshilfen informiert. Sowohl die Gestaltung von Websites als auch die Kommunikation, Informationen und Beteiligungsmöglichkeiten in den Planungsgruppen werden regelmäßig auf Barrierefreiheit hin überprüft.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund der rasanten Entwicklung der Informationstechnologie besteht auch für Kommunen, die in der Umsetzung der Barrierefreiheit weit fortgeschritten sind, ein Bedarf, die tatsächliche Barrierefreiheit kontinuierlich zu evaluieren und zu verbessern. Geeignet sind dazu Möglichkeiten der Rückmeldungen von Nutzerinnen und Nutzern sowie eine Zusammenarbeit mit Interessenvertretungen und Selbsthilfegruppen (s. dazu auch den folgenden Bereich). Es ist zu empfehlen, dass die Sicherstellung barrierefreier Kommunikation an einer Stelle in der Verwaltung gebündelt wird, durch die auf der Grundlage der gesetzlichen Vorschriften und ggf. mit externer Exper-

tise Richtlinien vorgegeben und deren Umsetzung begleitet werden.

Häufig stellt sich die Situation so dar, dass es barrierefreie Informationen und Instrumente zur barrierefreien Kommunikation gibt, aber über ihr Vorhandensein nicht jeder Bescheid weiß. Auch hier kann eine zentrale Stelle Unterstützung bieten und regelmäßig Informationen über den aktuellen Stand barrierefreier Informationstechnologien verbreiten.

Zur barrierefreien Entwicklung im Internet (barrierefreies Design) sind folgende Links besonders zu empfehlen: www.einfach-fuer-alle.de oder www.einfach-barrierefrei.net.

Wenn barrierefreie Informationen noch nicht systematisch angeboten werden oder es noch keine hinreichenden Kenntnisse über Möglichkeiten barrierefreier Informationen einschließlich Kommunikation gibt, empfiehlt es sich, im besonderen Maße auf das Expertenwissen der Selbsthilfeorganisationen und die Informationen entsprechender Fachstellen (z. B. der Agentur Barrierefrei NRW) zurückzugreifen. Es können beispielsweise Schulungen organisiert werden und Selbsthilfe- oder Selbstvertretungsorganisationen können in die Erstellung und Erweiterung von Informationsmaterialien einbezogen werden. Barrierefreie Kommunikation und Informationen stellen sicher, dass alle Bürger/-innen mitreden, mitentscheiden und teilhaben können.

Es empfiehlt sich hier besonders die Projektidee zur digitalen Teilhabe. Informationen zur Leichten Sprache finden sich

z. B. auch unter folgenden Links:
www.people1.de oder
www.leichte-sprache.de.

D) Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Initiativen zur Analyse von Barrieren

Diskussionsanregung

Wie werden Barrieren in der Kommune ermittelt? Welche Maßnahmen gibt es zur Analyse von Barrieren? Wie werden dabei Bürgerinnen und Bürger und/oder Initiativen einbezogen?

Zielperspektive

Die Kommune fordert ihre Bürgerinnen und Bürger auf, auf Barrieren hinzuweisen, und fördert Initiativen zur Analyse von Barrieren und deren Überwindung.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Kommunen können ein großes Potenzial zur Umsetzung von Barrierefreiheit erschließen, wenn sie ihre Bürgerinnen und Bürger dafür gewinnen, Barrieren zu identifizieren und an deren Überwindung (Begehungen, Sozialraum-Erkundungen, Signet ‚Barrierefrei‘ etc.) mitzuwirken. Dies setzt aber voraus, dass die Ergebnisse solcher Beteiligungen nicht ohne Konsequenzen bleiben und in entsprechenden Maßnahmen aufgegriffen werden.

Häufig sind Menschen mit Behinderungen als Expertinnen/Experten in Sachen Barrierefreiheit in Verbänden und Organisationen tätig. Die Kommune sollte auf das hier versammelte wertvolle Erfahrungswissen kontinuierlich zurückgreifen und Menschen mit Behinderungen gezielt bei relevanten Planungsprozessen einbeziehen. So kann am ehesten vermieden werden, dass es trotz vorhandener gesetzlicher Vorschriften, der DIN-Normen und des Expertenwissens zu Fehlplanungen kommt.

Methodisch empfehlen sich Begehungen und Sozialraum-Erkundungen. Sie beziehen Menschen mit Beeinträchtigungen aktiv beim Aufspüren von Barrieren ein. Solche Methoden und Initiativen wirken darüber hinaus bewusstseinsbildend und sensibilisieren im Hinblick auf Beeinträchtigungen der Teilhabe im öffentlichen Leben. Beteiligte können unmittelbar zum Ausdruck bringen, welche Schwierigkeiten sich ergeben und wo ein konkreter Handlungsbedarf besteht. Gleichzeitig können durch gemeinsame Begehungen und die direkte Interaktion vor Ort der Perspektivenwechsel, der gemeinsame Erfahrungsaustausch, aber auch die alltagsnahe Auseinander-

setzung mit den Problemen der Barrierefreiheit gefördert werden. Initiativen zur Analyse von Barrieren können im Rahmen von Projektgruppen unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen, der örtlichen Interessenvertretung und der kommunalen Verwaltung durchgeführt werden.

Anregungen finden sich insbesondere zur Projektidee ‚Erkundung von Barrieren im Sozialraum‘. Informationen und Materialien zu Beteiligungsformen findet sich u. a. unter www.teilhabeplanung.uni-siegen.de.

Hingewiesen wurde darauf, dass unterschiedliche Beeinträchtigungen zum Teil Ausgleichsmaßnahmen erfordern, die sich widersprechen. Was für eine Gruppe von Menschen mit Behinderungen gut ist, kann für eine andere auch problematisch sein (z. B. abgesenkte Bürgersteige vs. Orientierungsabsätze für sehbehinderte Menschen). Zur Besprechung solcher und ähnlicher Fragen sollten Foren geschaffen werden, in denen die unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen artikuliert werden können. Wichtig ist, darauf zu achten, dass Planungen nicht zu stark von einer einzigen Personengruppe geprägt sind. Auf dieser Grundlage kann nach einem Kompromiss für alle Beteiligten gesucht werden.

Sind Hinweise oder Initiativen von Bürgerinnen und Bürgern zur Verbesserung der Barrierefreiheit nicht bekannt, empfiehlt sich eine Verortung der Thematik in der Verwaltung (z. B. eine Anlaufstelle, die Hinweise festhält und Kenntnisse über Initiativen hat, ggf. initiiert oder mit diesen im Idealfall kooperiert). Zudem sollte nach interessierten Akteuren in der Kommune aktiv gesucht werden, die sich an Initiativen beteiligen können.

Zusammenstellung der Einschätzungen

Zum Zweck der Einschätzung der kommunalen Ausgangsbedingungen der vorliegenden Dimension kann die folgende Tabelle dienen.

	trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant
Zielperspektive A					
Zielperspektive B					
Zielperspektive C					
Zielperspektive D					

Überlegungen zu Stärken, Entwicklungsbedarfen und Handlungsmöglichkeiten

Vor dem Hintergrund der vorgenommenen Bewertungen ergibt es Sinn, bezogen auf die einzelnen Zielperspektiven, aber auch bezogen auf die gesamte Dimension Aussagen über besondere Stärken und vorrangige Entwicklungsbedarfe für die Gebietskörperschaft zu treffen, für die konkret geplant wird.

Stärken:

Entwicklungsbedarfe:

Handlungsmöglichkeiten (Maßnahmen, Projekte ...):

6.5 Projektideen

Auf kommunaler Ebene sind in den vergangenen Jahren deutliche Bemühungen zur Herstellung von Barrierefreiheit erkennbar. In vielen Kommunen bestehen bereits Behindertenbeiräte und Gremien (Arbeitsgruppen, Arbeitskreise oder Kommissionen), die Barrieren identifizieren und beseitigen. Zudem gibt es vereinzelte Checklisten für barrierefreies Bauen und Maßnahmen oder Broschüren zu barrierefreien Orten, Einkaufsmöglichkeiten etc. in der Kommune.

Im Folgenden finden sich zu den Handlungsempfehlungen passende Projektideen. Diese beinhalten sowohl bereichsübergreifende Planungsprozesse zur Herstellung von Barrierefreiheit als auch Einzelmaßnahmen. In diesem Text werden nur die Projektideen genannt. Eine Ergänzung der Projektideen durch konkrete Praxisbeispiele finden Sie im Internet unter www.inklusive-gemeinwesen.nrw.de. Es soll damit die Möglichkeit geschaffen werden, die Projektideen durch weitere Praxisbeispiele zu ergänzen und aktualisierte Informationen zu Praxisbeispielen zu geben. Die Nutzer/-innen dieser Arbeitshilfe sind herzlich eingeladen, sich an dieser Weiterentwicklung zu beteiligen. Nähere Informationen dazu finden sich auf der angegebenen Website.

Planung inklusiver Stadtbezirke

Um einen Stadtbezirk bzw. die Stadt barrierefrei auszurichten, sind viele Planungsakteure und sozialräumliche Vernetzungen gefragt. Hier kommt es auf die Vernetzung und den Austausch aller Akteure im Stadtviertel an. Ebenso sind Hinweise der Einwohner zur Barrierefreiheit und Initiativen zur Förderung von Barrierefreiheit entscheidend. Daher sind geeignete öffentliche Foren (Veranstaltungen) sinnvoll, in denen insbesondere die unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen artikuliert und gemeinsam getragene Lösungen gesucht werden können.

Planungsforen zur Barrierefreiheit

Zur Ermittlung von Barrieren gibt es verschiedene Möglichkeiten (Befragungen, Sozialraum-Erkundungen, spezielle Arbeitskreise). Initiativen, Bürgerinnen- und Bürgernetzwerke, Beiräte o. Ä. zur Förderung von Barrierefreiheit gewinnen zunehmend an Bedeutung. Für ein planerisches Vorgehen sind partizipative Verfahren notwendig, die insbesondere die Interessen von Menschen mit den unterschiedlichsten Behinderungen berücksichtigen. In geeigneten partizipativen Planungsgruppen kann ermittelt werden, wo aus Sicht von Menschen mit Behinderungen als „Expertinnen/Experten für Barrierefreiheit“ konkreter Handlungsbedarf besteht. Hier können die unterschiedlichen Bedürfnisse offen artikuliert werden. Zudem können in einem dafür geeigneten Gremium gemeinsam Leitlinien, Checklisten zur Barrierefreiheit oder auch Informationsmaterialien zu zugänglichen Örtlichkeiten in der Kommune erarbeitet werden. Ein solches Gremium kann sich als eine gute Anlaufstelle und

als nützlicher „Entwicklungsmotor für Barrierefreiheit“ erweisen. Es könnte an Bauordnungsverfahren bei Neu- oder Umbauten beteiligt werden, um Erfahrungen in den kommunalen Planungen berücksichtigt werden. Die Gremien setzen sich idealerweise aus Vertretern der Behindertenselbsthilfe, Vertretern von Trägern der lokalen Behindertenhilfe und Mitgliedern der Stadtverwaltung zusammen, da meist dort das Expertenwissen über die besonderen Anforderungen verortet ist.

Barrierefreie Wohnkonzepte

Besonders für Menschen mit körperlichen Behinderungen oder auch für ältere Menschen ist ein barrierefreier Wohnraum von zentraler Bedeutung. Bestandteil des barrierefreien Wohnungsbaus ist, dass die Wohnung keine unüberwindlichen Schwellen und Stufen aufweist und somit stufenlos erreichbar ist. Türen sollten breit genug für Rollstuhl oder Gehhilfen sein und im Innenbereich sollte es ausreichend Bewegungsflächen/-wendemöglichkeiten geben. Zudem sollten barrierefreie Wohnungen – der nähräumlichen Versorgung wegen – zentral liegen. Barrierefreie Apartments mithilfe moderner Technik oder mit nachbarschaftlicher Unterstützung ermöglichen Menschen mit Behinderungen, selbstbestimmt in den eigenen vier Wänden zu leben. Insbesondere vor dem Hintergrund des knappen barrierefreien Wohnraums sind solche Apartments bzw. Konzepte, aber auch innovative Wohnformen, die das Zusammenleben von Menschen mit und ohne Behinderungen vorsehen, zu begrüßen.

Signet ‚Barrierefreiheit‘

Die Herstellung von Barrierefreiheit ist eine wichtige Voraussetzung für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und spielt daher in der Gesetzgebung zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und in der UN-Behindertenrechtskonvention eine wichtige Rolle. Barrierefreiheit kann jedoch nur schrittweise und in partizipativen Prozessen umgesetzt werden, in denen Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen zum Ausdruck bringen, was sie als Barrieren erleben, und in kreativen Prozessen Barrieren der Teilhabe überwinden. Dem trägt die Verleihung eines Signets ‚Barrierefreiheit‘ Rechnung, mit dem Barrierefreiheit in öffentlich zugänglichen Gebäuden ausgezeichnet wird. Projektbeispiele finden sich in dem vom Landesbehindertenbeirat und dem Landesbehindertenbeauftragten initiierten Projekt ‚Nordrhein-Westfalen ohne Barrieren‘ und in dem Projekt ‚Neuss barrierefrei‘.

Digitale Teilhabe

Im heutigen Zeitalter der modernen Informationstechnologie ist die digitale Teilhabe von einer immer größeren Bedeutung. Der Alltag wird zunehmend von neuen Technologien bestimmt. Diese stehen für Kommunikation, eine verbesserte Mobilität und für mehr Autonomie. Für Menschen mit Lernschwierigkeiten, Hör- und Sehbeeinträchtigungen sind Informationstechnologien aber oft nicht zugänglich und nutzbar. Informationen in Leichter Sprache und Alternativtexte, die Bilder beschreiben, fehlen. Ebenso fehlen oft noch variierbare Schriftgrößen, Gebärdensprachfilme mit den Grundinformationen oder eine Sprachausgabe. Um digitale Teilhabe für jeden zu ermöglichen, muss Barrierefreiheit auch in diesem Bereich umgesetzt werden.

Erkundung von Barrieren im Sozialraum

Verschiedene öffentlichkeitswirksame Aktivitäten machen in ganz Nordrhein-Westfalen auf Probleme und gute Lösungen rund um das Thema Mobilität und Behinderung aufmerksam. Menschen mit und ohne Behinderungen können beispielsweise den öffentlichen Nahverkehr oder einzelne Einrichtungen auf seine Barrierefreiheit testen, um Mobilitätseinschränkungen aufzudecken.

Sozialraum-Erkundungen oder Stadtteilbegehungen ermöglichen es, Barrieren im Alltagsraum (Wohn-, Arbeitsbereich und bei der Freizeitgestaltung) zu ermitteln. Barrieren für Menschen mit Körper- und Sinnesbehinderungen lassen sich vergleichsweise einfach identifizieren. In Bezug auf Barrieren für die Teilhabe von Menschen mit Lernschwierigkeiten ist dies sehr viel schwieriger. Häufig er-

schweren immaterielle und oft unsichtbare Barrieren die Teilhabe dieses Personenkreises. Solche Barrieren können nur durch Lernprozesse bei allen Beteiligten und systematische Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen erkannt und überwunden werden. Eine sozialraumorientierte Unterstützung setzt eine Erkundung des unmittelbaren Lebensumfeldes voraus.

Umzugs- und Wohnungstauschbörse

Eine Umzugs- und Wohnungstauschbörse ermöglicht es den Bewohnerinnen und Bewohnern eines Quartiers, innerhalb des Wohnumfeldes umzuziehen und in ihrem vertrauten Quartier zu bleiben. Durch das Angebot einer Wohnungstauschbörse kann innerhalb des Quartiers flexibel auf die sich ständig verändernde Nachfrage reagiert werden und ein Ausgleich zwischen verschiedenen Altersgruppen ermöglicht werden. Ziel ist es, das passende Wohnungsangebot für die eigenen Bedürfnisse zu finden, die Nachbarschaft und auch die Eigentümerinnen und Eigentümer zu vernetzen und die Identifikation mit dem Wohnort zu stärken.

Orientierungshilfen und Wegweiser für Menschen mit Behinderungen

Barrierefreiheit kann (noch) nicht in allen Lebensbereichen vorausgesetzt werden. Wie bzw. wo erfahren Menschen mit Behinderungen, wie die örtlichen Gegebenheiten gestaltet sind? Da auch das Hilfesystem sehr komplex ist und es häufig an Transparenz der Zuständigkeiten fehlt, ist ein Überblick über die örtlichen Zuständigkeiten sowie eine Zusammenstellung von vor Ort wichtigen Kontaktadressen bei behinderungsspezifischen

Fragen sehr hilfreich. Hierzu eignen sich Wegweiser oder Stadtführer/Stadtpläne. Wegweiser (z. B. Broschüre, Internetforum) für Menschen mit Behinderungen können Hinweise auf Organisationen, Einrichtungen und Behörden geben, die für behinderungsspezifische Fragen relevant sind (Beratungsstellen, ambulante Pflegedienste, spezielle Dienstleistungen etc.). Sie können zusätzlich detaillierte Informationen zur Barrierefreiheit enthalten (ob das gewünschte Gebäude z. B. mit dem Rollstuhl zugänglich ist etc.). Menschen mit Behinderungen erfahren im Vorfeld, ob Geschäfte, Lokale etc. eigenständig oder nur mit Hilfe zugänglich sind und ob diese ihren Bedürfnissen Rechnung tragen. Sie können sich dann dem entsprechend darauf einstellen. So würden z. B. Fragen nach Behindertenparkplätzen oder der Nutzbarkeit eines behindertengerechten WCs entfallen. Durch einen Wegweiser/Stadtführer zu barrierefreien Örtlichkeiten können Menschen mit Behinderungen, aber auch andere Bürger/-innen, die vorübergehend in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, oder Bürger/-innen mit Kinderwagen oder sonstigen Lasten unbeschwert die Stadt erkunden. Orientierungshilfen sind für blinde oder sehbehinderte Menschen entsprechend zu gestalten. Die Verbindung dieser Projektidee mit einem Signet zur Barrierefreiheit kann als Beispiel gesehen werden, wie Synergieeffekte in diesem Bereich realisierbar sind.

