

Rohrmann, Albrecht

Inklusion und kommunale Planung

Koenig, Oliver [Hrsg.]: *Inklusion und Transformation in Organisationen*. Bad Heilbrunn : Verlag Julius Klinkhardt 2022, S. 246-258



Quellenangabe/ Reference:

Rohrmann, Albrecht: Inklusion und kommunale Planung - In: Koenig, Oliver [Hrsg.]: *Inklusion und Transformation in Organisationen*. Bad Heilbrunn : Verlag Julius Klinkhardt 2022, S. 246-258 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-260674 - DOI: 10.25656/01:26067

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-260674>

<https://doi.org/10.25656/01:26067>

in Kooperation mit / in cooperation with:



<http://www.klinkhardt.de>

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und es darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

This document is published under following Creative Commons-Licence: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work or its contents. You are not allowed to alter, transform, or change this work in any other way.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Albrecht Rohrmann

Inklusion und kommunale Planung

Abstract

This paper takes up the approach of transformative inclusion management chosen for the anthology to look for starting points for the development of inclusive infrastructures at the political level of municipalities. It shows how municipalities can lead the development of an inclusive infrastructure through participation-oriented planning. The focus is on the tasks of the municipalities, questions of participation of people with disabilities, and the involvement of other actors.

In diesem Beitrag wird der für den Sammelband gewählte Ansatz des Transformativen Inklusionsmanagements aufgegriffen, um Ansatzpunkte zur Entwicklung inklusiver Infrastrukturen auf der politischen Ebene der Kommunen zu suchen. Es wird dargestellt, wie Kommunen die Entwicklung einer inklusiven Infrastruktur durch eine beteiligungsorientierte Planung federführend steuern können. Dabei stehen die Aufgabenstellung der Kommunen, Fragen der Partizipation von Menschen mit Behinderungen und die Einbindung von anderen Akteur*innen im Mittelpunkt.

1 Einleitung

Die UN-Behindertenrechtskonvention gibt den Vertragsstaaten vor, in allen Lebensbereichen geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe und eine selbstbestimmte Lebensführung von Menschen mit Behinderungen ermöglichen. Die Verpflichtungen, die sich aus der Konvention ergeben, gelten für alle Ebenen der Vertragsstaaten (Artikel 4, Abs. 5 UN-BRK), also auch für die Städte, Gemeinden und die sie umfassenden Gebietskörperschaften. Es ergeben sich für diese Ebene unmittelbare Verpflichtungen, z. B. zur barrierefreien Ausgestaltung ihrer Verwaltung, Dienste und Einrichtungen und ihrer Mobilitätsangebote. Diese Vorgaben lassen sich als Reaktion darauf verstehen, dass soziale Ausgrenzung in sozialen Räumen entsteht und in unmittelbaren Interaktionssituationen produziert oder reproduziert wird. Es stellt sich daher in diesem Beitrag die Frage, ob und wie auf der untersten demokratisch legitimierten politischen Ebene steuernd auf die Entwicklung eines inklusiven

Gemeinwesens unter Einbeziehung der Selbstorganisation von Menschen mit Behinderungen und anderen Akteur*innen hingewirkt werden kann.

Sind die kommunalen Gebietskörperschaften lediglich ausführende Organe oder können sie durch intentionales planerisches Handeln bzw. Veränderungsmanagement auf der kommunalen Ebene die Rahmenbedingungen beeinflussen, Ausgrenzung überwinden und selbstbestimmtes Leben ermöglichen? Dazu wird in diesem Beitrag zunächst auf den Zusammenhang von Behinderung und Nahraum Bezug genommen. Sodann wird auf Merkmale und Besonderheiten der Kommune als Organisation und als Planungsakteur*in eingegangen, um daran anschließend die Möglichkeiten von Planungshandeln zu erörtern.

2 Die Entstehung von Behinderungen in sozialen Räumen

Bei der Erarbeitung der Konvention wurde zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen zum einen die Wandelbarkeit des Verständnisses von Behinderungen herausgestellt und zum anderen ein Verständnis entwickelt, das die Entstehung von Behinderung in Situationen der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- sowie umweltbedingten Barrieren verortet (Präambel und Artikel 1 der UN-BRK).

Um dies genauer zu verstehen, lässt sich an den englischen Begriff der ‚disability‘ anschließen, der auf den Begriff der Fähigkeit (ability) Bezug nimmt. In meritokratischen Gesellschaften gewinnt diese Kategorie zur sozialen Differenzierung an Bedeutung und auch Legitimierung, da Ungleichheit an „eigener, vermeintlich objektiv messbarer Fähigkeit und Leistung“ (Karim & Waldschmidt 2019, 270) festgemacht werden kann. Im Anschluss an sozialwissenschaftliche Arbeiten im Kontext der Disability Studies unterscheiden Karim und Waldschmidt verschiedene Ebenen der Herstellung von Dis/ability.

