

Hintergrundinformation für die Entwicklung eines Antrages zum Beschluss eines Handlungsrahmens der Stadt Braunschweig zur ‚Örtlichen Teilhabeplanung für Menschen mit Behinderungen‘ („Teilhabeplanung“)¹

Runder Tisch *Gemeinsam in Braunschweig*

1. UN-Behindertenrechtskonvention und örtliche Teilhabeplanung

Im Herbst 2006 wurde von der UN-Generalversammlung die ‚Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen‘ verabschiedet. Die besondere Bedeutung der Konvention liegt darin, dass sie die spezielle Perspektive der Menschen mit Behinderungen auf die Menschenrechte als Ganzes entwickelt. Der Konvention geht es nicht um „Spezialrechte“ für eine besondere Gruppe von Menschen. Vielmehr bekräftigt und konkretisiert sie ausschließlich die „universellen Menschenrechte“, die jedem Menschen aufgrund seines Menschseins – und daher allen Menschen gleichermaßen – zukommen. In diesem Sinne fügt sie sich in den Zusammenhang der bestehenden Schutzinstrumente des internationalen Menschenrechtsschutzes ein und leistet eine Konkretisierung der universellen Menschenrechte.

Die Definition von Behinderung lautet in der Präambel: „Behinderung resultiert aus der Beziehung zwischen Personen mit Beeinträchtigungen und den in Grundhaltungen und Umweltfaktoren bestehenden Barrieren, derart dass dies die vollständige und wirksame Beteiligung der Betroffenen auf der Grundlage der Gleichheit mit anderen hindert“. Damit wird an das Verständnis von Behinderung als erschwerter Teilhabe angeknüpft, wie es die WHO formuliert hat. Ganz offensichtlich ist die UN Behindertenrechtskonvention durchzogen von der Erfahrung der gesellschaftlichen Ausgrenzung und der Diskriminierung behinderter Menschen. Sie setzt dem die Anerkennung von Menschenwürde und Vielfalt, Inklusion und Partizipation entgegen.

Wie alle Menschenrechtskonventionen richtet sich auch die Behindertenrechtskonvention in erster Linie an den Staat als den Garanten des Rechts. Der Staat ist gehalten, die Menschenrechte zunächst als Vorgabe (und gegebenenfalls als Grenze) eigenen Handelns zu achten; darüber hinaus hat er die betroffenen Menschen vor drohenden Rechtsverletzungen durch Dritte aktiv zu schützen; schließlich soll er außerdem Maßnahmen ergreifen, damit die Menschen von ihren Rechten auch tatsächlich Gebrauch machen können. Der Begriff der Inklusion ist ein Kernbegriff der Behindertenrechtskonvention und durchzieht sowohl als Substantiv wie als Adjektiv den gesamten Text. Der Begriff steht für ein „selbstbestimmtes Leben in sozialen Bezügen“.

Die kommunale Ebene scheint hier vor allem, wenn es um Infrastrukturmaßnahmen geht, angesprochen. Dies beinhaltet eine kommunale Verantwortung für eine barrierefreie Infrastruktur aber auch Verantwortung dafür, wie das Hilfesystem für die behinderten

¹ Wir bedanken uns für die freundliche Erlaubnis zur Verwendung von Materialien zur Teilhabeplanung für Menschen mit Beeinträchtigungen durch die Universität Siegen, speziell durch Prof. Albrecht Rohrmann, auf dessen Arbeiten dieser Entwurf beruht (Rohrmann et al. ZPE-Schriftenreihe Nr. 26); www.uni-siegen.de/zpe/forschungsnetzwerke/teilhabeplanung/. Der vorliegende Text wurde der Einführung der genannten Schrift entnommen und für die Belange in Braunschweig gekürzt, angepasst und verändert.

Bürger/innen der Kommune ausgerichtet ist. Hierfür wurde der normative Begriff des „Inklusiven Gemeinwesens“ entwickelt.

In Zuge dieser Entwicklungen hat sich auch ein Begriff von Diskriminierung durchgesetzt, der nicht nur direkte Formen von Benachteiligung kennt, sondern auch indirekte Formen der Ungleichbehandlung, Herabsetzung und Beleidigung und die Sanktionierung von Personen, die sich gegen Diskriminierung wehren.

Sieht man dies auch im Zusammenhang mit der Reform des Vormundschaftsrechts (1991), sowie mit der Schaffung des SGB IX (2001) mit den Prinzipien von Selbstbestimmung und Partizipation sowie den entsprechenden Übertragungen in das 2005 ebenfalls neu zusammengefasste SGB XII, so kann man von einer deutlich gestärkten bürgerrechtlichen Position von Menschen mit Behinderungen sprechen.

2. Lebenslaufperspektive und inklusives Gemeinwesen

Der Lebenslauf gilt als zentrales Organisationsprinzip in modernen Gesellschaften. Er steht nicht für die individuelle Biographie eines Menschen, sondern meint im Sinne eines „institutionalisierten Lebenslaufs“, dass Menschen in ihrem Leben bis zu einem gewissen Maße vorhersehbar, verschiedene Lebensphasen durchschreiten, die durch die Vor- und Nachbereitung des Berufslebens charakterisiert sind. Bei dieser Betrachtung spielen vor allem soziale Institutionen, beispielsweise Familie, Schule, Ausbildung, Beruf oder Ruhestand und die Bereiche Freizeit und Wohnen eine besondere Rolle.

