

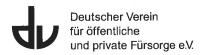
# Inklusion – Chance und Herausforderung für Kommunen

Herausgegeben von Jürgen Hartwig und Dirk Willem Kroneberg



Herausgegeben von Jürgen Hartwig und Dirk Willem Kroneberg

# Inklusion – Chance und Herausforderung für Kommunen



Hand- und Arbeitsbücher (H 21)

Verlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. Michaelkirchstraße 17/18, 10179 Berlin www.deutscher-verein.de

Auslieferung über den Lambertus-Verlag: www.lambertus.de

Druck: Medienhaus Plumb GmbH, 53619 Rheinbreitbach

Printed in Germany 2014 ISBN 978-3-7841-2712-5 ISBN E-Book 978-3-7841-2713-2

Veröffentlicht mit Förderung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

# Inhalt

Einführung	
Jürgen Hartwig/Dirk Willem Kroneberg  Das Konzept "Inklusion" – Entstehung und aktuelle Herausforderungen	6
	Ü
Uwe Hellwig Inklusion – Gewinn oder Gefahr für Kommunen?	15
Wissenschaft, Recht und Sozialmanagement	
Joachim Steinbrück Inklusion – ein Muss! Die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention	20
Albrecht Rohrmann Die Entwicklung inklusiver Gemeinwesen als Chance für Kommunen	26
Stephan Maykus Inklusion als Aufgabe des kommunalen Sozialmanagements	41
Praxisbeispiele aus Kommunen	
Helge Klinkert und Michael Schäfer	
Der Landkreis Siegen-Wittgenstein auf dem Weg zur Inklusion	56
Sabine Langenberg  Die Stadt Zeitz auf dem Weg zur barrierefreien Kommune	64
Ulrike Baumheier Inklusion ist mehr! Kommunale Bildungs- und Inklusionspolitik in Osterholz-Scharmbeck	68
Erfahrungen in anderen Ländern Rick Kwekkeboom	
Das Experiment "inklusive Gesellschaft" in Almere (NL)	84

Max Rubisch  Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich	93
Anhang	
UN-Behindertenrechtskonvention	102
Eckpunkte des Deutschen Vereins für einen inklusiven Sozialraum	148
Empfehlungen zur örtlichen Teilhabeplanung für ein inklusives Gemeinwesen	158
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	171

Erfahrungen in anderen Ländern

### Das Experiment "inklusive Gesellschaft" in Almere (NL)

In diesem Beitrag wird von einem Experiment in Almere (NL) berichtet, bei dem versucht wird, in einem der neuesten Stadtviertel eine "inklusive Gesellschaft" zu verwirklichen. Die Absicht ist, dass in diesem Viertel Menschen mit und ohne Behinderung einander treffen und gemeinsam die verschiedenen in dem Viertel vorhandenen Anlagen und Einrichtungen nutzen. Das Experiment wird von der Stadt Almere unterstützt und von diversen Fonds mitfinanziert.

Trotz der relativ günstigen Umstände, unter denen das Experiment geplant wurde, stellt sich nun heraus, dass die Pläne nicht so schnell und einfach verwirklicht werden können, wie man anfänglich erwartet hatte. Die Verwirklichung nicht nur physischer, sondern auch sozialer Zugänglichkeit erweist sich als mühsamer Prozess. Es stellt sich daher mit erhöhter Dringlichkeit die Frage, ob angesichts der weiterhin schwierigen wirtschaftlichen Großwetterlage und der veränderten politischen Zusammensetzung der Stadtverwaltung das Experiment kurzfristig erfolgreich sein wird.

