Verein für Sozialplanung e.V. VSOP

Geschäftsstelle, Löwengasse 34, 67346 Speyer
Telefon +49 6232 629491, Fax +49 6232 629492
Email vsop-ger@t-online.de, Web www.vsop.de

27.02.2012

Positionspapier

«Inklusive Sozialplanung»

1. **Präambel –**
   Inklusion und Sozialplanung
2. **Rechtlicher Auftrag zur Gestaltung eines inklusiven Gemeinwesens –**
   Inklusion als Menschenrecht
3. **Leitbild Inklusion –**
   Begriff, Vorgaben, Programmatik
4. **Prinzipien einer Inklusiven Sozialplanung –**
   Gestaltung inklusiver Sozialräume als universal design
5. **Handlungsebenen und Handlungsfelder –**
   mehrdimensional in eine inklusive Gesellschaft
6. **Indikatoren für Inklusion –**
   Messinstrumente für Strukturen und Prozesse der Inklusion
7. **Sprache und Kommunikation –**
   Hebel zur Inklusion und Verständigung ohne Barrieren
8. **Teilhabe und Beteiligung –**
   Grundvoraussetzung zivilgesellschaftlicher Inklusion
9. **Umsetzung der UN-Konvention –**
   Monitoring und Berichterstattung in Bund, Ländern und Kommunen
10. **Profile und Kompetenzen –**
    Qualifizierung für eine Inklusive Sozialplanung

Fazit

Autor: Walter Werner/Speyer

Redaktionskreis: Dietrich Giering/Frankfurt, Dr. Ingo Gottschalk/Magdeburg, Reinhard Hoffmann/Berlin, Jörg Marx/Mülheim, Uta Riegel/Fulda, Mariana Siggel/Brandenburg/Havel, Prof. Dr. Andreas Strunk/ Wernau, Manfred Wittmann/Viersen, Doris Wohlrab/München

1. Präambel – Inklusion und Sozialplanung

Mit der UN-BRK («Übereinkommen über die Rechte der Menschen mit Behinderungen») ist ein längst fälliger Paradigmenwechsel eingeleitet worden, der weit über das Merkmal «Behinderung» hinausweist: «An die Stelle eines Blicks auf vermeintliche Defizite von Menschen mit Behinderungen tritt eine auf Rechten basierende, am Menschen ausgerichtete Perspektive» (Deutsches Institut für Menschenrechte). Dieser Anspruch auf eine inklusive Gesellschaft stellt auch die Sozialplanung vor völlig neue Herausforderungen: sich selbst und ihre Planungsprozesse, Sozialberichterstattung und Sozialraumanalysen inklusiv auszurichten,
als **INKLUSIVE SOZIALPLANUNG**.

Das im März 2009 von der Bundesregierung ratifizierte «Übereinkommen über die Rechte der Menschen mit Behinderungen» der Vereinten Nationen ist der unumkehrbare Weg in eine inklusive Zukunft in allen gesellschaftlichen Bereichen: in Kindergarten, Schule, Ausbildung, Arbeit, Wohnen, Kultur, Freizeit, Gesundheit, Pflege etc. Die UN-BRK fordert keine besonderen Rechte für Menschen mit Behinderungen, sondern ihre gleichberechtigte Zugehörigkeit in der Gesellschaft von Anfang an (nach Art. 3 c «full and effective participation and inclusion in society»). Deutschland hat sich zur «vollen Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten aller Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung» (Art. 4) verpflichtet.

Inklusion ist der völkerrechtliche Maßstab für ein Leben in Würde und Freiheit aller Menschen mit Behinderungen, mit dem unbedingten Recht auf Selbstbestimmung, dem uneingeschränkten Recht auf Teilhabe an der Gesellschaft und dem Verbot jeglicher Diskriminierung. Inklusion ist dadurch vorbehaltlose Zugehörigkeit aller in die Gesellschaft und unterscheidet sich von Integration dadurch, dass hier die aktive Einbeziehung in gesellschaftliche Prozesse der Mehrheitsgesellschaft die Normalität ausmacht.

Diesem Paradigmen- und Perspektivenwechsel ist auch die Daseinsvorsorge, Politikgestaltung und Planung auf allen Ebenen verpflichtet. Sozialplanung muss sich künftig inklusiv orientieren und Planungsprozesse, sozialräumliche Planung und ihre Berichterstattung danach ausrichten. Inklusion setzt auf Bürger/-innen, die sich ihr Gemeinwesen aktiv aneignen und es solidarisch weiterentwickeln wollen. Sie baut auf gegenseitigem Respekt und der Akzeptanz von Vielfalt und Verschiedenheit auf. Der jeweils angemessenen individuellen Förderung einer gleichberechtigten Teilhabe kommt zentrale Bedeutung zu.

Sozialplanung hat die Aufgabe, die Wege zu einer inklusiven Gesellschaft bzw. zu einem inklusiven Gemeinwesen zu analysieren und im offenen Dialog mit Beteiligten und Betroffenen (Motto: Nichts über uns ohne uns) die Barrieren dahin aus dem Weg zu räumen. Zum Gestaltungsauftrag und Standard-Zyklus der kommunalen Sozialplanung gehören dabei die Bedarfsanalyse, Bestandsaufnahme, Koordination, Planung, Steuerung und Wirkungskontrolle.

