

Christine Brauert-Rümenapf

## WERKSTATT INKLUSION – EINE METHODE ZUR UMSETZUNG DER UN-BEHINDERTEN-RECHTSKONVENTION IN KOMMUNEN

Hintergrundpapier auf Grundlage der Erfahrungen mit der ‚Werkstatt Inklusion‘ in Berlin 2014/2015

gute gesellschaft –  
soziale demokratie  
#2017 plus

*Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention erfordert in den Kommunen Konzepte, die ihrem mehrdimensionalen Ansatz gerecht werden. Der Arbeitsbereich BerlinPolitik des Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung hat mit seiner Werkstatt Inklusion eine Methode entwickelt und erprobt, die der Notwendigkeit einer bereichs- und ressortübergreifenden Herangehensweise Rechnung trägt. Die Werkstatt war Teil des Projektes „Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie 2017plus“.*

## DIE UN-BEHINDERTENRECHTSKONVENTION — GELTUNG UND AUFTRAG

Am 30. März 2007 hat die Bundesrepublik Deutschland das „Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ und das Fakultativprotokoll unterzeichnet. Mit Abschluss des Ratifizierungsprozesses sind Konvention und Protokoll seit dem 26. März 2009 rechtsverbindlich. Damit hat sich die Bundesrepublik sowohl gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft als auch gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern verpflichtet, die Konvention umzusetzen.

Die Behindertenrechtskonvention legt fest, „(...) dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern“<sup>1</sup>.

Der Verweis auf die Wechselwirkungen bedeutet ein Umdenken weg von einem individuellen, medizinischen und defizitorientierten Ansatz hin zu einem dynamischen und sozialen Verständnis von Behinderung, welches sich gegen ausgrenzende und diskriminierende Rahmenbedingungen wendet.

Die UN-Behindertenrechtskonvention gilt für alle Menschen mit Behinderung. Bewusst wurde der Personenkreis nicht abschließend definiert, da davon ausgegangen wird, dass sich das Verständnis von Behinderung permanent ändert. Dabei wird Behinderung als selbstverständlicher Bestandteil des Lebens gesehen und in seiner Vielfalt wertgeschätzt.

## DIE KOMMUNE ALS ORT DER TEILHABE<sup>2</sup>

Bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention spielt die Kommune als politisch definierte Gebietskörperschaft eine besonders wichtige Rolle. Als Lebensmittelpunkt der Menschen ist sie teilhabefördernd und inklusiv zu gestalten. Das bedeutet im Umkehrschluss: Ausgrenzende und diskriminierende Rahmenbedingungen müssen erkannt, benannt und abgebaut werden. Hierzu bedarf es geeigneter Handlungskonzepte und Methoden. Bereits 2011 haben Lampke u. a. darauf hingewiesen, dass die Bedeutung von Konzeptionen zur kommunalen Teilhabeplanung immer mehr zunimmt.<sup>3</sup>

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat sich mit einer Vielzahl von Veranstaltungen in unterschiedlichen Formaten an den Diskussionen um die UN-Behindertenrechtskonvention und ihrer Umsetzung beteiligt. Im Juni 2014 lud der Arbeitsbereich BerlinPolitik im Forum Berlin zum ersten Mal Akteure<sup>4</sup> zur „Werkstatt Inklusion“ ein, um über einen längeren Zeitraum in mehreren Werkstattgesprächen eine Debatte über die Umsetzung in Berlin zu initiieren.

Ausgangspunkt der Werkstattgespräche war, dass die zentralen Akteure in der Kommune nicht genug voneinander wissen, um miteinander an einer Handlungsstrategie zu arbeiten (z.B. Kita – Schule – Ausbildung – Arbeitsplatz). Gleichermaßen behindern institutionelle Grenzen und Traditionen den übergreifenden Kooperationsauftrag. Die erfolgreiche Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention erfordert eine bereichs- und ressortübergreifende Zusammenarbeit.

Hierauf konnten sich alle Teilnehmenden sofort verständigen. Länger diskutiert wurde über den Begriff der Inklusion und sein Verständnis sowie über die Frage, ob das Arbeitsergebnis eher eine Vision entwerfen oder in Form von Handlungsempfehlungen konkrete Wege zur Umsetzung aufzeigen sollte.

## INKLUSION — BEGRIFFLICHKEIT UND VERSTÄNDNIS

Das Leitbild der Behindertenrechtskonvention ist die Inklusion und seit ihrer Ratifizierung wird vielstimmig und kontrovers über diesen Begriff diskutiert.<sup>5</sup> Dabei ist nicht nur der Begriff selbst strittig, sondern auch sein Verhältnis zu anderen Begriffen wie beispielsweise dem der Integration. Vielerorts verengt sich die Inklusionsdebatte auf den schulischen Bereich.