Barrierefreies Einkaufen

Mit der Idee der Inklusion verbindet sich der Anspruch, dass sich die Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderungen so weit wie möglich angleichen. Im Alltag nehmen die Beschaffung und der Konsum von Produkten und Dienstleistungen einen hohen Stellenwert ein. Die häufig noch an einer umfassenden Versorgung orientierten Hilfen haben Menschen mit Behinderungen zum Teil aus dem Blick der Unternehmen geraten lassen. Aus Sicht von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden sprechen darüber hinaus mehrere Gründe für eine aktive Beteiligung an diesem Thema: Neben Fragen der Darstellung als verantwortungsvolles Unternehmen, etwa durch das Erlangen eines Signets zur Barrierefreiheit, werden im Zuge der demografischen Entwicklung für viele Kundengruppen Fragen der Zugänglichkeit bei Einkäufen an Bedeutung erheblich zunehmen. Gleichzeitig verbindet sich damit, dass Menschen mit Behinderungen als Kunden wahrgenommen werden, eine positive Veränderung der zugeschriebenen Rollen.

Natur barrierefrei erleben

Die Natur hat als Erholungs- und Freizeitraum einen hohen Stellenwert im Leben vieler Menschen. Gerade die Ursprünglichkeit und Unberührtheit werden als Ideal angesehen. Hieraus ergibt sich ein Spannungsverhältnis gegenüber dem Erfordernis einer bestimmten Gestaltung der Umwelt (z. B. Gestaltung des Untergrundes, Handläufe, Informationstafeln), die das Naturerleben für bestimmte Gruppen der Menschen mit Behinderungen erst möglich macht. Die genannten Beispiele zeigen, wie sich dieses Spannungsverhältnis punktuell fruchtbar lösen lässt.

7 Inklusive Gestaltung von Bildungseinrichtungen und anderen Einrichtungen für die Allgemeinheit.

Einrichtungen für die Allgemeinheit kommt eine hohe Bedeutung zu, wenn es darum geht, Entwicklungen im kommunalen Raum hin zu einem inklusiven Gemeinwesen zu initiieren bzw. zu fördern. Mit Einrichtungen für die Allgemeinheit sind Betreuungs- und Bildungseinrichtungen sowie Verwaltungsstellen, soziale und andere Dienstleistungseinrichtungen, Kultur- und Freizeitangebote in einer Kommune gemeint, im weitesten Sinne also alle Einrichtungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen oder für sie bereitgestellt werden. Solche Einrichtungen sind der soziale Kern eines örtlichen Gemeinwesens. Von ihrer Beschaffenheit sind die Möglichkeiten der individuellen Zugehörigkeit, individuellen Entwicklung und ggf. der Diskriminierung und des Ausschlusses abhängig.

Betrachtet man die Struktur der Einrichtungen für die Allgemeinheit in einer

Kommune genauer, lassen sich Einrichtungen unterscheiden, die dem öffentlichen Sektor zugehören, und Einrichtungen, die in privater Rechtsträgerschaft stehen. Das verfassungsmäßige Diskriminierungsverbot gilt generell, und durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz ist Diskriminierung recht weit gefasst (vgl. § 2 AGG). Auch die UN-Behindertenrechtskonvention bezieht den privaten Sektor wie selbstverständlich in die Regelungen zur Herstellung von Zugänglichkeit mit ein (vgl. Artikel 9 UN-BRK). Es ist allerdings unklar, inwieweit eine Verpflichtung privater Anbieter von Waren und Dienstleistungen rechtlich umgesetzt werden kann. Dies macht sich vor allem an der Frage fest, wer für die Kosten aufkommt, die bei Anpassungsmaßnahmen entstehen. Eine konkrete – wenn auch bisher noch wenig genutzte – Form, Einrichtungen des Privatsektors an die Verpflichtung zur Herstellung von Barri-

erefreiheit zu binden, sind Zielvereinbarungen. Nach § 5 BGG und § 5 BGG NRW können Zielvereinbarungen zwischen Verbänden und privaten Unternehmen oder anderen Organisationen geschlossen werden, in denen Standards zur inklusiv-ensorientierten Ausgestaltung zivilrechtlich vereinbart und öffentlich gemacht werden.¹

Bereits im Eingangsteil dieser Arbeitshilfe wurde auf den Zusammenhang zwischen formalen Rechten und den erforderlichen Vorkehrungen zu ihrer Verwirklichung hingewiesen. Es wurde betont, dass diese Verknüpfung in der UN-Behinder-tenrechtskonvention ausdrücklich und durchgängig hergestellt ist. Allerdings ist es keineswegs immer eindeutig, was in einer Organisation Inklusion bedeuten kann und was neben technischer und baulicher Zugänglichkeit „angemessene Vorkehrungen“ konkret sind. Dies muss in planerischen und partizipativen Prozessen entwickelt werden.

Die Montag Stiftung Köln hat einen ‚Kommunalen Index für Inklusion‘ veröffentlicht, der in der Fachöffentlichkeit auf erhebliche Resonanz gestoßen ist (vgl. Montag Stiftung 2011). Das Praxis- handbuch der Montag Stiftung basiert auf einem menschenrechtlich begrün- deten Inklusionsverständnis, das Vielfalt ausdrücklich begrüßt und als Potenzial für die Entwicklung kommunaler Ge- meinschaften versteht: „Je unterschied- licher und vielfältiger die Menschen in einer Gruppe sind, desto mehr kann die

Gemeinschaft und jeder Einzelne in ihr profitieren“ (ebd., 18). Inklusion wird dabei als prozesshafte Aufgabe für ein- zelne Personen, Gruppen, Organisationen und Einrichtungen verschiedenster Art im kommunalen Raum verstanden. Will- kommensstrukturen sollen gefördert, Zugehörigkeiten ermöglicht und bürger- liches Engagement für das Gemeinwesen gestärkt werden.

Bei diesem Index handelt es sich um einen Fragenkatalog, der in drei Bereiche gegliedert ist:

- ‚Kommune als Wohn- und Lebensort‘: Die diesbezüglichen Fragen beziehen sich auf das unmittelbare Lebensum- feld der Menschen vor Ort.
- ‚Inklusive Entwicklung unserer Orga- nisation‘: Die Fragen beziehen sich auf öffentliche und private Organisationen verschiedenster Art, die sich inklusiv entwickeln wollen.
- ‚Kooperation und Vernetzung in unse- rer Kommune‘: Die Fragen beziehen sich auf die Schaffung von Netzwerken, auf das Zusammenarbeiten in Verant- wortungsgemeinschaften, auf Zielfin- dungs- und Entscheidungsprozesse im kommunalen Raum (ebd., 36).

Der Index will mit seinem Fragenkatalo- gen einen „offenen Referenzrahmen“ bie- ten, der Interessierten helfen soll, unter der Leitidee der Inklusion zu handeln und dabei aber einen eigenen Weg zu finden

1 Eine Übersicht über die Zielvereinbarung geben das Zielvereinbarungsregister des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (www.bmas.de/DE/Themen/Teilhabe-behinderter-Menschen/Zielvereinbarungen/Zielvereinbarungsregister/inhalt.html) und das Zielvereinbarungsregister des Ministeriums für Arbeit, Integration und Sozia- les des Landes Nordrhein-Westfalen.

(Montag Stiftung 2011, 21 ff.). Der ‚Index für Inklusion‘ ist auch methodisch sehr offen angelegt. Im Mittelpunkt stehen Formen der Selbstevaluation mit einem hohen Maß an Freiwilligkeit, die für Organisationsentwicklungsprozesse genutzt werden können.

Im vorliegenden Zusammenhang erscheint es hilfreich, an den zweiten Abschnitt des ‚Index für Inklusion‘ anzuknüpfen, der sich auf die inklusive Entwicklung von Organisationen bezieht (ebd., 60–102). Die Index-Materialien bieten dazu einen umfangreichen Fragenkatalog, der von Fragen zu gemeinsam geteilten Werten, Zielen und Haltungen ausgeht, auf die Kultur in einer Einrichtung Bezug nimmt und nach dem respektvollen und fairen Umgang der Organisationsmitglieder untereinander sowie nach der Qualität der Zusammenarbeit mit externen Personen und anderen örtlichen Einrichtungen fragt.

Die im ‚Index für Inklusion‘ angesprochenen Inhalte und Fragen zur inklusiven Organisationsentwicklung können für die Planung eines inklusiven Gemeinwesens gut nutzbar gemacht werden. Ziel des planerischen Vorgehens ist es, Einrichtungen für die Allgemeinheit im kommunalen Raum systematisch anzuhalten bzw. sie dabei zu unterstützen, sich zu inklusiven Einrichtungen zu entwickeln. Dies bedeutet einerseits, äußere Bedingungen für Zugänglichkeit herzustellen. Es ist aber andererseits auch in jeder einzelnen Einrichtung eine Vorstellung darüber zu entwickeln, wie angemessene Vorkehrungen zur Nutzung für alle aussehen und wie diese fortschreitend umgesetzt werden können.

7.1 Inklusive Gestaltung von Bildungseinrichtungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit als kommunale Planungsaufgabe in Nordrhein-Westfalen

Die Aufgabe, alle Einrichtungen, die der Allgemeinheit zur Verfügung stehen, inklusiv zu gestalten, erstreckt sich über alle Felder des alltäglichen Zusammenlebens in einer Kommune. Die Kommune ist in einigen Bereichen unmittelbar verantwortlich, Barrierefreiheit von Einrichtungen herzustellen; in anderen Bereichen ist sie mit anderen öffentlichen oder privaten Akteuren zusammen verantwortlich; und in wieder anderen Bereichen kann sie lediglich Anregungen geben, d. h. „weiche Steuerungsformen“ nutzen. Die Kommune ist aufgrund übergreifender Zielsetzungen an einer inklusiven Gestaltung von Einrichtungen für die Allgemeinheit interessiert. Daher empfiehlt es sich, dass die Kommunen in diesem Bereich als Vorbild und mit Koordinationsaufgaben planerisch tätig sind.

Die öffentlichen Einrichtungen in einer Kommune sollen nach dem Behindertengleichstellungsgesetz für NRW allen Bewohnerinnen und Bewohnern unabhängig davon, ob diese Beeinträchtigungen haben oder nicht, die gleichberechtigte Nutzung ihrer Dienste ermöglichen. Diese Vorgaben sind bei Weitem nicht umgesetzt. Die Einrichtungen für die Allgemeinheit bilden in ihrer räumlich materiellen Gestaltung, ihren Zugangsvoraussetzungen und ihrer Arbeitsweise zum Teil diskriminierende gesellschaftliche Traditionen ab, zu denen keineswegs immer die gleichberechtigte Zugänglichkeit und Nutzbarkeit ihrer Dienste gehören.

In der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen heißt es in § 8 Abs. 2:

„Alle Einwohner einer Gemeinde sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen, und verpflichtet, die Lasten zu tragen, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zu der Gemeinde ergeben“ (§ 8 GO NRW). Auch diese Vorgabe setzt die Entwicklung von geeigneten Maßnahmen voraus, damit dieses Recht für alle Menschen eingelöst werden kann.

Die Aufgabe, alle Einrichtungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen oder Angebote für sie bereithalten, inklusiv zu gestalten, ist insofern komplex, als die Bedürfnisse von verschiedenen Behinderungsgruppen und die vor Ort gegebenen Bedingungen in Einklang gebracht werden müssen. Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen verfügen über ein diesbezügliches Expertenwissen, das gerade dann wertvolle Dienste leisten kann, wenn es darum geht, ortsbezogene und kreative Lösungen zur Herstellung inklusiver Bedingungen zu finden. Daher empfiehlt es sich, dass bei Organisationsentwicklungsprozessen Menschen mit verschiedenen Behinderungen als Expertinnen/Experten einbezogen werden.

Die Aufgabe, alle Einrichtungen, die der Allgemeinheit zur Verfügung stehen oder Angebote für sie bereithalten, inklusiv zu gestalten, setzt eine Verständigung über bestimmte Leitlinien für Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit voraus. Diese Leitlinien können sich teilweise aus technischen Normen und baurechtlichen Vorgaben ergeben, teilweise leiten sie sich aber aus konzeptionellen Entscheidungen ab und müssen vor Ort entwickelt bzw. ausgehandelt werden.

Die kommunale Planung leistet auch für die gesundheitliche Versorgung der

Menschen mit Behinderungen einen entscheidenden Beitrag. Ziel der nordrhein-westfälischen Gesundheitspolitik ist es, eine wohnortnahe barrierefreie und flächendeckende Versorgung mit Präventions-, Gesundheits-, Rehabilitations- und Pflegeleistungen für Menschen mit und ohne Behinderungen herzustellen. Für ein inklusives Gemeinwesen kommt es besonders darauf an, Schnittstellen und Übergänge zu gestalten, Versorgungslücken zu schließen und dabei eine bedarfsgerechte Versorgung im Wohnumfeld der Menschen sicherzustellen.

Im Prozess der Anpassung der Versorgung an die Bedarfslagen und Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen haben Kooperation und Partizipation herausragende Bedeutung. So können vor allem die kommunalen Gesundheitskonferenzen (und ggf. die Pflegekonferenzen) unter Einbeziehung von Selbsthilfeorganisationen und Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen deren gesundheitliche Versorgung auf die Agenda setzen. Zudem können Gesundheitsinformationen auf lokaler Ebene barrierefrei zur Verfügung gestellt werden.

Damit Menschen mit Behinderungen die Einrichtungen einer Kommune gleichberechtigt nutzen können, sind materielle Bedingungen notwendig, aber auch eine Kultur der Solidarität. Neben den räumlich-materiellen Bedingungen bedarf es vor allem bei den verantwortlichen Personen in den jeweiligen Einrichtungen einer proinklusiven Grundhaltung für ihre Einrichtungen. Diese proinklusive Grundhaltung kann sich aus dem Wissen über gesetzliche Vorgaben und einer Sensibilität für erhöhte Diskriminierungsrisiken von Menschen mit Behinderungen ableiten. Verantwortlich handelnde Personen mit

einer solchen proinklusiven Grundhaltung werden sich in schwierigen Situationen, in denen bestimmte Barrieren sehr massiv einer gleichberechtigten Nutzung entgegenstehen, einerseits für Veränderungen starkmachen und andererseits nach kreativen Möglichkeiten einer Überwindung dieser Hürden suchen. Auch werden sie in ihrer Einrichtung und darüber hinaus kulturbildend wirken. Kommunen können über Preise und öffentliche Auszeichnungen Schlüsselpersonen in Einrichtungen der verschiedenen Felder in geeigneter Weise für ihr Engagement würdigen und motivieren.

Inklusive Bildungslandschaften

Eine besonders wichtige Rolle nehmen im kommunalen Raum die Einrichtungen und Angebote im Bildungsbereich ein, vor allem in Kindertagesstätten und in der Schule. In Nordrhein-Westfalen bestehen noch zahlreiche traditionelle heilpädagogische Kindergärten, die nach dem Muster von Sonderkindergärten arbeiten. Insgesamt aber kann im vorschulischen Bereich von erheblichen Fortschritten in Richtung inklusiver Erziehungsangebote gesprochen werden. Dies gilt zunehmend auch für den Bereich der Tagespflegeangebote durch Tagesmütter (vgl. LWL 2012).

Hingegen ist trotz intensiver öffentlicher Diskussionen, fachlicher Konzeptentwicklungen und politischer Anstrengungen das Förderschulsystem im Primar- und Sekundarbereich nach wie vor die dominierende Schulform für die Erziehung und Bildung von Kindern mit Behinderungen. Die bisherigen kommunalen Formen der äußeren Schulentwicklungsplanung werden zunehmend durch bildungspolitische Aufgaben ergänzt. Den Schulen selbst

werden vom Schulministerium größere Handlungs- und Entscheidungsräume eröffnet, die Kommunen werden über Programme wie die zur Förderung von regionalen Bildungsbüros ermutigt, eine kommunale Schul- und Bildungspolitik zu entwickeln. In vielen Kommunen haben sich Elternselbsthilfegruppen gebildet, die sich vor Ort für inklusive Bildungsangebote im vorschulischen und schulischen Bereich engagieren.

Der Deutsche Verein hat 2011 ein Konzeptionspapier zu inklusiver Bildung vorgelegt, in dem die Handlungs- und Gestaltungsspielräume von Kommunen recht präzise beschrieben werden (Deutscher Verein 2011a). Ziel soll demnach der Aufbau eines kohärenten und kommunal verantworteten Gesamtsystems der Bildung, Erziehung und Betreuung im Sinne des Konzepts der kommunalen Bildungslandschaften sein. Festgestellt wird weiter, dass sich durch eine wachsende Öffnung der Bildungseinrichtungen in den Stadtteil hinein sowie durch den Ausbau der Ganztagschulen bzw. Ganztagsangebote sowie durch Kooperationsansätze, insbesondere zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe, zum Teil neue Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommunen eröffnet haben, wodurch viele Kommunen bereits ein bildungspolitisches Profil erlangt haben und faktisch bildungspolitisch tätig sind (ebd., 7). Die sich daraus ergebenden Aufgaben und Chancen einer Vernetzung werden aber dem Deutschen Verein zufolge noch hinreichend genutzt. Vorgeschlagen werden neben der Perspektive einer einheitlichen Schulentwicklungsverwaltung auf der kommunalen Ebene die Initiierung von inklusiver Schulentwicklungsplanung und der Aufbau verbindlicher Netzwerke, die eine bessere Steuerung der Ressourcen

aus dem Schulbereich sowie dem Bereich des SGB VII und des SGB XII ermöglichen (ebd., 14 ff.). Die Ergebnisse der dieser Arbeitshilfe zugrunde liegenden Untersuchungen zeigen, dass in einigen nordrhein-westfälischen Kommunen bereits der Beschluss gefasst wurde, die Schulentwicklungsplanung durch schulische Inklusionspläne zu ergänzen.

