

**Vortrag****Die Entwicklung inklusiver Gemeinwesen durch kommunale Planung /****Towards inclusive communities by local planning*****Albrecht Rohrmann***

Der Titel meines Vortrags nimmt das Thema der Tagung auf und soll Ihnen eine Einführung bieten. Ich möchte daher zunächst von den Herausforderungen der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und dem Leitbegriff des inklusiven Gemeinwesens ausgehen. In einem zweiten Schritt werde ich begründen, warum die lokale bzw. kommunale Ebene für die Entwicklung inklusiver Infrastrukturen bedeutsam ist. In einem dritten Schritt werde ich auf die Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Planung eingehen.

**1. Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und das Thema Inklusion**

Bei der UN-Behindertenrechtskonvention handelt es sich wie bei allen Menschenrechtskonventionen um einen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag. Die Konvention konkretisiert die Menschenrechte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 formuliert wurden. Die Menschenrechte sind jedoch nicht statisch. So erscheint es aus heutiger Sicht vor dem Hintergrund der Unrechtserfahrungen von Menschen mit Behinderung verwunderlich, dass die Situation von Menschen mit Behinderungen in der Erklärung – insbesondere in Artikel 2 – nicht angesprochen wird. Jede Konvention spiegelt daher zugleich den jeweiligen Stand des Menschenrechtsdiskurses wider. Dies bezieht sich auf den Prozess der Erarbeitung der Konventionen, auf inhaltliche Aspekte der Menschenrechte, aber auch auf die Verfahren und Instrumente der Umsetzung.

Der Begriff der Inklusion taucht in der Behindertenrechtskonvention erstmalig in einer Menschenrechtskonvention auf und er ist ein tragender Begriff, der die Rezeption der Konvention bestimmt. Nach Auffassung des Menschenrechtlers Heiner Bielefeldt vollzieht sich mit diesem Begriff auch im Menschenrechtsdiskurs ein „Paradigmenwechsel weg von einer primär institutionell-systematischen Logik hin zu einem Denken, das die Würde und Selbstbestimmungsrechte der betroffenen Person zum Ausgangspunkt nimmt. Es geht demnach nicht mehr nur um das Öffnen von Türen und Fenstern, sondern langfristig um die Gestaltung einer Gesellschaft, in der sich alle als selbstverständlich dazugehörig erleben können“<sup>1</sup>. Moderne Gesellschaften sind dadurch geprägt, dass eine soziale Stellung im Gefüge der Gesellschaft nicht durch eine traditionelle, ständische Ordnung zugewiesen wird, sondern durch die Funktionslogik der unterschiedlichen Systeme, durch das Bildungssystem, durch das System der Erwerbsarbeit, durch das System sozialstaatlicher Unterstützung usw.. Inklusion als Menschenrecht schärft die Sensibilität für neue Formen gesellschaftlicher Ausgrenzung durch die Eigenlogik von Systemen. Dies gilt für das Bildungssystem, das System der Erwerbsarbeit, das Gesundheitssystem, das politische System und alle weiteren in modernen Gesellschaften relevanten Systemen.

Inklusion ist dabei als ein individuelles Recht auf gleichberechtigte Teilhabe zu verstehen, beispielsweise als Recht auf inklusive Bildung (Artikel 24) oder auch als Recht wie alle anderen

---

<sup>1</sup> Bielefeldt, Heiner (2012): Inklusion als Menschenrechtsprinzip: Perspektiven der UN-Behindertenrechtskonvention. In: Vera Moser und Detlef Horster (Hg.): Ethik der Behindertenpädagogik. Menschenrechte, Menschenwürde, Behinderung ; eine Grundlegung. Stuttgart: Kohlhammer, S. 149–166, S. 158

Menschen in der Gesellschaft wohnen (Artikel 19) und arbeiten zu können (Artikel 26) oder sich politisch zu beteiligen (Artikel 29). Das Menschenrecht auf Inklusion verbindet sich aber immer zugleich mit einem Gestaltungsauftrag, die Systeme und Organisationen so zu entwickeln, dass ihre Nutzung für alle möglich ist und durch diese Nutzung ein Gefühl der Zugehörigkeit entwickelt werden kann. Die Unterscheidung zwischen Systemen und Organisationen wird im Folgenden wichtig sein, um den Auftrag auf kommunaler Ebene genauer bestimmen zu können. Ich komme darauf im nächsten Abschnitt zurück.