‚Making Dis/ability‘ bezeichnet die Ebene der Institutionalisierung von Behinderungen. Sie ist Bestandteil „rechtlicher Rahmenbedingungen, behindertenpolitischer Dokumente, medizinisch-psychologischer und pädagogischer Gutachterrichtlinien sowie von Architektur, gestalteter Umwelt und Dingen des täglichen Gebrauchs“ (Karim & Waldschmidt 2019, 275), die sich diskursanalytisch rekonstruieren lassen. Mit ‚Doing Dis/ability‘, wird die Ebene der Herstellung durch Praktiken in Interaktionssituationen bezeichnet. Dabei geht es beispielsweise um zufällige alltägliche Begegnungen oder Praktiken in strukturieren Situationen wie dem Schulunterricht. Solche Situationen können vor allem ethnografisch analysiert und verstanden werden. In der Dimension des ‚Being Dis/able/d‘ schlägt sich dies „als subjektivierte wie auch subjektivierende Erfahrung und Identitätskonstruktion“ (ebd.) nieder.

In räumlich gebundenen Interaktionssituationen fließen diese Ebenen zusammen. Die Möglichkeiten solcher Situationen sind bestimmt von Rahmenbedingungen

(z. B. Ausschluss von Interaktionen durch Barrieren, Lebensbedingungen oder Kontaktvermeidung), stellen Fähigkeiten oder Unfähigkeiten im Sinne des ‚Doings‘ durch Praktiken situativ her und wirken auf die Identitätskonstruktionen aller Beteiligten ein. Leitend ist dabei nicht die Vorstellung des Raumes als ein Behälter, in dem Interaktionen stattfinden, vielmehr wird der Raum zu einer sozialen Kategorie, „die auf sozialer Interaktion, Interdependenz und Relationen beruht“ (Knoblauch & Löw 2021, 23).

Der Zusammenhang von Raum und Behinderung kann am Beispiel von Barrieren verdeutlicht werden. Barrieren sind Gegebenheiten, die bestimmte Raumnutzungen zulassen und andere ausschließen. Gegenständliche Barrieren grenzen Räume ab (z. B. Zäune oder Türen), markieren Räume (z. B. Wegführungen, Werbeaufsteller oder Graffiti), weisen auf Gefahren hin (z. B. Baustellenabsperungen) oder erschließen und ordnen Räume funktional orientiert an Fähigkeitserwartungen (z. B. Treppen, Unterführungen oder Bordsteine). Barrieren ermöglichen auf diese Weise eine exklusive Nutzung von Räumen und schließen mögliche andere Nutzer*innen beabsichtigt oder unbeabsichtigt aus. Während gegenständliche Barrieren im Raum wahrnehmbar sind und somit vergleichsweise einfach thematisiert werden können, gilt dies nicht für einstellungsbedingte Barrieren. Diese verbinden sich in der Regel mit Kompetenzunterstellungen, die Personen als Akteur*innen mit bestimmten Fähigkeiten adressieren oder ausschließen (z. B. Auskunft über einen Weg geben können, einkaufen können, eine Wohnung bewohnen können, Kinder erziehen können). Hier lassen sich auch institutionalisierte Regeln der Zuständigkeit und der Aufgabenwahrnehmung (z. B. in der ‚Behindertenhilfe‘ oder der ‚Altenhilfe‘) einordnen, die durch Zuschreibungen Felder abstecken und abgrenzen. Solche Barrieren werden im Sinne des ‚Un/doing‘ (Hirschauer 2020) häufig bewusst von ausgrenzenden Akteur*innen nicht thematisiert. Die Entstehung von Interaktionen wird vermieden oder sogar strukturell unmöglich gemacht (z. B. Isolation von Menschen in Wohneinrichtungen oder die Arbeit in ‚beschützenden Werkstätten‘). Insbesondere die Strukturen von Unterstützungsangeboten tragen so zugleich zur Konstruktion von unhinterfragten Annahmen über Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft bei.

Vorschriften und Diskurse zur Barrierefreiheit lassen sich als ‚Making Dis/ability‘ verstehen. Barrierefreiheit verbessert Teilhabechancen, verfestigt jedoch gesellschaftliche Vorstellungen und Umgangsweisen mit Behinderungen. Bereits die Nutzung des Terminus ist „nicht unproblematisch, da im Sprechen darüber immer erst Barrieren manifestiert werden, bevor ausgehend davon darüber nachgedacht wird, wie diese abgebaut werden können“ (Trescher 2018, 16). Der Protest gegen Barrieren und die damit einhergehende Thematisierung hat eine bedeutsame politisierende Wirkung auf den unterschiedlichsten Ebenen. Die Reaktionen darauf können jedoch auch problematische Folgen hervorrufen: Die Vermeidung und Beseitigung von Barrieren kann als Zugeständnis verhandelt werden, welches Bilder

von Behinderungen als defizitäre Zustände verfestigt. Die Praxis der Herstellung von Barrierefreiheit kann auf punktuelle, nicht selten symbolische, Insellösungen beschränkt werden (z. B. die Ablage eines Dokuments in Leichter Sprache auf einer schwer auffindbaren Internetseite oder die für Rollstuhlnutzer*innen nutzbare Toilette in einem nur durch Treppen zugänglichen Gebäude).