So wichtig technische und bauliche Aspekte der Zugänglichkeit sind und so bedeutsam es ist, Strukturen und Steuerungsansätze besser zu verbinden, so sehr ist auch an dieser Stelle wichtig, darauf zu verweisen, dass dies nicht ausreicht. Die inklusive Ausgestaltung einer Bildungseinrichtung ist in hohem Maße auch von der dort gelebten Kultur und ihren Werten, den gelebten Strukturen und den praktischen Arbeitsweisen abhängig. Eine inklusive Organisationsentwicklung in Bildungseinrichtungen ist von kommunaler Seite durch planerisches Handeln nur bedingt zu beeinflussen. Gleichwohl gilt es, Formen zu finden, wie entsprechende Entwicklungen in möglichst vielen örtlichen Einrichtungen unterstützt werden können. Der Deutsche Verein setzt hier zu Recht auf klare Entscheidungen der Kommunalvertretungen und Kommunalverwaltungen zugunsten der inklusiven Ausgestaltung der kommunalen Bildungsangebote. „**Verknüpft mit konkreten Handlungs- und Entwicklungsvorgaben etwa im Rahmen eines kommunalen Aktionsplanes**“, so der Deutsche Verein bezogen auf den Bildungsbereich, „bieten sie die Grundlage für eine zielgerichtete und breit abgestimmte und möglichst reibungslose Weiterentwicklung inklusiver Strukturen auf kommunaler Ebene“ (ebd., 13).

Was hier zur Bedeutung klarer Entscheidungen im Bildungsbereich ausgeführt wurde, gilt in gleicher bzw. ähnlicher Weise für Entwicklungsprozesse in anderen öffentlichen bzw. für die Öffentlichkeit ausgerichteten Einrichtungen im kommunalen Raum, d. h. für Verwaltungsstellen, Einrichtungen und Angebote im Gesundheitsbereich sowie für Einrichtungen und Angebote in den Bereichen Kultur, Erholung, Tourismus, Freizeit und Sport.

7.2 Vorgaben für Zugänglichkeit und angemessene Vorkehrungen in Einrichtungen für die Allgemeinheit in der UN-BRK

Der Zusammenhang zwischen formulierten Rechten und den erforderlichen Vorkehrungen zu ihrer Verwirklichung zieht sich wie ein roter Faden durch alle Artikel der UN-Behindertenrechtskonvention. Um eine unabhängige Lebensführung und die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Gemeinschaft (im Originaltext: inclusion) zu gewährleisten, sollen nach Artikel 19c der UN-Behindertenrechtskonvention „**gemeindenaher Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen**“. Das Übereinkommen zielt auf die Gleichbehandlung aller Menschen vor dem Gesetz und verbietet jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung (Artikel 5).

Als Diskriminierung wird dabei zum einen jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung verstanden, die „zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird“ (Artikel 2). Diskriminierung umfasst zum anderen aber auch die „Versagung angemessener Vorkehrungen“ (ebd.). Die Zugänglichkeit zu Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden (vgl. Artikel 9), soll dadurch sichergestellt werden, dass angemessene Vorkehrungen getroffen werden. Mit „angemessenen Vorkehrungen“ sind gemeint „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“ (ebd.).

Die UN-Behindertenrechtskonvention trägt im Weiteren in Artikel 8 der Einsicht Rechnung, dass es auf allen gesellschaftlichen Ebenen erforderlich ist, das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen durch wirksame Maßnahmen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern.

Das Recht auf Bildung hat in der internationalen Menschenrechtsdiskussion eine besonders hohe Bedeutung. Bildung wird zum einen als Wert an sich gesehen, der es Menschen ermöglicht, ihre individuellen Begabungen und Potenziale zu verwirklichen. Zum anderen wird Bildung als Mittel verstanden, das Zugang zu wichtigen Informationen über persönliche Rechte, erhöhte Teilhabechancen und gesellschaftliche Partizipation ermöglicht. Der Blick richtet sich im Sinne des lebenslangen Lernens auf das gesamte Bildungssystem und reicht von der vorschulischen Bildung über die Primar- und Sekundarstufe, die außerschulische Jugendbildung bis hin zu Einrichtungen der Erwachsenenbildung.

Die UN-Behindertenrechtskonvention konkretisiert in Artikel 24, was inklusive Bildung bedeutet, nämlich, dass

- „a) Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden;
- b) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;
- c) angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden;

d) Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern;

e) in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration (im Original: inclusion) wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden“ (vgl. Artikel 24 Abs. 2 UN-BRK).

Sehr konkret beschrieben werden geeignete Maßnahmen und Vorkehrungen, die für eine volle und gleichberechtigte Teilhabe an der Bildung erforderlich werden können. Genannt werden Maßnahmen, die sich auf Kommunikationshilfen für sinnesbehinderte Personen beziehen, Anforderungen für die Ausbildung der Lehr- und Fachkräfte sowie Maßnahmen bezogen auf die Unterrichtsgestaltung in inklusiven Settings.

Der gleichberechtigten Nutzung von Einrichtungen und Diensten des Gesundheitssystems widmet die UN-Behindertenrechtskonvention ebenfalls eine hohe Aufmerksamkeit. Auch dieser Bereich hat für wirksame Aktivitäten für inklusive öffentliche Einrichtungen im kommunalen Raum eine besondere Relevanz. Die UN-Behindertenrechtskonvention fordert in Artikel 25 einen gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zu medizinischen Behandlungsangeboten und Rehabilitationseinrichtungen. Dies soll gemeindenah und in hoher Qualität auch in ländlichen Regionen gewährleistet werden. Insbesondere sollen die Unterzeichnerstaaten Menschen mit Behinderungen eine unentgeltliche oder erschwingliche

Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und auf demselben Standard zur Verfügung stellen wie anderen Menschen.

Den Angehörigen der Gesundheitsberufe soll die Verpflichtung auferlegt werden, „Menschen mit Behinderungen eine Versorgung von gleicher Qualität wie anderen Menschen angedeihen zu lassen, namentlich auf der Grundlage der freien Einwilligung nach vorheriger Aufklärung, indem sie u. a. durch Schulungen und den Erlass ethischer Normen für die staatliche und private Gesundheitsversorgung das Bewusstsein für die Menschenrechte, die Würde, die Autonomie und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen schärfen“ (Artikel 25d UN-BRK).

Weiterhin werden die Unterzeichnerstaaten angehalten, die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in der Krankenversicherung zu verbieten.

Von offenkundiger Bedeutung für die Ausgestaltung von Einrichtungen für die Allgemeinheit sind auch die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention in Artikel 30, die sich auf die Zugänglichkeit von Kultur-, Erholungs-, Tourismus-, Freizeit- und Sportangeboten beziehen. Auch hier soll das Recht von Menschen mit Behinderungen auf diskriminierungsfreie Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport anerkannt und seine Verwirklichung durch geeignete Maßnahmen ermöglicht werden. Stärker noch als im Gesundheitsbereich stehen politisch Verantwortliche in diesen Bereichen vor der Herausforderung, dass die entsprechenden Angebote oft in privater Hand geführt werden und politisch-administrativen Vorgaben nur begrenzt unterworfen sind. Dies weist auf den Stellenwert

zivilgesellschaftlicher Sensibilisierung für Diskriminierungsrisiken von Menschen mit Behinderungen hin. Die Verwirklichung eines inklusiven Gemeinwesens ist auch eine Anfrage an die Entwicklung einer inklusiven Kultur in möglichst vielen Einrichtungen für die Allgemeinheit. Diese inklusive Kultur kann in dem Maße wirksam werden, in dem die einzelnen Organisationen und ihre Mitglieder aktiv Verantwortung für ein solidarisches Zusammenleben übernehmen.

7.3 Ergebnisse aus dem Projekt ,Inklusive Gemeinwesen Planen‘

Aus den empirischen Erhebungen im Zusammenhang mit dem Projekt ‚Inklusive Gemeinwesen Planen‘ ist ersichtlich, dass die inklusionsorientierte Gestaltung von Bildungseinrichtungen und anderen Einrichtungen für die Allgemeinheit zu den wichtigsten behindertenpolitischen Zielen gerechnet wird. Von den Befragten wird ebenfalls festgestellt, dass das Thema auf kommunaler Ebene an Bedeutung gewinnt. Es werden in den letzten fünf Jahren deutliche Verbesserungen gesehen. Obwohl Akteure aus dem Bereich der Selbsthilfe und der Selbstvertretung offensichtlich nicht regelmäßig in Prozesse zur inklusionsorientierten Verbesserung der Bedingungen in Organisationen für die Öffentlichkeit einbezogen sind, werden sie als die wichtigsten Promotoren in diesem Bereich eingeschätzt.

7.4 Einschätzung der Ausgangssituation und Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten

Im Folgenden werden auf der Grundlage des Einleitungstextes Diskussionsanregungen und Zielperspektiven angeboten, die es ermöglichen sollen, die Ausgangssituation einzuschätzen. Die Diskussi-

onsanregungen sind als offene Fragen gestaltet, auf die in der Regel mit einer knappen Beschreibung der Ausgangslage geantwortet werden kann. Möglicherweise wird diese von verschiedenen Akteuren im Gemeinwesen unterschiedlich eingeschätzt. Gerade in den unterschiedlichen Sichtweisen und Bewertungen der aktuellen Situation können Potenziale zur Verbesserung der Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen gesehen werden. Die Handlungsempfehlungen zu den einzelnen Zielperspektiven sind dafür gedacht, die kommunalen Planungsakteure dabei zu unterstützen, Handlungsschritte bzw. Projekte zu entwickeln, die für ihre Ausgangssituation anschlussfähig sind. Am Ende des gesamten Abschnitts soll die Zusammenstellung der Einschätzungen die Benennung von Stärken und Entwicklungsbedarfen sowie die Entwicklung von Handlungsansätzen ermöglichen (zu den Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe vgl. Kapitel 3).

Den Zielperspektiven liegt die Annahme der proaktiven Erfüllung kommunaler Verpflichtungen und einer kommunalen Vorbildfunktion zugrunde.

A) Stellenwert inklusiver Gestaltung von Bildungseinrichtungen und anderer öffentlicher Einrichtungen

Diskussionsanregung

Wie beurteilen Sie den Stellenwert inklusiver Gestaltung von allgemeinen Bildungseinrichtungen und anderen öffentlichen Einrichtungen in den Fraktionen des Kommunalparlaments, in der politischen Spitze der Kommune, in der höheren Verwaltungshierarchie, in den örtlichen Medien?

Zielperspektive

In der Kommune hat aufgrund politischer Beschlüsse und hoher Sensibilität der Verantwortlichen die uneingeschränkte Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit öffentlicher und privater Einrichtungen für die Allgemeinheit eine hohe politische Priorität.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

In einigen Kommunen ist auf der Grundlage erheblicher Anstrengungen in der Vergangenheit ein hohes Niveau an inklusiver Ausgestaltung von Bildungseinrichtungen und anderen Einrichtungen für die Allgemeinheit erreicht worden. Dieses hohe Niveau gilt es zu halten und weiterzuentwickeln. Zu überprüfen ist etwa, ob die gegebene Beschlusslage im kommunalen Parlament noch dem erreichten Entwicklungsstand entspricht oder ggf. in Diktion, Zielsetzung und Ressourcenplanung aktualisiert bzw. erweitert werden muss. Aus einer solchen Initiative kann auch die Sensibilisierung der Verantwortlichen in Politik und Öffentlichkeit weiter gestärkt werden.

Wenn in der Kommune das Thema ‚Inklusive Gestaltung von Einrichtungen für die

Öffentlichkeit‘ noch wenig Aufmerksamkeit erfährt, wird es für engagierte Akteure bedeutsam sein, öffentlich dafür zu mobilisieren, dass dieses Thema aus der Vielfalt des „**kommunalen Themenrauschens**“ (Fürst 2008) auf die politische Agenda kommt. Dabei ist deutlich zu machen, wie die gesetzlichen Verpflichtungen zur Barrierefreiheit so ausgestaltet werden können, dass ihre Umsetzung eine Bereicherung für das kommunale Gemeinwesen insgesamt ergibt. Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, aber auch konkrete inklusionsorientierte Organisationsentwicklungsprozesse in öffentlichen Einrichtungen können die politische Aufmerksamkeit für die Aufgabe stärken. Zu überprüfen ist, wie eine tragfähige Beschlusslage im kommunalen Parlament hergestellt bzw. die gegebene Beschlusslage angemessen erweitert werden kann. Dazu sollte die Verpflichtung gehören,

dass die Kommune in ihren öffentlichen Einrichtungen ihrer Modell- und Vorbildfunktion ernsthaft nachkommen will und unverzüglich tätig wird.

Wenn dies aufgrund örtlicher Gegebenheiten schwierig erscheint, empfiehlt es sich für engagierte Akteure, an die mögliche Offenheit von einzelnen kommunalpolitisch Verantwortlichen gegenüber dem Thema anzuknüpfen. Versucht werden sollte, sie für eine aktive Beteiligung an Sensibilisierungsaktivitäten zu gewinnen. Die Lage der Argumente und das Vorhandensein erster Erfahrungen mit inklusiven Einrichtungen können für ein Agenda-Setting begünstigend wirken. Wichtig wird es ggf. auch sein, neben den Akteuren aus der Verwaltung auch die Zivilgesellschaft zu mobilisieren. Wenn es gelingt, dass sich Personen mit fachlicher

Kompetenz und Personen mit kommunikativen Kompetenzen zusammentun und sie zudem dabei erfolgreich sind, politisch einflussreiche Partner für das Anliegen der inklusiven Gestaltung zu gewinnen, kann daraus erhebliche politische Durchsetzungsmacht entfaltet werden.

B) Proaktive Erfüllung der kommunalen Vorbildfunktion

Diskussionsanregung

Wie wird die inklusive Gestaltung von Verwaltungsstellen und kommunalen Einrichtungen verschiedenster Art eingeschätzt? Wo gibt es besonders vorbildliche Lösungen? Wo wurde auf festgestellte Barrieren besonders rasch, wirksam und kreativ reagiert?

Zielperspektive

Die Kommune kommt als Träger öffentlicher Einrichtungen ihrer Vorbildfunktion in Bezug auf die inklusive Gestaltung aktiv nach. Ihre Einrichtungen sind barrierefrei und können bei Bedarf für Personen mit verschiedenen Behinderungen auch speziell erforderliche Vorkehrungen zur Nutzung ihrer Dienste verfügbar machen.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Einige Kommunen haben sich entschlossen, in ihren Dienststellen und Einrichtungen eine kommunale Modell- und Vorbildfunktion wahrzunehmen, und haben dies auch durch entsprechende Beschlüsse bekräftigt. Es empfiehlt sich zu evaluieren, ob bzw. inwieweit dieser Anspruch eingelöst wird. Es ist von Interesse, zu erfahren, ob das modellhafte Vorgehen auch von nicht kommunalen Akteuren wahrgenommen und in deren eigenen Einrichtungen berücksichtigt wird. Dazu bietet sich u. a. eine systematische Befragung an, bei der u. a. die Frage gestellt wird, wie aus der Sicht nicht kommunaler Einrichtungen ein wirksames Beratungs- und Unterstützungsangebot zur inklusiven Gestaltung in öffentlichen Einrichtungen in der Kommune aussehen könnte. Die Ergebnisse können in geeigneter Form öffentlich vorgestellt und beraten werden. Möglich sind etwa öffentliche Veranstaltungen, in denen über besonders gelungene bauliche, technische, kommunikative, sozialkreative Lösungsmöglichkeiten für die Überwindung bzw. Vermeidung von Barrieren informiert wird. Es ist anzustreben, dass solche Aktivitäten vonseiten der Kommune koordiniert werden.

In einigen Kommunen wird der Anspruch der kommunalen Vorbildfunktion auf ausgewählte Einrichtungen oder Dienststellen beschränkt sein. Hier wird es darauf ankommen, eine schrittweise Verbreiterung zu erreichen, die Prioritäten für die anzugehenden Bereiche sollten in einem partizipativen Verfahren festgelegt werden.

Wenn der kommunale Anspruch nicht besteht, eine Vorbildfunktion einzunehmen, lohnt es sich, sich politisch dafür einzusetzen, dass sich ein solcher entwickelt und er formuliert wird. Ein solches Vorhaben kann auch Inhalt der politischen Arbeit einer Initiative sein, zu der sich engagierte Bürger/-innen mit und ohne Behinderungen mit politisch Verantwortlichen sowie behindertenpolitischen Gremien vor Ort zusammenschließen. Es empfiehlt sich in diesem Zusammenhang zu recherchieren, welche weiterführenden Erfahrungen diesbezüglich in vergleichbaren Kommunen vorliegen.

C) Inklusion im Erziehungs- und Bildungsbereich

Diskussionsanregung

Wie werden die Prinzipien inklusiver Erziehung und Bildung bei den Planungen für Kindertagesstätten und bei der Schulentwicklungsplanung berücksichtigt? Gibt es inklusive Angebote in der kommunalen Kinder- und Jugendarbeit bzw. in den Angeboten der Erwachsenenbildung?