Wenn als soziale Institutionen all diese verstanden werden, die – in einer weit gefassten Definition des Begriffes – maßgebliche Erwartungssysteme mit relativ stabilen sozialen Regeln und einem hohen Maß an Stabilität und Sanktionen darstellen, dann fallen darunter zum einen Einrichtungen wie der Kindergarten und die Schule, aber auch die Familie, der Arbeitsmarkt oder die Institutionen sozialer Sicherheit, sowie die Einrichtung von Kontaktzonen mit Menschen ohne Beeinträchtigungen. Sie lassen einen „normalen“ Lebenslauf entstehen. Institutionen strukturieren den Lebenslauf und geben ihm eine – mehr oder weniger einheitliche – Form. In diesem Zusammenhang spielen Übergänge eine besondere Rolle. Ihnen kommt eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die biographische und persönliche Weiterentwicklung des Einzelnen zu, auch im Zusammenhang damit, wie es ihm oder ihr gelingt, die Herausforderungen, denen es sich im Kontext von Übergängen zu stellen gilt, zu bewältigen.

Die neuen Lebenssituationen sind einerseits dadurch gekennzeichnet, dass sie zu Beginn mit hoher Unsicherheit verbunden sind, dass unklare Anforderungen gestellt werden und die Herausforderungen noch nicht überschaut werden können. Zum anderen beinhalten sie aber immer auch die Möglichkeit, sich der neuen Situation erfolgreich zu stellen, die Anforderungen zu meistern und persönliches Wachstum und Weiterkommen zu erleben.

Für Menschen mit Behinderungen jedoch - im Besonderen diejenigen, die einen hohen Hilfebedarf haben - sind Situationen des Übergangsphasen mit einem hohen Diskriminierungsrisiko:

Mit den Veränderungen im alltäglichen Leben geht einher, dass auch das Unterstützungsarrangement verändert und angepasst werden muss, um einen Übergang in die nächste institutionalisierte Lebenslaufphase ohne Ausgrenzung möglich zu machen. Menschen mit Behinderungen sind hier bürgerrechtlich verwundbar.

Vielerorts wurde seit den 1960er Jahren eine Kette von Sondereinrichtungen geschaffen, die den Lebensweg von Menschen mit Behinderungen gleichsam parallel zu den normalen gesellschaftlichen Institutionen strukturieren. Obgleich in den vergangenen Jahren damit begonnen wurde, die Sondereinrichtungen und stationären Angebote für Menschen mit Behinderung zu minimieren bzw. sukzessive abzubauen, kann noch immer nicht davon die Rede sein, dass dies auch flächendeckend gelungen ist. Noch immer liegt die Antwort des Unterstützungssystems insbesondere für Menschen mit geistiger Behinderung meist im Kontext stationärer Unterbringung. Erst seit einigen Jahren werden auch in Braunschweig Anstrengungen unternommen, inklusive Angebote zu entwickeln und zu verwirklichen.

„Inklusive“ Übergänge in die anstehenden Phasen des Lebenslaufs werden für Menschen mit Behinderungen erheblich erschwert bzw. verhindert, weil sie oft auch konzeptionell nicht vorgesehen sind. Dies ist verbunden mit persönlicher Resignation und Selbstentwertungsprozessen und kommt einer strukturellen Diskriminierung gleich.

Die UN-Behindertenrechtskonvention kann somit so verstanden werden, dass es darum geht, Bedingungen im örtlichen Gemeinwesen zu schaffen, die es auch schwerer behinderten Menschen ermöglichen, ihre Biographie in den normalen gesellschaftlichen Institutionen des Lebenslaufs zu entwickeln (vom ‚Kindergarten‘ ... bis zum ‚Ruhestand‘). Hierfür wurde der normative Begriff des „Inklusiven Gemeinwesens“ entwickelt.

3. Konzeptionelle und strategische Aspekte örtlicher Teilhabeplanung

3.1 Entwicklungsbedarfe bei örtlicher Infrastruktur und örtlichem Hilfesystem⁶

Das Thema ‚Behinderung‘ ist als Folge gesellschaftlicher Entwicklungen auf die Tagesordnung der kommunalen Politik zurückgekehrt und wird zunehmend unter der Perspektive von Selbstbestimmung und Teilhabe thematisiert. In doppelter Hinsicht werden damit Dimensionen der kommunalen Daseinsvorsorge berührt und damit Planungsnotwendigkeiten begründet:

Zum einen ergeben sich aus der staatlichen Nichtdiskriminierungsgesetzgebung erhebliche Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung der öffentlichen Infrastruktur in der Kommune.

Zum anderen wirkt sich aus, dass die konzeptionelle Entwicklung für das Hilfesystem für Menschen mit Behinderungen sich zunehmend integrativ ausrichtet und das vorherrschende System von stationären und (teil-)stationären Einrichtungen zu überwinden versucht.

Als zukunftsweisend gelten neue Dienstleistungsmodelle, die z.B. in Form Offener Hilfen behinderten Menschen in verschiedenen Lebensbereichen ein normales, selbstbestimmtes Leben in der Gemeinde ermöglichen wollen. Damit wird versucht, einen Entwicklungspfad zu verlassen, mit dem das explizite Ziel verbunden war, die kommunale Ebene von der Sorge für behinderte Menschen zu entlasten und die Verwaltungszuständigkeit von den Kommunen auf überörtliche Sozialbehörden zu übertragen. Aufgrund dieser Tradition war z.B. in Deutschland die kommunale Politikebene beim extensiven Ausbau (teil-)stationärer Einrichtungen, der v.a. in den 1970er Jahren einsetzte, nicht bzw. nicht maßgeblich in entsprechende Entscheidungsprozesse einbezogen. Jenseits leistungsrechtlicher Zuständigkeiten entsteht unter der Inklusionsperspektive nun eine kommunale Verantwortung für die Art und Weise, wie das Hilfesystem für die behinderten Bürger/innen der Kommune ausgerichtet ist.