Menschenrechte bleiben im Vergleich zu den durch Staaten gesetzten Rechten notwendig abstrakt. Sie verpflichten, die Staaten, die der Menschenrechtskonvention beitreten, die dort festgelegten Rechte in ihrem eigenen Handeln zu respektieren (duty to respect). Sie müssen darüber hinaus ihre Bürger vor der Verletzung der Recht durch Dritte schützen (duty to protect) und sie verpflichten sich die in der Konvention enthaltenen normativen Verpflichtungen durch politische Gestaltung umzusetzen (duty to fulfill). Wenn wir von der Entwicklung inklusiver Gemeinwesen sprechen, so handelt es sich um ein Gemeinwesen, in dem das Recht auf ein selbstbestimmtes, gleichberechtigtes Leben aller respektiert und geschützt wird. Menschenrechte stellen ein kritisches Korrektiv gegenüber der gesellschaftlichen Wirklichkeit dar. Diese ist durch soziale Ausgrenzung geprägt. Das Leben in den Gemeinden und Städten ist häufig durch eine sozialräumliche Segregation gekennzeichnet. Menschenrechte zeigen, dass dies auch anders sein kann. Der Auftrag zur Umsetzung der Menschenrechte bezieht sich darauf, alle möglichen Anstrengungen der politischen Gestaltung zu unternehmen, Risiken der Benachteiligung und Barrieren der Teilhabe zu überwinden.

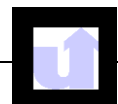
Der für unsere Tagung gewählte Leitbegriff des inklusiven Gemeinwesens kann nicht unmittelbar aus der UN-Behindertenrechtskonvention übernommen werden. Mit diesem Begriff lassen sich vielmehr die normativen Herausforderungen der Konvention in einem behindertenpolitischen Handlungskonzept verdichten. Es handelt sich um einen programmatischen und strategiefähigen Begriff dafür, Bedingungen im örtlichen Gemeinwesen zu schaffen, die es (behinderten) Menschen ermöglichen, ihre Biographie in den üblichen gesellschaftlichen Institutionen des Lebenslaufs zu entwickeln.

Wesentlich für die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens ist die planerische Herangehensweise an diese Herausforderung auf lokaler und kommunaler Ebene dar. Dazu soll im zweiten Abschnitt meines Vortrages der Frage nachgegangen werden, warum gerade diese Ebene für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention so bedeutsam ist.

## **2. Die Bedeutung der lokalen Ebene und des kommunalpolitischen Handelns für Inklusion**

Es ist wichtig zu betonen, dass die UN-Behindertenrechtskonvention zwar ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen Staaten ist, der aber gemäß Artikel 4 für alle Ebene des Staates gilt. Für Kommunen, Bundesländern, aber auch für Sozialversicherungen und andere öffentliche Einrichtungen ergibt sich daraus ein eigenständiger Umsetzungsauftrag. Es gibt aber auch darüber hinaus Gründe, warum für die Umsetzung der Konvention die lokale und kommunalpolitische Ebene von herausgehobener Bedeutung ist.

Die UN-Behindertenrechtskonvention verzichtet auf eine eindeutige Definition von Behinderung und plädiert vielmehr dafür, Behinderungen als Situationen einer Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und räumlichen und einstellungsbedingten Barrieren zu verstehen, die die volle und gleichberechtigte Teilhabe behindert (Präambel und Artikel 1). In dieser Definition spielt die Raumbezogenheit für das Verständnis von Behinderungen eine zentrale Rol-

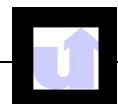


le. Es lassen sich zwar typische Situationen einer ungünstigen Wechselwirkung identifizieren, diese können jedoch nicht losgelöst werden von dem Handeln in konkreten Situationen und Organisationen. Damit wird die Ortsgebundenheit von Situationen, in denen Behinderungen entstehen und auch überwunden werden können, zentral für die Entwicklung inklusiver Strukturen.