Der Diskurs über Barrieren und über die Nutzbarkeit von Einrichtungen kann auf diese Weise durch Praktiken zu einer Möglichkeit des ‚Doing Disability‘ werden. Dazu trägt auch bei, dass der Zustand ‚Barrierefreiheit‘ häufig keineswegs so eindeutig ist, wie es rechtliche Vorschriften suggerieren. So können bauliche Erhebungen wie Bordsteine den einen zur Orientierung im Raum dienen, während sie für andere die Bewegung im Raum erschweren oder unmöglich machen. Markierungen von Räumen durch eine soziale Gruppe können und sollen für andere eine Barriere der Nutzung darstellen. Offene oder geschlossene Räume lösen bei den einen Ängste aus, während andere ihre Nutzung bevorzugen. Es ist keineswegs eindeutig und generalisierbar, wie Signale oder Hinweise so gestaltet werden können, dass sie von allen eindeutig verstanden werden. Die damit einhergehende Ambivalenz von Barrieren verschärft sich dadurch, dass Bilder von Barrierefreiheit vielfach mit Barrieren für mobilitätsbeeinträchtigte Menschen assoziiert werden. Dies bietet sowohl der Zuschreibung von Behinderungen als auch der Selbstwahrnehmung als behindert oder nicht-behindert Anknüpfungspunkte. So stellt es für Menschen mit psychischen Erkrankungen ein Problem dar, sich in ihrem Erleben verständlich zu machen und zum Ausdruck zu bringen, was Barrieren der Teilhabe sind. Durch den Fokus der öffentlichen Diskussion auf bauliche Barrieren werden andere Barrieren der Teilhabe (z. B. Barrieren durch die Strukturen von Unterstützungsangeboten) de-thematisiert, was als eine Strategie des ‚Undoing Disability‘ verstanden werden kann.

Die am Beispiel von Barrieren dargestellte komplexe Konstruktion von Behinderungen im Zusammenhang von Interaktion in sozialen Räumen lässt sich auch auf andere Bereiche, wie die Nutzung von Unterstützungsleistungen, die Inanspruchnahme von Diensten und Einrichtungen für die Allgemeinheit oder die Teilhabe an Bildungsangeboten übertragen. Sie stellen das Planungshandeln der zuständigen politischen Gebietskörperschaften vor erhebliche Herausforderungen.

3 Kommunen als Verwaltungseinheiten und als Orte demokratischer Gestaltung

Im Sinne der historisch kontextualisierenden Perspektive des transformativen Inklusionsmanagements (Horizont 1) werden im Folgenden die Rahmenbedingungen kommunalen Handelns beschrieben. Kommunen bilden unter verschiedenen Bezeichnungen die untersten politischen und verwaltungsmäßigen Einheiten im

Mehrebenensystem der staatlich organisierten Zuständigkeiten in funktional differenzierten modernen Gesellschaften. Es handelt sich um unterschiedlich große Gebietskörperschaften, die große und kleine Städte, ländliche Gemeinden und auch übergeordnete Einheiten wie Kreise, Bezirke, districts usw. umfassen. Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass die Aufgabenprofile, das Verhältnis zwischen Selbstverwaltung und zugewiesenen Aufgaben, die Verfügung über materielle Ressourcen und andere Faktoren durch die jeweiligen rechtlichen Vorgaben sehr unterschiedlich ausgestaltet sind (Kuhlmann u. a. 2021, 11ff.).

3.1 Kommunale Selbstverwaltung

Gemeinsam ist dieser politischen Ebene, dass sie in einem hohen Maße Aufgaben wahrnimmt, die von anderen politischen Ebenen zugewiesen werden. In einer Zusammenschau kommen Kuhlmann u. a. (2021, 71) zu der Einschätzung, dass trotz einzelner Ausnahmen „die Entwicklung im europäischen Raum [...] weiterhin darauf hinaus[läuft], dass die kommunalen Gebietskörperschaften an Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten gewinnen und der Staat Funktionen nach unten abgibt“. Dies ist durchaus ambivalent und kann vor allem im Feld der Sozialpolitik als ein Rückzug des Nationalstaates aus der Verantwortung für die soziale Sicherung und Teilhabe der Einwohner*innen gedeutet werden. Dies führt zu einer Verschärfung von „lokalen und regionalen Ungleichheiten“ (Dahme & Wohlfahrt 2018, 156). Die beiden genannten Autoren identifizieren damit eine Inklusionsstrategie, mit der Staaten mit dem Hinweis auf die „*Diversität* lokaler Lebensverhältnisse“ (ebd., 156) das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse aufgeben und auf das freiwillige Engagement von Bürger*innen im lokalen Gemeinwesen verweisen.

Damit auf kommunaler Ebene Gestaltungsspielräume zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens bestehen, müssen die Kommunen zum einen mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet sein und zum anderen über die Möglichkeiten einer demokratisch legitimierten Selbstverwaltung verfügen. Im Sinne eines inklusiven Gemeinwesens ist es entscheidend, dass die Einwohner*innen höchst individuell selbstbestimmt mit den gleichen Wahlmöglichkeiten leben können, sich frei mit anderen Interessensgruppen zusammenschließen können und Einfluss auf die Gestaltung der kommunalen Infrastruktur nehmen können. In der European Charta of Local-Self-Government aus dem Jahre 1985 bekräftigen die Mitgliedstaaten die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung, die ihren Kern in der demokratischen Willensbildung hat. Auf der Grundlage einer indikatorengestützten Analyse in 39 europäischen Ländern kommen Ladner u. a. (2016, 328) zu der Einschätzung, dass zwischen 1990 und 2014 „there has been an increase of local autonomy on almost all variables measured“.