Inklusion ist allerdings noch weitgehend Programm, erst in Ansätzen auf dem Weg in die Praxis. Der internationalen und nationalen Kritik zufolge hat Deutschland noch wenig Fortschritte zu einem inklusiven Bildungssystem gemacht, wenig Erfahrung mit Formen solidarischer Ökonomie. Projekte inklusiven Wohnens gibt es erst in Ansätzen~~,~~ und der inklusive Sozialraum etabliert sich gerade erst als Programmformel. Die volkswirtschaftlichen Kosten von Sondersystemen und Parallelgesellschaften sind auf Dauer unvertretbar hoch.

Die Auftragslage zur Inklusion in allen Lebenslagen ist gewaltig. Ein inklusives Gemeinwesen ist nicht planungstechnisch vom Schreibtisch aus gestaltbar, sondern ein zivilgesellschaftliches Projekt mit offenem Ausgang, ohne Planung aber nicht zu bewältigen. Inklusive Sozialplanung ist darauf angelegt, jedwede Form sozialer Ausgrenzung von Menschen, die sich gesellschaftliche Teilhabe nicht leisten oder aufgrund von Barrieren nicht verwirklichen können, zu verhindern. Und eine «Inklusive Sozialplanung» ist die erste und beste Instanz für diese Aufgabe.

2. Rechtlicher Auftrag zur Gestaltung eines inklusiven Gemeinwesens – Inklusion als Menschenrecht

Die UN-Behindertenrechtskonvention ist völkerrechtlich verbindlich. Sie bekräftigt unter Hinweis auf die Allgemeine Charta der Menschenrechte der Vereinten Nationen, welche die An-erkennung der Würde und Werte sowie der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Menschen betont, das Verständnis einer Gesellschaft, in der alle Menschen mit oder ohne Behinderungen willkommen sind, wertgeschätzt, respektiert und anerkannt werden, sich als angenommen und zugehörig erleben sollen sowie ein selbstbestimmtes Leben führen können.

Das Recht auf Inklusion ist als Menschenrecht zu verstehen und bezieht sich als Gestaltungsprinzip auf die gesamte Gesellschaft. Grundlegend ist der Perspektivenwechsel von einer Politik der Fürsorge zu einer Politik der Rechte. Inklusion gilt für die gesamte Lebenswirklichkeit und den ganzen Lebenslauf. Wo gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verweigert wird, handelt es sich um eine Menschenrechtsverletzung.

Nach Art. 19 der UN-BRK haben die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens wirksame und geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen ihre volle Zugehörigkeit zur Gesellschaft (inclusion) und Teilhabe an der Gesellschaft (participation) zu ermöglichen. Dahinter steht die Absicht, die Gleichstellung von Menschen mit Beeinträchtigungen, Benachteiligungen und Behinderungen auf allen Ebenen durchzusetzen («disability mainstreaming»).

Im nationalen Sozialrecht ist für Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen Vorsorge getroffen, insbesondere im Allgemeinen Gleichstellungsgesetz (AGG), im Bundesgleichstellungsgesetz (BGG), im Sozialgesetzbuch IX «Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen» (SGB IX), im Sozialgesetzbuch XII «Sozialhilfe» (SGB XII) und im «Allgemeinen Teil» des Sozialgesetzbuches (SGB I).

So heißt es in § 1 BGG: «Ziel dieses Gesetzes ist es, die Benachteiligung von behinderten Menschen zu beseitigen und zu verhindern sowie die gleichberechtigte Teilhabe von behinderten Menschen am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen.» Das Recht auf Selbstbestimmung und individuelle Teilhabe an medizinischer Rehabilitation, am Arbeitsleben und an der Gemeinschaft sowie die Verpflichtung für die Kommunen zur Leistungskoordination sind im SGB IX geregelt. Im SGB XII sind die Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen geregelt mit dem Ziel, «eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern und die behinderten Menschen in die Gesellschaft einzugliedern» (§ 53 SGB XII). Die Sozialhilfeträger sind hier im Zusammenwirken mit dem Menschen mit Behinderung zur Aufstellung eines Gesamtplanes verpflichtet (§ 58 SGB XII). Nach § 17 SGB I ist der Sozialleistungsträger verpflichtet, die Sozialleistungen umfassend, zügig, rechtzeitig und ausreichend zu erbringen

Eine explizite gesetzliche Verpflichtung zur örtlichen Teilhabeplanung oder zur Unterstützung von Aktionsplänen gibt es allerdings (noch) nicht, ebenso wenig Vorgaben der Bundesländer in Ausführungsgesetzen hierzu. Hier eröffnen sich dem Bund und den Ländern Möglichkeiten Standards zu setzen, wenn sie ihre gesetzlichen Initiativen auch finanziell ausreichend hinterlegen.

Inklusion heißt aus menschenrechtlicher Sicht Toleranz, Akzeptanz und Wertschätzung all derer, die als bleibend andere Menschen zur Vielfalt und Lebendigkeit von Gesellschaft beitragen, zum «Miteinander des Verschiedenen».