Auf den Schirm der kommunalen Politik kommt hier ein Feld sozialer und pädagogischer Hilfen, dessen segregierende Struktur in immer größeren Gegensatz zu neueren fachlichen Unterstützungskonzepten für behinderte Menschen gerät. Dies gilt sowohl für den Bereich der Leistungen für Kinder insbesondere in der Schule als auch für die stationäre Dominanz bei den Hilfen zum Wohnen und bei der Beschäftigung in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Die deutsche Bundesregierung konstatiert, dass grundlegende Veränderungen im Leistungssystem überfällig sind und das Leistungssystem der Eingliederungshilfe einer weitreichenden Reform bedarf.

Die Reformanstrengungen der vergangenen Jahre haben es offensichtlich nicht geschafft, wirksame Veränderungsdynamiken in der Behindertenhilfe auszulösen. Wenn Modernisierungseffekte im Sinne fachlicher und politischer Leitideen z.T. doch erreicht worden sind, dann geschah dies meist im Rahmen eines „additiven Veränderungsmusters“: Neue Hilfeformen kommen hinzu, ohne dass herkömmliche stationäre Formen in relevantem Maße weniger werden bzw. ebenfalls zunehmen.

Vor diesem Hintergrund wird hier Ansätzen örtlicher Teilhabeplanung das Potential zugesprochen, institutionalisierte Veränderungsresistenzen in der Behindertenpolitik und -hilfe aufzulösen, wenn sie im Sinne neuerer Planungstheorien strategisch gestaltet werden.

3.2 Teilhabeplanung und planungstheoretische Entwicklungen in der Sozialplanung

Das Konzept der Örtlichen Teilhabeplanung steht für einen lernorientierten und partizipativen Prozess, in dem sich unter politischer Federführung der Kommunen die örtlich relevanten Akteure auf den Weg machen, die Zielsetzungen eines ‚inklusive Gemeinwesens‘ unter den Bedingungen ihrer spezifischen Örtlichkeit zu verwirklichen. Teilhabeplanung für Menschen mit Behinderung wird als Aufgabe kommunaler Sozialplanung verortet. Sozialplanung wird hier in einem übergreifenden Sinne verstanden, als das Insgesamt der geordnet laufenden Planungsvorhaben in einem kommunalen Gemeinwesen, die Veränderungen der sozialen Infrastrukturbedingungen ebenso wie Leistungen kollektiver Daseinsicherung betreffen. Planungsvorhaben lassen sich dabei abgrenzen von den routinemäßig laufenden Prozessen des Planens und Steuerns sozialer Leistungen im Verwaltungsalltag.

Örtliche Teilhabeplanung, die der Zielsetzung eines ‚inklusive Gemeinwesens‘ folgt, bezieht sich zum einen auf die Schaffung einer barrierefreien öffentlichen Infrastruktur sowie auf die Entwicklung eines bedarfsgerechten Dienstleistungsangebots für behinderte Menschen im Sinne Offener Hilfen. Barrierefreiheit bezieht sich hierbei nicht nur auf bauliche Anpassung von Gebäuden, sondern ist im umfassenden Sinn zu verstehen als die Möglichkeit zur Beteiligung am öffentlichen Leben insgesamt. Die Veränderungsperspektive richtet sich somit zum einen auf das örtliche Gemeinwesen und dessen kulturelle Ausprägungen.

Zum anderen aber werden Änderungen in einem oft hochstrukturierten „organisationalen Feld“ angestrebt, in dem die Akteure der örtlichen Behindertenhilfe, bestehend aus Dienstleistungsanbietern, Selbsthilfe- und Selbstvertretungsorganisationen und Kostenträgern wie in Braunschweig meist schon über lange Jahre agieren und einen spezifischen örtlichen Entwicklungspfad ausgebildet haben.

Mit den Begriffen der Kultur und des organisationalen Feldes wird davon ausgegangen, dass das Handeln von Individuen wie auch von Organisationen durch Regeln vorstrukturiert wird,

die den Akteuren in relevanten Bereichen maßgeblich und dauerhaft Handlungsvorgaben machen. Geprägt durch spezifische Entwicklungspfade entwickeln sich in Organisationen und organisationalen Feldern über die Zeit bestimmte Interaktionsformen, Machtstrukturen, Koalitionsbildungen und Verfahrensroutinen, die auf als selbstverständlich erachteten Annahmen beruhen und zu stabilen Institutionen werden. Die Kehrseite dieser institutionellen Stabilität ist ihre Resistenz gegenüber Innovation und Veränderungen.

Wenn Veränderungen etwa in einem Feld der örtlichen Behindertenhilfe geplant werden, dann ist zu berücksichtigen, dass es gute Gründe dafür gibt, dass Akteure auf allen Seiten versuchen, ebendies zu vermeiden, administrative Routinen zu verteidigen, Besitzstände zu wahren, Praxis zu lassen, wie sie ist. Mit institutionellen Veränderungen sind ‚Übergangskosten‘ materieller und auch nichtmaterieller Art verbunden. Befürchtungen von Machtverlust, erhöhter Unsicherheit, erhöhtem Arbeitsaufwand, Wegfall bestehender bzw. Aufbau von neuen Routinen usw. können dazu führen, dass die Erhaltung des Status Quo zumindest zeitweise für eine Trägerorganisation unter spezifischen Bedingungen zu einem rationalen Ziel werden kann, selbst wenn bessere Alternativen bekannt sind.

