

Kommunale Teilhabeplanung als Möglichkeit der Partizipation von Menschen mit Behinderung

Albrecht Rohrmann

Teilhabe ist zu einem Schlüsselbegriff zum Verständnis von Behinderung geworden. Nach der im SGB XII (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) festgelegten sozialrechtlichen Definition gelten Menschen als behindert »wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist« (§ 2 SGB IX). Mit dem Bezug auf die Beeinträchtigung der Teilhabe wird erstmalig eine übergreifende Perspektive für den gesamten Bereich der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen vorgegeben. »Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft« (§ 1 SGB IX) wird zum Ziel erklärt, dass durch sozialpolitische Maßnahmen ebenso wie durch den an Bürgerrechten orientierten Schutz vor Benachteiligung realisiert werden soll.

Ausgrenzende Hilfen als Menschenrechtsproblem

Auch für die im Mai 2009 in Kraft getretene Menschenrechtskonvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist die Beeinträchtigung der »vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft« (Artikel 1) der Ausgangspunkt zum Verständnis einer Behinderung. Die Behindertenrechtskonvention reagiert auf Erfahrungen von Menschenrechtsverletzung. In der Bundesrepublik Deutschland sind es nicht in erster Linie fehlende sozialstaatliche Leistungen, die zu Menschenrechtsverletzungen führt. Es sind vielmehr die beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen der Begründung und Organisation von Hilfe für Menschen mit Behinderungen, die gravierende Menschenrechtsprobleme aufwerfen. Ungeachtet der neuen sozialrechtlichen Definition knüpft die Anerkennung einer Behinderung beispielsweise zum Zwecke der Ausstellung eines Schwerbehindertenausweises oder bei der Beantragung von Leistungen nach wie vor an die Feststellung von individuellen, medizinisch diagnostizierbaren Defiziten an und leistet damit einer Stigmatisierung im vielen gesellschaftlichen Lebensbereichen Vorschub. Hier und auch im alltäglichen Verständnis von Behinderung ist die Abkehr von dem medizinischen, an Defiziten orientierten Modell von Behinderung bislang noch nicht vollzogen. Die Unterstützung und Förderung von Menschen mit Behinderung wird zumeist in Sondereinrichtung realisiert, die ebenso den negativ wahrgenommenen Sonderstatus von Menschen mit Behinderungen herausstellen und ihre Teilhabemöglichkeiten einschränken.

Schutz vor Benachteiligung

Auf der anderen Seite lassen sich deutliche Fortschritte hinsichtlich der gesellschaftlichen Anerkennung von Menschen mit Behinderungen feststellen. Im Jahre 1994 wurde das Benachteiligungsverbot von Menschen mit Behinderungen in das Grundgesetz aufgenommen. Auf der Ebene des Bundes und der Länder wurden Gleichstellungsgesetze zum Schutz vor Diskriminierung verabschiedet und auf der Ebene der Kommunen werden immer häufiger Behindertenbeiräte und/oder Behindertenbeauftragte eingesetzt, durch die die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen auf kommunaler Ebene sicher gestellt werden soll. Eine Veränderung in der öffentlichen Wahrnehmung wird beispielhaft deutlich an der im Jahre 2000 erfolgten Umbenennung der ‚Aktion Sorgenkind‘ in ‚Aktion Mensch‘. Die Organisation hat durch ihre Öffentlichkeitsarbeit und ihre Soziallotterie wie keine andere in Deutschland seit den 1960er Jahren die Wahrnehmung von Menschen mit Behinderung als lebenslang schutzbedürftige Sorgenkinder geprägt. Mit dem Namenswechsel einher ging eine grundlegende Neuausrichtung der Öffentlichkeitsarbeit, die nun auf gesellschaftliche Anerkennung und gleichberechtigte Teilhabe zielt.