Zielperspektive

Die Kommune nimmt ihre Planungs- und Entwicklungsaufgaben im kommunalen Erziehungs- und Bildungsbereich inklusionsorientiert wahr.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Kommunen, die ihre Handlungs- und Gestaltungsspielräume im Bereich inklusiver Erziehung und Bildung systematisch nutzen, haben dazu bereits Planungen entwickelt, die sich oft am Konzept der kommunalen Bildungslandschaften orientieren. Diese Kommunen streben nach einem bildungspolitischen Profil und sind faktisch bildungspolitisch tätig. Dazu gehört das planerische Bemühen um eine wachsende Öffnung der Bildungseinrichtungen in den Sozialraum hinein, der Ausbau der Ganztagschulen bzw. Ganztagsangebote sowie die Stärkung der Kooperationsansätze, insbesondere zwischen Jugendhilfe, Sozialhilfe, dem Gesundheitsbereich und dem Bereich der vorschulischen und schulischen Erziehung. Eine besondere Herausforderung stellen sozialräumliche Vernetzungsaufgaben dar. Die Aktivitäten anderer Kom-

munen sind bezogen auf inklusive Ansätze im Erziehungs- und Bildungsbereich eher auf einzelne Kindergarten- oder Schulprojekte beschränkt. In diesen Fällen sollte innerhalb der Kommune mit der Entwicklung eines kommunalen Bildungskonzepts begonnen werden. Insgesamt kommt es für alle Kommunen künftig darauf an, die Chancen einer Vernetzung systematischer zu nutzen. Ansatzpunkte dazu bieten die Entwicklung einer inklusiven Schulentwicklungsplanung und der Aufbau verbindlicher Netzwerke, die eine bessere Steuerung der Ressourcen aus dem Schulbereich sowie den kommunalen und anderen genannten Leistungssystemen ermöglichen. Die Ergebnisse der dieser Arbeitshilfe zugrunde liegenden Untersuchungen zeigen, dass es sinnvoll sein kann, die Schulentwicklungsplanung durch schulische Inklusionspläne zu ergänzen.

In einigen Kommunen wird der Anspruch, eine kommunale Bildungspolitik zu entwickeln, auf ausgewählte Einrichtungen oder Schulen beschränkt sein. Hier wird es darauf ankommen, eine schrittweise Verbreiterung zu erreichen. Die Prioritäten für die anzugehenden Bereiche sollten in einem partizipativen Verfahren festgelegt werden.

Wenn der kommunale Anspruch nicht besteht, für eine Stärkung inklusiver Bildungsstrukturen im Gemeinwesen Verantwortung zu tragen, lohnt es sich, sich politisch dafür einzusetzen, dass sich ein solcher entwickelt und er formuliert wird. Ein solches Vorhaben könnte auch Inhalt der politischen Arbeit einer Initiative sein, zu der sich engagierte Bürger/-innen mit und ohne Behinderungen mit politisch Ver-

antwortlichen sowie behindertenpolitischen Gremien vor Ort zusammenschließen.

D) Vereinbarungen mit nicht kommunalen Einrichtungen in verschiedenen Bereichen

Diskussionsanregung

Wie inklusiv sind die verschiedenen Einrichtungen und Angebote im Gesundheitsbereich (z. B. Krankenhaus, Praxen niedergelassener Ärzte und Therapeuten) sowie Einrichtungen und Angebote in den Bereichen Kultur, Erholung, Tourismus, Freizeit und Sport? Wie können die Verantwortlichen gezielt sensibilisiert und für eine Beteiligung an einer kommunalen Anstrengung für mehr Inklusion gewonnen werden?

Zielperspektive

Die Kommune entwickelt zusammen mit den jeweils relevanten Akteuren vor Ort Vereinbarungen für die inklusive Gestaltung in folgenden Bereichen: Einrichtungen und Angebote im Gesundheitsbereich sowie Einrichtungen und Angebote in den Bereichen Kultur, Erholung, Tourismus, Freizeit und Sport. Diese bereichsbezogenen Vereinbarungen werden in einem planerischen Prozess fortschreitend umgesetzt.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Viele wichtige Einrichtungen für die Allgemeinheit fallen nicht in den unmittelbaren Gestaltungsbereich der Kommunen. Ob bzw. inwieweit sie inklusiv gestaltet sind, ist von Kommune zu Kommune, aber auch von Bereich zu Bereich sehr unterschiedlich. Dies hängt einerseits vom Grad der Sensibilisierung der privaten Träger oder Eigentümer/-innen bzw. der Leitungsverantwortlichen in Vereinen oder anderen nicht öffentlichen Trägerkonstruktionen ab. Andererseits ist deren Sensibilisierung für Inklusion von der kulturellen Ausrichtung ihrer Umgebung abhängig. Nicht zuletzt spielt auch Informiertheit über mögliche Probleme und Lösungen eine Rolle. Dazu gehören auch Beratung und Unterstützung bei der Beantragung z. B. von Zuschüssen für bauliche oder andere Maßnahmen.

Wenn Kommunen anerkannt haben, dass sie unabhängig von expliziter gesetzlicher Zuständigkeit für die inklusive Gestaltung von Einrichtungen für die Allgemeinheit jedoch eine politische Gesamtverantwortung tragen, sollten sie im Sinne „weicher Steuerung“ versuchen, entsprechende Entwicklungen auch im nicht öffentlichen Sektoren voranzutreiben. Möglichkeiten dazu lassen sich aus dem Instrument der Zielvereinbarung entwickeln. Die Kommune kann zum einen versuchen, örtliche Behindertenorganisationen oder Verbände einerseits und nicht öffentliche Träger von Einrichtungen aller Art (vom Einzelhandel bis zu Arztpraxen und Freizeiteinrichtungen etc.) andererseits dazu zu ermutigen, Zielvereinbarungen zur Herstellung von Barrierefreiheit abzuschließen. Die Kommunen können zudem versuchen, zusammen mit den Trägern bereichsspezifische Leitlinien

und Empfehlungen für einzelne Einrichtungsbereiche oder Angebote im Sport-, Freizeit- und Kulturbereich auszuarbeiten. An diesen Leitlinien und Empfehlungen können sich dann die Akteure in den jeweiligen Bereichen orientieren und somit aktiv zur Entwicklung einer inklusiven Kultur im Gemeinwesen beitragen. Die Federführung für diese Prozesse sollte bei der Kommune liegen. Dies setzt voraus, dass entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen.

In einigen Kommunen wird der übergreifende Anspruch zur Herstellung von Barrierefreiheit in allgemeinen Einrichtungen auf wenige Bereiche beschränkt sein. Hier wird es darauf ankommen, eine schrittweise Verbreiterung zu erreichen, die Prioritäten für die anzugehenden Bereiche sollten in einem partizipativen Verfahren festgelegt werden.

Wenn ein übergreifender Anspruch zur Herstellung von Barrierefreiheit in allgemeinen Einrichtungen nicht besteht, lohnt es sich, sich politisch dafür einzusetzen, dass sich ein solcher entwickelt und er formuliert wird. Ein solches Vorhaben könnte auch Inhalt der politischen Arbeit einer Initiative sein, zu der sich engagierte Bürger/-innen mit und ohne Behinderungen mit politisch Verantwortlichen sowie behindertenpolitischen Gremien vor Ort zusammenschließen.

E) Initiierung inklusionsorientierter Organisationsentwicklungsprozesse

Diskussionsanregungen

Wie ausgeprägt ist in den einzelnen Verwaltungsstellen und den kommunalen Einrichtungen das Bewusstsein für gleiche Rechte auf Zugänglichkeit und Nutzung ihrer Angebote für alle Personen des Gemeinwesens? Wie ausgeprägt ist dieses Bewusstsein bei den wichtigen privaten und nicht kommunalen Einrichtungen für die Öffentlichkeit? Wie ausgeprägt ist die Sensibilität für die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Männern mit Behinderungen?

Handlungsanregungen

Nicht immer kann davon ausgegangen werden, dass inklusive Bedingungen in den kommunalen Verwaltungsstellen und Einrichtungen durchgängig gegeben sind. Daher erscheint es sinnvoll, dies auf geeignete Weise zu überprüfen bzw. Prozesse zu initiieren, mit denen weitere Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert und realisiert werden können. Es erscheint sinnvoll, die Entwicklung der inklusiven Ausrichtung kommunaler Organisationen in systematischen Organisationsentwicklungsprozessen anzugehen, die sich wechselseitig unterstützen. Dafür gilt es, geeignete Formen zu finden.

Zielperspektive

Die Kommunen initiieren und unterstützen systematisch Organisationsentwicklungsprozesse in privaten und nicht kommunalen Einrichtungen, die sich auf die inklusionsorientierte Weiterentwicklung von Strukturen, Prozesse und Praktiken in den jeweiligen Einrichtungen oder Stellen beziehen.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Orientierung dafür bieten u. a. die Erfahrungen aus Projekten auf Basis des ‚Komunalen Index für Inklusion‘ der Bonner Montag Stiftung. Bei der Initiierung von Prozessen zur inklusionsorientierten Organisationsentwicklung in öffentlichen Einrichtungen kann auf die bereits verfügbaren Erfahrungen vor Ort, aber auch auf Erfahrungen in anderen Kommunen zurückgegriffen werden. Es empfiehlt sich, Vertreter/-innen der örtlichen Behindertenselbsthilfe als Expertinnen/Experten in entsprechende Organisationsentwicklungsprozesse einzubeziehen.

Die Aktivitäten zur inklusiven Ausgestaltung von Einrichtungen für die Allgemeinheit gilt es zu systematisieren und in die Breite zu bringen. Auch private Einrichtungen verschiedenster Art sollten dazu angehalten werden, sich über Organisationsentwicklungsprozesse inklusiv auszu-

richten. Bestehende Ansätze sollten u. a. dadurch gestärkt werden, dass die Expertinnen/Experten in eigener Sache regelmäßig zu Begehungen in Einrichtungen eingeladen werden.

F) Einbeziehung von Personen mit verschiedenen Behinderungen in Planungsaktivitäten als Beitrag zur inklusiven Kulturentwicklung

Diskussionsanregung

Wie werden Vertreter/-innen der örtlichen Behindertenselbsthilfe in kommunale Planungsaktivitäten zur inklusiven Gestaltung von Einrichtungen einbezogen? Sind geeignete Expertinnen/Experten in eigener Sache der Verwaltung bekannt? Wie sieht die Einbeziehung bisher aus? Gibt es öffentliche Formen der Anerkennung?

Zielperspektive

Die Kommune strebt systematisch danach, eine Kultur zu entwickeln, die betroffene Frauen und Männer mit verschiedensten Behinderungen und ihre Angehörigen einbezieht, wenn es darum geht, in öffentlichen Einrichtungen ortsbezogene und kreative Lösungen für die sogenannten angemessenen Vorkehrungen zu finden.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Die Aufgabe, alle Einrichtungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen oder Angebote für sie bereithalten, inklusiv zu gestalten, ist insofern komplex, als die Bedürfnisse von verschiedenen Gruppen und die vor Ort gegebenen Bedingungen in Einklang gebracht werden müssen. Diese Aufgabe ist immer wieder aufs Neue anzugehen, am wirksamsten so, dass betroffene Frauen und Männer mit Behinderungen und ihre Angehörigen einbezogen werden, wenn es darum geht, ortsbezogene und kreative Lösungen für die sogenannten angemessenen Vorkehrungen zu finden. Ob Einrichtungen das tun, hängt von individuellen Faktoren ab, aber auch von der Frage, ob diese Einbeziehung in einer Kommune gleichsam zur Routine gehört, mit anderen Worten Teil der kommunalen Kultur ist.

In einigen Kommunen ist eine solche Beteiligungskultur bei der Gestaltung barrierefreier Bedingungen in Einrichtungen insgesamt bereits sehr ausgeprägt. Hier wird es darauf ankommen, dies einerseits entsprechend öffentlich zu würdigen und andererseits besonders gelungene Beteiligungsaktivitäten bekannt zu machen. So kann eine weitere Verfestigung der Zusammenarbeit von Einrichtungen mit behinderten Expertinnen/Experten erreicht werden.

In manchen Kommunen wird die Sensibilität zur Einbeziehung von behinderten Expertinnen/Experten in eigener Sache in allgemeinen Einrichtungen auf wenige Bereiche beschränkt sein. Hier wird es darauf ankommen, eine schrittweise Verbreiterung zu erreichen, indem versucht wird, mit den Vorteilen dieses Vorgehens Überzeugungsarbeit zu leisten.

Wenn eine Sensibilität für die Einbeziehung von behinderten Expertinnen/Experten in eigener Sache in allgemeinen Einrichtungen nicht besteht, lohnt es sich, sich politisch dafür einzusetzen, dass sich dies entwickelt und er formuliert wird. Ein solches Vorhaben könnte auch Inhalt der politischen Arbeit einer Initiative sein, zu der sich engagierte Bürger/-innen mit und ohne Behinderungen mit politisch Verantwortlichen sowie behindertenpolitischen Gremien vor Ort zusammenschließen.

G) Qualifizierung und Stärkung von Schlüsselpersonen in Einrichtungen für die Allgemeinheit

Diskussionsanregung

Wie können Schlüsselpersonen identifiziert werden, die in ihren Einrichtungen Ideen und Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit entwickeln und umsetzen helfen? Wie können diese Schlüsselpersonen qualifiziert und unterstützt werden?

Zielperspektive

Die Kommune bemüht sich systematisch darum, Schlüsselpersonen als „Kümmerer“ zu gewinnen und zu stärken, die sich in ihren Einrichtungen bzw. in deren jeweiligem Feld für Aktivitäten zur inklusiven Gestaltung von Einrichtungen der Allgemeinheit einsetzen.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Mit konkreten Maßnahmen zur inklusiven Gestaltung von Einrichtungen sind Umstände verbunden, die oft materiellen Aufwand und nicht selten auch organisatorische Veränderungen und zum Teil unangenehme Umstellungen erfordern. Solche Umstellungen werden umso eher vorgenommen, je stärker sie von Personen in der Einrichtung vertreten werden, die aufgrund von Persönlichkeit und/oder Position eine hohe Anerkennung in der Belegschaft genießen und daher einflussreich sind.

Wenn Kommunen ihre politische Gesamtverantwortung anerkannt haben, können sie für ihre Aktivitäten im Rahmen der „**weichen Steuerung**“ versuchen, das Konzept der Schlüsselpersonen als „**Kümmerer**“ oder Promotor/-innen (Kristof 2011) zu nutzen. Einrichtungen könnte z. B. das

Konzept eines/-r Inklusionsbeauftragten angeboten werden, die bzw. der freiwillig Einrichtungen bestellen und die bzw. der von der Kommune durch Informations- und Qualifizierungsangebote unterstützt wird. Denkbar ist auch ein weniger formales Vorgehen, das Informations- und Qualifizierungsangebote der Kommune über die Netzwerke der Behindertenorganisationen an Einrichtungsverantwortliche gibt, denen dann die Art der Übernahme bzw. die Ausgestaltung des Inklusionsimpulses überlassen bleibt.

Auch diesbezüglich kann die Sensibilität für die Bedeutung von Schlüsselpersonen für die Entwicklung von Barrierefreiheit in allgemeinen Einrichtungen sehr unterschiedlich ausgeprägt sein. Falls eine solche nur eingeschränkt oder gar nicht besteht, lohnt es sich, mit Beispielen guter Praxis Überzeugungsarbeit zu leisten.

H) Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen

Diskussionsanregung

In welchen Bereichen wären Sie besonders daran interessiert, die Erfahrungen anderer Kommunen kennenzulernen? Was könnten andere Kommunen von Ihrer Kommune lernen? Mit Kommunen aus welchen europäischen Ländern wäre ein Erfahrungsaustausch besonders interessant?

Handlungsempfehlungen

Eine Kommune mit großen Erfahrungen hinsichtlich der inklusiven Gestaltung von Einrichtungen für die Allgemeinheit ist eine sehr attraktive Partnerin für den Wissens- und Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen. Dies gilt regional, landes- und bundesweit, aber auch auf europäischer und internationaler Ebene. Dies trifft auch auf Kommunen zu, die sich diesbezüglich eher noch am Anfang einer Entwicklung sehen und noch über

Zielperspektive

Die Kommune sucht systematisch den Erfahrungsaustausch mit anderen deutschen und europäischen Kommunen zur Weiterentwicklung der inklusiven Gestaltung der Einrichtungen für die Allgemeinheit in ihrer Gebietskörperschaft.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

wenig eigene Vorzeigebispiele verfügen. Selbst wenn direkte Übertragungsmöglichkeiten guter Praxis in anderen Kommunen oft nicht gegeben sind, sind Ideen und Anregungen für die eigene Praxis in der Regel ebenfalls weiterführend.

Zu überlegen ist, wie die interkommunale Vernetzung der betreffenden Kommune auf verschiedenen Ebenen verbessert werden kann und wie die sich daraus ergebenden Möglichkeiten für die inklusionsorientierte Weiterentwicklung von

Einrichtungen für die Allgemeinheit in der Kommune genutzt werden können. Die Chancen regionaler Zusammenarbeit werden im Feld der Entwicklung inklusiver Dienste und Einrichtungen für die Allgemeinheit noch wenig genutzt. Gleiches gilt für die Landes- bzw. Bundesebene. Ein Ansatz auf europäischer Ebene stellen die kommunalen Partnerschaften da, über die viele europäische Kommunen miteinander vernetzt sind. Diese könnten stärker für einen thematischen Austausch in diesem Feld genutzt werden.

Zusammenstellung der Einschätzungen

Zum Zweck der Einschätzung der kommunalen Ausgangsbedingungen der vorliegenden Dimension kann die folgende Tabelle dienen.

	trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant
Zielperspektive A					
Zielperspektive B					
Zielperspektive C					
Zielperspektive D					
Zielperspektive E					
Zielperspektive F					
Zielperspektive G					
Zielperspektive H					

Überlegungen zu Stärken, Entwicklungsbedarfen und Handlungsmöglichkeiten

Vor dem Hintergrund der vorgenommenen Bewertungen ergibt es Sinn, bezogen auf die einzelnen Zielperspektiven, aber auch bezogen auf die gesamte Dimension Aussagen über besondere Stärken und vorrangige Entwicklungsbedarfe für die Gebietskörperschaft zu treffen, für die konkret geplant wird.

Stärken:

Entwicklungsbedarfe:

Handlungsmöglichkeiten (Maßnahmen, Projekte ...):

7.5 Projektideen

Im Folgenden werden exemplarisch einige Projektideen und Praxisbeispiele aufgeführt, die im Kontext inklusiver Bildungseinrichtungen und anderer Einrichtungen für die Öffentlichkeit anregend sein können. Wie in den anderen Dimensionen, so ist auch die nachfolgende Zusammenstellung eher als Beginn einer Liste und nicht als eine vollständige Zusammenstellung zu verstehen.