3. Leitbild Inklusion – Begriff, Vorgaben, Programmatik

Inklusion ist rechtliche Vorgabe, gesellschaftliche Aufgabe und politisches Programm. Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen, Benachteiligungen und Behinderungen sollen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt und selbstbestimmt zusammen leben können.

Inklusion ist so zu gestalten, dass sich alle zugehörig fühlen, dass niemand aus dem System ausgeschlossen wird. Es ist normal verschieden zu sein («unity in diversity»). Regelsysteme für alle müssen der UN-BRK zufolge den Alltag bestimmen und die gesellschaftliche Normalität darstellen. Sondersysteme sind als Übergangssysteme auf dem Weg dahin einzustufen und wo immer möglich im Einvernehmen mit den Betroffenen aufzulösen. Die laufende gesellschaftliche Debatte über das Spannungsfeld Inklusion / Exklusion markiert die Konfliktlinien um Anerkennung, Teilhabe und Zugehörigkeit.

Inklusion braucht Sozialraumorientierung, bürgerschaftliches Verständnis und Engagement. Gemeinschaft beruht auf überschaubaren Größenordnungen, lokal organisierten Netzwerken und Nachbarschaften. Ziviles Engagement ist der Kraftstoff, der für Dynamik im Sozialraum sorgt. Die Motivierung zu solchem Engagement und dem Empowerment für mehr Selbstorganisation darf aber kein Freibrief werden, um sozialstaatliche Aufgaben einzuschränken. Die Kommunalisierung mit mehr Selbstverwaltung und Flexibilität für die örtliche Daseinsvorsorge kann nur gelingen, wenn die derzeit finanziell überforderten Kommunen ausreichende Ressourcen erhalten.

Inklusion stellt alle Beteiligten vor einen grundlegenden Perspektivenwechsel: die Kommunen mit einer Neuausrichtung ihrer Sozialraum-, Infrastruktur- und Teilhabeplanung, die Leistungsanbieter mit Vorrang auf Assistenzleistungen im individuellen Umfeld, die Leistungsträger mit dem Fokus auf die Förderung von Teilhabe und die Menschen selbst mit einem verbrieften Recht auf Inklusion.

Ein Leitbild «Inklusion» bzw. «Inklusives Gemeinwesen» ist Voraussetzung für eine Inklusive Sozialplanung. An der Leitbildentwicklung sind alle Akteure zu beteiligen. Sozialplanung kann dies anregen und begründen.

4. Prinzipien einer Inklusiven Sozialplanung – Gestaltung inklusiver Sozialräume als universal design

Die zentralen Prinzipien einer Sozialplanung, die sich am Leitbild Inklusion ausrichtet, sind: Selbstbestimmung, Teilhabe und Beteiligung, sozialer Zusammenhalt, Barrierefreiheit und «Design for all», Sozialraumorientierung und transparente Kommunikation. Eine Inklusive Sozialplanung hat der Krise von Gemeinschaftlichkeit und der Auflösung sozialer Bindungen entgegenzuwirken und den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Die Tradition der Aussonderung ist noch lange nicht überholt. Manche Diskurse zeigen, dass es vor allem auch um eine Aufhebung der Barrieren in den Köpfen geht.

Auf Grund ihres interdisziplinären, integrierenden Vorgehens bringt Sozialplanung auf kommunaler Ebene die besten Voraussetzungen für eine inklusive Planung mit. Sozialplanung ist darauf eingestellt, gesellschaftliche Teilhabe im Raum zu organisieren. Und hier bezieht Sozialplanung ihre Stärke aus der Kooperation mit Betroffenen. Als örtliche Teilhabeplanung lebt sie von dieser Allianz.

Inklusive Sozialplanung hat dafür zu sorgen, dass grundsätzlich niemand die Kommune bzw. seinen Sozialraum verlassen muss, z. B. im Fall von Krankheit, Behinderung oder Pflegebedürftigkeit, dass tragfähige Nachbarschaftsstrukturen entstehen, Solidarität und Gemeinsinn gefördert werden und so ein inklusives Gemeinwesen zur Normalität wird.

Die Sprachregelung örtliche Teilhabeplanung, Aktionspläne und Inklusive Sozialplanung ist noch nicht einheitlich. Zur Differenzierung wird hier vorgeschlagen:

- Teilhabeplanung wird unterschieden in individuelle Teilhabeplanung, die als Hilfeplanung mit Fallmanagement Aufgabe der Leistungsanbieter ist, und systemische Teilhabeplanung, die eine Planungs- und Vernetzungsaufgabe auf örtlicher Ebene ist,
- Aktionspläne sind strategisch ausgerichtete Handlungsprogramme zur Achtung und Verwirklichung der in der UN-BRK verbrieften Rechte; sie haben sich als Verfahren zur Umsetzung von Menschenrechtskonventionen bewährt und sind das Ergebnis eines partizipativen Aushandlungsprozesses mit der Zivilgesellschaft,
- Inklusive Sozialplanung ist eine ressort- und verwaltungsübergreifende Planung, die dem Ziel dient, die UN-BRK umzusetzen; ihr geht es vor allem um den systematischen Aufbau eines inklusiven Gemeinwesens und einer inklusiven Infrastruktur für die verschiedenen Lebensphasen und die einzelnen Lebensräume.