3.2 Repräsentationsprobleme

Dies darf allerdings nicht über gravierende Probleme der Selbstverwaltung und der politischen Partizipation hinwegtäuschen. Die kommunale Ebene ist wie andere politische Ebenen auch anfällig für demokratisch nicht kontrollierte Einflussnahmen mächtiger Akteur*innen wie Wirtschaftsunternehmen oder örtliche Honorarior*innen. Die Gremien der repräsentativen Demokratie haben auch auf kommunaler Ebene ein Repräsentationsproblem, da sie in ihrer Zusammensetzung auch nicht ansatzweise die Bevölkerung abbilden. Dadurch ist es schwer, Themen, die für die stark in den Gremien vertretenen Interessen weniger bedeutsam und zudem komplex sind, auf die lokalpolitische Agenda zu bringen. Dies betrifft beispielsweise das Thema der Barrierefreiheit, die Entwicklung einer inklusiven Infrastruktur oder die Entwicklung sozialer Dienste.

Es lassen sich unterschiedliche Strategien als Reaktion auf diese Problematik erkennen. Interessenvertretungen, die im Feld der Behinderung insbesondere in der Selbsthilfe gut organisiert sind, streben eine politische Einflussnahme an. Neben unkonventionellen Formen des Protests (z. B. der Besetzung von Gebäuden und Räumen, in denen Grundsätze der Barrierefreiheit nicht beachtet werden) wird auch eine Institutionalisierung der Berücksichtigung der Interessen durch den Einsatz von Beauftragten oder die Bildung von Beiräten angestrebt. Zumeist besteht in den Kommunen im Rahmen der Selbstverwaltung die Möglichkeit, solchen Forderungen nachzukommen. Es fehlt jedoch in der Regel eine gesetzliche Verpflichtung dazu. Am Beispiel von sogenannten Behindertenbeiräten wird zudem ebenfalls ein Repräsentationsproblem deutlich. Die Frage taucht auf, wer ein solches Gremium wählen darf, wer gewählt werden darf und welche besonderen Möglichkeiten der Einflussnahme dem Gremium eingeräumt werden. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Beiräte als Ersatz für die Entwicklung einer kommunalpolitischen Strategie im jeweiligen Feld angesehen werden (vgl. Windisch 2011).

Eine andere Strategie ist die Erweiterung von Partizipationsmöglichkeiten beispielsweise durch Einwohner*innenversammlungen, beteiligungsorientierte Planungsprozesse, Runde Tische, die Einbeziehung von Bürger*inneninitiativen oder die Bildung stadtteilbezogener Beiräte bzw. ähnlicher Gremien. Es lässt sich feststellen, dass solche Beteiligungsformate zunehmend genutzt werden. Der Politikwissenschaftler Roland Roth (2011, 141) 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“. In einem neueren Aufsatz identifiziert Roth am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland unterschiedliche ‚Beteiligungswellen‘ und stellt heraus, dass die aktuelle Welle „stärker als zuvor von einer internationalen Konjunktur neuer Beteiligungsformate gekennzeichnet [ist].

Ein weltweiter demokratischer Experimentalismus hat zu einer beachtlichen Repertoireerweiterung der partizipativen Verfahren beigetragen“ (Roth 2017, 153). Als Beispiele können die Agenda 2020 Prozesse zur Umsetzung der Sustainable Development Goals (SDG) auf kommunaler Ebene (Koch & Krellenberg 2021) genannt werden. In diesen Zusammenhang kann auch eine verstärkte generelle Aufmerksamkeit für UN-Menschenrechtsabkommen auf kommunaler Ebene festgestellt werden (vgl. Rohrmann u. a. 2014a, 21ff.).