#### Inklusive Politik in den Niederlanden

Im Jahre 2008 trat das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) formell in Kraft. Dem 50 Artikel umfassenden Übereinkommen wurde ein optionales Protokoll mit 18 Artikeln hinzugefügt.¹ Seit der Feststellung wurde das Übereinkommen von 130 Ländern ratifiziert, von 76 Ländern auch das optionale Protokoll. Die Niederlande gehören zu den 155 Ländern, welche das Übereinkommen zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert haben.² Im Juni 2013 informierte der Staatssekretär des niederländischen Ministeriums für Gesundheit, Gemeinwohl und Sport die Zweite Kammer des niederländischen Parlaments über die Absicht der Regierung Rutte II, das Übereinkommen tatsächlich zu ratifizieren. Damit war allerdings die Bedingung verknüpft, dass die aus der Ratifizierung sich ergebenden Pflichten "allmählich umgesetzt werden".³

<sup>1</sup> UN 2008.

<sup>2</sup> http://www.un.org/disabilities/documents/maps/enablemap.jpg (28. Juli 2014).

<sup>3</sup> TK 2012/2013.

Nicht jeder erachtete es als notwendig, darauf zu warten. Bereits um die Jahrtausendwende wurde bei der Entwicklung von Neubauvierteln untersucht, ob und inwiefern die physische und soziale Zugänglichkeit in den neuen Wohnvierteln gefördert werden könnte. So wurde bei der Entwicklung der Pläne für das Ausbauviertel Galecop in Nieuwegein (Provinz Utrecht) in den 1990er-Jahren beschlossen, dass die Wohnungen "anpassbar" gebaut werden und dass die Infrastruktur (Straßen, öffentliche Verkehrsmittel) ebenfalls barrierefrei sein sollte. Die Erfahrungen mit dieser Vorgehensweise wurden in einem "Arbeitswegweiser" zusammengefasst, welcher allen Städten übergeben wurde. Zehn Jahre später wurden, am Zeichentisch, Pläne geschmiedet, um das völlig neue Amsterdamer Viertel IJburg für jeden zugänglich zu machen. Sowohl in Nieuwegein als auch in Amsterdam wurde dabei zunächst und vor allem an die physische Zugänglichkeit gedacht.

Die Einführung des niederländischen Gesetzes über die gesellschaftliche Unterstützung (Wet maatschappelijke ondersteuning [Wmo]) im Jahre 2007 zeitigte ein erneuertes Interesse für die von den Städten zu führende inklusive Politik. Das wichtigste Ziel dieses Gesetzes war es, die Beteiligung der Menschen an der Gesellschaft zu fördern, auch jener mit Behinderung. Die Verantwortung für die Ausführung des Gesetzes – und damit auch für die Verwirklichung dieses Beteiligungsziels – wurde den Gemeinden übertragen.<sup>4</sup>

Wie die Städte ihre Politik gestalten, lässt das *Wmo* völlig offen. Um die Städte zu unterstützen, hat der Staat jedoch zusammen mit der Dachorganisation der Städte in den Niederlanden eine Handreichung entwickelt. Mit einer "inklusiven Gesellschaft" als Ausgangspunkt geht die Handreichung nicht nur auf Fragen hinsichtlich Wohnen und Mobilität ein, sondern auch auf das "Mitmachen": die tatsächliche Teilhabe an der Gesellschaft und die Übernahme bedeutungsvoller Rollen in der Gesellschaft.<sup>5</sup>

Die Evaluation der Umsetzung des *Wmo* zeigt, dass soziale Inklusion im Allgemeinen nicht die oberste Priorität der Städte ist.<sup>6</sup> Es wurde in den ersten Jahren nach der Einführung des Gesetzes vor allem auf die Gestaltung des Angebots bezüglich Hilfe im Haushalt, Anpassung von Wohnungen und angepasste oder ergänzende öffentliche Verkehrsmittel geachtet. Die Städte richten sich also insbesondere auf die Verbesserung der physischen Zugänglichkeit; Projekte oder Pläne für die Förderung der sozialen Inklusion sind noch nicht sehr verbreitet.

<sup>4</sup> TK 2004/2005.

<sup>5</sup> Peters u.a 2010.

<sup>6</sup> de Klerk u.a. 2010.