Insgesamt betrachtet zeigt sich somit ein deutliches Spannungsverhältnis zwischen den auf Vermeidung von Benachteiligung zielenden Vorschriften von Gleichstellungsgesetzen und der trotz anderslautender Zielsetzung erfolgenden sozialen Ausgrenzung durch sozialpolitische Maßnahmen. Die im Bürgerrechtsdiskurs kritisierte Zuschreibung einer Behinderung als stigmatisierendes Defizit ist gleichzeitig die Grundlage für den Verweis auf ein System von Hilfen, das die Betroffenen beispielsweise aus regulären Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, aus dem Arbeitsmarkt, vom Wohnungsmarkt und aus anderen Bereichen gesellschaftlicher Teilhabe ausgrenzt. Es ist keineswegs so, dass Sondereinrichtungen auf dem Rückzug wären. Sowohl die Zahl der Schüler/innen in Sonderschulen als auch die Zahl von Menschen mit Behinderungen in stationären Wohneinrichtungen und die Zahl von Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen ist seit der Jahrtausendwende gewachsen (BMAS 2009).

Die Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens

Die Herausforderung der UN-Behindertenrechtskonvention und auch das im SGB IX enthaltene Verständnis von Behinderung zieht die Notwendigkeit einer Neuorientierung des Unterstützungssystems für Menschen mit Behinderung insgesamt nach sich. Wenn nicht länger das individuelle Defizit die soziale Unterstützung begründet, sondern die Beeinträchtigung der Teilhabe, dann kann sich die Modernisierung des Unterstützungssystems nicht auf isolierte Einrichtungen und Dienste und auch nicht allein auf professionelle Hilfeleistung beziehen. Sie muss vielmehr die Überwindung ausgrenzender Verhältnisse in den Mittelpunkt der Bemühungen stellen. Damit verändern sich die Aufgabenstellung für die Sozialleistungs-träger, die Anforderungen an die Anbieter von Leistungen und die Herausforderungen für alle öffentlichen Institutionen und Einrichtungen grundlegend. Sie müssen die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung sicherstellen. Ein Unterstützungsbedarf in einem bestimmten Lebensbereich kann insofern nicht isoliert betrachtet werden, er muss vielmehr im Kontext ausgrenzender Bedingungen in anderen gesellschaftlichen Systemen verstanden und bearbeitet werden.

Die dazu notwendigen politischen Ansätze können sich an der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens orientieren. Nach Einschätzung des Menschenrechtsexperten Heiner Bielefeldt kann ‚Inklusion‘ als Kernbegriff der Behindertenrechtskonvention bezeichnet werden. Mit der Forderung nach Inklusion wird der Anspruch erhoben, die Gesellschaft so zu gestalten, dass »dass Menschen mit Behinderungen von vornherein darin selbstverständlich zugehörig sind« (Bielefeldt 2009: 11). Die Umsetzung dieser Zielsetzung muss auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen. Es sind gesetzliche Bestimmungen notwendig, durch die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen und auch anderer sozialer Gruppen beispielsweise im Bildungssystem überwunden werden. Es sind Anreize und Programme notwendig, die positive Erfahrungen im Umgang mit Verschiedenheit vermitteln. Notwendig sind auch Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen ihre Interessen und sich selbst in der Öffentlichkeit zu artikulieren und darzustellen. Die Entwicklung einer inklusiven Gesellschaft ist daher eine Aufgabenstellung für sehr unterschiedliche Akteure wie Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Trägern von Einrichtungen der Behindertenhilfe und Interessensverbänden.