Zu den Annahmen gehört jedoch auch, dass das Handeln von Akteuren nicht nur durch die ‚Skripts‘ der institutionalisierten Regeln vorstrukturiert wird, sondern dass umgekehrt Akteure unter bestimmten Umständen Regelwerke auch durch ihr Handeln verändern können. Eine solche Veränderung setzt die Bereitschaft voraus, sich auf Prozesse des organisationalen Lernens einzulassen, in denen die bestehenden institutionalisierten Routinen im Hinblick auf geltende professionelle Standards reflektiert werden. Dazu kann es auch notwendig sein, ‚neues Wissen‘ in das örtliche Feld zu holen und die örtliche Wissensbasis über neue Unterstützungsformen für Menschen mit Behinderungen zu erweitern. Vor diesem Hintergrund wird es zur Aufgabe von Teilhabeplanung, organisationale Lernprozesse zu ermöglichen, über die im Feld der örtlichen Behindertenhilfe neue Regeln entwickelt und institutionalisiert werden können. Solche Lernprozesse werden nicht ohne Einfluss auf das örtliche Gemeinwesen bleiben.

Bei aller Verschiedenheit der dort lebenden Menschen hat jede Kommune doch ihre spezifische örtliche Prägung und Kultur, basierend auf ihrer Geschichte, ihrer Traditionen und ‚Ritualen‘. Auch der Umgang mit behinderten Menschen und die Ausprägung des Hilfesystems, ist in diese örtliche Geschichte eingebettet und hat zu bestimmten örtlichen Wissensbeständen und Routinen geführt, die die örtliche Praxis des Umgangs mit Teilhaberechten behinderter Menschen leiten. Dies ist auch der Grund, warum trotz vielfältiger Bemühungen um gleiche Lebensbedingungen auf nationaler und auf Landesebene die Hilfesysteme von Kommune zu Kommune erhebliche örtliche Unterschiede aufweisen.

Die Verpflichtung zur kommunalen Daseinsvorsorge beinhaltet auch die politische Verantwortung der Kommunen, die Durchsetzung der Teilhaberechte behinderter Menschen im Gemeinwesen zu unterstützen. Allerdings wäre es wenig zielführend zu glauben, dies könne in einem Planungsprozess geschehen, in dem Ziele und Umsetzungsschritte quasi per Dekret angeordnet werden. Hierfür sind die politischen Machtverhältnisse auch im kommunalen Raum zu komplex und die Interessenlagen keineswegs einheitlich. Örtliche Gemeinwesen stellen keineswegs homogene Gemeinschaften und solidarische Nachbarschaften dar, die gleichläufige Interessen haben. Vielmehr ist anzuerkennen, dass

sich in örtlichen Gemeinwesen gesellschaftliche Spaltungen wiederfinden und dort Menschen mit sehr verschiedenen Lebensweisen, Lebensstilen, politischen Auffassungen, kulturellen und materiellen Interessen leben. Daher ist es auch nicht so, dass von vorneherein Konsens darüber besteht, sondern oft im Konflikt geklärt werden muss, welche Anliegen sozusagen gemeinsame sind, d.h. im öffentlichen Interesse sind. Solche konfliktbesetzten Klärungen und Entscheidungen können auch zu ‚Verlierern‘ und ‚Gewinnern‘ führen. Möglicherweise mehr in urbanen als in ländlichen Räumen finden sich Menschen bzw. Organisationen, die in konflikthafte Verhandlungsprozesse kommen, in Auseinandersetzungen mit ‚Fremden‘ wieder, die anderen Netzwerken und Kulturen angehören.

Daraus aber nun den Schluss zu ziehen, dass die Akteure in einem kommunalen Gemeinwesen nur Träger von Partikularinteressen sind, die sie maximal durchsetzen wollen, wäre verkürzend. Planungsansätze haben vielmehr die Chance, sich darauf zu stützen, dass die örtlichen Akteure dadurch, dass sie Raum und Zeit teilen, auch eine gemeinsame Interessenbasis haben. Diese beziehen sich nicht nur auf Umweltbedingungen wie saubere Luft und Trinkwasserqualität, sondern auch auf die Qualität und Zugänglichkeit der öffentlichen Infrastruktur im weitesten Sinne.

Planungsansätze sollten zum Ziel haben, bei den Akteuren das Bewusstsein über die Bedeutung des Gemeinwohls zu stärken, gemeinsame raumbezogene Identitäten zu stärken, indem Erfahrungen in neuen Beteiligungs- und Kooperationsforen ermöglicht werden, die für das Gemeinwesen kulturbildend wirken. Falsch wäre es somit, wenn Ansätze der Teilhabepanung für behinderte Menschen sich damit begründeten, die Partikularinteressen durchzusetzen. Vielmehr geht es darum, über ein geeignetes strategisches Vorgehen die handelnden Akteure dafür zu mobilisieren, die Durchsetzung der Teilhaberechte behinderter Menschen im Gemeinwesen zu unterstützen, weil dies im öffentlichen Interesse ist.

3.3 Strategieverständnis in der örtlichen Teilhabepanung

Wie gezeigt, verbinden sich mit den Modernisierungsnotwendigkeiten in der Behindertenhilfe in der Regel umfangreiche Veränderungsanforderungen, die für die Akteure vor Ort mit Unsicherheiten, Lernprozessen sowie anderen materiellen und immateriellen Übergangskosten verbunden sind. Der in Organisationen für Veränderungen zu leistende Aufwand muss aus Sicht der jeweiligen Akteure Sinn machen. Diesen Sinn herzustellen, ist Aufgabe von Veränderungsstrategien, die Argumente und Perspektiven aufzeigen sollen, denen sich die Akteure aus Überzeugung anschließen können. Aus der bisherigen Argumentation ergibt sich, dass die Federführung für eine solche Strategieentwicklung bei der kommunalen Sozialpanung liegen sollte.

