

Horst Frehe: „Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention – Folgen und Handlungsbedarf“

Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung „Behinderung ohne Behinderte?! Aspekte und Perspektiven der Disability Studies“, Universität Hamburg, 05.01.2010

Sehr geehrte Damen und Herren,

die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) ist das modernste gegenwärtig existierende behindertenrechtliche Dokument. Mit ihr wird der sog. „Paradigmenwechsel“ in der Behindertenpolitik von einer „**entmündigenden Fürsorgepolitik**“ zu einer „**inkluisiven Teilhabepolitik**“ weitergeführt und gefestigt. Mit Beschluss der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 wurde die BRK verabschiedet. Die Bundesrepublik Deutschland hat am 30. März 2007 die BRK unterzeichnet. Sie wurde mit dem Ratifizierungsgesetz vom 08. November 2008 durch Beschluss des Bundestages und Bundesrates am 19. Dezember 2008 zum 01. Januar 2009 in Kraft gesetzt. Mit der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde am 24. Februar 2009 hat sich Deutschland einen Monat später völkerrechtlich verbindlich zur Einhaltung der BRK verpflichtet. Damit ist die BRK verbindliches deutsches Recht geworden.

Einige Zeit wurden die Fragen gestellt:

„Wozu brauchen wir für Menschen mit Behinderungen eine eigene Konvention? Gelten die Menschenrechte nicht für alle Menschen gleichermaßen?“

Abgesehen davon, dass die Menschenrechte für Behinderte keineswegs weltweit umgesetzt sind, gibt es nicht **nur** ein Vollzugsdefizit. Zahlreiche Benachteiligungen behinderter Menschen weisen darauf hin, dass im Verständnis vieler Gesellschaften, Benachteiligungen und Ausschlüsse behinderter Menschen keine Menschenrechtsverletzungen darstellen. Menschenrechtsfragen auf die konkrete Situation behinderter Menschen zu beziehen, scheint eine notwendige Voraussetzung dafür zu sein, das Bewusstsein von Menschenrechtsverletzungen gegenüber Menschen mit Behinderungen erst zu schaffen. Der scheinbar selbstverständliche Grundsatz: „**Die Menschenrechte stehen allen Menschen gleichermaßen zu!**“ wird erst durch die BRK auf die Lebensbedingungen Behinderter bezogen und in den einzelnen Lebensbereichen konkretisiert.

Zentraler Maßstab für den vollen Genuss der Menschenrechte durch behinderte Menschen ist das „Recht auf gleiche Teilhabe“. **Das soziale Recht auf gleiche Teilhabe wird damit zum Menschenrecht!** Bisher wurde die Diskriminierung behinderter Menschen nur dann als Menschenrechtsverletzung qualifiziert, wenn elementare Grundrechte verletzt oder vorenthalten wurden. Mit der BRK ist nun auch der Ausschluss von oder die Benachteiligung bei der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft wegen der Behinderung eine Menschenrechtsverletzung. Menschenrechte schützen damit nicht nur vor unzulässigen Eingriffen des Staates; sie verpflichten ihn auch die Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen so zu gestalten, dass sie am gesellschaftlichen Leben in gleicher Weise und ohne Benachteiligungen teilnehmen können. Dieses stellt eine qualitative Weiterentwicklung der Menschenrechte – nicht nur für Behinderte – dar.

Gleichzeitig bewertet die BRK die baulichen, verkehrlichen, kommunikativen und kognitiven Barrieren, die behinderte Menschen an der gleichen Teilhabe hindern, nicht mehr nur als technische oder kommunikative Hindernisse. **Die Herstellung von Barrierefreiheit wird zu einer menschenrechtlichen Verpflichtung des Staates!** Ein Staat, der behinderten Menschen nicht den barrierefreien Zugang zum Wohnen, zur Mobilität, zur Kommunikation, zur Kultur oder zur politischen Teilhabe ermöglicht, verletzt die Menschenrechte! Damit wird die Frage: „Lohnt sich eine barrierefreie Gestaltung oder der Umbau einer Struktur für eine solche Minderheit?“ aus dem wirtschaftlichen Kalkül herausgeholt und in einen Menschenrechtszusammenhang gestellt. Die Frage z.B., ob dieses Referat durch Schriftmittler allen Teilnehmenden zugänglich gemacht wird, hängt deshalb nicht mehr von der Zahl der hörbeeinträchtigten Teilnehmenden ab, sondern nur davon, ob und wie der Ausschluss Hörgeschädigter vermieden werden kann. Die fehlende Bereitstellung einer solchen Kommunikationshilfe wird damit menschenrechtsrelevant.

Die BRK ist m.E. das erste internationale Rechtsdokument, in dem behinderte Menschen nicht als ‚Kostgänger‘ der nichtbehinderten Gesellschaft, sondern als Bereicherung dargestellt werden. Die Vorstellung, dass **die gesamte Gesellschaft von der Teilhabe behinderter Menschen profitiert**, ist so ungewöhnlich wie plausibel. Eine inklusive Gesellschaft, die nicht nach bestimmten Merkmalen ausgrenzt, sondern die gesellschaftlichen Bedingungen an die besonderen Anforderungen bestimmter Personengruppen anpasst, stellt für alle Mitglieder eine humane Qualität her, die sie bereichert und weiterentwickelt. Z.B. kommt die Barrierefreiheit im Personenverkehr

nicht nur behinderten Menschen zu Gute, sie ist auch für Ältere und Eltern mit Kinderwagen erforderlich und für nahezu alle Anderen eine Erleichterung. Individualisierte Lernbedingungen nutzen nicht nur Menschen mit Lernschwierigkeiten, sondern fördern auch hochbegabte Kinder in ihren Fähigkeiten. Die Erfahrung mit den Einschränkungen Anderer in der Gruppe umzugehen, ermöglicht soziales Lernen, das die Bindekraft einer Gesellschaft stärkt. Diesen Aspekt zu betonen, ist die eine besondere Qualität der BRK.