Mittlerweile gibt es eine Reihe örtlicher Teilhabepläne und erste Aktionspläne auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Hier ist eine Evaluation sinnvoll, um gute Beispiele zum Maßstab zu machen. Eine Inklusive Sozialplanung mit dem breit angelegten Anspruch – konsequente Orientierung an der Verwirklichung der Menschenrechte, lebenslagenbezogen, chancenbasiert, sozialraumorientiert, integriert, träger- und ressortübergreifend, kooperativ und partizipativ – ist als Ausrichtung bislang so noch nicht formiert.

5. Handlungsebenen und Handlungsfelder – mehrdimensional in eine inklusive Gesellschaft

Die UN-BRK ist keine Konvention, die besondere Rechte für Menschen mit Behinderungen, sondern die gleichen und unteilbaren Rechte für alle Menschen einfordert. Der Anspruch auf Unterstützung wird menschenrechtlich begründet, wenn es zur Teilhabesicherung erforderlich ist.

Der Weg zu einer inklusiven Gesellschaft vollzieht sich auf verschiedenen Handlungsebenen, insbesondere in Gesetzgebung/Rechtsprechung, Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung, Medien/Öffentlichkeit, Wissenschaft/Forschung. Wichtig ist es, diese parallelen Entwicklungs- und Diskussionsstränge synchron im Auge zu behalten und für die örtliche Inklusionsstrategie nutzbar zu machen.

Der Weg zu einer inklusiven Gesellschaft vollzieht sich in verschiedenen Handlungsfeldern: von der Bewusstseinsbildung für eine inklusive Grundeinstellung über die Entwicklung eines inklusiven Sozialraumes, Schaffung einer inklusiven Bildung und Beschäftigung, inklusives Wohnen und Herstellung von Barrierefreiheit, inklusive Kultur, barrierefreie Mobilität bis zur Entwicklung der Gesundheitsförderung, Eingliederungshilfe und Pflege zu personenzentrierten Systemen mit Budgets und Assistenz.

Eine inklusive Praxis richtet sich hier auf die Bildung von Gemeinschaften, Strukturen und Systemen für alle. Gewährleistet werden sollen dabei grundsätzlich die «4 As» Verfügbarkeit (availability), Zugänglichkeit (accessibility), Akzeptierbarkeit (acceptability) und Anpassungsfähigkeit (adaptability). So soll z. B.

- die inklusive Schule mit einer inklusiven Pädagogik das Regelsystem Schule für alle bedürfnisgerecht, hochwertig und – in den unteren Jahrgangsstufen ausnahmslos – wohnortnah anbieten,
- die inklusive Berufsbildung das System beruflicher Bildung öffnen für die Vielfalt der Menschen mit Beeinträchtigungen mit einem besonderen Fokus auf Übergangssysteme bei der Teilhabe an Ausbildung und anschließender Beschäftigung, wobei die Wege dahin über Arbeitsassistenz, Job-Coaching oder persönliche Budgets möglich sind,
- inklusives Wohnen grundsätzlich auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt möglich sein, erforderlichenfalls mit einer unterstützenden Prozessbegleitung, wo im vertrauensvollen

Dialog und mit einer gemeinsamen Hilfeplanung der Unterstützungsbedarf für selbstbestimmtes Wohnen abgeklärt wird.

Aufgrund der Mehrdimensionalität einer inklusiven Praxis ist für eine Inklusive Sozialplanung in diesen Handlungsfeldern ein mehrstufiger Ansatz mit der Kombination qualitativer und quantitativer Methoden zu wählen. Der jeweils passende Methoden-Mix sollte in der lokalen Akteursarena ausgehandelt werden.

6. Indikatoren für Inklusion – Messinstrumente für Strukturen und Prozesse der Inklusion

Indikatoren für Inklusion im Sinne eines «diversity mainstreaming» sind die Messwerte der Sozialforschung, Sozialberichterstattung und Sozialplanung für den Inklusionsfortschritt auf dem Weg zu einem inklusiven Gemeinwesen.

Mit dem sozioökonomischen Berichtsansatz (vgl. die Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland, 2005 und 2012) lassen sich die Veränderungen individueller Teilhabemuster und die institutionellen Veränderungen im deutschen Produktions- und Sozialmodell beobachten und in ihrer Wechselwirkung aufeinander beziehen. Teilhabe ist danach die Gerechtigkeitsnorm und die Zielgröße für Gleichstellungs-, Arbeits- und Sozialpolitik für Menschen mit Beeinträchtigungen. Sozialer Zusammenhalt wird am Ausmaß von Teilhabechancen und sozialer Ungleichheit gemessen. Ein Set an Teilhabestandards, das sich am Chancenverwirklichungs- und Lebenslagenansatz der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung orientiert und über die gesetzlichen Mindestsicherungsniveaus hinausgeht, beschreibt dabei umfassend die sozialen Umweltbeziehungen des Menschen.