Die Unterscheidung von Systemen und Organisationen wird daher wichtig, um den Bedeutungszuwachs von räumlichen Strukturen für das Verständnis von Behinderungen zu verstehen. Organisationen wie eine Schule oder ein Betrieb gehören zu einem Funktionssystem – dem Bildungssystem bzw. dem Wirtschaftssystem. Sie folgen der im jeweiligen System gültigen Logik. In der Schule werden daher Bildungsabschlüsse nicht verkauft und ein Betrieb macht keine Gewinne durch Prüfungen. Andererseits sind die Organisationen aber nicht nur durch die Imperative des Systems geprägt, dem sie zugehören. Es sind konkrete Orte, an denen Menschen zusammenkommen. Für das Handeln dort gelten Regeln, die nicht nur auf das System bezogen sind. In der Schule geht es nicht nur um Prüfungen und in einem Betrieb geht es nicht nur um Gewinn. In der Schule und in einem Betrieb werden soziale Beziehungen gepflegt, die Mitglieder erfahren Anerkennung oder auch Missachtung. Die Organisation einer Schule oder eines Betriebes muss sich auch um Bedürfnisse ihrer Mitglieder kümmern, die nichts mit dem Zweck der Organisation zu tun haben, zum Beispiel um Essen, Trinken und Erholung. Die Organisationen werden auch durch Regeln bestimmt, die nicht unmittelbar mit den Zwecken der jeweiligen Systeme zusammenhängen, zum Beispiel durch Regeln zum sozialen Schutz, Regeln für die Ordnung in einem Betrieb oder einer Schule und Regeln über Arbeitszeiten und Urlaub. Hier taucht in etwas veränderter Weise das Verhältnis von Rechten und geeigneten Maßnahmen wieder auf, nämlich als Verhältnis zwischen (gesetzlichen) Rahmenbedingungen und lokaler Ausgestaltung. Ein Teil der Regeln in einer Organisation ist durch Gesetze oder Verordnungen vorgegeben, ein anderer Teil wird von den Mitgliedern der Organisation und ihrem Umfeld ausgehandelt und ausgestaltet.

Zu solchen Regeln gehört auch die Umsetzung von Inklusion. Organisationen können durch Gesetze verpflichtet werden, Regeln zu beachten, beispielsweise dahingehend, dass bestimmte Gruppen nicht ausgeschlossen und benachteiligt werden. So gibt es in vielen Ländern eine Mindestquote von schwerbehinderten Menschen, die in einem Betrieb beschäftigt werden müssen. Da Schulen unmittelbar dem öffentlichen Bereich zugehören, wird hier sehr viel stärker durch Gesetze und Vorschriften geregelt, wer welche Schule besuchen darf bzw. auf welches Maß an Verschiedenheit sich Schulen einlassen müssen. Schaut man sich aber die Realität von Betrieben und Schulen in einem bestimmten Gebiet an, für die die gleichen Gesetze gelten, stellt man fest, dass diese dennoch sehr unterschiedlich sind. Es gibt Schulen, die sich bereits auf den Weg gemacht haben, eine Schule für alle Kinder zu werden und andere, die darauf beharren, dass dafür zunächst der Gesetzgeber die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen muss. Es gibt Regionen, in denen Dienste zur Assistenz für eine unterstützte Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt und für ein selbstbestimmtes Leben vorhanden sind und andere Regionen, in denen das nicht der Fall ist.

Die UN-Behindertenrechtskonvention setzt auf beiden Ebenen an. Sie formuliert individuelle Rechte auf Inklusion, mit der Benachteiligungen überwunden werden sollen. Zu nennen ist das Recht auf ein inklusives Bildungssystem (Artikel 24) oder „das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird“ (Artikel 27). Gleichzeitig werden geeignete Maßnahmen gefordert, die Möglichkeiten zu schaffen, damit diese Rechte verwirklicht werden. Die Schaffung von Möglichkeiten bezieht sich auf die Veränderungen von Organisationen. Dafür können auf der Ebene des Bundesstaates oder der Bundesländer gute oder schlechte Rahmenbedingungen geschaffen werden. Konkreti-



siert und ausgestaltet werden müssen diese aber in Organisationen, die immer lokal und in eine örtliche Entwicklung eingebunden sind.

Organisationen haben gegenüber den Systemen immer den Vorteil, dass hier für alle Beteiligten sichtbar wird, dass und wie Menschen von einer vollen und gleichberechtigten Teilhabe ausgeschlossen werden. Menschen mit Behinderungen und andere Menschen können gegen konkrete einstellungs- und umweltbedingte Barrieren protestieren. Ein weiterer Vorteil ist, dass auf der lokalen Ebene persönliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Organisationen verfügbar sind, mit denen gestritten, verhandelt und gestaltet werden kann.

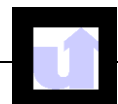
Wenn wir also davon sprechen, dass die lokale Ebene für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention von besonderer Bedeutung ist, dann geht es um die konkrete Ausgestaltung der lokalen Infrastruktur. Es wird damit nicht ausgeblendet, dass die Staaten verpflichtet sind, entsprechende Gesetze zur Durchsetzung von Gleichberechtigung und zum Schutz der sozialen Rechte schaffen zu müssen. Ein inklusives Bildungssystem und ein inklusives Erwerbsarbeitssystem ist nur durch die dafür zuständige politische Ebene durchzusetzen. Für die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens ist daher nicht nur und vielleicht nicht einmal in erster Linie die Kommune zuständig. Es bestehen jedoch auf dieser Ebene neben dem eigenständigen Gestaltungsauftrag nach Artikel 4 der Konvention erhebliche Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, die für die Entwicklung inklusiver Gemeinwesen bedeutsam sind.