Eine der Städte, die die Ausnahme von der Regel sein wollen, ist Almere, eine nahe Amsterdam gelegene Stadt auf einem der sogenannten IJsselmeerpolder in den Niederlanden.

#### **Inklusive Politik in Almere**

Almere ist eine sehr junge Stadt: Die ersten Bewohner/innen ließen sich im Jahre 1976 nieder. Gebaut wurde die Stadt in einem Gebiet, das aus der Trockenlegung eines Teils des größten Binnengewässers der Niederlande, der früheren Zuiderzee, entstanden ist. Almere wurde ursprünglich als Zuwanderungsstadt des 35 km entfernten Amsterdams gebaut und ist auch dadurch in kaum vierzig Jahren zur bevölkerungsmäßig siebtgrößten Stadt der Niederlande mit beinahe 200.000 Einwohner/innen herangewachsen. Es existieren Pläne und Vereinbarungen, um Almere bis 2030 auf eine Einwohnerzahl von 350.000 anwachsen zu lassen.

Almere hat eine relativ junge Bevölkerung. 30 % der Einwohner/innen sind jünger als 20, 7 % sind 65 Jahre oder älter – im Vergleich zu 24 bzw. 15 % in den gesamten Niederlanden. In den letzten Jahren nimmt jedoch die Anzahl junger Leute ab und die älterer Leute zu. Ob sich diese Entwicklungen fortsetzen werden, wenn die Einwohnerzahl tatsächlich planmäßig noch weiter ansteigt, ist bisher unklar.

Das junge Alter der Stadt und ihrer Einwohnerschaft bewirkt zusammen mit dem Umstand, dass große Teile der Stadt noch bebaut und angelegt werden müssen, dass in Almere relativ viel Raum für Entwicklung und Experimente besteht. Dies schlägt sich in der Art und Weise nieder, in der die Stadt verwaltet und Raum für neue Initiativen geboten wird. Eine dieser Initiativen ist der schon im Jahre 2010 entworfene Plan, auf jeden Fall in einem Viertel der Stadt eine "inklusive Gesellschaft" zu verwirklichen. Die Idee dafür kam in der sogenannten Stripheldenbuurt auf, einem Viertel in Almere Buiten, einem Stadtteil an der Nordseite der Stadt, grenzend an das IJsselmeer und das Naturschutzgebiet Oostvaardersplassen. Das Durchschnittsalter der Einwohnerschaft der Stripheldenbuurt liegt sowohl unter dem des Stadtviertels Almere Buiten als auch unter dem von Almere insgesamt. Ferner sind die Einwohner/innen dieses Viertels häufiger Eigentümer/innen ihrer Wohnung und sie gehören öfter den höheren Einkommensgruppen an.

In der Stripheldenbuurt gibt es diverse Formen des Zusammenlebens und andere Typen von Einrichtungen für Menschen mit einem Pflegebedürfnis. So gibt es eine Form des Zusammenlebens für Senioren und Seniorinnen, die aus Nie-

derländisch-Ostindien (dem heutigen Indonesien) stammen, und das allgemeine Nachbarschaftszentrum *De Cartoon* bietet dem Clubhaus von Kwintes Obdach, einer Organisation, die Menschen mit psychischen Problemen unterstützt und begleitet. In dem Viertel steht auch eine Sonderschule, die mit einer gewöhnlichen Grundschule im *Vlechtwerk* (Flechtwerk) zusammenarbeitet, einer im Auftrag der Stadt Almere gebildeten Organisation, die ein breites Angebot an Einrichtungen für Kinder und Jugendliche anbietet (eine Gemeinschaftsschule).<sup>7</sup> Am Rand des Viertels gibt es ferner eine Einrichtung für forensische Psychiatrie, und die Hilfsorganisation für Menschen mit Behinderung *MEE* hat in der Nähe der Stripheldenbuurt diverse Stützpunkte.