3.3 Kommunen als Organisationen

Im Zusammenhang dieses Beitrages ist es wichtig, nach den spezifischen Möglichkeiten der Einflussnahme auf zukünftige Entwicklungen zu fragen. Kommunen sind demokratisch verfasste und durch Recht geregelte Organisationen. Sie werden von anderen Organisationen, die auf lokaler Ebene agieren, als handelnde Akteurinnen mit einem spezifischen Auftrag und einer spezifischen Rolle wahrgenommen. Die Einflussnahme der Kommunen auf andere Organisationen und auch auf Einzelpersonen geschieht in der Regel nicht direkt, sondern über Prüfungen, Genehmigungen oder Anreize oder auch durch die Bereitstellung von materiellen oder immateriellen Ressourcen und die Gewährung von Leistungen. Am Beispiel der Suche nach geeignetem Wohnraum wird deutlich, dass Menschen in Situationen materieller oder sonstiger Abhängigkeit stärker von den Auswirkungen kommunaler Handlungen betroffen sind als Personen, die materiell bessergestellt sind und flexibler reagieren können. Menschen mit Behinderungen finden sich oft in einer Lebenslage wieder, welche von einer hohen Abhängigkeit von Sozialleistungen geprägt ist. (vgl. z. B. für die Bundesrepublik Deutschland den Teilhabebericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales 2020, 268ff). Kommunen können beispielsweise auf die Entwicklung des lokalen Wohnungsmarkts durch die Erschließung von Bauland, durch Bebauungspläne oder die Prüfung von Bauanträgen (z. B. hinsichtlich der Einhaltung von Vorschriften zur Barrierefreiheit) Einfluss nehmen. Hier geben rechtliche Vorgaben auf anderen politischen Ebenen häufig einen engen Handlungsrahmen vor. Erweiterte Spielräume ergeben sich durch städtebauliche Vereinbarungen, durch die Aktivitäten kommunaleigener Gesellschaften oder durch die direkte Förderung von Bau- bzw. Sanierungsprojekten (z. B. im Bereich von Wohnprojekten, der Quartiersentwicklung oder der Schaffung von barrierefreiem Wohnraum).

3.4 Steuerungsmöglichkeiten von Kommunen

Im Megatrend des Neoliberalismus sind auch die Kommunen in den Sog der Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen und einer betriebswirtschaftlich orientierten Erbringung der eigenen Leistungen geraten. Leitend wurde die Orientierung am New Public Management (NPM) (Schröter 2019). In der bereits

erwähnten vergleichenden europäischen Studie stellen Kuhlmann u. a. (2021, 89) jedoch fest, „dass in der Mehrheit der europäischen Kommunalsysteme eine radikale NPM-Reform des öffentlichen Sektors nach dem Vorbild des Vereinigten Königreichs nicht stattgefunden hat“ und mittlerweile eine deutliche Abkehr von der dahinterstehenden Orientierung zu erkennen ist. Elemente einer Ökonomisierung und Dienstleistungsorientierung sind jedoch mit durchaus ambivalenten Folgen auch im Feld der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen wirksam geworden. So wurde die Abkehr von einer paternalistischen Fürsorge hin zu einer Dienstleistungsorientierung z. B. durch Direktzahlungen oder das Persönliche Budget zur Assistenzorganisation durch Leistungsberechtigte begünstigt.

Ein Sonderfall der Bemühungen zur Steuerung zukünftiger Entwicklung stellt die kommunale Planung dar als „Versuch, die Zukunft nach Zielen und Werten (Kriterien) gedanklich vorwegzunehmen und über ein formalisiertes Verfahren zu gestalten“ (Fürst 2018, 1712). Kommunen haben in bestimmten Bereichen rechtlich zugewiesene Planungsaufgaben wahrzunehmen. Die meisten Kommunen entwickeln jedoch das Interesse, auch über den unmittelbaren Bereich ihrer Zuständigkeit hinaus planerisch tätig zu werden. So finden sich zahlreiche Beispiele kommunaler Bildungsplanung, Planung zur Bewältigung des demografischen Wandels, Gesundheitsplanung usw. Auch Aktivitäten zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens gehören in den Kontext eines solchen Planungshandelns und sollen entsprechend im folgenden Kapitel aufgegriffen werden.

Die Notwendigkeit einer übergreifenden oder integrierten Planung wird am Beispiel einer quartiersbezogenen Planung deutlich: Für die Qualität des Wohnens ist nicht nur die Bereitstellung eines geeigneten (z. B. barrierefreien) Wohnraums bedeutsam, sondern auch das Wohnumfeld, die Verfügbarkeit von nutzbaren privaten und öffentlichen Diensten und Einrichtungen für die Allgemeinheit und ggf. für eine individuelle Unterstützung sowie die Anbindung an nutzbare Mobilitätsnetze und vieles mehr. Nur ein kleiner Teil der Qualitätsmerkmale lässt sich in unmittelbarer kommunaler Verantwortlichkeit beeinflussen. So liegt beispielsweise die Zuständigkeit für soziale Dienste bei unterschiedlichen Sozialleistungsträgern und die Angebote haben sich nach teilweise sehr unterschiedlichen Logiken und Entwicklungspfaden zumeist isoliert entwickelt. In allen Feldern sozialer Unterstützung besteht die Herausforderung, die Unterstützungsleistungen zu dezentralisieren und alltagsnah anzubieten. Die Entwicklung von qualitativ hochwertigen Wohnquartieren, in denen sehr unterschiedliche Menschen gut und selbstbestimmt leben können und im Bedarfsfall ein individuell passendes Unterstützungsarrangement entwickeln können, setzt daher eine ambitionierte kommunale Planung voraus. Trotz der vergleichsweise übersichtlichen Strukturen von kommunalen Räumen stößt eine solche Planung häufig an Komplexitätsgrenzen.