Damit komme ich auf die Frage der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten zu sprechen. Die Kommune – also die Gemeinde oder Stadt und auch andere kommunalen Ebenen – als demokratisch legitimierte Verwaltungsinstanz ist im lokalen Gemeinwesen zunächst einmal ein Akteur unter vielen. Sie kann Teilhabe und Inklusion in Betrieben und in Schulen nicht selbst herstellen und nur in ganz geringem Maße durch kommunale Autorität erzwingen. Allerdings hat sie durchaus ‚weiche Steuerungsmacht‘ (soft power) und Koordinationsaufgaben. Durch ihre demokratische Verfasstheit und ihren sehr weitreichenden Auftrag, kann sie inklusive Prozesse anstoßen und allen beteiligten Akteuren ein Forum bieten, in dem sie ihre legitimen Interessen zum Ausdruck bringen und nach Lösungen der Verwirklichung grundlegender Menschenrechte suchen. In der Bundesrepublik Deutschland sieht das Grundgesetz vor, dass die Kommunen das Recht haben „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Ähnliche Formulierungen finden sich auch in den Verfassungen anderer europäischer Länder. Der allgemeine Auftrag der kommunalen Daseinsvorsorge, ist für das Verständnis von Kommunen konstitutiv.

Auf der lokalen Ebene bilden sich die Spannungen und Widersprüche ab, die die jeweilige Gesellschaft prägen. Dies drückt sich in dem Kampf um privilegierte Wohnmöglichkeiten, der zu einer sozialräumlichen Segregation führt, aus. Dies drückt sich aus im Zugang zu Bildungschancen und Möglichkeiten Einkommen und wirtschaftliche Vorteile zu erzielen. Gleichzeitig bietet die demokratische Verfasstheit von Kommunen Chancen, Fragen der Benachteiligung zu thematisieren. Der Politikwissenschaftler Roland Roth<sup>2</sup> sieht historische und strukturelle Gründe, warum sich Formen erweiterter Partizipation gerade auf kommunaler Ebene entwickeln: „Die Überschaubarkeit lokaler Zusammenhänge bietet besondere Lernchancen. Lokale Gemeinschaften haben nicht nur historisch immer wieder mit vielfältigen Formen demokratischer Selbstverwaltung experimentiert“ (141). Auf der kommunalen Ebene ist die politische Selbstorganisation von Menschen mit Behinderungen vergleichsweise einfach möglich. Zugleich sind unkonventionelle

---

<sup>2</sup> Roth, Roland (2011): Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation. Lizenzaug. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.



Formen der Beteiligung leichter zu realisieren. Roth sieht diese Möglichkeit der Beteiligung doppelt gefährdet. Einerseits ist dies der Fall durch die unzureichende finanzielle Ausstattung vieler Kommunen, die die Handlungsspielräume erheblich einschränkt. Andererseits verweist er auf die Ersetzung demokratischer Entscheidungsprozesse in der Verwaltung durch ökonomische und technokratische Steuerungsansätze wie die Privatisierung von Diensten für die Allgemeinheit oder den Einzug von New Public Management-Ansätzen aus der Privatwirtschaft. Aus Bürgerinnen und Bürgern werden so Kundinnen und Kunden der Kommunen und die Perspektive der Bürgerrechte wird damit relativiert.

Wenn wir von der Entwicklung inklusiver Gemeinwesen auf kommunaler Ebene sprechen, dann geht es also auch darum, das Kommunen als politische Institutionen stark zu machen. Es gilt, die Kommune als Ort zu verstehen, in dem Konflikte ausgetragen werden können, aber zugleich auch Ansätze zur Überwindung von Benachteiligung und Ausgrenzung zu finden sind. Dadurch, dass die örtlichen Akteure einen sozialen Raum teilen, haben sie auch Gemeinsamkeiten, die individuelle Interessen verbinden bzw. in den Hintergrund treten lassen. Gemeinsame Interessen beziehen sich beispielsweise auf eine saubere Umwelt, eine lebenswerte Stadt. Auch die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens bezieht sich auf solche gemeinsamen Interessen, da jeder Mensch oder Angehörige seiner Familie in jeder Lebensphase auf soziale Unterstützung, auf die barrierefreie Zugänglichkeit der Dienste und Einrichtungen in seinem Lebensumfeld und auf eine nicht nur auf Leistungsfähigkeit gründenden Anerkennung angewiesen sein kann.