Auch in der Behindertenrechtskonvention findet sich keine eindeutige Definition, „jedoch verleiht ihr menschenrechtlicher Hintergrund dem Inklusionsbegriff einen deutlich normativen, d. h. wertebasierten und richtungsweisenden Charakter.“<sup>6</sup>

Zum ersten Mal wird *inclusion* in der englischsprachigen Version im Artikel 3 Allgemeine Grundsätze Buchstabe c) verwandt. Dort heißt es, dass zu den „Grundsätzen dieses Übereinkommens“ auch Inklusion gehört: „c) Full and effective participation and inclusion in society“<sup>7</sup>. In verschiedenen weiteren Artikeln wird der Begriff als Substantiv und als Adjektiv verwandt und auf unterschiedlichen Ebenen in verschiedenen Bereichen inhaltlich gefüllt. „In diesem Sinne ist Inklusion zunächst als unbestimmter, wertneutraler Prozessbegriff zu verstehen, der seine qualitative Bedeutung erst mit der inhaltlichen Bestimmung gesellschaftlicher Verhältnisse entfaltet (...).“<sup>8</sup>

Inklusion geht dabei immer von der Besonderheit und den Bedürfnissen jedes und jeder Einzelnen aus und meint die Anpassung der Umgebung an die Menschen. Infolgedessen lässt sich eine allgemein gültige Aussage, was Inklusion ist, nur schwer formulieren. Welche Strukturen letztlich geeignet sind, Teilhabe sicherzustellen, lässt sich erst unter den spezifischen Rahmenbedingungen konkreter gesellschaftlicher Bezüge mit einem eindeutigen Inhalt verbinden.

## DIE WERKSTATT INKLUSION

Die insgesamt acht Treffen der Werkstatt Inklusion dauerten jeweils drei Stunden und wurden durch die verantwortliche Mitarbeiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung moderiert. Die Diskussionsverläufe wurden in Stichpunkten schriftlich festgehalten und den Teilnehmenden zur Verfügung gestellt.

Bei den Werkstattgesprächen können drei Arbeitsphasen unterschieden werden:

In einer **Orientierungsphase** lernten sich die Teilnehmenden kennen, schilderten ihre Präferenzen und Schwerpunkte, stellten Probleme aus ihrer Sicht dar und tauschten sich zu möglichen konkreten Zielen der Werkstatt aus. Die Orientierungsphase war eine offene Sammlung von Themen, Positionen und Optionen. Mit der Zielfindung wurde die Orientierungsphase abgeschlossen.

Die Gruppe einigte sich darauf, ein „Aktionsprogramm Inklusive Kommune“ für die Hauptstadt Berlin auszuarbeiten. Im weiteren Verlauf der Diskussion wurde vereinbart, lediglich eine Handreichung zu erstellen. Diese soll als Kommunikationsgrundlage mit politischen Akteuren dienen, insbesondere für beratende Gespräche mit dem Regierenden Bürgermeister von Berlin, allen Mitgliedern des Senats, den Bezirksbürgermeisterinnen und Bezirksbürgermeistern sowie den Spitzen der Fraktionen des Abgeordnetenhauses und den Bezirksverordnetenversammlungen. Die Handreichung soll Akteure in Politik und Verwaltung auf Schnittstellenprobleme aufmerksam machen und helfen, diese zu überwinden. Sie fordert von der Politik, eine koordinierte und effektive Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Rechtsbereichen sicher zu stellen.

Ziel ist es, eine Initiative durch die Stadtpolitik anzuregen, um die diskutierten Probleme aktiv und mit Rückendeckung der verantwortlichen Politikerinnen und Politiker anzugehen.

Die nächste Phase lässt sich als **Lern- und Diskussionsphase** bezeichnen. Hier wurden die bereits angerissenen Probleme vertieft und einer Analyse sowie teilweisen Bewertung unterzogen. Zur strukturellen Gliederung wurde eine fiktive Person mit einer nicht näher benannten Behinderung eingesetzt, deren Lebenslauf auch zum Leitfaden für die Diskussionen wurde.

Dabei spielte die interdisziplinäre Zusammensetzung der Gruppe eine wichtige Rolle, da hier besonders deutlich wurde, welche Schwierigkeiten sich in der konkreten Zusammenarbeit ergeben, z. B. durch fehlendes Wissen von- und übereinander, aber auch durch unterschiedliche Bedeutungen gleicher Begriffe in den jeweiligen Bereichen. Die Diskussionsteilnehmer\_innen konnten die konträren Positionen bewusst wahrnehmen und die damit verbundenen Spannungsfelder diskutieren.