Kommunale Teilhabeplanung

Auf der örtlichen Ebene kommt der Kommune im Zusammenspiel der lokalen Akteure eine spezielle Aufgabe zu, die es sinnvoll erscheinen lässt auf dieser Ebene Teilhabeplanung neu zu verankern, um Veränderungsprozesse im lokalen Gemeinwesen zu ermöglichen. Die Kommune – also die Gemeinde, die Stadt oder der Kreis – als demokratisch legitimierte Verwaltungs- und Entscheidungsinstanz ist im lokalen Gemeinwesen zunächst einmal ein Akteur unter vielen (vgl. Bartelheimer 2008: 3). Sie kann Teilhabe nicht herstellen und eine inklusive Orientierung nicht erzwingen. Sie hat beispielsweise wenig Einfluss auf die Wirtschaftsstruktur und den damit zusammenhängenden Arbeitsmarkt und auch auf die Sozialgesetzgebung. Stärker ist ihr Einfluss auf die Entwicklung des Wohnungsmarktes, auf die Entwicklung der vor Ort tätigen sozialen Dienste und Einrichtung oder auf die Anerkennung sozialer Gruppen im Gemeinwesen. Auch hier sind jedoch ihre Möglichkeiten durch Planung gestalterisch tätig zu werden, begrenzt.

Die Kommune kann und muss jedoch auf der Grundlage von Antidiskriminierungsvorschriften und der UN-Behindertenrechtskonvention ihre Dienstleistungen nach den Grundsätzen der Inklusion anbieten und in ihrem Zuständigkeitsbereich Barrierefreiheit realisieren. Die Kommune kann darüber hinaus durch entsprechende Planungsprozesse Impulse zur Inklusionsorientierung auch anderer lokaler Akteure setzen. Dies ist der Grund, warum es notwendig ist, Teilhabeplanung auf lokaler Ebene zu verankern. Kommunen können eine integrierende Planung initiieren, die sich nicht auf ihre unmittelbare Zuständigkeit beschränkt, sondern die Aktivitäten aller Akteure im Gemeinwesen in den Blick nimmt. Eine solche Planung ist nicht konfliktfrei. Es ist im Gegenteil sogar sinnvoll auf dieser Ebene mit Planungsprozessen Konflikte zu inszenieren und auszutragen. Auf der lokalen Ebene erleben beispielsweise Menschen mit Behinderungen wie sie konkret aus dem Bildungssystem ausgegrenzt werden, wie sie vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden und wie sie durch Barrieren behindert werden. Dadurch, dass auf dieser Ebene Ausgrenzung konkret wird, bieten sich Ansatzpunkte zur Artikulation von Benachteiligung und Ausgrenzung. Das Bildungssystem und der Arbeitsmarkt im Allgemeinen sind schwer für Ausgrenzungen verantwortlich zu machen. Bezogen auf Schulen und Betriebe an einem bestimmten Ort

kann die Auswirkung von Ausgrenzung jedoch sehr genau beschrieben und die Kritik an die dort handelnden Personen adressiert werden.

Für eine nachhaltige Veränderungsstrategie sind in diesem Zusammenhang eine starke Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen und ein systematischer Planungsprozess notwendig, der nicht dabei stehen bleibt, Ausgrenzung im Einzelfall als Skandal zu brandmarken.

Im Prozess der Teilhabeplanung wird nicht die Erstellung eines Planes in den Vordergrund gestellt, sondern die Verankerung von Planung als kontinuierlicher Veränderungsprozess. Die Anstöße zu einem solchen Planungsprozess können von unterschiedlichen Gruppen im Gemeinwesen, wie dem Behindertenbeirat oder von Trägern der Behindertenhilfe ausgehen. Die Federführung im Planungsprozess sollte allerdings die Kommune übernehmen. Zunächst ist eine Verständigung über die Ziele der Teilhabeplanung, die Strukturen und Regeln des Planungsprozesses notwendig. Um hier Verbindlichkeit herzustellen und auch die benötigten Ressourcen zu sichern, ist dazu ein Beschluss der örtlichen Politik notwendig. In diesem Zusammenhang muss auch eine konkrete Stelle in der Verwaltung benannt werden, die die Federführung für die Teilhabeplanung übernimmt. Als hilfreich erweist es sich, in der Startphase der Teilhabeplanung externe Experten einzubeziehen, durch die Planungserfahrung und neues Wissen in das örtliche Gemeinwesen eingebracht werden kann.