Zusammenfassend lässt sich schlussfolgern, dass es für ein transformatives Inklusionsmanagement durch eine beteiligungsorientierte kommunale Planung kein einheitliches Vorgehen geben kann. Wenngleich sich im Kontext der Globalisierung eine Konvergenz der Entwicklung in Kommunen beobachten lässt, tragen „institutionelle, kulturelle und normative Faktoren“ (Kuhlmann u. a. 2021, 91) zu einer anhaltenden divergenten Entwicklung bei. Dies gilt zwischen den Nationalstaaten, jedoch auch für die Kommunalentwicklung innerhalb eines Landes und einer Region. So lässt sich feststellen, dass neue politische Ideen wie das Thema der Inklusion in benachbarten Kommunen und unter gleichen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich aufgegriffen werden. Zudem trifft dies auch auf die kommunale Befassung mit dem Thema Inklusion und das gewählte Vorgehen zur Entwicklung inklusiver Infrastrukturen zu (vgl. Rohrmann u. a. 2014a, 23ff.). Bedeutsame Faktoren sind dabei beispielsweise die Erfahrungen im Umgang mit Diversität, die Stärke der Selbstorganisation von Interessensgruppen und die jeweils lokale Entwicklung der Unterstützungsangebote.

4 Potentiale einer kommunalen Planung eines inklusiven Gemeinwesens

In diesem letzten Abschnitt soll skizziert werden, welchen Beitrag kommunale Planung im Sinne des Horizont 2 im transformativen Inklusionsmanagement zur Einleitung und Ermöglichung von Veränderungen leisten kann. Dazu soll erneut an die drei Ebenen der Herstellung von ‚Dis/ability‘ angeknüpft werden.

4.1 Beteiligung in kommunalen Planungsprozessen

In der Kommune beteiligen sich die Menschen in erster Linie als Einwohner*innen an der Gestaltung des Gemeinwesens. Es ist ein Problem, dass die Chancen, Veränderungen zu bewirken, ungleich verteilt sind. Der überschaubare kommunale Raum und die demokratische Verfasstheit der Kommunen bieten zugleich die Möglichkeit, solche Benachteiligungen zu thematisieren und durch Aktivitäten zu skandalisieren. Insbesondere der Verweis auf grundlegende Rechte, wie sie in der UN-Behindertenrechtskonvention bezogen auf Behinderungen expliziert werden, bietet für benachteiligte Einzelpersonen und Gruppen starke Argumente in der politischen Auseinandersetzung. Entscheidend ist dabei, dass diese Rechte nicht nur in eigener Sache, sondern als universaler Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe erhoben werden können. Die Lebenssituation aller Einwohner*innen ist von unterschiedlichen Rollen sowie Zugehörigkeiten und damit einhergehend von durchaus spannungsreichen oder sogar widersprüchlichen Interessen geprägt, die mit der Bereitschaft zu Kompromissen verhandelt werden müssen. Menschen mit

Behinderungen werden in der kommunalen Planung häufig ausschließlich als homogene Gruppe wahrgenommen, zu der sie sich zumeist nur teilweise oder auch überhaupt nicht zugehörig fühlen. Der Zusammenschluss von Menschen mit Behinderungen, z. B. im Rahmen der sozialen Selbsthilfe, sowie die Einsetzung von Beauftragten und von Beiräten sind sehr wohl Möglichkeiten des Empowerments und der Interessenvertretung, keineswegs jedoch eine Bedingung, um an politischen Entscheidungen im Gemeinwesen mitzuwirken. Dazu braucht es vielmehr Foren und Beteiligungsangebote (z. B. themenbezogene Veranstaltungen oder Planungsforen im Internet), die auf eine vorherige Zuschreibung zu einer Gruppe gänzlich verzichten. Die Planung eines inklusiven Gemeinwesens adressiert alle Einwohner*innen unabhängig von (selbst-)zugeschriebenen Merkmalen und muss Möglichkeiten einer Beteiligung für alle Interessierten ermöglichen.

Das Problem der Festlegung auf das Merkmal der Behinderung verschärft sich nicht selten dadurch, dass Interessen stellvertretend und paternalistisch durch Organisationen vertreten werden, die sich auf die Unterstützung von Menschen mit Beeinträchtigung spezialisiert haben. Durch Öffentlichkeitsarbeit und Fürsprache werden durch solche Akteur*innen Situationen inszeniert, in denen Personen als Nutzer*innen von Diensten und Einrichtungen in der Öffentlichkeit erscheinen und mehr oder weniger ausschließlich so wahrgenommen werden. Hierdurch wird die Selbst- und Fremdwahrnehmung als ‚Being Dis/abled‘ verstärkt. Daher ist der konsequente Umbau des Unterstützungsangebotes zu einem flexiblen nutzer*innenkontrollierten Dienstleistungsangebot ein bedeutsamer Bestandteil der planerischen Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens. Hierzu gehört auch die Überprüfung des privilegierten Zugangs von Organisationen des Unterstützungssystems zu politischen Entscheidungen, der von dem zuständigen UNAusschuss aufgrund der Interessenkonflikte kritisch betrachtet wird (Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018, 4).