Planungstheoretisch formuliert, bedeutet Strategien zu entwickeln, das Denken über ein Thema in eine bestimmte Richtung hin zu organisieren. Strategien haben die wichtige Funktion, dass sie für die Akteure Komplexität reduzieren und es ihnen so ermöglichen, sich in der laufenden Arbeit auf die Bearbeitung von Routinen und die Lösung von konkreten Alltagsproblemen zu konzentrieren. Ist die Richtung akzeptiert, dann können die Entscheidungsträger darin normative Bezugspunkte finden, an denen sie ihre ‚großen‘ Handlungslinien orientieren können.

Gerade in dem durch Subsidiarität und multiple Machtzentren geprägten Feld der örtlichen Behindertenhilfe wäre es wenig erfolgversprechend, auf ein „lineares Strategiemodell“ zu setzen und anzunehmen, dass rational formulierte Ziele mit staatlicher Durchsetzungsmacht in einem fest vorgeplanten Prozess von den Beteiligten umgesetzt werden. Angemessener erscheint vielmehr eine Strategie, die zwar normative Vorgaben enthält, aber den einzelnen Akteuren Raum für abweichende Entscheidungen lässt, die in deren Situation in neu auftauchenden Problemen begründet sein können.

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.

Für die Strategieentwicklung im Rahmen örtlicher Teilhabeplanung wird vorgeschlagen, abgeleitet aus der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen, die Leitformel des ‚Inklusiven Gemeinwesens‘ zu einem strategischen Plan auszuarbeiten, der an örtliche Gegebenheiten angepasst ist. Fester Bestandteil des Plans ist die Schaffung innovationsbegünstigender Anreizstrukturen für Akteure, die dem Reformkonzept folgen, sowie ein prozessförderndes Monitoring. Von den Akteuren wird nicht erwartet, dass sie den ‚Plan‘ „umsetzen“, sondern dass sie ihn in der Praxis „anwenden“. Die Planungsvorgaben sollen in Entscheidungssituationen herangezogen werden und Denkstrukturen beeinflussen. Dies kann in den jeweiligen Netzwerken der Akteure Kommunikation und Reflexion auslösen. So können kollektive Lernprozesse befördert werden, die sich wiederum auf die operativen Entscheidungen auswirken. Je mehr Akteure sich dem Reformkonzept des ‚Inklusiven Gemeinwesens‘ anschließen und ihre institutionelle Praxis ändern, je mehr dies durch Anreize belohnt wird, umso mehr steigt auch der Veränderungsdruck für andere, eher reformabstinente Akteure. Damit verbunden wächst das entsprechende mikropolitische Konfliktpotential zwischen reforminteressierten und anderen Kräften, dessen produktive Auflösung die Veränderungsstrategie unterstützen kann. Im Ergebnis wird insgesamt „strategiekonsistentes Verhalten“ gefördert, das über die Zeit bei immer mehr Akteuren eine immer weitere Annäherung an die Planungsziele bewirken kann. Auf diese Weise ergibt sich die Möglichkeit, Einzelentscheidungen allmählich zu einem neuen, konsistenten Entwicklungsmuster in der örtlichen Behindertenhilfe zusammenzuführen, das zunehmend prägend wird.

Wenn so die Strategiebildung zum Kern der Planungsaktivitäten wird, dann stellt sich nicht nur die Frage wie diese erfolgen kann, sondern auch wer in die Formulierung des strategischen Konzepts einbezogen ist.

3.4 Partizipationsformen in der örtlichen Teilhabeplanung

Vorhaben der örtlichen Teilhabeplanung müssen im Fluss des alltäglichen kommunalen Handelns eigens initiiert werden. Zwar bieten etwa die UN-Konvention bzw. die wachsenden Widersprüche zwischen Teilhaberechten und den Realitäten des örtlichen Hilfesystems für behinderten Menschen hinreichend Anlass, ein solches Planungsprojekt zu beginnen, das auf die Veränderung gegebener Strukturen zielt. Das bedeutet jedoch noch lange nicht, dass ein solches Thema quasi im Selbstlauf einen vorderen Platz auf der kommunalen Tagesordnung einnimmt. Ein solches Agendasetting gelingt dann am ehesten, wenn das Thema durch eine

soziale Mobilisierung getragen wird oder wenn sich themenbezogen finanzielle Zuspitzungen ergeben, die die Aufmerksamkeit der politisch Verantwortlichen erzwingen.

Gelingt das Agendasetting zur örtlichen Teilhabepanung, bedarf es aber dennoch der Aktivitäten und der Fähigkeiten von Führungspersönlichkeiten, um ein Planungsprojekt politisch abzusichern, Ressourcen zu erschließen und Planungsaktivitäten auf den Weg zu bringen. Erfahrungsgemäß können die Initiatoren eines Planungsprojektes aus der kommunalen Verwaltung bzw. ihrer politischen Spitze kommen, es können aber auch Führungspersonen aus anderen örtlichen Organisationen sein, die die ‚Zeichen der Zeit‘ erkennen und die Möglichkeit haben, relevante andere Akteure für ein Projekt der örtlichen Teilhabepanung zu mobilisieren. Dies verbindet sich rasch mit der konzeptionellen Frage, wer an den Planungsaktivitäten, d.h. vor allem in der Formulierung einer örtlichen Teilhabestrategie in welcher Form beteiligt werden soll.