Die sozioökonomische Berichterstattung unterscheidet vier Teilhabeformen:

- Teilhabe am System gesellschaftlicher Arbeitsteilung,
- Teilhabe in sozialen Nahbeziehungen,
- Teilhabe durch politische Partizipation und
- Teilhabe an Bildung und Kultur.

Diese Teilhabeformen lassen sich in der Höhe und Zusammensetzung der Haushaltseinkommen, der Erwerbsbeteiligung, im Bildungsstatus, Partizipationsgrad, der Zeitverwendung und den Konsummustern messen.

Auf nationaler Ebene werden aktuell drei EU-Indikatoren zur Messung der sozialen Inklusion herangezogen. Sie sind fester Bestandteil der im Lissabon-Prozess vereinbarten Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Europa: Armutsgefährdungsrate, materielle Deprivation, niedrige Erwerbsbeteiligung. Diese Indikatoren sind über die Offene Methode der Koordinierung in den sozialpolitischen Steuerungsprozess eingebettet. Sie dienen nicht nur zur Messung der sozialen Inklusion, sondern auch zur vergleichenden Bewertung sozial- und verteilungspolitischer Entwicklungen in den Mitgliedstaaten.

Ein gutes Beispiel für eine Selbstbewertung der Inklusionsfortschritte auf kommunaler Ebene ist der «Kommunale Index für Inklusion«, den die Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft auf ihrer Homepage als Arbeitsbuch zur Verfügung stellt. Dieser Index unterstützt als Selbstbewertungsinstrument eine Kommune bei der Überprüfung des Inklusionsgrades durch ihre Bürger/-innen in den Kernbereichen des kommunalen Alltags – Wohnen, Mobilität, Bildung, Arbeit, Kultur, Freizeit, Umwelt – auf dem Weg zu mehr Barrierefreiheit, Teilhabe und Inklusion.

Strategischer Zweck eines Teilhabe-Indikatorensystems ist es letztlich, aus Teilhabeformen und Teilhabechancen Aktivitätsmuster zu entwickeln. Sinnvollerweise soll sich die Bewertung der Inklusionsfortschritte nicht nur auf die Kommune als Verwaltungsorganisation, sondern auch auf Kommune als Zivilgesellschaft beziehen und damit auf die Perspektive der Bürger/-innen, insbesondere der Menschen mit Beeinträchtigungen.

7. Sprache und Kommunikation – Hebel zur Inklusion und Verständigung ohne Barrieren

Mit der UN-BRK hat auch in Deutschland ein breiter öffentlicher Diskurs über Inklusion eingesetzt. Auch wenn es hier noch viel sprachliche Verwirrung gibt, ist in der Fachwelt die grundlegende Unterscheidung zwischen Inklusion und Integration angekommen: Integration als Prozess des Einbezugs einer Minderheit in die Mehrheitsgesellschaft und Inklusion als Zugehörigkeit von Anfang an. Synonyme für Inklusion wie Eingrenzung, Einschluss, Inbegriffensein oder Zugehörigkeit werden dem Bedeutungsgehalt von Inklusion und damit der Leitidee der UN-BRK nicht angemessen gerecht. Die Sprache über Behinderung mit ihren Etikettierungen wie «lernbehindert», «psychisch behindert», «geistig behindert», «verhaltensauffällig» oder «erziehungsschwierig» ist in institutionellen und privaten Zuschreibungsmustern noch fest verankert. Das ist Ergebnis eines historisch vielschichtigen und kontroversen Diskussions- und Formierungsprozesses um Inklusion und Exklusion.

Richtungsweisend ist eine gemeinsame Sprache, die bei einem systemischen Verstehen der Lebenssituation und dem Kontext der Beeinträchtigung und Unterstützungskonstellationen ansetzt und ein gleichberechtigtes, selbstbestimmtes Leben zum Maßstab macht. Da geht es nicht nur um formale Sprachregelungen, sondern auch um die Definitionsmacht, die hinter den jeweiligen Konzepten steht. Über Sprache werden häufig Zugehörigkeit und Ausschluss festgelegt.

Die unterschiedliche Begrifflichkeit und Interpretation von Inklusion beginnt schon bei der Wahl der Übersetzung der UN-BRK. Ist in Artikel 19 Inklusion als «being included in the community» definiert, so heißt es in der deutschen Übersetzung «Einbeziehung in die Gemeinschaft»; treffender wäre «Zugehörigkeit zur Gemeinschaft». Diese von Behindertenverbänden kritisierte Übersetzung von Inklusion mit Integration zieht sich durch.

Leichte Sprache, eine barrierefreie Kommunikation muss Maßstab der Beziehungen zwischen Menschen mit und ohne Beeinträchtigung werden: als respektvolle, wertschätzende Verständigung auf Augenhöhe, nicht als formelle Gesprächspädagogik. Für eine gelingende Inklusion ist außerdem die Bereitschaft zu einer Mehrsprachigkeit erforderlich, die zwischen Menschen mit unterschiedlicher sozialer oder ethnischer Herkunft vermittelt und über eine zugehende Kommunikation Verständigungsbarrieren abbaut oder erst gar nicht entstehen lässt.