In diesem Text werden nur die Projektideen genannt. Eine Ergänzung der Projektideen durch konkrete Praxisbeispiele finden Sie im Internet unter www.inklusive-gemeinwesen.nrw.de. Es soll damit die Möglichkeit geschaffen werden, die Projektideen durch weitere Praxisbeispiele zu ergänzen und aktualisierte Informationen zu Praxisbeispielen zu geben. Die Nutzer/-innen dieser Arbeitshilfe sind herzlich eingeladen, sich an dieser Weiterentwicklung zu beteiligen. Nähere Informationen dazu finden sich auf der angegebenen Website.

Inklusive Schulentwicklungsplanung in kommunalen Bildungslandschaften

Hier geht es darum, Ansätze einer inklusiven kommunalen Schulentwicklungsplanung mit dem Konzept der kommunalen Bildungslandschaften zu verknüpfen. Das Konzept der Bildungslandschaften ermöglicht es, einerseits kommunale Jugend- und Schulpolitik stärker zusammenzuführen und andererseits den Blick auf das lebenslange Lernen zu erweitern. Es können Netzwerke geschaffen werden, die von Kindertageseinrichtungen bis zur Schule und Jugendarbeit und von der Museumspädagogik bis zur Sportförderung im Verein reichen. Für Schulen ist dies ein

guter Weg, um Verbindungen und Arbeitsbündnisse mit anderen Einrichtungen im Gemeinwesen herzustellen. Inklusive Schulentwicklungsplanung kann sich in diesem Vernetzungskontext verorten und findet ebenfalls neue Kooperationspartner für die Bearbeitung von Strukturproblemen.

Methoden-und-Instrumenten-Kasten für altersgerechte Quartiersentwicklung

Kernidee ist die Entwicklung eines internetgestützten Methoden- und Instrumentenkastens, der die Kommunen dabei unterstützen wird, in allen vier genannten Handlungsfeldern Strategien für die Gestaltung ihrer Quartiere zu erarbeiten und umzusetzen (siehe auf www.aq-nrw.de). Der Methoden-und-Instrumenten-Kasten beinhaltet handlungsorientierte Module – von der Analyse der Istsituation in den Kommunen und Quartieren über die Moderation und Umsetzung von quartiersbezogenen Projekten inklusive ihrer Finanzierung bis hin zur Evaluation. Die Module sind praxisnah formuliert, mit Beispielen hinterlegt und mit geeigneten Arbeitsmaterialien wie Anleitungen zur Handhabung sowie zum benötigten Ressourceneinsatz versehen. Der Methoden-und-Instrumenten-Kasten wurde im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen entwickelt.

Projektidee: inklusive Museen

Die Projektidee bezieht sich auf die Aufgabe, Museen in einer Kommune inklusionsorientiert auszugestalten. Dafür sind Ideen zu entwickeln, die sich auf die Auffindbarkeit und Zugänglichkeit beziehen, aber auch museumspädagogische Konzepte, wie die Inhalte des Museums Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen vermittelt werden können.

Projektidee: inklusive Verwaltung

Menschen mit Behinderungen sollen gleichberechtigt öffentliche Einrichtungen und Dienste nutzen können. Inklusionsorientierte Verwaltungen ermöglichen es, dass Menschen mit Behinderungen verwaltungsbezogene Dienstleistungen so nutzen können wie nicht behinderte Mitbürgerinnen und Mitbürger auch. Jede verwaltungsbezogene Dienstleistung und die damit verbundenen Tätigkeiten sollen eigenständig zu erledigen sein. Die Projektidee bezieht sich auf die Aufgabe, Verwaltungsstellen inklusiv zu gestalten. Dabei sollen verschiedene Arten von Beeinträchtigungen berücksichtigt werden (Mobilitäts-, Hör-, Seh- und kognitive Beeinträchtigungen). Für Personen mit diesen Beeinträchtigungen sollen alle Dienststellen der Verwaltungseinheit auffindbar, zugänglich und ohne unzumutbare Erschwernisse benutzbar sein. Zur Identifizierung von Barrieren bzw. zur Entwicklung von Problemlösungen sollen Menschen mit verschiedenen Behinderungsarten als Expertinnen/Experten beteiligt werden.

Digitale Teilhabe

Im heutigen Zeitalter der modernen Informationstechnologie ist die digitale Teilhabe von einer immer größeren Bedeutung. Der Alltag wird zunehmend von neuen Technologien bestimmt. Diese stehen für Kommunikation, eine verbesserte Mobilität und für mehr Autonomie. Für Menschen mit Lernschwierigkeiten, Hör- und Sehbeeinträchtigungen sind Informationstechnologien aber oft nicht zugänglich und nutzbar. Informationen in Leichter Sprache und Alternativtexte, die Bilder beschreiben, fehlen. Ebenso fehlen oft noch variierbare Schriftgrößen, Gebärdensprachfilme mit den Grundinformationen oder eine Sprachausgabe. Um digitale Teilhabe für jeden zu ermöglichen, muss Barrierefreiheit auch in diesem Bereich umgesetzt werden.

8 Planung und Entwicklung flexibler und inklusionsorientierter Unterstützungsdienste für Menschen mit Behinderungen.

Alle Menschen sind in ihrem Alltag mehr und mehr auf professionelle Dienstleistungen angewiesen. Dies sind zum einen Dienstleistungen, die früher durch private Haushalte erbracht wurden, wie Haushaltshilfen. Zum anderen nehmen viele Bürgerinnen und Bürger Dienstleistungen in Anspruch, die ein hohes Maß an professioneller Kompetenz erfordern, wie etwa die Dienste eines Steuerberaters. Solche Dienstleistungen werden in der Regel durch private Unternehmen erbracht. Ihre Entwicklung und Qualität wird über Angebot und Nachfrage gesteuert. Im Zusammenhang mit dieser Arbeitshilfe sind in erster Linie öffentliche Dienstleistungen bedeutsam, die auf der Grundlage eines gesetzlichen Auftrages erbracht werden. In diesem Bereich ist eine politische Entscheidung über Art und Ausmaß der Dienstleistung notwendig und eine öffentliche Planung zur Erbringung der Dienstleistung. Der gesetzliche Auftrag kann

sich auf eine allgemeine Infrastruktur (z. B. Beratungsangebote, Barrierefreiheit) oder auf Leistungen mit einem individuellen Rechtsanspruch (z. B. Pflegeleistungen, Leistungen der Eingliederungshilfe) beziehen. Letztere setzen voraus, dass der individuelle Rechtsanspruch besteht und festgestellt werden kann.

Menschen mit Behinderungen sind zur Bewältigung ihres Alltags und bei der Ausübung einer Beschäftigung häufig auf ein höheres Maß an privater und öffentlicher Unterstützung angewiesen als andere Menschen. Insbesondere die Lebenslage von Menschen mit einem hohen Hilfebedarf wird daher sehr stark von dem vorhandenen Unterstützungssystem geprägt. Die Abhängigkeit von Hilfe kann zu Diskriminierung und Ausgrenzung führen, wenn Unterstützungsangebote im Lebensumfeld nicht verfügbar sind, wenn die zur Verfügung stehenden Hil-

fen zur Ausgrenzung führen und wenn die Verfahren zur Erlangung der Hilfen diskriminierenden Charakter haben. Die Qualität dieser personenbezogenen Hilfen bestimmt sich nicht in erster Linie durch fachliche Standards, sondern durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Ermöglichung von Selbstbestimmung und Teilhabe. Die aktuellen Regelungen insbesondere der Sozialhilfe werden in diesem Zusammenhang als unbefriedigend betrachtet, da sie sich noch sehr stark an den Prinzipien der Fürsorge orientieren. So wurde von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) eine Reform der Eingliederungshilfe in die Diskussion gebracht (ASMK 2009). In dem ersten Bericht der Allianz von Nichtregierungsorganisationen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention wird gefordert, Teilhabeleistungen „in einem aus der Sozialhilfe herausgelösten, eigenständigen Leistungsgesetz zu regeln“ (BRK-Allianz 2013, 37). Das Forum behinderter Juristen hat einen Entwurf eines Artikelgesetzes zu einer solchen umfassenden Reform des Teilhaberechts vorgelegt (Forum behinderter Juristinnen und Juristen 2013), und der Deutsche Verein hat Empfehlungen zur Weiterentwicklung des SGB IX gegeben (Deutscher Verein 2013). Die vorliegende Arbeitshilfe muss sich jedoch auf die geltenden rechtlichen Regelungen beziehen, ohne den Sinn einer umfassenden Reformdiskussion infrage zu stellen.

Mit dem Ansatz der Inklusion verbindet sich keineswegs ein Verzicht auf individuelle, teilweise hochspezialisierte Hilfen, es verändert sich jedoch die Zielrichtung. Die Unterstützung soll gleichberechtigte Teilhabe ermöglichen und Ausgrenzung vermeiden. Wo immer möglich, sollen Hilfen in und durch reguläre Dienste und Einrichtungen im Gemeinwesen erbracht

werden. Die Kompetenz der Unterstützung und Förderung, die bislang in Sondereinrichtungen konzentriert war, muss sich verlagern hin zu einer individuellen Alltagsbegleitung und zu einer Unterstützung von Regeleinrichtungen. Menschen mit Behinderungen sollen dadurch echte Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Organisation der von ihnen benötigten Hilfen erhalten. In der Fachdiskussion wird dies als Übergang von institutionenzentrierten Hilfen zu personenzentrierten Hilfen bezeichnet. Institutionenzentrierte Hilfen stellen die Logik der Erbringung der Hilfen in den Vordergrund und favorisieren stark standardisierte Hilfen in Einrichtungen. Personenzentrierte Hilfen folgen hingegen der Logik des Alltagslebens und ordnen sich der individuellen Lebensführung unter. Um dieser Orientierung von Hilfen gerecht zu werden, wurde im SGB IX die Hilfeform des trägerübergreifenden Persönlichen Budgets verankert. Statt Sachleistungsstunden erhalten die Leistungsberechtigten ein Budget, das von ihnen zur Organisation und Finanzierung der benötigten Hilfen verwendet wird. Die Inanspruchnahme solcher Budgets bleibt deutlich hinter den Erwartungen zurück. Dies liegt auch daran, dass die Struktur lokaler Hilfesysteme die Nutzung eines Budgets eher erschwert.

Neben unmittelbaren personenbezogenen Hilfen gewinnen Beratungsleistungen für Menschen mit Behinderungen eine immer größere Bedeutung. Durch Beratung werden Entscheidungsprozesse bei der Entwicklung eines individuellen Hilfefarrangements begleitet und Zugänge zu Unterstützungsleistungen erleichtert. Hier besteht auf lokaler Ebene erheblicher Entwicklungsbedarf. Die regionalen Beratungslandschaften stellen sich als unübersichtlich und zersplittert dar. Die

Einführung von Gemeinsamen Servicestellen der Rehabilitationsträger nach dem SGB IX erfüllt nicht die Erwartung, die sich damit in den gesetzlichen Vorschriften verbindet. Die Strukturen der Beratung im Bereich der Eingliederungshilfe unterscheiden sich im Rheinland und Westfalen-Lippe erheblich.

8.1 Kommunale Planung von Unterstützungsdiensten

Die Entwicklung flexibler und inklusionsorientierter Unterstützungsdienste für Menschen mit Behinderungen stellt eine Herausforderung für die kommunale Planung dar. Die Kommunen sind nur für einen kleinen Ausschnitt der von Menschen mit Behinderungen benötigten Unterstützungsleistungen zuständig. Kleinere kreisangehörige Kommunen sind möglicherweise Träger von Angeboten, für deren inklusive Ausgestaltung sie verantwortlich sind. Größere kreisangehörige Kommunen stehen in Nordrhein-Westfalen häufig als Jugendhilfeträger für die inklusive Ausgestaltung der Unterstützung und Förderung von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien in der Pflicht. Kreise und kreisfreie Städte sind zusätzlich als Sozialhilfeträger für bestimmte Leistungen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege verantwortlich und stimmen ihre Planungen mit den Landschaftsverbänden als überörtliche Träger der Sozialhilfe ab. Neben den Kommunen sind für die Hilfen nach dem SGB IX fünf weitere Rehabilitationsträger zuständig. Die Leistungen werden im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zum überwiegenden Teil durch freigemeinnützige und private Träger erbracht, die hinsichtlich der fachlichen Ausgestaltung der Hilfen ein hohes Maß an Autonomie beanspruchen. Die Planung flexibler und inklusionsorien-

tierter Unterstützungsangebote kann sich also nicht nur auf die Leistungen in kommunaler Zuständigkeit beziehen. Es geht vielmehr um die Koordination der Leistungen unterschiedlicher Sozialleistungsträger und der Angebote lokaler Träger von Angeboten.

Auf kommunaler Ebene liegen in unterschiedlichen Handlungsbereichen Erfahrungen mit einer träger- und leistungsübergreifenden Planung vor.

- Unter dem Begriff der ‚Bildungslandschaften‘ wird thematisiert, dass auf lokaler Ebene die unterschiedlichen Bereiche formaler und nonformaler Bildung in ihrem Zusammenhang betrachtet und geplant werden müssen, um die Chancengleichheit im Bildungssystem zu verbessern. Hier werden viele Kommunen planerisch tätig, wenngleich ihre Zuständigkeit für Bildungsangebote begrenzt ist.
- Die pflegerische Versorgung der Bevölkerung wird im SGB XI (§ 8) als gesamtgesellschaftliches Aufgabengebiet betrachtet, in dem die Kommunen nach dem Landespflegegesetz durch eine kommunale Pflegeplanung und durch die Einberufung einer Pflegekonferenz tätig werden.
- Im Bereich des Gesundheitswesens übernimmt der öffentliche Gesundheitsdienst auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte nach dem Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen (ÖGDG NRW) Aufgaben der Planung und Koordination, die über die unmittelbare Zuständigkeit der Kommune hinausgehen.

Auch im Bereich der Hilfen für Menschen mit Behinderungen sind viele Kommunen nicht erst im Zusammenhang der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention planerisch tätig. Es existieren Arbeitsgemeinschaften und es gibt zahlreiche Planungsprozesse, die in kommunalen Teilhabeplänen oder anderen Materialien ihren Ausdruck finden.

Für solche Planungsprozesse existieren keine einheitlichen Vorgaben, aber zahlreiche Vorbilder und Arbeitshilfen (vgl. z. B. www.uni-siegen.de/zpe/forschungsnetzwerke/teilhabeplanung/materialien_zur_teilhabeplanung.html).

In zahlreichen Kommunen gibt es vor allem im Bereich der Gemeindepsychiatrie positive Erfahrungen mit einer verbindlichen Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure und der Wahrnehmung einer gemeinsamen Versorgungsverpflichtung. Diese finden beispielsweise Ausdruck in Vereinbarungen zu gemeindepsychiatrischen Verbänden (vgl. den Überblick des Bundesverbandes gemeindepsychiatrischer Verbände auf www.bag-gpv.de). Im Bereich der wohnbezogenen Eingliederungshilfe verpflichtet die Ausführungsverordnung zum SGB XII – Sozialhilfe – des Landes Nordrhein-Westfalen (AV-SGB XII NRW) die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen, „ihre Leistungsinhalte und -strukturen in Steuerungs- und Planungsgremien gemeinsam weiterzuentwickeln und zu koordinieren“. Dies hat sowohl im Rheinland als auch in Westfalen zu neuen Erfahrungen der vertikalen Koordinierung geführt, die für eine Einbeziehung anderer Rehabilitationsträger in kommunale Planungsstrukturen genutzt werden können. Das SGB IX bietet bereits in

seiner jetzigen Fassung Ansatzpunkte zu einer Kooperation und Koordination auf lokaler Ebene. So verpflichtet § 12 Abs. 2 SGB IX die Rehabilitationsträger zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften auf regionaler Ebene, um die gemeinsamen Aufgaben zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wahrzunehmen. Vor allem hinsichtlich der Einbeziehung anderer Rehabilitationsträger erscheint es sinnvoll, eine solche Planung auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte anzusiedeln, die hier einerseits als beteiligte Rehabilitationsträger und andererseits als koordinierende Kommune tätig werden. Im Folgenden sollen die Chancen einer solchen Koordination und Planung auf lokaler Ebene verdeutlicht werden. An die dargestellten Aspekte knüpfen die Handlungsempfehlungen weiter unten an.

- Auf lokaler Ebene können die Leistungen der unterschiedlichen Rehabilitationsträger, die Unterstützungsangebote im Bereich der Behindertenhilfe und andere Angebote, die von Menschen mit Behinderungen genutzt werden, in ihrem Zusammenwirken beobachtet werden, um daraus Schlussfolgerungen für eine Verbesserung zu ziehen.
- In einem lokalen Planungsprozess können die Erkenntnisse aus der individuellen Planung von Hilfen für die Entwicklung von Diensten und einer inklusiven Infrastruktur in den Blick genommen werden. Ein solcher Ansatz ist dazu geeignet, das Verständnis von Behinderung als Wechselwirkung zwischen einer Person und Barrieren ernst zu nehmen. Eine kommunale Planung ermöglicht in diesem Sinne Prävention, damit sich individuelle Beeinträchtigungen nicht zu Behinderungen entwickeln.