4.2 Kommunale Planung als Lernprozess

Kommunale Planungen können als Lernprozesse zu produktiven Irritationen bei den Beteiligten führen und die Praktiken des ‚Doing Disability‘ oder weiter gefasst des ‚Doing Differences‘ in Frage stellen. Entgegen vereinfachenden Planungsvorstellungen „können Planungspraktiken niemals vollständig über die rechtlichen und administrativ-organisatorischen Rahmenbedingungen definiert werden, vielmehr stellen sie eine Art Handlungskorridor dar, der von Akteuren wahrgenommen und interpretiert wird“ (Othengrafen & Reimer 2018, 1735). Am Beispiel des Sprechens über Barrieren wurde oben dargelegt, dass dieses zur Konstitution von Barrieren beitragen und Vorstellungen über Behinderungen verfestigen kann. Planungshandeln erfordert ein pragmatisches Vorgehen mit Barrieren der Teilhabe. Sie müssen zur Sprache gebracht werden können. Laub (2021)

zeigt anhand seiner empirischen Untersuchung, dass bestehende Planungsstrukturen beispielsweise von Menschen mit psychischen Erkrankungen nicht als Möglichkeiten wahrgenommen werden, ihre Lebenssituation und Barrieren der Teilhabe zur Sprache zu bringen. Dazu wird ein „Kommunikationsrahmen benötigt, der eine herrschaftsfreie Artikulation subjektiver Wirklichkeit und das Entstehen einer gemeinsamen Wirklichkeit über gesellschaftliche Partizipation, Barrierefreiheit und Inklusion zulässt“ (ebd., 195). Chancen zu solchen Beteiligungsmöglichkeiten bestehen vor allem in kleinräumigen, sozialraumorientierten Planungsprozessen. Sie können an Orten wie Teilhabe-, Stadteil- oder Gemeinwesenzentren andockt werden, die nicht nach bestimmten Gruppen differenzieren, sondern alle Einwohner*innen adressieren.

In überschaubaren und nur schwach strukturierten Beteiligungsangeboten besteht die Möglichkeit der Artikulation von sehr individuellen und subjektiven Erfahrungen der Teilhabe mit ihren Schwierigkeiten und Benachteiligungen. Barrieren der Teilhabe können auch unter solchen eher günstigen Bedingungen nicht einfach beseitigt werden. In Anlehnung an Fürst (2018, 1713) lässt sich dies mit den Eigenheiten von Planungsprozessen in einem demokratischen Gemeinwesen in Verbindung bringen. Sie müssen unterschiedliche Interessen und Sichtweisen unter sich ändernden Umweltbedingungen vermitteln und sind daher zur „Kreativität in der Findung geeigneter Alternativen und Handlungsoptionen“ gezwungen. Planungsprozesse lassen sich daher als Foren der Aushandlung verstehen.

Dennoch benötigt eine kommunale Planung für ein inklusives Gemeinwesen Strukturen. Das im zweiten Kapitel dargestellte Problem von integrativen Planungsansätzen auf kommunaler Ebene erschwert auch die Umsetzung kreativer Ansätze zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens. Viele Kommunen begrenzen sich auf eng gefasste Planungsverpflichtungen, die sich z. B. isoliert auf die Beachtung von gesetzlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit in kommunalen Einrichtungen und bei kommunalen Dienstleistungen bezieht. Die Entwicklung von Diensten und Einrichtungen wird überörtlich agierenden Akteur*innen überlassen. Eine Verknüpfung der Planungsbereiche findet nicht statt. Dies begünstigt im Sinne des ‚Making Dis/ability‘ eine Sichtweise, die spezialisiert zu bearbeitende Probleme in den Vordergrund stellt und dabei von der Lebenssituation der Zielgruppen die jeweiligen Programme abstrahiert. Es ist daher notwendig, die Verbindlichkeit einer kommunalen Federführung in der Gesetzgebung zu stärken. Die Kommune kann jedoch auch losgelöst davon bereits jetzt das Thema Inklusion auf der Ebene der kommunalen Entwicklungsplanung, auf der Ebene ihrer unterschiedlichen Ressort- und Fachplanung (vgl. Rohrmann u. a. 2014a, 27ff.) als übergreifendes Moment integrieren und „in bestehenden Planungsprozessen eine Orientierung an den Grundsätzen der UN-BRK [...] verankern“ (Kempf & Rohrmann 2019 o. S.). Zumindest schrittweise kann die Kommune Planungsprozesse in unterschiedlichen Feldern sozialräumlich zusammenführen und so erweiterte Partizipationsmöglichkeiten eröffnen.

5 Fazit

Die in der Einleitung aufgeworfene Frage, ob und wie auf der untersten demokratisch legitimierten politischen Ebene steuernd auf die Entwicklung einer inklusiven Infrastruktur eingewirkt werden kann, lässt sich nun zusammenfassend dahingehend beantworten, dass eine kommunale Planung zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens möglich, aber keineswegs ein Selbstläufer ist. Die Kommunen haben national unterschiedliche Möglichkeiten der Selbstverwaltung. Die Verpflichtungen zur Entwicklung einer übergreifenden, an den Prinzipien der Inklusion orientierten Planung ergeben sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention und aus der Gesetzgebung beispielsweise zur Umsetzung von Barrierefreiheit. Es gibt allerdings keine Vorschriften dafür, die Vorgaben in einem systematischen Planungsprozess umzusetzen. Es zeigt sich, dass bislang nur ein Teil der Kommunen Aktionspläne oder andere Planwerke zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonzeption erarbeitet hat. Auch über die nachhaltigen Wirkungen solcher Planungen und die damit einhergehenden Veränderungen liegen noch keine hinreichenden empirischen Erkenntnisse vor. Als Gelingensbedingung lässt sich neben der systematischen Herangehensweise vor allem die Einbeziehung von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen in die Planungsprozesse und die Gestaltung als offener Lernprozess nennen.