Das wohlfahrtstaatliche System in Deutschland ist in hohem Maße korporatistisch geprägt. Dies hat zweifellos Vor- und Nachteile für Planungsaktivitäten. Die Vorteile liegen u.a. in der vereinfachten Konsensbildung zwischen Akteuren sowie in der Stabilität der dabei gemeinsam erzielten Annahmen und Problemlösungsansätze. Die Nachteile sind darin zu suchen, dass die zugelassenen Akteure die ‚Mächtigen‘ repräsentieren. Daraus ergeben sich Partizipationsdefizite und zugleich Veränderungsresistenzen.

Korporatistische Arrangements zwischen Politik, Verwaltung und Trägern der Freien Wohlfahrtspflege prägen auch die Strukturen der Behindertenhilfe und haben dabei in den Kommunen spezifische Konstellationen dominanter bzw. koalierender Akteure hervorgebracht. Zu dieser örtlichen Konstellation gehören auch formale, d.h. legitimierte Orte, in denen Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden. In diesen „Arenen“ der Entscheidungsfindung sind in der Regel diejenigen Akteure vertreten, die das gegebene örtliche Arrangement tragen. Aufgrund der gegebenen Pfadabhängigkeit dominieren in diesen Arenen oft solche Denkstrukturen und Organisationsformen, die eher auf traditionellen Annahmen über Teilhaberechte und gute Unterstützung für behinderte Menschen beruhen, weniger mächtige ‚stakeholder‘ ausschließen und die die Entwicklung neuer Ideen begrenzen.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, für die Formulierung von Zukunftsstrategien, neue Beteiligungsformen zu schaffen, die die Begrenztheiten des korporatistischen Arrangements überwinden und bisher ausgeschlossene Stakeholder mit neuer Expertise einbeziehen. Je breiter die Basis der beteiligten Akteure ist, je größer können die Identifikation mit der neuen Strategie und ihr Durchsetzungspotential sein. Andererseits ist es - wie dargestellt - erforderlich, die Prozesse der Teilhabepanung als auf Regelveränderungen zielende Aktivitäten mit den Funktionsformen der kommunalen Politik zu verknüpfen und die Verbindung zu den bestehenden Entscheidungsstrukturen herzustellen. Aus dieser Koordinationsaufgabe leitet sich die Sinnhaftigkeit einer kommunalen Federführung des Planungsprozesses ab.

Unter Bedingungen eines korporatistisch geprägten Entwicklungspfades erscheint es sinnvoll, folgende drei Beteiligungsformen für die Strategieentwicklung in der örtlichen Teilhabepanung zu unterscheiden, die je nach Prozessphase zum Tragen kommen: a) das offene Forum, b) die Arena und c) das Parlament.

Zu a) Offene Foren dienen dazu, alle Akteure, deren Interessen im Zusammenhang mit der Teilhabeplanung für Menschen mit Behinderungen berührt sind („Stakeholder“), zu versammeln. Explizit sind damit auch Akteure außerhalb des Feldes der Behindertenhilfe angesprochen, die für die örtliche Infrastruktur wichtig sind. In den Foren sollen auf der Grundlage der UN-Konvention grundsätzliche Fragen der örtlichen Teilhabesituation diskutiert werden. Die Foren bilden die soziale Basis des Planungsprozesses und dienen der Mobilisierung politischer Durchsetzungsmacht. Die Beratung in Foren soll auf informierter Grundlage erfolgen, d.h. die Akteure müssen in verständlicher Form über Ergebnisse von Datenerhebungen und Informationssammlungen informiert werden, um gemeinsame Interpretationsprozesse möglich zu machen. Dies erfordert Veranstaltungs- und Kommunikationsformen, die auf die unterschiedlichen Artikulationsfähigkeiten der verschiedenen Akteure angemessen Rücksicht nehmen. In offenen Diskussionen können unterschiedliche Sichtweisen artikuliert und inhaltliche Schwerpunkte für eine Teilhabestrategie entwickelt werden.

Zu b) Die Arenen sind hier die formellen Gremien im Planungsprozess (z.B. „Planungsbeiräte“), in denen die „Planungspolitik“ gemacht wird. Auf der Grundlage der Diskussionen in den offenen Foren werden Papiere entwickelt, Positionen ausgetauscht, Konflikte bearbeitet und Konsens gesucht. Die Zusammensetzung der Foren sollte so erfolgen, dass die Akteure das ganze Spektrum der Stakeholder repräsentieren. Neben den traditionellen Akteuren aus dem Feld der Behindertenhilfe, sollten Selbstvertretungsorganisationen behinderter Menschen vertreten sein, aber wiederum auch Akteure, die den Querschnittscharakter der örtlichen Teilhabeplanung deutlich machen (z.B. aus dem Bereich Wohnungsbau, Umwelt, Verkehr, Kultur etc.). Die Art und Weise wie die kommunale Federführung in einer Arena erfolgt, sollte den Gestaltungs- bzw. Veränderungswillen der kommunalen Politik deutlich machen, aber auch das Bestreben, Vertrauen aufzubauen und konsensuale Lösungen zu finden. In den Arenen des Planungsprozesses werden die Entwürfe zu der örtlichen Teilhabestrategie beraten und formuliert. Damit werden wesentliche Vorentscheidungen über die Inhalte des strategischen Plans getroffen, der letztlich dem Kommunalparlament zur Verabschiedung vorgelegt wird.