- Eine lokale Koordination der Hilfen kann das Zusammenspiel von Hilfen in den Blick nehmen, die gleichzeitig oder in unterschiedlichen Phasen des Lebenslaufs in Anspruch genommen werden. Dadurch können insbesondere in Situationen von Übergängen im Lebenslauf Brüche und Schwierigkeiten vermieden werden.
- Auf lokaler Ebene kann eine intensive Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen realisiert werden, die sich in Selbsthilfegruppen, Selbsthilfeinitiativen und Selbstvertretungsgruppen organisieren. Dies bietet ein erhebliches Potenzial für die bedarfsgerechte Planung von Unterstützungsangeboten. Die Unterstützung durch Menschen mit Behinderungen durch Beratung und gegenseitige Hilfe (peer support) bietet darüber hinaus auch Ansatzpunkte für die Entwicklung individuell hilfreicher Unterstützungsarrangements.
- Auf lokaler Ebene sind die Ressourcen des sozialen Nahraums bekannt. Hier ist eine sozialraumorientierte Planung möglich, in die sich auch überörtlich zuständige Sozialleistungsträger mit ihrer Expertise einbringen können. Auf diese Weise ist es möglich, professionell organisierte Hilfen und Ressourcen im Lebensumfeld von Menschen mit Behinderungen zusammenzuführen.
- Unabhängig von der Zuständigkeit für und den unterschiedlichen Interessen an Beratungsangeboten ist es möglich, auf lokaler Ebene eine Vernetzung zwischen den verschiedenen Stellen herzustellen, um eine für potenzielle Nutzer übersichtliche und wirksame Beratungslandschaft zu entwickeln.

8.2 Selbstbestimmung und gemeindeintegrierte Unterstützung als Anliegen der UN-Behindertenrechtskonvention

Die UN-Behindertenrechtskonvention beschäftigt sich in einem eigenen Artikel mit den Leistungen der Habilitation und Rehabilitation (Artikel 26). Die Leistungen sollen „Menschen mit Behinderungen in die Lage versetzen, ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren“. Eine zentrale Bedeutung wird dabei der Einbeziehung von anderen Menschen mit Behinderungen (peer support) zugemessen, die als mindestens ebenso bedeutsam wie professionelle Unterstützung angesehen wird. Die Notwendigkeit eines planerischen Handelns auf kommunaler Ebene wird durch die Forderung unterstrichen, dass die Leistungen „so gemeindenah wie möglich zur Verfügung stehen, auch in ländlichen Bereichen“.

In Artikel 19, der sich der unabhängigen Lebensführung (independent living) widmet, werden konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung der Hilfen formuliert. Damit Menschen die gleichen Wahlmöglichkeiten bezüglich ihres Wohnsitzes haben wie andere, müssen gemeindenah Unterstützungsdienste und die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines persönlichen Budgets zur Verfügung stehen, um Inklusion zu ermöglichen und die Isolation und Absonderung von dem Leben der Gesellschaft zu vermeiden. Auch in den anderen Bereichen, in denen es um die Sicherstellung des Rechts auf Bildung, des Rechts auf Arbeit oder des Rechts auf die

Teilhabe am kulturellen Leben geht, wird neben der inklusiven Ausrichtung der Systeme eine notwendige Unterstützung als besonders bedeutend erachtet.

In dem Bericht der BRK-Allianz zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention in Deutschland wird das Fehlen flächendeckender sozialraumorientierter Unterstützungsdienste als ein Problem der Umsetzung der Konvention vor allem im Hinblick auf eine unabhängige Lebensführung kritisiert. Insbesondere Menschen mit einem hohen Hilfebedarf werden entgegen der Verpflichtung, die sich aus der Konvention ergeben, häufig auf die Unterbringung in einer Einrichtung verwiesen (BRK-Allianz 2013, 35).

8.3 Ergebnisse aus dem Projekt ,Inklusive Gemeinwesen Planen‘

Aus den empirischen Erhebungen im Zusammenhang mit dem Projekt ,Inklusive Gemeinwesen Planen‘ ist ersichtlich, dass die Gestaltung von Angeboten selten zu den wichtigsten behindertenpolitischen Zielen gerechnet wird. Die Entwicklung von inklusionsorientierten Diensten und Einrichtungen wird weniger häufig als Bereich angegeben, in dem die Akteure, die an der Befragung teilgenommen haben, engagiert sind. In diesem Abschnitt der Befragung dominieren Antworten von Akteuren aus dem Bereich der professionellen Unterstützungsdienste. Befragte aus dem Bereich der Interessenvertretung und der kommunalen Verwaltung machen währenddessen vergleichsweise seltener Angaben. Von den Befragten wird jedoch wahrgenommen, dass das Thema auf kommunaler Ebene an Bedeutung gewinnt. Es werden in den letzten fünf Jahren deutliche Verbesserungen hinsichtlich der Entwicklung von Angeboten gesehen,

die das Leben in einer eigenen Wohnung ermöglichen. Die Entwicklung von Angeboten, die Menschen mit Behinderungen eine Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt ermöglichen, wird weniger positiv eingeschätzt. Dies spiegelt die Wirkung der Konzentration auf die Entwicklung der Hilfen zum selbstständigen Wohnen wider, die durch die Zusammenführung in der Zuständigkeit bei den Landschaftsverbänden erreicht wurde.

Obwohl Akteure aus dem Bereich der Selbsthilfe und der Selbstvertretung offensichtlich nicht regelmäßig in die Planung der Angebotsentwicklung einbezogen sind, werden sie als wichtigste Motoren für die Entwicklung inklusionsorientierter Unterstützungsdienste eingeschätzt. Die Anbieter von Unterstützungsdiensten, die überörtlichen Sozialhilfeträger und die Gemeinden sind dahingegen eher im Mittelfeld der Promotoren angesiedelt, wenngleich sie insbesondere in den Prozessen der Fachplanung von zentraler Bedeutung sind.

Ergänzende Informationen deuten darauf hin, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Anbietern, Kommunen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe intensiviert hat und auch Fragen der sozialraumorientierten Ausrichtung der Leistungen der Eingliederungshilfe zunehmend bearbeitet werden. Andere Rehabilitationsträger werden in diesem Feld von den Befragten nicht als wichtige Promotoren wahrgenommen.

8.4 Einschätzung der Ausgangssituation und Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten

Zum Zweck der Einschätzung der Ausgangssituation und der Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten werden im Folgenden auf der Grundlage des Einleitungstextes Diskussionsanregungen und Zielperspektiven angeboten, die es ermöglichen sollen, die Ausgangssituation einzuschätzen. Die Diskussionsanregungen sind als offene Fragen gestaltet, auf die in der Regel mit einer knappen Beschreibung der Ausgangslage geantwortet werden kann. Möglicherweise wird diese von verschiedenen Akteuren im Gemeinwesen unterschiedlich eingeschätzt. Gerade in den unterschiedlichen Sichtweisen und Bewertungen der aktuellen Situation können Potenziale zur Verbesserung der Unterstützungsangebote für Menschen mit Behinderungen gesehen werden. Die Handlungsempfehlungen zu den einzelnen Zielperspektiven sind dafür gedacht, die kommunalen Planungsakteure dabei zu unterstützen, Handlungsschritte bzw. Projekte zu entwickeln, die für ihre Ausgangssituation anschlussfähig sind. Die Zusammenstellung der Einschätzungen ermöglicht die Benennung von Stärken und Entwicklungsbedarfen und die Entwicklung von Handlungsansätzen. Der Text wird abgeschlossen mit Projektideen zur Bearbeitung der Zielperspektiven (zu den Verwendungsmöglichkeiten der Arbeitshilfe vgl. Kapitel 3).

Die meisten der folgenden Zielperspektiven beziehen sich auf die Zusammenarbeit der Akteure auf der Ebene der Kreise und der kreisfreien Städte, da hier die Zuständigkeit für die Planung und Koordination von Diensten sinnvoll anzusiedeln ist. Die kreisangehörigen Gemeinden und Städte werden jedoch als Mitwirkende in solchen Planungsprozessen angesprochen.

A) Kooperation der Akteure

Diskussionsanregung

Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren in Bezug auf die Entwicklung von Unterstützungsangeboten? Wer bestimmt, welche Formen der Kooperation gewählt werden? Gibt es dominierende Akteure? Gibt es eine Offenheit für innovative Ansätze? Wie wird die Partizipation von Menschen mit Behinderungen bei der Entwicklung von Unterstützungsangeboten gewährleistet?

Zielperspektive

Es gibt eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Anbietern von Hilfen, Vertreterinnen/Vertretern behinderter Menschen und ihrer Angehörigen, mehreren Rehabilitationsträgern und ggf. den kreisangehörigen Kommunen, um die Entwicklung der Unterstützungsangebote gemeinsam zu planen.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Die größte Herausforderung für Kommunen, in denen es bereits gut entwickelte Kooperationsstrukturen der beteiligten Akteure gibt, dürfte es sein, die Zusammenarbeit auf Dauer sicherzustellen. Dabei kommt es darauf an, die gemeinsamen Planungs- und Kooperationsaufgaben in die regulären Arbeitsvollzüge zu integrieren und gleichzeitig eine strukturelle Offenheit für neue fachliche Impulse zur Weiterentwicklung des regionalen Unterstützungsangebots zu gewährleisten (vgl. dazu die Projektideen zu neuen Formen der Hilfe).

Wenn es in einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt erste positive Erfahrungen der Zusammenarbeit zwischen einem Teil der Anbieter von Hilfen, Vertreterinnen/Vertretern behinderter Menschen und ihrer Angehörigen, einzelnen Rehabilitati-

onsträgern und ggf. den kreisangehörigen Kommunen gibt, die sich beispielsweise auf die Entwicklung der Unterstützungsangebote in einem bestimmten Bereich (z. B. im Bereich der Eingliederungshilfe oder im Bereich gemeindepsychiatrischer Angebote) beziehen, kann eine kritische Reflexion der bestehenden Zusammenarbeit und der damit einhergehenden Gremienstruktur zur Weiterentwicklung beitragen. Im Sinne der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens geht es darum, eine zu starke Spezialisierung und eine einseitige Konzentration auf professionelle Hilfen zu überwinden.

Es ist zu empfehlen, Bereiche zu identifizieren, in denen seitens der Kommune eine trägerübergreifend personenzentrierte Planung initiiert und entwickelt werden kann, die durch die bisherige Zusammenarbeit der Rehabilitationsträger und der Leistungsanbieter noch nicht abge-

deckt ist. Zu nennen ist der Lebensbereich Arbeit, in dem die zentralen Akteure wie die Arbeitsagentur, die Arbeitgeber, die Arbeitnehmervertretungen, die WfbM, Integrationsfachdienste und andere Akteure vergleichsweise ortsnahe Strukturen ausgebildet haben. Im Lebensbereich der Arbeit hat die Kommune zugleich die Möglichkeit, Projekte anzustoßen und verstärkte Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, die an ihre Pflicht zur Beschäftigung von Schwerbehinderten anknüpft.

In vielen Kommunen stellt sich die Situation so dar, dass die Zusammenarbeit der Leistungsträger, der Selbsthilfe und der Anbieter von Hilfen noch schwach ausgeprägt ist, den Leistungsberechtigten jedoch ein vielfältiges Angebot – das Wahlmöglichkeiten zulässt – zur Verfügung gestellt werden soll. Hier ist zu empfehlen, die Entwicklung von Strukturen für die Planung inklusionsorientierter und flexibler Dienste für Menschen mit Behinderungen zu einem der Schwerpunkte der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu machen und die Fachplanung so anzulegen, dass sie sich in den Gesamtprozess der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention einfügt. Die Konvention bietet den nach wie vor autonom agierenden Akteuren eine gemeinsame übergreifende Orientierung, an der sie ihr Planungs Handeln ausrichten können. Ein Planungsprozess in Federführung der Kommune ist dabei auf eine Istanalyse angewiesen, die zugleich Empfehlungen für die Weiterentwicklung beinhalten sollte. Im Planungsprozess kann dabei auf erfolgreiche Beispiele aus anderen Regionen zurückgegriffen werden. Als zentrale Instrumente können Zielvereinbarungen und die Initiierung von Vereinbarungen zu Verbänden genutzt werden.

In Kommunen, in denen das Unterstützungsangebot in Teilbereichen lückenhaft ist und den Leistungsberechtigten nur bedingt Wahlmöglichkeiten ermöglicht, sollte die Schließung dieser Angebotslücken zu einem Schwerpunkt der Sozialplanung gemacht werden. Die Anforderungen, die sich dabei aus den entsprechenden Artikeln der UN-Behindertenrechtskonvention ergeben (insbesondere Artikel 19 [unabhängige Lebensführung], Artikel 26 [Habilitation und Rehabilitation], Artikel 27 [Arbeit und Beschäftigung] und Artikel 30 [Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport]) können dazu genutzt werden, von vornherein eine zu starke Spezialisierung zu vermeiden, um flexible und inklusionsorientierte Unterstützungsdienste zu entwickeln. Es ist daher sinnvoll, die Entwicklung von Unterstützungsangeboten für Menschen mit Behinderungen in den Kontext einer zielgruppenübergreifenden sozialraumorientierten Sozialplanung zu stellen.

B) Trägerübergreifende Angebotsplanung

Diskussionsanregung

Wie wird die bestehende Angebotsstruktur evaluiert? Wie werden neue Angebote geplant? An welchen Grundsätzen orientiert sich die Angebotsplanung? Auf welche Weise werden Absprachen getroffen?

Zielperspektive

Im Rahmen der Angebotsentwicklung steht nicht der einzelne Dienst, sondern das am individuellen Unterstützungsbedarf ausgerichtete Zusammenwirken der Dienste im Vordergrund. Dadurch werden Aussonderungen im Lebenslauf vermieden und ein selbstbestimmtes Leben ermöglicht.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Eine im Sinne dieser Zielperspektive entwickelte Fachplanung flexibler und inklusionsorientierter Hilfen bietet gute Ansatzpunkte, eine feldübergreifende Planung im Sozialbereich, aber auch darüber hinaus zu gestalten. Damit ist beispielsweise gemeint, die Entwicklung inklusiver Bildungseinrichtungen und die Ausgestaltung der individuellen Assistenz (Schulbegleitung) in ihrem Zusammenhang zu betrachten. Dadurch können Synergieeffekte und eine qualitative Verbesserung der Hilfen erreicht werden. Der Einsatz von Assistenzkräften kann effizient geplant werden und es kann vermieden werden, dass die individuelle Assistenz zur Isolation von Schülerinnen/Schülern mit Behinderungen führt. Eine solche Planung ermöglicht es, insbesondere Übergänge im Lebenslauf in den Blick zu

nehmen (von Kindertageseinrichtungen in die Schule, in die Ausbildung und in den Beruf, vom Wohnen als Kind und Jugendlicher in eine eigene Wohnung im Erwachsenenalter usw.). Solche Übergänge sind häufig nicht nur mit einem Wechsel des Unterstützungsdienstes, sondern auch mit einer veränderten Zuständigkeit von Sozialleistungsträgern (Jugendhilfe, Sozialamt, Arbeitsagentur usw.) verbunden.

Eine alle Übergänge in den Blick nehmende Planung stellt für viele Kommunen eine Überforderung dar. Wenn positive Erfahrungen mit der Bearbeitung von bestimmten „Schnittstellen“ oder zur Zusammenarbeit für bestimmte Zielgruppen gemacht wurden, können diese zur Grundlage für die schrittweise Weiterentwicklung von kooperativen Strukturen einer am Lebenslauf orientierten Angebotsplanung gemacht werden.

Es ist wichtig, dass in den Prozess der Angebotsplanung die unterschiedlichen Akteure (Menschen mit Behinderungen, Sozialleistungsträger, Dienste und Einrichtungen) eingebunden werden. Absprachen mit einzelnen Trägern oder Absprachen eines eingegrenzten Kreises von Leistungsanbietern fördern „Monopolstrukturen“ oder „Kartellbildungen“ und können den Aufgaben einer lebenslauforientierten, auf Selbstbestimmung und Inklusion zielenden Planung nicht dauerhaft gerecht werden. Es ist daher entscheidend, darauf zu achten, dass sich Fachgremien nicht zu abgeschlossenen Zirkeln entwickeln (vgl. dazu die Projektideen zur gemeinsamen Verantwortung für die Entwicklung inklusionsorientierter und flexibler Unterstützungsdienste, zu Kooperationsvereinbarungen zwischen

Diensten und Einrichtungen und zu Vereinbarungen über gemeinsame Unterstützungsverpflichtungen).

C) Personenzentrierte Hilfeplanung

Diskussionsanregung

In welchen Bereichen wurde eine individuelle Hilfe- oder Teilhabeplanung bereits eingeführt? Werden durch die Hilfe- oder Teilhabeplanung Übergänge im Lebenslauf und der Unterstützungsbedarf in unterschiedlichen Lebensbereichen in den Blick genommen? Orientiert sich die individuelle Hilfe- oder Teilhabeplanung an bestehenden Angeboten oder gelingt es, neue, individuelle Hilfearrangements zu entwickeln?

Zielperspektive

Bei der individuellen Hilfe- oder Teilhabeplanung steht die Entwicklung eines individuell hilfreichen Arrangements im Vordergrund, das ein möglichst selbstbestimmtes Leben ermöglicht. Die vorhandenen Dienste und Einrichtungen sind in der Lage, flexibel auf individuelle Bedarfe zu reagieren.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Der Ansatz der individuellen Hilfe- oder Teilhabeplanung bietet eine wichtige Grundlage für die Entwicklung flexibler und inklusionsorientierter Hilfen. Hier kann im Einzelfall erarbeitet werden, wie individuell hilfreiche Arrangements, welche die Ressourcen der Person und des individuellen Umfeldes sowie des Sozialraums im Sinne eines Hilfemix einbeziehen, auch für Menschen mit einem komplexen Unterstützungsbedarf tragfähig werden. Dies fordert zugleich eine sozialraumorientierte Planung in der Kommune und die Organisation der Leistungserbringung durch verschiedene Träger heraus.