8. Teilhabe und Beteiligung – Grundvoraussetzung zivilgesellschaftlicher Inklusion

„Nicht ohne uns über uns“ ist das Motto selbstorganisierter Initiativen von Menschen mit Behinderungen. Ihr Ziel heißt, jegliche Barrieren für gesellschaftliche Teilhabe abzubauen, und zwar unabhängig von Geschlecht, Ethnie, Nationalität, Sprache, Schicht, Religion, sexueller Orientierung und jeder Art von Behinderung. «We are tired of being seen first as handicapped or retarted or disabled. We want to be seen as people first» – war das Motto in der Gründungsphase der «people first-Bewegung» vor rund 30 Jahren, mit der sich weltweit eine selbstorganisierte Bewegung von Menschen mit Behinderungen etabliert hat. Ende der 90er Jahre hat diese Bewegung auch Deutschland erreicht.

Teilhabe wird dabei an den Chancen und Handlungsspielräumen gemessen, eine individuell gewünschte und gesellschaftlich übliche Handlungsweise zu verwirklichen. Das gilt für alle Teilhabedimensionen, ob im Bereich Bildung und Kultur, Erwerbsarbeit und freiwillige Tätigkeit, im sozialen Nahraum oder in der Politik. Liegen Einschränkungen in der Teilhabefähigkeit vor, ist Assistenz gefragt. Aber eine Assistenz, die von der Richtschnur Selbstbestimmung getragen ist und jemandem nach dessen Anweisung zur Hand geht. Professionalität legt hier Wert auf Achtsamkeit und erhebt Wertschätzung zum Prinzip.

Aus Teilhabe wird mehr, wenn Menschen mit Beeinträchtigungen selbstbewusst auftreten und ihre Fähigkeiten anbieten. Der Begriff «Teilgabe» bringt zum Ausdruck, dass Menschen mit Beeinträchtigungen selber geben wollen, selbst aktiv werden und die Rolle der Klient/-innen bzw.

Hilfeempfänger/-innen verlassen wollen. «Wir haben etwas zu bieten» war bereits die Botschaft der ersten Konferenzen in Nordamerika, die in den siebziger Jahren von Menschen mit Behinderungen organisiert wurden.

Beteiligung bzw. Partizipation ist ein Grundanliegen der UN-BRK (in der deutschen Fassung verkürzt mit Teilhabe übersetzt). Das betrifft sowohl die Ausübung individueller Rechte wie das aktive und passive Wahlrecht oder das Recht auf Teilhabe an sozialen und kulturellen Leistungen und Diensten wie die staatliche Verpflichtung, Menschen mit Beeinträchtigungen grundsätzlich zu beteiligen, inklusive der Umsetzung der UN-BRK selbst.

Sozialraumorientierung, der Gang in die sozialen Nahräume spielt eine Schlüsselrolle bei der Inklusion. Inklusion setzt einen Sozialraum voraus, in dem jede Person, die Unterstützung braucht, solche auch findet und damit selbstbestimmt leben kann. Sozialraum ist dabei aber keineswegs immer die heile Welt, wo man Nachbarschaft, Solidarität und Zusammenhalt findet, sondern oft auch Konfliktzone zwischen unterschiedlichen Ansprüchen und Erwartungen. Die Kunst der Planung und des Managements vor Ort besteht darin, im Spannungsfeld zwischen Heterogenität und Homogenität eine Balance zu finden.

Konstitutiv für den Begriff Inklusion ist Vielfalt oder «Diversity», die im täglichen Zusammenleben und Zusammenwirken von Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen zu einem stabilen und wachsenden Faktor werden. Im Arbeitsbuch «Kommunaler Index Inklusion» heißt es hierzu: «Jeder Mensch ist einmalig. Und jeder Mensch kann etwas beitragen zu einer Gemeinschaft, die Vielfalt wertschätzt und Teilhabe aktiv ermöglicht. Das ist die Idee der Inklusion.» Diversity ist als konstruktiver und produktiver Umgang mit Verschiedenheit zu verstehen. Im Fokus steht die Gemeinschaft (Einheit als Vielfalt), die ihre Stärke aus der individuellen Verschiedenheit und der gegenseitigen Anerkennung und Wertschätzung zieht. Diversity erhöht die Kreativität bei Problemlösungen, z. B. auf Gestaltungswegen für eine barrierefreie Wohnung, Umwelt und Mobilität oder für technische Assistenz für ein selbstbestimmtes Leben zu Hause (ambient assisted living).