### 3. Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Planung

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass für die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens die lokale Ebene von sehr wichtiger Bedeutung ist. Damit ist aber noch nicht geklärt, welchen Beitrag kommunale Planung dazu leisten kann. Wer von Planung spricht, muss dies rechtfertigen. Sehr oft wurden in der Vergangenheit die Möglichkeiten von Planung und Steuerung überschätzt. In den osteuropäischen Ländern wurden zur Zeiten des Kommunismus Planungen und Pläne zur Farce. Auch in westlichen Ländern wurden Rationalitätsfiktionen, die sich mit öffentlicher Planung verbinden, nachhaltig kritisiert. Nicht selten wurden mit Verweis auf die Selbstregelungskräfte des Marktes und seiner ‚unsichtbaren Hand‘ das Instrument der öffentlichen Planung generell in Frage gestellt.

Es ist daher wichtig, Planung nicht als Aktivität von Experten aus der Verwaltung oder – in unserem Zusammenhang - von Inklusionsfachleuten zu begreifen. Vielmehr ist Planung als ein politischer Prozess zu verstehen, in dem unterschiedliche Interessen und Bedürfnisse artikuliert werden können und auf der Basis eines gleichberechtigten Miteinanders nach Lösungen gesucht werden kann.

Wir verstehen daher die Planung für ein inklusives Gemeinwesen als einen partizipativen und lernorientierten Prozess unter politischer Federführung der Kommunen, in dem sich die örtlich relevanten Akteure auf den Weg machen, die Zielsetzungen eines ‚inklusive Gemeinwesens‘ unter den spezifischen örtlichen Bedingungen zu verwirklichen.

Ich möchte aus dieser Definition abschließend drei Punkte hervorheben:

1. **Die politische Federführung:** Die Kommunen sollen als demokratisch legitimierte Institutionen die Federführung für den Planungsprozess übernehmen. Auch wenn Akteure der Zivilgesellschaft den Anstoß für die Planung geben können, steht die Kommune in einer Gesamtverantwortung für das Gemeinwesen und muss diese Verantwortung auch über ihre unmittelbare Zustän-

digkeit hinaus wahrnehmen. Die Planung soll durch politische Beschlüsse legitimiert werden und auf der Grundlage politischer Entscheidung umgesetzt werden.

**2. Die Planung als ein partizipativer und lernorientierter Prozess:** Die UN-Konvention verpflichtet Menschen mit Behinderungen an allen Maßnahmen zu ihrer Umsetzung zu beteiligen. Zugleich sollen aber auch alle anderen Akteure wie Geschäftsleute, Vermieter, Anbieter von Hilfen für Menschen mit Behinderungen in den Prozess eingebunden werden. Es ist ein hohes Maß an Kreativität gefordert, um Planung in einem so komplexen Feld zu gestalten und dabei Menschen mit sehr unterschiedlichen Interessen und Möglichkeiten einzubeziehen.

**3. Planen unter der spezifischen örtlichen Bedingungen:** Planerische Aktivitäten und auch die Struktur eines Planungsprozesses müssen an den in einer bestimmten Kommune gegebenen Voraussetzungen und Bedingungen anknüpfen. Dazu bedarf es einer guten Analyse der Ausgangssituation und eines Verständnisses für den bisherigen Entwicklungspfad einer Kommune. Die Ausgangssituation ist Ergebnis bestimmter Rahmenbedingungen, Ereignisse und Entscheidung. Diese prägen auch die Entwicklungsmöglichkeiten.

Unsere Forschungsgruppe am ZPE hat auf dieser Grundlage im Auftrag des nordrhein-westfälischen Sozialministeriums eine Arbeitshilfe für Kommunen erarbeitet. Darin werden die Strategie der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens und der Planungsansatz näher entfaltet. Mein Kollege Matthias Kempf wird die Grundzüge dieser Arbeitshilfe heute Nachmittag an dieser Stelle vorstellen.

Ich bin mir sicher, dass diese Tagung und die Bildung von Netzwerken, die über diese Tagung hinausgeht, gute Möglichkeiten bietet, vor allem auch über die Entwicklung inklusiver Gemeinwesen nachzudenken und für jede Kommune in Europa einen Ansatz zu entwickeln, die UN-Behindertenrechtskonvention auf örtlicher Ebene - mittels der Planung inklusiver Gemeinwesen - wirksam werden zu lassen.