Im Planungsprozess kann aus dem Anspruch, dass Menschen mit Behinderung eine möglichst selbstbestimmte Gestaltung des individuellen Lebenslaufes ermöglicht werden soll, ein Anforderungsprofil entwickelt werden. Dies bezieht sich auf die Gestaltung der Infrastruktur, auf die Zugänglichkeit von regulären Angeboten (Kindergärten, Schulen, Freizeitangeboten usw.) und auf die professionelle Unterstützung, die notwendig bleibt, um individuelle Zugänge zu ermöglichen.

Das Anforderungsprofil orientiert sich an den Aufgaben, die sich Menschen mit Behinderung und ihren Angehörigen in ihrem Lebenslauf stellen. In ihm konkretisieren sich fachliche und normative Merkmale im Hinblick auf Planungsprozesse und die Aufgaben der beteiligten Akteure. Im Mittelpunkt stehen die Bedürfnisse der behinderten Person. Die Orientierung am Lebenslauf stellt sicher, dass Maßnahmen im Vordergrund stehen, die es behinderten Menschen und ihren Angehörigen erleichtern, Zugänge zu zentralen lebenslauf-typischen Institutionen zu finden.

Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Prozessen kommunaler Teilhabeplanung

Menschen mit Behinderungen haben wie andere Bürger/innen auch die Möglichkeit, ihre Interessen selbst in Parteien, Parlamenten und anderen öffentlichen Gremien zu vertreten. Sie sind in gewählten Gremien auf allen Ebenen vertreten. Empirische Erhebungen zeigen, dass die Bereitschaft zum politischen Engagement in solchen Gremien bei leichter behinderten Frauen und Männern sogar etwas über dem Durchschnitt der Bevölkerung liegt, während es bei schwerer behinderten deutlich seltener zu einer solchen politischen Beteiligung kommt (vgl. Waldschmidt 2009: 126). Menschen mit Behinderungen engagieren sich überdurchschnittlich häufig in

Selbsthilfegruppen und in Verbänden behinderter Menschen. Auf kommunaler Ebene werden die Interessen von Menschen mit Behinderungen immer häufiger durch Behindertenbeauftragte und/oder Behindertenbeauftragte vertreten. Die Landesbehindertenbeauftragte NRW geht davon aus, dass sich allein die Zahl der Behindertenbeauftragten seit 2004 vervierfacht hat (Behindertenbeauftragte NRW 2010). Für ihre Arbeit gibt es jedoch bislang lediglich Empfehlungen (BAR 2000) und keine gesetzlichen Grundlagen. Es gibt kein einheitliches Verfahren zur Berufung von Beauftragten und Gremien und keine einheitliche Aufgabenbeschreibungen. Somit sind die jeweils gefundenen Lösungen stark geprägt von der örtlichen Politik und Verwaltung. Trotz dieser schwierigen Ausgangssituation kann festgestellt werden, dass Interessensvertretungen von Menschen mit Behinderungen auf kommunaler Ebene eine positive Wirkung auf die Verbesserung der Zugänglichkeit der öffentlichen Infrastruktur haben und auch zu einer Weiterentwicklung von Unterstützungsangeboten beitragen (vgl. Forschungsgruppe IH-NRW 2005: 75ff).

Wenngleich einer kommunalen Interessensvertretung von Menschen mit Behinderung bei der Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens eine sehr wichtige Bedeutung zukommt, so dürfen sie nicht darüber hinwegtäuschen, dass Menschen mit Behinderungen eine sehr heterogene Gruppe mit sehr unterschiedlichen Bedürfnissen und Interessen sind. Zudem begünstigen formale Interessensvertretungen die Beteiligung eines Personenkreises, der sich in politischen Kontexten vergleichsweise gut vertreten kann. Die Interessen beispielsweise von Menschen mit Lernschwierigkeiten werden in solchen Gremien häufig eher durch Stellvertreter eingebracht. Mobilitätsprobleme, die Verwendung von schwer verständlichen Vorlagen und der Zeitdruck der Gremien erschweren eine Einbeziehung von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen.