Für eine Inklusive Sozialplanung sind vor Ort einige Weichenstellungen unverzichtbar:

- Sozialplanung ist als Planungs- und Koordinationsinstanz für das kommunale Schlüsselthema Inklusion aufzubauen bzw. einzusetzen und ihre Auftragslage im Akteursnetz kooperativ abzustimmen.
- Regelmäßige Foren bzw. Konferenzen dienen dem Austausch, der gemeinsamen Bestandsaufnahme und Planung aller Akteure.
- Sozialraumbezogene Aktivitäten werden mit personenbezogener Hilfeplanung verknüpft, um den besonderen individuellen Bedarf auch strukturell angemessen zu berücksichtigen.
- Ein Informations- und Monitoringsystem für Inklusion wird eingerichtet bzw. auf bestehenden Indikatorensystemen aufgesetzt.
- Inklusion wird in den kommunalen Haushalt als Querschnittsaufgabe in die Finanzierungssystematik aufgenommen.
- Mit allen Akteuren werden Verfahren der Wirkungskontrolle zu Inklusionsfortschritten vereinbart.

9. Umsetzung der UN-Konvention – Monitoring und Berichterstattung in Bund, Ländern und Kommunen

Die UN-BRK ist seit 2009 Leitlinie der Bundesregierung für die Behindertenpolitik und die künftige Gesetzgebung. Mit dem Ersten Staatenbericht zur UN-BRK hat die Regierung 2011 ihre Positionen zu den 33 Artikeln der Konvention verdeutlicht. Der Nationale Aktionsplan ist als Zehn-Jahres-Programm zur Umsetzung der UN-BRK mit 213 Vorhaben, Projekten und Aktionen 2011 veröffentlicht worden. Als «unabhängige Stelle» (Monitoringstelle) ist das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Beobachtung, Politikberatung und Bewertung der Umsetzung der UN-BRK beauftragt. Der Prozess der von der UN ausdrücklich geforderten

«Parallelberichterstattung», mit dem die Zivilgesellschaft den Prozess der UN-BRK überwacht, hat auch in Deutschland begonnen. Inklusionsfortschritte sollen messbar werden. Dazu soll der nächste Behindertenbericht eine neue Datengrundlage mit einem System von Indikatoren bringen, mit der die Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen besser abgebildet wird.

Im Nationalen Aktionsplan heißt es: «Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, wohnortnahe Begegnungs- und Beratungsstrukturen, eine Vielfalt an Wohnformen und Fachdiensten sowie sozialräumliche Unterstützungs-, Netzwerk- und Hilfemix-Strukturen zu etablieren und zu fördern.» Als Baustein-Strategie zu einem lokalen Inklusionskonzept findet das vielerorts sicher Zustimmung. Schließlich brechen sich die Probleme auf dem Weg zu einer inklusiven Gesellschaft auf der kommunalen Ebene.

Absichtserklärungen des Bundes und der Länder für eine Strukturförderung für die kommunale Ebene mit einer Rahmenempfehlung zur Inklusiven Sozialplanung reichen allerdings nicht aus. Aus Sicht des VSOP besteht hier Handlungsbedarf, der auch die Bundesländer betrifft. Ein wesentlicher Schritt dazu kann die rechtliche Verankerung einer Inklusiven Sozialplanung mit einem Gestaltungsauftrag für ein inklusives Gemeinwesen sein. Daran sollten auch die kommunalen Spitzenverbände ein originäres Interesse haben, wenn diese Neuregelung finanziell ausreichend hinterlegt wird. Als Muster für solche kommunalen Planungs- und Beteiligungsschaltstellen und eine entsprechende Bundes- und komplementäre Landesförderung können – mit Einschränkungen – Beratungs- und Koordinierungsstellen für unterschiedliche Aufgabenbereiche oder Pflegestützpunkte dienen.

In der kommunalen Selbstverwaltung lässt sich so ein gewisser Rahmen und Standard für die Planung inklusiver Gemeinwesen schaffen. Eine Inklusive Sozialplanung, örtliche Teilhabepläne und lokale Aktionspläne sind dann nicht nur von kommunalpolitischen Entscheidungen engagierter Kommunen abhängig, die hier bereits eine gewisse Vorreiterrolle für inklusive Entwicklungsstrategien vor Ort übernehmen.

Leben erhält die UN-BRK erst richtig durch ihre Umsetzung auf kommunaler Ebene, wenn sie in einem breiten Akteursnetz lokal umgesetzt wird und die Voraussetzungen bundes-, landes- und kommunalpolitisch hierfür geschaffen werden.

10. Profile und Kompetenzen – Qualifizierung für eine Inklusive Sozialplanung

Inklusion braucht Professionalität. Inklusives Lernen zielt darauf ab, Exklusionsprozesse zu verhindern sowie Wege zu einem inklusiven Gemeinwesen zu ebnen. Zur Inklusion gehört eine qualifizierte koordinierende Prozessbegleitung, die statt eines ständigen Blicks auf Defizite eine realistische Sicht auf verfügbare Ressourcen und Potenziale einnimmt. Offenheit, Vertrauen, Wertschätzung und Akzeptanz der Verschiedenheit und Besonderheiten sind dabei Maßstäbe, die mit fachlichen, systemischen und methodischen Kompetenzen zu hinterlegen sind. Ein solches Qualifizierungsprogramm zur Inklusion ist unverzichtbar.