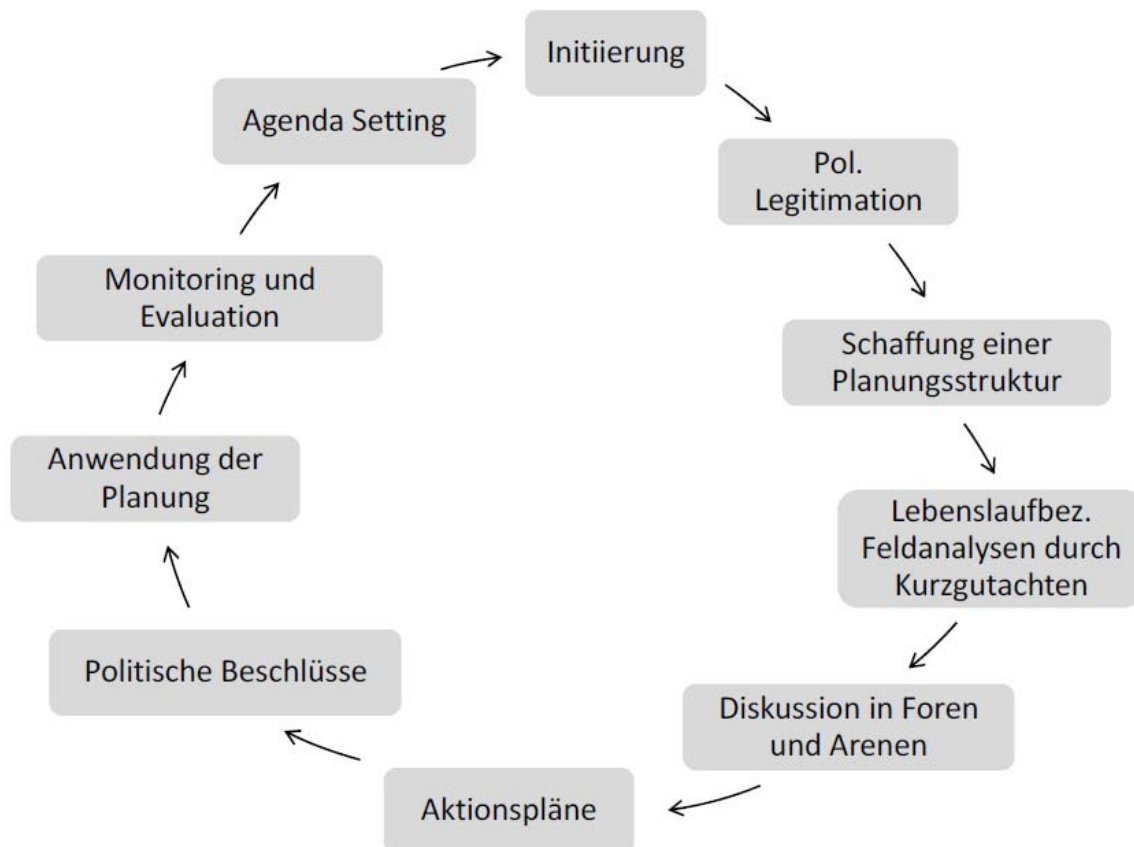
Zu c) Die kommunalen Parlamente sind nach den Prinzipien der repräsentativen Demokratie die legitimen Träger politischer Macht, auch wenn selbstverständlich in modernen demokratischen Gesellschaften Machtstrukturen multipel sind und auch in Kommunen vielfältige Machtzentren existieren. Das Grundgesetz überträgt den Kommunen das Recht „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 GG, Abs. 2). Es sind die kommunalen Parlamente, Regierungen und Verwaltungen, die die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge z.B. über ihr Haushaltsrecht, Ordnungsrecht u.a. politische Instrumente sicherstellen müssen. Zur Initiierung eines Projekts der örtlichen Teilhabeplanung gehört es, dass dieses Vorhaben im wörtlichen und im übertragenen Sinne auf die kommunalpolitische Tagesordnung kommt und damit politische Bedeutung erhält. Eine Rückkoppelung der Planungsergebnisse mit den Parlamentsgremien kann das Mobilisierungspotential der Veränderungsstrategie erhöhen. Zwar sind in den Vorlagen, die den Parlamentsgremien zur Entscheidung vorgelegt werden, bereits wesentliche Vorentscheidungen enthalten, gleichwohl wird ein örtlicher Teilhabeplan

durch die offizielle Beratung und Verabschiedung in den entsprechenden parlamentarischen Gremien zu einem Dokument mit hoher Verbindlichkeit.

In diesen drei Beteiligungsformen kann die Formulierung einer örtlichen Teilhabestrategie erfolgen. Dabei können Abgrenzungen zwischen den genannten Formen fließend werden, z.B. Arenen durch entsprechende Sitzungsgestaltungen zu offenen Foren werden und umgekehrt Foren zu Arenen. Es ist dabei darauf zu achten, dass insbesondere in den Foren und Arenen auch die Perspektiven und Interessen von Gruppen einfließen, deren Artikulationsfähigkeit eingeschränkt ist. Dies kann etwa im Hinblick auf Menschen mit Lernschwierigkeiten bedeuten, dass Informationen in ‚einfacher Sprache‘ aufbereitet werden oder Diskussionsbeiträge in Form vorbereiteter ‚Erkundungsprotokolle‘ abgegeben werden.

4. Prozesszirkel in der örtlichen Teilhabepanung

Das hier vorgestellte Ablaufkonzept einer örtlichen Teilhabepanung kann durch nachfolgenden Prozesszirkel veranschaulicht werden:



Nach erfolgreichem Agenda-Setting müssen in einer Phase der Initiierung Vorstellungen über konzeptionelle Grundlagen, Strukturen und Regeln des Planungsprozesses entwickelt werden. Um Legitimation herzustellen und benötigte Ressourcen zu sichern ist ein Beschluss der örtlichen Politik erforderlich. Zu institutionalisieren ist eine Stelle in der kommunalen Verwaltung, die die konkrete Federführung für die Teilhabepanung übernimmt.