Der kommunalen Planung zur Entwicklung eines inklusiven Gemeinwesens wohnt ein transformatives Moment im Sinne des dritten Horizonts im Inklusionsmanagement inne. In darauf bezogenen Prozessen wird die UN-Behindertenrechtskonvention als kritisches Korrektiv auf kommunaler Ebene wirksam. Neue Muster im Umgang mit Verschiedenheit und dem zur Sprache Bringen von Barrieren der Teilhabe werden sichtbar.

Literatur

- Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) (2020): Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Online unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a125-21-teilhabebericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2. (Abrufdatum: 14.08.2021).
- Dahme, H.-J. & Wohlfahrt, N. (2018): Die kommunale Ebene Der Sozialpolitik. In: K. Grunwald & A. Langer (Hrsg.): Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden: Nomos, 145-158.
- Fürst, D. (2018): Planung. In: ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL, 1711-1719.
- Hirschauer, S. (2020): Undoing Differences Revisited. In: Zeitschrift für Soziologie 49 (5-6), 318-334.
- Karim, S. & Waldschmidt, A. (2019): Ungeahnte Fähigkeiten? Behinderte Menschen zwischen Zuschreibung von Unfähigkeit und Doing Ability. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 44 (3), 269-288.

- Kempf, M. & Rohrmann, A. (2019): Inklusion als Anliegen einer Integrierten Sozialplanung. In: Zeitschrift für Inklusion 13 (3). Online unter: <https://www.inklusion-online.net/index.php/inklusion-online/article/view/513>. (Abrufdatum: 05.01.2020).
- Knoblauch, H. & Löw, M. (2021): Digitale Mediatisierung und die Re-Figuration der Gesellschaft. In: T. Döbler, C. Pentzold & C. Katzenbach (Hrsg.): Räume digitaler Kommunikation. Lokalität, Imagination, Virtualisierung. Köln: Herbert von Halem Verlag, 22-45.
- Koch, F. & Krellenberg, K. (2021): Nachhaltige Stadtentwicklung. Die Umsetzung der Sustainable Development Goals auf kommunaler Ebene. Wiesbaden: Springer VS.
- Kuhlmann, S., Heuberger, M. & Dumas, B. P. (2021): Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2016): Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014). In: *Regional & Federal Studies* 26 (3), 321-357.
- Laub, M. (2021): Der inneren Existenz Raum geben. Partizipation von Menschen mit psychischer Behinderung in Prozessen Örtlicher Teilhabeplanung. Weinheim: Beltz Juventa.
- Othengrafen, F. & Reimer, M. (2018): Planungskultur. In: ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL, 1733-1739.
- Rohrmann, A., Schädler, J., Kempf, M., Konieczny, E. & Windisch, M. (2014a): Inklusive Gemeinwesen Planen. Abschlussbericht eines Forschungsprojektes im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales in Nordrhein-Westfalen. Online unter: https://www.uni-siegen.de/zpe/projekte/inklusivegemeinwesen/inkluplan-abschlussbericht_februar_2014_ii.pdf. (Abrufdatum: 10.03.2021).
- Rohrmann, A., Schädler, J., Kempf, M., Konieczny, E. & Windisch, M. (2014b): Inklusive Gemeinwesen Planen. Eine Arbeitshilfe. Düsseldorf. Online unter: https://www.uni-siegen.de/zpe/projekte/inklusivegemeinwesen/inklusive_gemeinwesen_planen_final.pdf. (Abrufdatum: 23.12.2020).
- Roth, R. (2011): Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Roth, R. (2017): Kommunale Demokratie – Schimäre oder Hoffnungsträger? In: S. Kuhlmann & O. Schwab (Hrsg.): Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Wiesbaden: Springer VS, 143-168.
- Schädler, J. & Reichstein, M. F. (2019): Sektoralisierung Sozialer Dienste als kommunales Koordinationsproblem. Empirische Befunde am Beispiel der Behindertenhilfe, Pflege und Sozialpsychiatrie. In: *Sozialer Fortschritt* 68 (10), 819-838.
- Schröter, E. (2019): New Public Management. In: S. Veit, C. Reichard und G. Wewer (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Springer VS, 115-126.
- Trescher, H. (2018): Kognitive Beeinträchtigung und Barrierefreiheit. Eine Pilotstudie. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (Hrsg.) (2018): General comment No. 7 on the participation of persons with disabilities. United Nations. Online unter <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>. (Abrufdatum: 24.10.2021).
- Windisch, M. (2011): Politische Partizipation in kommunalen Beiräten. In: D. Lampke, A. Rohrmann & J. Schädler (Hrsg.): Theorie und Praxis örtlicher Teilhabeplanung mit und für Menschen mit Behinderungen. Wiesbaden: VS Verlag, 227-243.