Das Qualifizierungsprogramm – in der Aus-, Fort- und Weiterbildung – hat mehrere Ebenen und Adressat/-innen:

- auf der individuellen Ebene die Betroffenen als Selbstvertreter/-innen und ihre Stellvertreter/-innen sowie die «Fallmanager/-innen» für die persönliche Assistenz,
- auf der Ebene des Sozialraumes die lokalen Akteure der Inklusion,
- auf der Planungs- und Steuerungsebene die «Sozialplaner/-innen» und «örtlichen Teilhabeplaner/-innen», die Vertreter/-innen der Leitungsebene der Verwaltung, der Kosten- und Leistungsträger sowie die Kommunalpolitiker/-innen.

Wichtig ist es auch, diese Ebenen in der Qualifizierung zusammen zu führen, um von Anfang an ein gemeinsames Bewusstsein und eine koordinierte Praxis für eine inklusive Gesellschaft auf örtlicher Ebene herzustellen.

Eine wesentliche Zielsetzung der Qualifizierungsmaßnahmen zur Inklusion ist es, gelingende Lösungen für das Zusammenleben (Wohnen, Arbeiten, Engagement etc.) zu entwickeln. Ein kommunaler Erfahrungsaustausch dient hier der Verbreitung guter Beispiele erfolgreicher Lebensgestaltungsprozesse und ihrer Wirkfaktoren. «Diversity-Trainings» helfen allen Akteuren, mit Verschiedenheit konstruktiv und positiv umzugehen und die hierfür erforderlichen Kompetenzen zu erlernen und einzuüben.

Eine neue Qualität erhält das Inklusions-Qualifizierungsprogramm als «Menschenrechtsbildung». Menschen mit Beeinträchtigungen werden zu Lernprozessen angeregt, wie sie aktiv ihre Rechte in Anspruch nehmen können. Alle Träger, die Bildung zur Inklusion anbieten, müssen davon ausgehen, dass die meisten Menschen mit Behinderungen außerhalb von Sondereinrichtungen leben und heute schon aktiv verschiedene Rollen übernehmen, in denen sie ihre Rechte geltend machen: als Nutzer/-innen ambulanter Dienste, als Bewohner/-innen des Betreuten Wohnens oder als Arbeitgeber/-innen für Assistenzleistungen mit Budget.

Einen nachhaltigen Erfolg werden die Maßnahmen zur Inklusion erst dann haben, wenn die Menschenrechte als selbstverständliche Grundlage aller Formen des Umgangs von Menschen miteinander Geltung haben und nicht für einzelne Teilgruppen der Menschen eingeklagt werden müssen.

Inklusion ist auch eine Führungsaufgabe. Inklusive Praxis auf der operativen Ebene bekommt dann tragfähige Konturen und die notwendige Verbindlichkeit, wenn von der Organisationsspitze entsprechende strategische Richtungsentscheidungen für Inklusion getroffen worden sind.

Die Qualifizierung zu einer Inklusiven Sozialplanung kommt ohne Rückgriff auf sozialplanerische Praxis nicht aus. Hier gibt es im bundesweiten Netzwerk der Sozialplanerinnen und Sozialplaner, dem Verein für Sozialplanung, vielfältige Erfahrungen für eine integrierte, sektor- und verwaltungsübergreifende Planung, für Formen integrierter Berichterstattung und für sozialraumbezogene Entwicklungsplanungen, bei denen Beteiligung bzw. Partizipation eine entscheidende Rolle spielt. Auf dieser Professionalität kann man aufbauen. Der VSOP plant ein solches praxisbezogenes Bildungsangebot für Inklusive Sozialplanung aufzubauen, um aus erster Hand einen Beitrag für den dringenden Qualifizierungsbedarf für ein «Entwicklungsprogramm Inklusives Gemeinwesen» zu leisten.

Fazit

Der VSOP liefert mit dieser Fachpolitischen Stellungnahme für eine **INKLUSIVE SOZIALPLANUNG** einen Orientierungsrahmen für den örtlichen Gestaltungsprozess einer inklusiven Gesellschaft.

Es richtet sich an Städte, Landkreise, Gemeinden, örtliche und überörtliche Träger und ist offen für lokale Gestaltungsvarianten je nach Interessenlagen und Voraussetzungen. Die Planung und Gestaltung einer inklusiven Gesellschaft ist für jede Kommune ein dynamischer und anspruchsvoller Prozess. Mit der UN-BRK stehen die Kommunen in der Pflicht, die eigene Stadt-, Kreis- und Dorfentwicklung, die verschiedenen Fachbereiche, die Infrastruktur und Dienstleistungen, die Organisations- und Personalentwicklung, die Partizipation der Zivilgesellschaft und die Kommunalpolitik systematisch nach Maßstäben der Inklusion auszurichten. Und eine inklusiv ausgerichtete Sozialplanung ist ein kraftvolles Instrument für Kommunen zur Entwicklung von Strategien, Konzepten, Programmen, Maßnahmen und Projekten für eine inklusive Gesellschaft.

Der VSOP will mit diesem Plädoyer Mut machen für örtliche Gestaltungsprozesse für eine inklusive Gesellschaft – getreu dem Motto des Nationalen Aktionsplanes «Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft»: einfach**machen**. Gemeinsam die UN-Behindertenrechtskonvention umsetzen.