Als hilfreich hat es sich auch erwiesen, für die Durchführung des Planungsprojektes externe Experten ‚als kritische Freunde‘ hinzuzuziehen, die einschlägige Planungsexpertisen und neues Wissen in das örtliche Gemeinwesen bringen.

Ist das Planungsprojekt legitimiert, dann ist es möglich, eines oder mehrere offizielle Planungsforen zu veranstalten, in denen die Ziele und das methodische Vorgehen vorgestellt und diskutiert werden können. In methodischer, aber auch in normativ-strategischer Hinsicht hat sich dabei auch die Form der ‚Zukunftswerkstatt‘ hilfreich erwiesen. Aufgabe von Teilhabeplanung ist es, Bedingungen dafür herzustellen, dass Menschen mit Behinderungen ihre Lebensläufe in Bezug auf die im Gemeinwesen ‚normalen‘ Institutionen und Orte entfalten können. Unter dieser Prämisse lässt sich ein Analyseschema entwickeln, an dem sich im nächsten Schritt die erforderliche Sammlung von Daten- und Informationen orientieren kann.

Erforderlich ist die Entwicklung von örtlich angepassten Erhebungsinstrumenten zur Analyse der Ausgangssituation vor Ort, konkret um die Analyse der Ist-Situation der öffentlichen Infrastruktur und des Hilfesystems für Menschen mit Behinderungen. Die Analysen sollen mit sozialwissenschaftlichen Methoden durchgeführt werden und in zwei Richtungen gehen: Zum einen sollen die relevanten sozialstatistischen Daten zur Teilhabesituation behinderter Menschen in der Kommune erhoben bzw. aufgearbeitet werden. Zum anderen geht es aber auch darum, im Sinne eines „institutionellen Audits“ qualitative Informationen über die „Tiefenstruktur“ des örtlichen Unterstützungssystems für behinderte Menschen zu bekommen. Damit sollen die spezifischen Entwicklungspfade, institutionalisierten Grundannahmen und Routinen bewusst und damit veränderbar gemacht werden, die den örtlichen Umgang mit behinderten Menschen prägen. Die Ergebnisse der Erhebungen zu den verschiedenen Lebensphasen und Lebensbereichen sind nun von den Planungsexperten in Form von ‚Kurzgutachten‘ aufzubereiten und in verschiedenen Foren und Arenen zur Diskussion zu stellen. Die Arenen im oben genannten Sinne haben dann die Aufgabe, einen Entwurf für eine örtliche Teilhabestrategie zu formulieren.

Dieses besteht aus einem mittelfristig angelegten strategischen Grundkonzept sowie einem Aktionsplan mit Empfehlungen für konkrete Maßnahmen und Handlungsschritte. Dazu gehört auch eine Auswahl der Bereiche, die mit Priorität angegangen werden sollten.

Dieser Entwurf für einen Teilhabeplan ist dann zum Gegenstand der politischen Entscheidung in den kommunalpolitischen Gremien zu machen, um seine offizielle Anerkennung zu erreichen. Dies ist sicher umso leichter möglich, je größer das Mobilisierungspotential ist, das im vorausgegangenen Planungsprozess entfaltet werden kann.

Die Verabschiedung des Teilhabeplans durch die kommunale Politik bedeutet für den Prozess der örtlichen Teilhabeplanung eine Zäsur, aber nicht dessen Ende. Vielmehr geht es jetzt darum, das Veränderungspotential des Teilhabeplans zur Anwendung zu bringen und den Prozess zu verstetigen. Erforderlich ist dazu eine kontinuierliche Berichterstattung über den Stand der Umsetzung von Einzelmaßnahmen in Foren, Arenen und Parlamentsgremien. Dies könnte Teil der sozialplanerischen Routinen in der Kommune werden. Denkbar sind jedoch auch neue Formen der Institutionalisierung von Teilhabeplanung etwa durch sozialräumlich ausgerichtete ‚Teilhabezentren‘, die Planungs- und Steuerungsaufgaben im

Bereich der Rehabilitation und Teilhabe für verschiedene Personengruppen in neuer Weise verbinden.

5. Abschließende Bemerkungen

Örtliche Teilhabeplanung stellt ein Handlungskonzept dar, das sich programmatisch an der Leitidee des Inklusiven Gemeinwesens ausrichtet, die sich an die UN-Behindertenrechtskonvention anlehnt. Im hier vorgetragenen Sinne beinhaltet das Konzept sowohl eine zeitgemäße Perspektive für die Gestaltung von Teilhaberechten behinderter Menschen als auch eine politische Strategie dafür, wie Veränderungen im hochstrukturierten und relativ veränderungsresistenten Feld der Behindertenhilfe im Sinne eines ‚bottom-up‘-Vorgehens verwirklicht werden können. Die Strategie setzt auf die Veränderungswirkungen kooperativer Sinnerzeugung im Zusammenwirken mit kommunalpolitischem Führungshandeln.

Wenn es gelingt, Projekte örtlicher Teilhabeplanung für Menschen mit Behinderungen erfolgreich durchzuführen, dann ist damit gleichzeitig eine Planungserfahrung erreicht, die die örtliche Planungskultur insgesamt voranbringen und nicht nur den örtlichen Umgang mit behinderten Menschen prägen kann.