Die Bewohner/innen der Stripheldenbuurt selbst sind aktiv beteiligt am Handel und Wandel in ihrer Lebensumgebung und sie sind gut organisiert, wie die Nachbarschaftswebsite bezeugt, welche die Bewohner/innen praktisch täglich über wichtige und weniger wichtige Ereignisse informiert.

#### Zusammenarbeit mit Disability Studies in Nederland

Es war diese Kombination aus Faktoren, welche die damalige Beigeordnete für "Beteiligung, Pflege und Einkommen", die mit der Ausführung des *Wmo* in Almere beauftragt war, dazu veranlasste, die Stripheldenbuurt für die Entwicklung zum "inklusiven Viertel" anzuweisen. Sie ergriff diese Initiative gemeinsam mit *Disability Studies in Nederland (DSiN)*, einer Organisation, die die Erforschung der Inklusion von Menschen mit einer Behinderung fördert und unterstützt.<sup>8</sup>

DSiN hatte schon vorher, nämlich von 2004 bis 2006, in Almere eine Studie durchgeführt. Die Forscher begleiteten in diesen zwei Jahren neun Familien, von denen ein Mitglied eine geistige Behinderung hat. Die Familien wurden bei der Entwicklung und Verwirklichung einer persönlichen Zukunftsplanung von einem Fachmann begleitet. Das wichtigste Ziel dieser Studie war es, erfolgreiche Praktiken für die Verwirklichung von Lebensqualität für junge Erwachsene mit einer Behinderung zu erfassen. Die Ergebnisse bestätigen die Bedeutsamkeit der Zusammenarbeit sowohl der Familien selbst mit den formellen Hilfeleistenden als auch der Pflegeanbieter mit der Gemeinschaft. Sechs Jahre später wurde in einer Folgestudie untersucht, welche langfristigen Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen (erneut) den Familien und formellen Hilfeleistenden einerseits und den Pflegeanbietern und der Gemeinschaft andererseits es gab bzw. gegeben

<sup>7</sup> http://www.bredeschool.nl/kenniscentrum/overzicht-brede-scholen.html (28. Juli 2014).

<sup>8</sup> Siehe auch http://disabilitystudies.nl/sites/default/files/inclusive\_city\_almere\_english\_version.pdf (28. Juli 2014).

hatte. Auch nun ging es dabei vor allem um die (erreichte) Lebensqualität der – inzwischen erwachsenen – Menschen mit einer Behinderung.<sup>9</sup>

DsiN war also im Grunde in Almere schon zugegen, als das Wmo in Kraft trat, und kannte bereits die formellen und informellen Hilfsstrukturen in der Stadt sowie die Erfahrungen der Bewohner/innen mit einer Behinderung mit diesen Strukturen. Die Ambitionen der "Beigeordneten für das Wmo" boten DSiN denn auch die Gelegenheit, die bestehenden Kenntnisse zu vertiefen und, im Rahmen eines abgesteckten Projekts, mehr über die Möglichkeiten und Bedingungen zu erfahren, um tatsächlich eine inklusive Gesellschaft zu verwirklichen. Mit der Stadt Almere wurde vereinbart, das Projekt in der Stripheldenbuurt mit einer auf mehrere Jahre angesetzten Untersuchung zu kombinieren, auszuführen von Studierenden der Hochschule in Almere. Studierende dieser Hochschule waren nämlich schon an den oben genannten Studien bei den Familien und (jungen) Erwachsenen mit einer Behinderung beteiligt. Mit der Ernennung der Stiftungsprofessur "Disability Studies" an der Vrije Universiteit (VU) im nahegelegenen Amsterdam wurde es zudem möglich, die Studenten der VU in die weitere Planung und Ausführung der Untersuchung einzubeziehen.