Die letzte Phase war die **Ergebnisphase**, in der das in der Orientierungsphase gesetzte Ziel ausgearbeitet und die exakten Schritte zur Umsetzung festgelegt wurden.

Die in der Lern- und Diskussionsphase erarbeitete Bestandsaufnahme wurde teilweise in Unterarbeitsgruppen, teilweise in der gesamten Gruppe anhand der vorhandenen Mitschriften in einen Fließtext gebracht und anschließend einer Endredaktion unterzogen. Zentral für die Erstellung des endgültigen Papiers war die Festlegung auf eine redaktionelle Kerngruppe, da sich ein Schreibprozess nur in einer relativ kleinen Gruppe mit bis zu fünf Mitgliedern realisieren lässt. Die Redaktionsgruppe setzte sich ausschließlich aus Werkstattteilnehmenden zusammen.

Zum Abschluss wurde das Zwischenergebnis an alle Teilnehmer\_innen zur Kommentierung versandt. Am Ende spiegelte das Gesamtergebnis<sup>9</sup> nicht in allen Punkten einen gemeinsamen Standpunkt der Teilnehmenden der Werkstatt Inklusion wieder. Eine konstruktive Lösung wurde in der namentlichen Erwähnung aller Beteiligten und einem klaren Hinweis auf unterschiedliche Positionen gefunden.

## DIE WERKSTATT INKLUSION ALS METHODE

Die Werkstatt Inklusion schließt eine Lücke zwischen top-down-Ansätzen, wie beispielsweise den Aktions- und Maßnahmeplänen von Bund, Ländern und Kommunen, und bottom-up-Projekten, die aus regionalen spezifischen Bedarfen heraus entstehen. Die Methode eignet sich sowohl für die Bearbeitung von Themenfeldern und Einzelfragen als auch für Querschnittsthemen.

Sie richtet sich nach folgenden handlungsleitenden Prinzipien:

**Einzelfall- und Strukturorientierung:** Maßstab sind die individuellen Unterstützungsbedarfe der Menschen mit Behinderung. Gleichzeitig müssen bei der Problembearbeitung und Lösungssuche die Strukturen in den Blick genommen werden. Da nicht alle beteiligten Akteure auf der kommunalen Ebene agieren, sondern einige wie beispielsweise die Bundesagentur für Arbeit zentralistisch organisiert sind, müssen konstruktive Lösungen gefunden werden, um die verschiedenen Ebenen regionalspezifisch zu verbinden. Hier ist insbesondere die Politik mit ihren Gestaltungsmöglichkeiten gefordert.

**Prozess- und Lernorientierung:** Ausgangspunkt ist eine Problembeschreibung und Ist-Analyse, die den Auftakt für einen langfristigen Prozess zur Umgestaltung von Hilfskonzepten, Diensten, Infrastrukturen etc. bildet. Im Sinne einer Lernorientierung sollten die einzelnen Planungs- und Umsetzungsschritte von einem Monitoring begleitet und systematisch evaluiert werden.

**Beteiligungsorientierung:** Für die formulierte Aufgabe müssen sowohl alle relevanten Akteure der jeweiligen Bereiche und Ressorts als auch Menschen mit Behinderung, Selbstvertretungs-

vereine und Angehörigenverbände in allen Diskussions-, Planungs- und Umsetzungsphasen beteiligt werden.

Als Gelingensbedingungen für eine erfolgreiche Werkstatt sollten die folgenden Grundsätze beachtet werden:

- Klarheit bezüglich der Kompetenzen und eindeutigen Zuständigkeiten der Beteiligten sowie ihre Bereitschaft zur Perspektivenverschränkung,
- Abstecken eines Orientierungsrahmens, ohne Ergebnisse vorwegzunehmen oder unumstößliche Antworten parat zu haben,
- eine eindeutige Zielbenennung durch alle Mitglieder,
- eine Struktur der Zusammenarbeit und Steuerung mit Rückkoppelungsmöglichkeiten und gegenseitiger Akzeptanz
- sowie ausreichende zeitliche Ressourcen.

## INKLUDIERENDE STRUKTUREN ALS CHANCE

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention stellt für alle an Inklusion Beteiligten eine große Herausforderung dar. Ob sie eher als Chance oder eher als Belastung gesehen wird, hängt jedoch auch von den Beteiligten selbst ab.

Der durch die UN-Behindertenrechtskonvention entstehende Zwang der Kommunen, inkludierende Strukturen zu schaffen, kann auch als Chance gesehen werden, den „Exklusionsmechanismen“, die durch den sozialen Wandel in der modernen Gesellschaft vorangetrieben werden, wirkungsvoll zu begegnen, deren negative Folgen zumindest teilweise aufzufangen und unsere Gesellschaft partiell und lokal ein Stück lebenswerter zu machen.