Wenngleich nach dem SGB IX Verfahren der Hilfe- oder Teilhabeplanung in allen Bereichen der Rehabilitation verpflichtend sind, zumindest wenn unterschiedliche Rehabilitationsträger beteiligt sind, ist die Hilfe- oder Teilhabeplanung in den verschiedenen Unterstützungsbereichen unterschiedlich entwickelt. Eine Orientierung bietet der von der ‚Aktion Psychisch Kranke (APK)‘ für psychiatrische Hilfe entwickelte integrierte Behandlungs- und Rehabilitationsplan, der ein zweistufiges Verfahren vorsieht, dass mit der Erarbeitung des Hilfebedarfs zwischen dem Leistungsberechtigten und einer Fachkraft einsetzt und eine Abstimmung in einer „Hilfeplankonferenz“ vorsieht (vgl. die Unterlagen im Internet unter www.ibrp-online.de). In Nordrhein-Westfalen sind die von den Landschaftsverbänden entwickelten Verfahren im Kontext der Hilfen zum selbstständigen Wohnen zu nennen. Im Bereich der Pflegeversicherung gibt es gegenwärtig ein Experten-dominiertes Verfahren der Bedarfsfeststellung und daneben ein an dem Ansatz des Case-managements orientiertes Beratungs-

angebot. Trotz der Unübersichtlichkeit und Uneinheitlichkeit der Verfahren lohnt sich für die Kommunen eine Beteiligung an solchen Verfahren. Dabei geht es zum einen um die Entwicklung von Hilfeanordnungen, die in die Zuständigkeit der Kommunen als Leistungsträger fallen, und zum anderen um die Koordination der Hilfen anderer Leistungsträger. Anzustreben ist, dass die genutzten Verfahren zumindest besser anschlussfähig werden und dass die durchführenden Stellen in der Lage sind, die Besonderheiten der Sozialräume zu berücksichtigen, in denen die Leistungsberechtigten leben, sowie die Möglichkeiten und Potenziale des örtlichen Unterstützungsangebots kennen. Die Kommunen können dabei auch ihre Erfahrungen aus der partizipativen Erarbeitung von Unterstützungsangeboten und der Abstimmung der Beteiligten aus der Jugendhilfe (Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII) einbringen. Die Mitarbeiter/-innen der Kommune können sich insbesondere in Konferenzen zu Abstimmungen der Unterstützungsangebote an den folgenden Leitfragen orientieren:

- Sind die Leistungen in Übereinstimmung mit den Zielen der Leistungsberechtigten in Abstimmung mit ihnen entwickelt worden und in ihrer Konsequenz transparent? Wie wird dies im Prozess der Leistungserbringung überprüft?
- Fördern die professionellen Leistungen die Eigenverantwortung und Normalisierung der Lebensverhältnisse der Leistungsberechtigten?

- Werden professionelle Hilfen ergänzend zu den eigenen und den im Umfeld vorhandenen Ressourcen verstanden? Sind diese Ressourcen adäquat beschrieben? Wie können weitere persönliche oder sozialräumliche Ressourcen aktiviert werden?
- Welche Barrieren treten bei der Teilhabe auf und was ist die effizienteste Möglichkeit, diese zu überwinden?

Es besteht die Gefahr, Verfahren der Hilfe- oder Teilhabeplanung auf den Aspekt der Absprache zwischen Sozialleistungsträgern und Leistungsanbietern insbesondere hinsichtlich der Leistungsvergütung zu verkürzen. Die Auseinandersetzung mit Verfahren der individuellen Zukunftsplanung, die von der gegenwärtigen Lebenssituation ausgeht und zunächst

unabhängig von Leistungsansprüchen nach Zukunftsperspektiven fragt, kann dieser Verengung entgegenwirken (vgl. Projektidee zur individuellen Hilfe- oder Teilhabeplanung).

D) Verknüpfung von individueller und örtlicher Teilhabeplanung

Diskussionsanregung

Werden aus der individuellen Hilfe- oder Teilhabeplanung Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung von Angeboten gezogen? Wer ist dafür verantwortlich? In welchen bestehenden Strukturen und/oder Gremien könnte die Verknüpfung individueller und örtlicher Teilhabeplanung erfolgen? Welche Akteure vor Ort können einbezogen werden?

Zielperspektive

Die Ergebnisse der individuellen Hilfe- oder Teilhabeplanung werden systematisch ausgewertet, um Angebotslücken und Entwicklungsbedarfe im Gemeinwesen zu erkennen und diesen nachzugehen.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Die Ergebnisse der individuellen Hilfe- oder Teilhabeplanung geben Aufschlüsse über die Qualität und den Entwicklungsbedarf der sozialräumlichen Infrastruktur und des lokal verfügbaren Unterstützungsangebots. Es handelt sich um eine sehr wichtige Basis für einen lokalen Planungsprozess, der selbstverständlich durch fachliche Überlegungen ergänzt werden muss, die sich stärker vom Einzelfall lösen.

Für eine Verknüpfung der individuellen und örtlichen Planung ist es notwendig, die gewonnenen Erkenntnisse im Prozess der individuellen Hilfe- oder Teilhabeplanung in anonymisierter Form in den lokalen Planungsprozess einfließen zu lassen. Dies geschieht häufig durch das Erfahrungswissen der an Planungsaktivitäten Beteiligten. In Planungsverfahren wird gern mit individuellen Bedarfen argumentiert, die Einzelnen im unmittelbaren Kontakt mit Betroffenen bekannt werden. Dies ist für alle Beteiligten unbefriedigend, da solche Schlüsse unsystematisch und intransparent bleiben. Es ist im Prozess der Erstellung dieser Arbeitshilfe jedoch nicht gelungen, Praxisbeispiele zu identifizieren, die der oben angegebenen Zielperspektive entsprechen, wenngleich hier bei zahlreichen Akteuren ein Handlungsbedarf gesehen wird. Ein erster Schritt hin zu einer sinnvollen Verknüpfung kann darin bestehen, dass die Personen, die Hilfe- oder Teilhabepläne erstellen oder auch an Verfahren des Casemanagements beteiligt sind, die Erkenntnisse weitergeben, die sie im Verfahren der Hilfeplanung hinsichtlich möglicher Weiterentwicklung von Angeboten und/oder sozialräumlicher Strukturen gewonnen haben. Dies kann

zunächst in ganz offener Form erfolgen, im weiteren Prozess ist es vermutlich möglich, Kategorien zur Differenzierung der Rückmeldungen zu entwickeln. Es muss eine Stelle benannt werden, die diese Rückmeldungen entgegennimmt, regelmäßig sichtet und zu einem kurzen Bericht für die Planungsverantwortlichen zusammenstellt.

E) Nachrang spezialisierter Hilfen

Diskussionsanregung

Können Menschen mit Behinderungen ggf. mit Assistenz die Dienste und Einrichtungen für die Allgemeinheit nutzen? Wird es vermieden, spezielle Angebote für Menschen mit Behinderungen zu schaffen, wenn solche Angebote parallel für die Allgemeinheit angeboten werden? Gibt es Erfahrungen der Kooperation zwischen Diensten und Einrichtungen der Behindertenhilfe und Diensten für die Allgemeinheit, um die inklusive Ausgestaltung von Angeboten im Gemeinwesen zu fördern?

Zielperspektive

Es gilt der Nachrang spezialisierter Hilfen. Dienste und Einrichtungen stellen die Unterstützung des Zugangs zur Infrastruktur des individuellen Lebensumfeldes in den Mittelpunkt ihres Unterstützungsangebots.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Die Möglichkeit der Nutzung von Angeboten, die für alle Menschen in ihrer Verschiedenheit offen sind, entspricht der Zielperspektive des inklusiven Gemeinwesens. Dieser Grundgedanke zieht sich durch alle Artikel der UN-Behindertenrechtskonvention. Dafür ist jedoch häufig eine Sensibilisierung und Unterstützung sowohl von Organisationen für die Allgemeinheit als auch von Menschen mit Unterstützungsbedarf notwendig. Eine solche Perspektive stellt auch die Finanzierung und Erbringung von Unterstützungsleistungen vor große Herausforderungen. Es liegt in der Logik der fachlichen Spezialisierung und der Finanzierung von sozialen Diensten, dass Angebote für eine ganz bestimmte, eng eingegrenzte Gruppe geschaffen werden.

Die Zielperspektive wird umgesetzt durch die Ausgestaltung der Verfahren der individuellen Hilfe- oder Teilhabeplanung. Hier kommt es darauf an, die Möglichkeiten der Selbstorganisation, der Selbsthilfe und der Nutzung von Ressourcen im Sozialraum zum Thema zu machen. Keinesfalls darf jedoch der Verweis auf solche Potenziale die Gewährung von individueller Unterstützung ersetzen. Es kommt vielmehr darauf an, wie eine einzelne Person diese Potenziale nutzen kann und will, um eine selbstbestimmte Lebensführung zu erreichen, und Sicherheit in der Gestaltung des Alltags erhält.

Professionelle Dienste der Behindertenhilfe sind gefordert, durch eine Netzwerkorientierung ihrer Tätigkeit ihren Nutzerinnen/Nutzern Zugänge zu ihrem sozialen Lebensumfeld zu eröffnen. Damit dies möglich wird, müssen solche

Leistungen in der individuellen Hilfe- oder Teilhabeplanung berücksichtigt und entsprechend vergütet werden. Insbesondere Persönliche Budgets ermöglichen, nicht professionelle Unterstützungsleistungen in das Hilfearrangement einzubeziehen.

Es müssen Lösungen dafür gefunden werden, personenunabhängige Leistungen wie Öffentlichkeitsarbeit, Fortbildungsveranstaltungen und die Vernetzung von Angeboten zu finanzieren. Ansatzpunkte dafür bilden trägerübergreifende Kontakt- und Koordinationsstellen, deren Aufgabenspektrum sich im Zusammenhang mit der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens erweitert. Für Kommunen ist es auch möglich und sinnvoll, neue Koope-

rationen im Gemeinwesen beispielsweise im Rahmen von Freizeit-Bildungsangeboten modellhaft zu erproben und zu entwickeln.

F) Persönliche Budgets

Diskussionsanregung

Welche Erfahrungen gibt es mit der Beantragung und Gewährung Persönlicher Budgets? Ist die Möglichkeit der Beantragung von Persönlichen Budgets in der Kommune bekannt? Wird zur Inanspruchnahme Persönlicher Budgets ermutigt? Welche Hilfen in der Kommune können gut durch ein Persönliches Budget organisiert werden? In welchen Bereichen sind Schwierigkeiten zu erwarten?

Zielperspektive

Die Beantragung, Gewährung und Nutzung von trägerübergreifenden Persönlichen Budgets ist Normalität. Persönliche Budgets verbessern die Chancen einer selbstbestimmten Lebensführung und ermöglichen ein individuell passendes Unterstützungsarrangement.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weitgehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Auch wenn sich viele Leistungsberechtigte dauerhaft für Sachleistungen entscheiden werden, ist die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Persönlichen Budgets ein guter Indikator für ein gelungenes Zusammenspiel von individueller Teilhabeplanung und dem Angebot flexibler und inklusionsorientierter Dienste. Auf die Möglichkeiten und Chancen der Inanspruchnahme eines Persönlichen Budgets sollte daher immer wieder hingewiesen werden. Alle Akteure vor Ort sollten über die notwendigen Verfahren informiert sein und Leistungsberechtigte zur Inanspruchnahme ermuntern.

Bundesweit ist festzustellen, dass zu- meist Persönliche Budgets mit Leistungen eines einzelnen Sozialleistungsträgers (insbesondere Leistungen nach dem SGB XII) beantragt und gewährt werden. Dadurch werden die Möglichkeiten, die das Persönliche Budget bietet, nur begrenzt ausgeschöpft. Trägerübergreifende Budgets bieten die Möglichkeit, ein auf die individuelle Lebenssituation abgestimmtes Unterstützungsarrangement zu entwickeln. Es liegt daher im Interesse der Kommunen, Erfahrungen mit trägerübergreifenden Budgets zu sammeln und auszuwerten. Über die Entwicklung individueller Hilfearrangements hinaus bietet die Leistungsform des Persönlichen Budgets auch die Chance zur Entwicklung von Verfahren der Hilfeplanung und Koordination von Leistungen, ohne dass diese bereits für die Planung der Hilfearrangements aller Leistungsberechtigten abgestimmt sind.

Ein geeigneter Indikator für die Qualität des Netzwerks der Hilfen ist das Persönliche Budget auch in den Fällen, in denen diese Leistungsform noch nicht oder nur selten in Anspruch genommen werden. In Planungsgruppen oder Besprechungen mit Trägern kann diskutiert werden, ob und wie Leistungen auch als Persönliches Budget in Anspruch genommen werden können bzw. welche Bedingungen dafür erfüllt sein müssen.

G) Beratungsnetzwerk

Diskussionsanregung

Ist es für die Leistungsberechtigten in der Kommune einfach, Informationen über Unterstützungsmöglichkeiten zu erhalten? Können sich die professionellen Akteure einen Überblick über die Leistungsangebote aller Träger und die Selbsthilfe in der Kommune verschaffen? Arbeiten die unterschiedlichen Beratungs- und Anlaufstellen zusammen, damit Hilfesuchende Personen ein für sie passendes Angebot erhalten?

Zielperspektive

Die Beratungs- und Anlaufstellen arbeiten in einem auf die Gebietskörperschaft bezogenen Beratungsnetzwerk zusammen, das Menschen mit Behinderungen den Zugang zu allen angebotenen Hilfen erleichtert.

Einschätzung der Situation

trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant

Erläuterung zur Einschätzung

Handlungsempfehlungen

Die Entwicklung eines individuellen Hilfefarrangements, die Nutzung von flexiblen Diensten und Einrichtungen und die Inanspruchnahme eines Persönlichen Budgets erfordern häufig eine intensive und fachkundige Beratung. Die Beratungslandschaft in vielen Kommunen ist jedoch davon geprägt, dass es ein vielfältiges, allerdings zugleich unübersichtliches Beratungsangebot für Menschen mit Behinderungen gibt. Dies gilt ungeachtet des gesetzlichen Auftrages der Sozialleistungsträger zur Beratung (§14 SGB Abs. 1). Beratung ist ein wichtiger Teil der Selbsthilfearbeit und wird dort sehr aktiv wahrgenommen. Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen finden zudem Rat bei Beratungsstellen der Anbieter von Unterstützungsleistungen. Die Servicestellen für Rehabilitation, die

in allen Kreisen und kreisfreien Städten eingeführt wurden, haben die Erwartungen hinsichtlich einer höheren Transparenz des Beratungsgeschehens und der Erleichterung des Zugangs zu Informationen nicht erfüllt.

Die kommunale Planung in diesem Bereich kann an den Beratungsauftrag der Kreise und kreisfreien Städte als Rehabilitationauftrag anknüpfen. Die Kommunen sind gefordert, ihren Beratungsauftrag als Rehabilitationsträger so auszugestalten, dass die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger aufgegriffen werden und diese ermutigt werden, die Beratung auch in Anspruch zu nehmen. Ein spezifischer Beratungsauftrag ergibt sich aus dem Gesetz für den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG NRW), das die Untere Gesundheitsbehörde zur Hinwirkung auf die Entwicklung von Beratungsangeboten bei

„besonders häufigen und schwerwiegenden Krankheiten und bei Behinderungen“ (§ 15) und zur Mitwirkung daran verpflichtet. Zudem besteht nach § 23 eine Koordinationsaufgabe im Bereich der Beratung. Im Kontext der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens muss die Beratung von Einzelnen ergänzt werden durch die Beratung von Organisationen in Bezug auf den Umgang mit Verschiedenheit und zur selbstverständlichen Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen. Diese Beratung kann durch die Nutzerinnen und Nutzer von Diensten und Einrichtungen als Expertinnen/Experten in eigener Sache erfolgen, sollte aber auch zur Aufgabe professioneller Beratung werden.

Die Kommunen haben ein großes Interesse daran, dass sich ihre Beratungsangebote in eine regionale Beratungslandschaft einfügen, die eine hohe Sachkompetenz und Transparenz aufweist und von guter Zusammenarbeit geprägt ist. Einen ersten Schritt zur Verwirklichung von mehr Transparenz im Beratungsgeschehen bietet die Zusammenstellung von Informationen in einem kommunalen Beratungswegweiser. Das Problem ist jedoch, dass die in gedruckten Ausgaben zusammengestellten Informationen schnell veralten. Eine gute Möglichkeit zur Aktualisierung bietet daher ein Beratungsführer im Internet. Hierbei muss jedoch bedacht werden, dass nicht alle Ratsuchenden selbst einen Zugang zum Internet haben. In einem funktionierenden Netzwerk von Beratungs- und Anlaufstellen sollte es allerdings möglich sein, dass aus einem solchen Onlineangebot die jeweils benötigten Informationen individuell zusammengestellt werden.

Einen weiteren Schritt zu einer verbesserten Kooperation können Kommunen gehen, wenn sie mit den anderen Beratungsstellen Grundsätze der Zusammenarbeit entwickeln und vereinbaren. Diese können sich auf eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit, auf den barrierefreien Zugang zur Beratung, Standards und Ziele der Beratungsarbeit beziehen. Angestrebt werden sollte, dass die Potenziale der beruflich professionellen Beratung und der ehrenamtlichen Beratungsarbeit, beispielsweise in Kontexten der Selbsthilfe, zusammengeführt werden.

Auch hier besteht für die Kommunen die Möglichkeit, neue Formen der Zusammenarbeit zunächst in einem Bereich zu erarbeiten und zu erproben und dann schrittweise auszuweiten. So erfährt beispielsweise der Bereich der schulischen Inklusion gegenwärtig in vielen Kommunen eine hohe Aufmerksamkeit. Der erfolgreichen schulischen Inklusion geht ein intensiver Beratungs- und Abstimmungsprozess voraus, an dem unterschiedliche Akteure beteiligt sind. Das Feld bietet sich daher an, um exemplarisch neue Formen der Zusammenarbeit der betreffenden Akteure zu entwickeln.