## Planung und Verwirklichung des Projekts

Das Projekt, die Stripheldenbuurt zu einem "inklusiven Viertel" zu entwickeln (und damit zu einem Vorbild für andere Viertel in Almere sowie in anderen Städten der Niederlande in Bezug auf die tatsächliche Inklusion von Menschen mit einer Behinderung), wurde im Jahre 2010 tatsächlich eingeleitet. In jenem Jahr sowie im Laufe von 2011 wurden die Pläne ausgearbeitet und die Ambitionen formuliert. Auch mit der Kapitalbeschaffung für die Finanzierung der diversen Aktivitäten konnte begonnen werden. Anfang 2012 konnte der Projektplan präsentiert werden. Diesem Plan zufolge sollte im zweiten Halbjahr 2012 eine Inventarisierung aller in dem Viertel bereits existierenden Interventionen zugunsten der sozialen Inklusion von Menschen mit einer Behinderung durchgeführt werden. Ferner sollten in diesem Zeitraum eine Umfrage unter den Bewohner/innen des Viertels und Ende 2012 die Gründung eines Nachbarschaftskomitees erfolgen. Unter der Leitung dieses Nachbarschaftskomitees (in dem neben Menschen mit einer Behinderung vor allem auch Menschen ohne Behinderung Mitglied werden sollten) sollten diverse die Inklusion befördernde Initiativen in die Wege geleitet werden. Gemäß Projektplan würde dann im Jahr 2013 die tatsächliche Untersuchung der diversen "Inklusionsprojekte" in dem

<sup>9</sup> Schippers/Heumen 2014.

gen, um die Forschungsergebnisse in brauchbare Empfehlungen zu überführen. Desungeachtet hat der mit so viel Begeisterung eingeleitete Prozess beträchtliche Verzögerungen erlitten und ist der versprochene Abschlussbericht in weite Ferne gerückt, ganz abgesehen von der zu entwickelnden Methodologie.

Dies zeigt wieder einmal, wie mühsam der Entwicklungsprozess hin zu einer inklusiven Gesellschaft verläuft. Dafür ist nun einmal mehr erforderlich, als schlichtweg Anpassungen in der physischen Infrastruktur vorzunehmen und Vorläufer zu begeistern. Inklusion erfordert mehr als nur physische Zugänglichkeit, und für die Verwirklichung sozialer Zugänglichkeit ist wesentlich exaktere Maßarbeit vonnöten, als man nach dem mehr oder weniger traditionellen "social model of disability" anzunehmen geneigt ist.<sup>11</sup> Dies gilt gewiss für ein Land wie die Niederlande, das einerseits tonangebend ist, wenn es um die Verteidigung der Menschenrechte geht, aber andererseits die Ratifizierung eines international vereinbarten Übereinkommens über die Gleichberechtigung von Menschen mit einer Behinderung im Grunde an die Bedingung knüpft, dass die wirtschaftlichen Interessen nicht gefährdet werden.<sup>12</sup>

Wie die Zukunft des inkludierenden Viertels in Almere aussehen wird, ist ungewiss. Die Niederlande kämpfen noch immer mit den Folgen der schwersten Wirtschaftskrise seit Langem und suchen die Lösung dafür in Einsparungen bei den kollektiven Einrichtungen für die Gesundheitsfürsorge. So wird z.B. die Möglichkeit, bei einem gewissen Maß an Hilfsbedürftigkeit in einer klinischen Einrichtung aufgenommen zu werden, stark beschränkt. Von den Menschen wird gefordert, länger selbstständig wohnen zu bleiben. Hilfe, die sie dafür benötigen, sollen sie in erster Instanz bei der Stadt, in der sie wohnen, anfordern. Aber das Gesetz, auf dessen Grundlage sie die Unterstützungsmaßnahmen beantragen, das Wmo, wird ebenfalls tiefgreifend geändert werden. Wenn die diversen Pläne umgesetzt werden, bedeutet dies, dass die Städte ab 2015 mehr Verantwortlichkeiten und Aufgaben bei der Unterstützung von Menschen mit einer Behinderung bekommen. Die Zunahme der Verantwortung geht jedoch nicht mit einer entsprechenden Zunahme der finanziellen Mittel einher, sodass vielen Städten nichts anderes übrig bleibt, als in höherem Maße an die Pflege- und Unterstützungsbereitschaft der Bürger/innen zu appellieren.