## FUSSNOTEN

- 1 Vgl. UN-Behindertenrechtskonvention, Präambel, Buchstabe e).
- 2 Inklusion und Teilhabe werden hier als komplementäre Begriffe verwendet, wobei sich Inklusion auf die Struktur und Teilhabe auf das Individuum bezieht.
- 3 Vgl. Lampke, Dorothea/Rohrmann, Albrecht/Schädler, Johannes: Örtliche Teilhabeplanung von und mit Menschen mit Behinderung. Theorie und Praxis, Wiesbaden 2011.
- 4 Mitgewirkt haben: Vertreterin des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung, Vertreter des Landesamtes für Gesundheit und Soziales, Vertreterin der IHK, Vertreter der Behindertenverbände, Vertreter der Selbstvertretungsorganisationen, Vertreterin Wissenschaft, Vertreter der Senatsverwaltung Bildung, Jugend und Wissenschaft, Vertreterin der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Bundesagentur für Arbeit, Schulleiter, Vertreter Bezirksamt Jugendhilfeplanung, Stellvertretende Schulleiterin Sonderpädagogisches Förderzentrum, Vertreter der Jugendberufsagentur, Vertreter der Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, Bezirksschulrätin.
- 5 Zum Begriff Inklusion siehe z. B. Wansing, Gudrun: Was bedeutet Inklusion? Annäherung an einen vielschichtigen Begriff, in: Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg.): Handbuch Behindertenrechtskonvention. Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 1506, Bonn 2015, S. 43–54; Wansing, Gudrun: Der Inklusionsbegriff zwischen normativer Programmatik und kritischer Perspektive, in: Archiv

für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3, 2013, S. 16–27; Dederich, Markus: Inklusion.0 Perspektiven und offene Fragen, in: Zeitschrift für medizinische Ethik 60, 2014, S. 237–243.

6 Vgl. Wansing 2015, S. 43.

7 In der offiziellen deutschen Übersetzung wird der Begriff Inklusion nicht verwandt. Zu den Auseinandersetzungen um die Richtigkeit der Übersetzung siehe z.B. <http://www.behindertenrechtskonvention.info/schattenubersetzung-3678/> (02.07.2015).

8 Vgl. Wansing 2015, S. 46.

9 Das Papier kann bei Nicole Zeuner, [Nicole.Zeuner@fes.de](mailto:Nicole.Zeuner@fes.de), angefordert werden.

## DIE AUTORIN DIESER PUBLIKATION

Christine Braunert-Rümenapf, geb. 1961, Erziehungswissenschaftlerin M.A., ist Referentin des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung in Berlin.

## IMPRESSUM

ISBN: 978-3-95861-365-2  
Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung 2015  
Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin  
Abt. Studienförderung  
Redaktion: Marei John-Ohnesorg, Marion Stichler  
Gestaltung & Satz: minus Design, Berlin

## WEITERE INFOS ZUM THEMA INKLUSION

Unsere Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei:  
[marion.stichler@fes.de](mailto:marion.stichler@fes.de)

Digitale Versionen aller Publikationen:  
<http://www.fes.de/themen/bildungspolitik/index.php>

## KONTAKT & FEEDBACK

Nicole Zeuner  
BerlinPolitik im Forum Berlin  
[nicole.zeuner@fes.de](mailto:nicole.zeuner@fes.de)

---

Was macht eine Gute Gesellschaft aus? Wir verstehen darunter soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, eine innovative und erfolgreiche Wirtschaft und eine Demokratie, an der die Bürgerinnen und Bürger aktiv mitwirken. Diese Gesellschaft wird getragen von den Grundwerten der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

Wir brauchen neue Ideen und Konzepte, um die Gute Gesellschaft nicht zur Utopie werden zu lassen. Deswegen entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik der kommenden Jahre. Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Debatte um Grundwerte: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität;
- Demokratie und demokratische Teilhabe;
- Neues Wachstum und gestaltende Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- Gute Arbeit und sozialer Fortschritt.

Eine Gute Gesellschaft entsteht nicht von selbst, sie muss kontinuierlich unter Mitwirkung von uns allen gestaltet werden. Für dieses Projekt nutzt die Friedrich-Ebert-Stiftung ihr weltweites Netzwerk, um die deutsche, europäische und internationale Perspektive miteinander zu verbinden. In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen, um die Gute Gesellschaft zukunftsfähig zu machen.

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:  
[www.fes-2017plus.de](http://www.fes-2017plus.de)