Zusammenstellung der Einschätzungen

Zum Zweck der Einschätzung der kommunalen Ausgangsbedingungen der vorliegenden Dimension kann die folgende Tabelle dienen.

	trifft zu	trifft weit gehend zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	ist für unsere Kommune (zurzeit) nicht relevant
Zielperspektive A					
Zielperspektive B					
Zielperspektive C					
Zielperspektive D					
Zielperspektive E					
Zielperspektive F					
Zielperspektive G					

Überlegungen zu Stärken, Entwicklungsbedarfen und Handlungsmöglichkeiten

Vor dem Hintergrund der vorgenommenen Bewertungen ergibt es Sinn, bezogen auf die einzelnen Zielperspektiven, aber auch bezogen auf die gesamte Dimension Aussagen über besondere Stärken und vorrangige Entwicklungsbedarfe für die Gebietskörperschaft zu treffen, für die konkret geplant wird.

Stärken:

Entwicklungsbedarfe:

Handlungsmöglichkeiten (Maßnahmen, Projekte ...):

8.5 Projektideen

Impulse zur Entwicklung von inklusionsorientierten und flexiblen Unterstützungsdiensten gehen aus von gesetzlichen Änderungen (z. B. Einführung Persönlicher Budgets, neue Unterstützungsangebote im Bereich Arbeit im SGB IX), von Programmen auf Landesebene (z. B. Zusammenführung der Zuständigkeit der Hilfen zum selbstständigen Wohnen bei den Landschaftsverbänden mit dem Ziel der Stärkung ambulanter Hilfen) sowie Vorgaben und Förderungen durch die Landschaftsverbände (z. B. Hilfeplanverfahren, Entwicklung von KoKoBe). Sie werden von den Trägern, Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern und Nutzerinnen/Nutzern der Angebote in einem kontinuierlichen Prozess der Konzeptionsentwicklung aufgegriffen. Hier können daher nur einige Beispiele hervorgehoben werden, die im weiteren Prozess der Entwicklung inklusiver Gemeinwesen eine wichtige Bedeutung haben. Es handelt sich in diesem Bereich eher um Beispiele, die nicht projekthaft, sondern auf Dauer angelegt sind.

Folgend werden nur die Projektideen genannt. Eine Ergänzung der Projektideen durch konkrete Praxisbeispiele finden Sie im Internet unter www.inklusive-gemeinwesen.nrw.de. Es soll damit die Möglichkeit geschaffen werden, die Projektideen durch weitere Praxisbeispiele zu ergänzen und aktualisierte Informationen zu Praxisbeispielen zu geben. Die Nutzer/-innen dieser Arbeitshilfe sind herzlich eingeladen, sich an dieser Weiterentwicklung zu beteiligen. Nähere Informationen dazu finden sich auf der angegebenen Website.

Gemeinsame Verantwortung für die Entwicklung inklusionsorientierter und flexibler Unterstützungsdienste

Für die Zusammenarbeit der Akteure (Sozialleistungsträger, Kostenträger und Leistungsberechtigte) werden auf kommunaler Ebene Formen der Zusammenarbeit gefunden, die an dem Ziel der Inklusion orientiert sind, den gesetzlichen Vorgaben des SGB IX entsprechen und gleichzeitig die Autonomie der Planungen der beteiligten Akteure wahren.

Kooperationsvereinbarungen zwischen Diensten und Einrichtungen

Trotz unterschiedlicher konzeptioneller Ausrichtung und Konkurrenz nehmen Dienste und Einrichtungen orientiert an dem Ansatz der Inklusion gemeinsam Verantwortung für ihre Region wahr. In der Zusammenarbeit können durch den fachlichen Austausch Angebote weiterentwickelt und neue Angebote erprobt werden.

Individuelle Hilfe- oder Teilhabeplanung

Individuelle Hilfeplanung entwickelt sich zu einem festen Bestandteil der Vereinbarungen von Leistungen. Sie kann dazu genutzt werden, eine inklusionsorientierte und flexible Unterstützung gemeinsam mit den Nutzerinnen/Nutzern zu planen. Ansatzpunkte finden sich dazu in den verpflichtenden Instrumenten. Eine höhere Wirksamkeit kann allerdings dadurch erreicht werden, dass weiter gehende Instrumente zur individuellen Zukunftsplanung und sozialraumorientierten Ausgestaltung der Hilfen genutzt werden.

Neue Formen der Hilfe

Die konzeptionelle Weiterentwicklung von Hilfen bedarf der Erprobung und Institutionalisierung neuer Hilfeformen. Dazu bedarf es des Mutes einzelner Initiativen und Träger, etwas Neues auszuprobieren und eine proaktive Unterstützung aufseiten der Leistungsträger solcher Projekte zu unterstützen. Die Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention weisen sowohl im Bereich des Wohnens als auch im Bereich der Arbeit auf große Mängel des Unterstützungsangebots hin.

Vereinbarungen über eine gemeinsame Unterstützungsverpflichtung

Die systematische Zusammenarbeit zwischen Anbietern von Unterstützungsleistungen, Rehabilitationsträgern, Vertretungen von Menschen mit Behinderungen und den Kommunen wird gestärkt durch Vereinbarungen über die Zusammenarbeit, die im Kern gemeinsame Unterstützungs- oder Versorgungsverpflichtungen enthalten. Sie beziehen sich in der Regel auf bestimmte Zielgruppen. Solche Vereinbarungen stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Bestrebungen, in das Feld der sozialen Dienste Elemente des Wettbewerbs einzuführen.

Beratung

Als Reaktion auf die Unübersichtlichkeit, die in vielen Regionen das Beratungsangebot für Menschen mit Behinderungen und für Menschen mit chronischen Erkrankungen bestimmt, bemühen sich viele Kommunen, ein höheres Maß an Transparenz des Angebots herzustellen. Dies geschieht durch die Veröffentlichung von Beratungsführern oder durch die Zusammenstellung von Angeboten in Internetforen. Weiter gehende Maßnahmen beziehen sich auf die Verbesserung der Kooperation von Beratungsstellen.

9 Quellen- und Literaturverzeichnis.

Aichele, Valentin (2008): Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll – Ein Beitrag zur Ratifikationsdebatte. Berlin. Online verfügbar unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hg.) (2012a): Chancengleichheit als Qualitätsaspekt in der Arbeit öffentlicher Verwaltungen. Berlin. Online verfügbar unter: www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Wegweiser-Chancengleichheit-Verwaltungen-20120412.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hg.) (2012b): Diversity-Prozesse in und durch Verwaltungen anstoßen: von merkmalspezifischen zu zielgruppenübergreifenden Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit. Berlin. Online verfügbar unter: www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Handreichung-Diversity-Verwaltung-20120412.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) (2009): Eckpunkte für die Reformgesetzgebung Eingliederungshilfe im SGB XII. Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Online verfügbar unter www.alle-inklusive.de/wp-content/uploads/2009/12/ASMK-2009-Anlage-1-Eckpunkte-Eingliederungshilfe.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

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

Aschenbrenner-Wellmann, Beate (2009): Vielfalt, Anerkennung und Respekt. In: Sanders, Karin; Bock, Michael: Kundenorientierung – Partizipation – Respekt. Wiesbaden, 47–74.

Barrierefrei.de (2013): News. Online verfügbar unter: barrierefrei.de/news, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Bielefeldt, Heiner (2009): Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin: Deutsches Institut. für Menschenrechte. Online verfügbar unter www.institut-fuer-menschenrechte.de/, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Böcker, Mone; Rohling, Sina; Bauer, Ute; Dähner, Susanne (2011): Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt). Sondergutachten Barrierefreie Stadtquartiere. Endbericht. Berlin. Online verfügbar unter https://www.deutscher-verein.de/03-events/2012/materialien/dokumentation-f-117-12/material/Barrierefreie-Stadtquartiere_ExWoSt_Sondergutachten_2011.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

BRK-Allianz (Hg.) (2013): Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Berlin. Online verfügbar unter www.brk-allianz.de/, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) (2000): Behindertenbeauftragte/Behindertenbeiräte. Hg. von der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR). Online verfügbar unter www.bar-frankfurt.de/fileadmin/dateiliste/publikationen/arbeitsmaterialien/downloads/Arbeitsmaterial_Behindertenbeirat.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011): Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Online verfügbar unter www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/uebereinkommen-ueber-die-rechte-behinderter-menschen.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hg.) (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. Bonn. Online verfügbar unter www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/07/2013-07-31-teilhabebericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Deinet, Ulrich (2009): Methodenbuch Sozialraum. Wiesbaden.

Deinet, Ulrich; Krisch, Richard (2002): Der sozialräumliche Blick der Jugendarbeit. Methoden und Bausteine zur Konzeptentwicklung und Qualifizierung. Opladen.

Deutscher Städtetag (2011): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement. Hannover. Online verfügbar unter www.difu.de/sites/difu.de/files/archiv/publikationen/reihen/sonderver%C3%B6ffentlichungen/positionspapier_stadtentwicklungsplanung_.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (2010): Eckpunkte des Deutschen Vereins für ein kooperatives Qualitätsmanagement von Leistungsträgern und Leistungserbringern im Sozialen Hilfesystem. Online verfügbar unter www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV%2015-09.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (2011): Eckpunkte des Deutschen Vereins für einen inklusiven Sozialraum. Online abrufbar unter www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2011/DV%2035-11.pdf, zuletzt geprüft am: 18.09.13.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (2011a): Erstes Diskussionspapier zu inklusiver Bildung. Online verfügbar unter www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV%2005-11.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.) (2013): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des SGB IX. DV 24/12 AF IV vom 20. März 2013. Online verfügbar unter www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2013/DV-24-12-SGB-IX, zuletzt geprüft am 18.04.2013.

Finke, Merve (2006): Diversity Management. Förderung und Nutzung personeller Vielfalt in Unternehmen. 2. Aufl. Mering.

Forum behinderter Juristinnen und Juristen (Hg.) (2011): Gesetz zur Sozialen Teilhabe und zur Änderung des SGB IX und anderer Gesetze. Online verfügbar unter www.isl-ev.de/attachments/article/654/Gesetz%20zur%20Sozialen%20Teilhabe%20-%20Entwurf%20FbJJ-2a.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Forum behinderter Juristinnen und Juristen (Hg.) (2013): Gesetz zur Sozialen Teilhabe und zur Änderung des SGB IX und anderer Gesetze. Online verfügbar unter www.reha-recht.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Infothek/Aus_den_Verb%C3%A4nden_und_Institutionen/Forum_behinderter_Juristinnen_und_Juristen/Gesetz_zur_Sozialen_Teilhabe_Mai_2013.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Franz, Daniel; Beck, Iris (2007): Umfeld- und Sozialraumorientierung in der Behindertenhilfe, Empfehlungen und Handlungsansätze für Hilfeplanung und Gemeindeintegration. Hamburg/Jülich.

Fürst, Dietrich (2008): Planungstheorie. In: Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3., vollst. überarb. Aufl. Dortmund, 21–47.

Grebe, Katharina; Schädler, Johannes (2009): Barrierefreie Universität Siegen – ein Beitrag zur Überwindung baulicher und andere Hindernisse im Studienbetrieb der Universität Siegen. Online verfügbar unter www.uni-siegen.de/zpe/projekte/aktuelle/barrierefrei/abschlussbericht_projekt_barrierefreie_uni_siegen.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Healey, Patsy (2006): Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies, 2. Aufl. Houndmills-Basingstoke.

Hirschberg, Marianne (2010): Partizipation – ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenkonvention. Hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Berlin (Positionen – Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, 3/2010). Online verfügbar unter www.institut-fuer-menschenrechte.de, geprüft am 18.09.2013.

Holfeld, Monika (2008): Barrierefreie Lebensräume. Bauen und Wohnen ohne Hindernisse. Berlin.

Institut Mensch, Ethik und Wissenschaft (IMEW) (2007): Disability Mainstreaming. Berlin. Online verfügbar unter www.imew.de/index.php?id=237, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Kaase, Max (2003): Art. Politische Beteiligung/Politische Beteiligung. In: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5. Aufl. Bonn, 495–500.

Kessl, Fabian; Reutlinger, Christian (2010): Sozialraum. Eine Einführung. Wiesbaden.

Konieczny, Eva u. a. (2012): Verwaltung für alle – Arbeitshilfe zur inklusionsorientierten Entwicklung kommunaler Verwaltungsstellen. Siegen. Online verfügbar unter www.uni-siegen.de/zpe/forschungsnetzwerke/teilhabeplanung/pdf/zpe_schriftenreihe_25.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Kontiki (2003): Mobilitäts- und Marktprozesse. Handlungsempfehlungen. Online verfügbar unter www.kontiki.net/fileadmin/frames/pdf/hemp/2_Mobilitaets_und_Marktprozesse.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

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

Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk; Grohs, Stephan; Reiter, Renate (2011): Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden.

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

Marquard, Peter (2012): Auf den Nutzer kommt es an. Online verfügbar unter sozialraum.de/auf-den-nutzer-kommt-es-an.php, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Marshall, T. H. (1992): Staatsbürgerrechte und soziale Klassen. In: Elmar Rieger (Hg.) (1992), Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt am Main: Campus, 33-9.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW) (2008): Leben ohne Barrieren. Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen-Umsetzung und Anwendung in der Praxis. Düsseldorf, 4. erw. Aufl. Online verfügbar unter broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS NRW) (Hg.) (2011): Handbuch für moderne Sozialplanung. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.mais.nrw.de/08_PDF/003/Handbuch_Sozialplanung_Endversion.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS NRW) (Hg.) (2012): Aktionsplan der Landesregierung. Eine Gesellschaft für alle. Düsseldorf. Online verfügbar unter www.mais.nrw.de/08_PDF/003/121115_endfassung_nrw-inklusive.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Mintzberg, Henry u. a. (2008): Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements, München.

Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft (Hg.) (2011): Inklusion vor Ort. Der kommunale Index für Inklusion. Ein Praxishandbuch. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

Palleit, Leander (2010): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Berlin. Online verfügbar unter www.institut-fuer-menschenrechte.de, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Palleit, Leander (2012): Artikel 8 – Bewusstseinsbildung. In: Welke, Antje (Hg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen. Berlin, 119–129.

Pratchett, Lawrence et al. (2009): Empowering communities to influence local decision making: Evidence-based lessons for policy makers and practitioners. Hg. vom Department for Communities and Local Government. London. Online verfügbar unter webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/1241999, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Rogers, Everett. M. (2003): Diffusion of Innovations, 5. Auflage, New York.

Rohrmann, Albrecht (2010): Herausforderungen für die Gestaltung eines inklusiven Gemeinwesens. In: Stein, Anne-Dore; Krach, Stefanie; Niediek Imke: Integration und Inklusion auf dem Weg ins Gemeinwesen. Möglichkeitsräume und Perspektiven. Bad Heilbrunn, 63–77.

Rohrmann, Albrecht u. a. (2013): Inklusive Gemeinwesen Planen. Abschlussbericht eines Forschungsprojektes im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales in Nordrhein-Westfalen. Siegen.

Rüger, Bernhard (2005): Nachhaltige Mobilität durch Analyse der „Mobilitätskette“. Vortrag zum 4. europäischen Verkehrskongress. Online verfügbar unter publik.tuwien.ac.at/files/pub-bi_4092.pdf, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

Schädler, Johannes (2010): Örtliche Teilhabeplanung für Menschen mit Behinderung als strategische Sozialplanung. In: Hartwig Jürgen (Hrsg.): Strategische Steuerung kommunaler Sozialpolitik. Berlin, 78–98.

Seifert, Monika (2010): Das Gemeinwesen mitdenken – Herausforderungen für die Behindertenhilfe. In: Stein, Anne-Dore; Krach, Stefanie; Niediek Imke (Hg.): Integration und Inklusion auf dem Weg ins Gemeinwesen. Möglichkeitsräume und Perspektiven. Bad Heilbrunn, 32–50.

Stemshorn, Axel (Hg.) (2003): Barrierefrei bauen für Behinderte und Betagte. Leinfelden-Echterdingen; 5. erw. Aufl.

Waldschmidt, Anne (2009): Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen und Benachteiligung. In: Stein, Roland; Orthmann Bless; Dagmar (Hg.): Lebensgestaltung bei Behinderungen und Benachteiligungen im Erwachsenenalter und Alter. Baltmannsweiler, 118–152.

Welti, Felix (2012): Artikel 9 – Zugänglichkeit. In: Welke, Antje (Hg.): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen. Berlin, 127–135.

Werle, Raymund (2007): Pfadabhängigkeit sozialer Systeme, München.

Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen (Hg.) (2009): Assessment zur örtlichen Situation der Teilhabe für Menschen mit Behinderungen. Siegen. Online verfügbar unter www.teilhabeplanung.uni-siegen.de, zuletzt geprüft am 18.09.2013.

10 Abbildungsverzeichnis.

Abbildung 1: Grundverständnis der Arbeitshilfe zur Planung inklusiver Gemeinwesen	19
Abbildung 2: Planungsebenen für ein inklusives Gemeinwesen im institutionellen Kontext	28
Abbildung 3: „Kreative Anwendung“ und „verbindliche Umsetzung“ der UN-BRK	40
Abbildung 4: Prozesszirkel zur Planung eines inklusiven Gemeinwesens	47
Abbildung 5: Lebenslauforientierte Planungsstruktur	52
Abbildung 6: Verwendung der Arbeitshilfe im Planungsprozess	59
Abbildung 7: Dimensionen zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens	61
Abbildung 8: Stufen der Partizipation in Anlehnung an Arnstein (1969)	63
Abbildung 9: Wirkungsbereiche bewusstseinsbildender Maßnahmen	90

Herausgeber

Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf
Fax 0211 855-3211
info@mais.nrw.de

www.mais.nrw.de

Gestaltung

Ragna Bolender

Druck

Druckerei Glaudo, Wuppertal

Diese Publikation ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Herausgebers.

Düsseldorf, März 2014

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden.

Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

The top half of the page features a solid blue background. A red triangle is positioned on the left side, pointing downwards, with its base aligned with the bottom edge of the blue section.

Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Fürstenwall 25, 40219 Düsseldorf
Fax 0211 855-3211
info@mais.nrw.de

www.mais.nrw.de