Zwar ist es richtig, dass ein inklusives Viertel eines ist, in dem die Bürger/innen einander unterstützen, sodass weniger auf Fachleute zurückgegriffen zu werden braucht. Unwahrscheinlich ist jedoch, dass die Entwicklung hin zu einer stärker

<sup>11</sup> van Zal 2012.

<sup>12</sup> TK 2012/2013.

inklusiven Gesellschaft nur durch den Druck der Einsparungen zustande kommt. Zu erwarten ist, dass für einen solchen Wechsel mehr erforderlich ist und dass dieser auf irgendeine Weise erleichtert werden muss. Die Frage nach einer solchen Erleichterung wird vermutlich zuerst an die Stadtverwaltung gerichtet, was angesichts ihrer Aufgaben vor allem hinsichtlich des *Wmo* auch logisch ist. Doch den Städten wurde bei der Einführung des *Wmo* größtmögliche Autonomie hinsichtlich der tatsächlichen Ausgestaltung eingeräumt. Die Reaktion auf ein Ersuchen um Erleichterung des Prozesses der sozialen Inklusion ist damit in hohem Maße von der politischen Zusammensetzung des Stadtrates und den damit einhergehenden Präferenzen abhängig.

Der Plan für die Inklusion der Stripheldenbuurt konnte seinerzeit mit der warmen Unterstützung der Wmo-Beigeordneten von Almere rechnen. Im Wahlkampf im Frühling 2014 für die Kommunalwahlen wurde auch in Almere der örtlichen Pflege- und Gemeinwohlpolitik keine oder kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Die Wahlen führten jedoch zu Verschiebungen der Verhältnisse im Stadtrat und zu der größeren Wahrscheinlichkeit, dass die Stadt einen liberaleren Kurs einschlagen wird. Dies kann mithin bedeuten, dass die (städtischen) Behörden die Initiativen von und für Bürger/innen und die Untersuchung ihrer Folgen weniger selbstverständlich unterstützen. Ob das Experiment der sozialen Inklusion in Almere die Möglichkeit bekommt, sich zu einem erfolgreichen Projekt zu entwickeln, ist also sehr fraglich.

#### Literatur

- de Klerk, M./Gilsing, R. Timmermans, J. (Hrsg.) (2010): Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007–2009, Den Haag.
- Peters, A./Wilbrink, I./Tanja, A. (2010): Handreiking voor lokaal beleid voor ondersteuning van mensen met een beperking, Den Haag.
- Schippers, A./van Heumen, L. (2014): The Inclusive City through the lens of Quality of Life, in: Brown, R. I./Faragher, R. (Hrsg.): Challenges for Quality of Life: Applications in Education and other Social Contexts, New York.
- TK (2004/2005): Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning. Wet maatschappelijke ondersteuning; voorstel van wet en memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30 131 nrs. 2–3.
- TK (2012/2013): Gelijke behandeling voor mensen met een handicap of een chronische ziekte Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, welzijn en sport, Tweede Kamer vergaderjaar 2012 2013, 29 355, nr 54.

- United Nations (UN) (2008): Convention on the Rights of Persons with Disabilities, http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml (28. Juli 2014).
- van Zal, S. D. (2012): Een toegankelijke wereld voor mensen met verschillende beperkingen, in: Kijk anders, zie Meer. Tien jonge wetenschappers over disability studies, Den Haag, S. 18–31.

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention stellt hohe Anforderungen an die Kommunen. Dieses Hand- und Arbeitsbuch zeigt Wege der Steuerung und Planung des Inklusionsprozesses. Praxisbeispiele und Dokumente geben wertvolle Anregungen – für alle, die Inklusion vor Ort gestalten.



www.lambertus.de