Insofern versteht sich der Prozess der kommunalen Teilhabepanung auch als Lernprozess zur Überwindung von Barrieren der Partizipation. Die Teilhabe von Menschen mit Lernschwierigkeiten wird sehr häufig durch pauschale Annahmen und Zuschreibungen erschwert, die durch ein fürsorgliches Hilfesystem und durch besondere Schutzräume verstärkt werden. Solche Barrieren können nur durch eine Sensibilisierung aller Beteiligten und eine systematische Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen erkannt und überwunden werden. Eine sozialraumorientierte Unterstützung und Planung von Hilfen setzt eine Erkundung des unmittelbaren Lebensumfeldes voraus. Barrieren können beispielsweise durch die Stärkung des Selbstbewusstseins von Menschen mit Behinderungen, ihr selbstverständliches Auftreten in der Öffentlichkeit, eine auf Selbstbestimmung zielende Assistenz und eine erhöhte Sensibilität von Menschen ohne Behinderung abgebaut werden. Hierfür müssen im Planungsprozess neue Form der Partizipation entwickelt werden.

Literatur

Bartelheimer, Peter (2008): Verwirklichungschancen als Maßstab lokaler Sozialpolitik? Überarbeitete Fassung eines Beitrags zur Tagung »Armut und soziale Teilhabe unter räumlicher Perspektive« der Gesellschaft für sozialen Fortschritt und der Universität Duisburg-Essen am 30. Juni 2008. Göttingen.

Beauftragte der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderung in Nordrhein-Westfalen: Immer mehr kommunale Behindertenbeauftragte. Pressemitteilung vom 22.04.2010. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://www.lbb.nrw.de/3/presse/pressemitteilungen/100422a/index.html>, zuletzt geprüft am 26.04.2010.

Bielefeldt, Heiner (2009): Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin: Dt. Inst. für Menschenrechte.

Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) (2000): Behindertenbeauftragte/Behindertenbeiräte. Herausgegeben von Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR). Online verfügbar unter http://www.bar-frankfurt.de/upload/behindertenbeirat_522.pdf am 30.09.2006.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hg.) (2009): Behindertenbericht 2009. Bericht der Bundesregierung über die Lage von Menschen mit Behinderungen für die 16. Legislaturperiode. Online verfügbar unter http://www.bmas.de/coremedia/generator/3524/property=pdf/a125_behindertenbericht.pdf, zuletzt aktualisiert am 05.08.2009, zuletzt geprüft am 14.08.2009.

Forschungsgruppe IH-NRW (2005): Selbständiges Wohnen behinderter Menschen - Individuelle Hilfen aus einer Hand. Zwischenbericht zur wissenschaftlichen Begleitforschung. Siegen. Online verfügbar unter http://www2.uni-siegen.de/~zpe/ih-nrw/Dokumente/Zwischenbericht_IH_NRW_27_10_2005.pdf, zuletzt geprüft am 26.04.2010.

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: Schneider Hohengehren, S. 118–152.

Hinweis



„Auf dem Weg in eine neue Kommunalpolitik:

Örtliche Teilhabeplanung für Menschen mit Behinderung“

Eine Konferenz des Zentrums für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE) der Uni Siegen, des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (DV) und des Vereins für Sozialplanung (VSOP) am 27./28. September 2010 an der Universität Siegen.

Weitere Informationen und Anmeldung unter: www.teilhabeconference.uni-siegen.de

Autor

Prof. Dr. Albrecht Rohrmann ist Professor für Sozialpädagogik mit den Schwerpunkten soziale Rehabilitation und Inklusion an der Universität Siegen. Dort ist er Mitglied des Zentrums für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE), in dem die Teilhabeplanung einen Arbeitsschwerpunkt bildet.

Kontakt:

www.teilhabeplanung.uni-siegen.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de