Die folgenden Begriffe werden durch die BRK neu definiert oder im Zusammenhang mit Menschenrechten konkretisiert:

- **Behinderung**
- **Teilhabe**
- **Selbstbestimmung**
- **Inklusion**
- **Gleichstellung**
- **Barrierefreiheit**
- **Bewusstsein**

Ich kann die BRK nicht in all ihren Aspekten darstellen. Daher will ich mich auf diese zentralen Bestimmungen beschränken, sie zu dem bestehenden deutschen Recht ins Verhältnis setzen und daraus den Novellierungsbedarf des Behindertenrechts ableiten sowie eine Neuausrichtung der Behindertenpolitik begründen.

Zunächst zum Behinderungsbegriff:

Die BRK hat keinen Behinderungsbegriff als abgeschlossene Legaldefinition begründet. Aber bereits aus der Präambel geht unter e) hervor, dass Behinderung im Verständnis der BRK keine individuelle Eigenschaft sondern ein gesellschaftliches Verhältnis darstellt, das sich dynamisch entwickelt und in den verschiedenen Gesellschaften durchaus unterschiedlich ausfallen kann:

Präambel der Behindertenrechtskonvention (BRK)

- e) In der Erkenntnis, dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und 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.

In dieser Definition sind gleich mehrere Brüche angelegt:

- Behinderung ist danach eine Wechselwirkung und keine Eigenschaft behinderter Menschen,
- Sie ist keine Konstante, sondern vom Verständnis der Gesellschaft abhängig,
- Maßgebend sind nicht die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit, sondern die Barrieren,
- Barrieren sind nicht nur physische Hindernisse, sondern auch Vorurteile und
- Behinderung ist die Einschränkung der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe!

Dem steht immer noch im deutschen Recht ein **medizinisch** ausgerichteter **Behinderungsbegriff** gegenüber, der nur teilweise von einem **sozialrechtlich** orientierten Verständnis von Behinderung abgelöst wurde. Bereits seit Beginn dieses Jahrtausends wird von der Behindertenbewegung ein **bürger- und menschenrechtlicher Behinderungsbegriff** eingefordert.

Dem Verständnis von Behinderung stehen bestimmte **Hilfekonzepte** gegenüber, die den Paradigmenwechsel erst ermöglichen. Die klassische **Fürsorgepolitik** betrachtet behinderte Menschen als hilfsbedürftige und abhängige Menschen, denen die Wohltaten des Sozialstaates ein einigermaßen menschenwürdiges Leben ermöglichen soll. Dagegen will das **Rehabilitationskonzept**, das in den 70er Jahren entwickelt wurde, durch Förderung und Unterstützung die Eingliederung Behinderter in die Gesellschaft erreichen. Wer diese Anpassungsleistung nicht erbringen kann, wird von den Sozialleistungen weitgehend ausgeschlossen und tendenziell abgewertet. Erst das **TeilhabeKonzept** begründet das Recht behinderter Menschen unabhängig von der Form und Ausprägung der Beeinträchtigung und der Verwertungsmöglichkeit verbliebener Fähigkeiten am gesellschaftlichen Leben in gleicher Weise teilzunehmen. Wir finden Elemente dieser Konzeption im Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe (SGB IX), aber keine konsequente Umsetzung dieses Paradigmas in den Leistungsgesetzen.

Die Definition der „wesentlichen Behinderung“ im Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe (SGB XII) wird in der Eingliederungshilfeverordnung (EinglHV) konkretisiert. Der Begriff „**Teilhabe**fähigkeit“ ist später in die Verordnung aufgenommen worden, um den Anschein einer Teilhabeorientierung zu erwecken. Aber bereits die Verbindung von „Teilhabe“ und „Fähigkeit“ weist darauf hin, dass die Gesetzesautoren das Konzept der „Teilhabe“ nicht einmal in den Ansätzen verstanden oder bewusst missverstanden haben, um die rechtlichen Ansprüche nicht zu verändern. Aber auch der Bezug auf die medizinischen Merkmale der Funktionseinschränkung mit der „**Einschränkung der Bewegungsfähigkeit**“ und die diskriminierende Qualifizierung der Spaltbildung des Gesichts als „**abstoßend**“, macht die ausgrenzende Sicht eines abwertenden und von Vorurteilen beladenen Verständnis von Behinderung im Eingliederungshilferecht deutlich.

Das **sozialrechtliche Konzept** von Behinderung im SGB IX und im Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG) geht von einem Kausalzusammenhang zwischen der Funktionseinschränkung und der Teilhabemöglichkeiten aus. **Ursächlich sind die Schädigung und die daraus resultierende Funktionseinschränkung.** Gesellschaft findet nur als Vergleichsmaßstab für die **altersbedingte Normabweichung** statt. Dass verminderte Teilhabe etwas mit Barrieren, Anforderungen und Vorurteilen zu tun hat, gerät nicht in den Definitionszusammenhang. Behinderte Menschen müssen sich erst in ihrem Bemühen um Anpassung an die gesellschaftlichen Anforderungen für einen Anspruch auf Teilhabe qualifizieren. Außerdem wird nicht die ‚Behinderung‘ definiert, sondern ‚behinderte Menschen‘.

Gegen ein solches Verständnis von Behinderung haben wir als „Forum behinderter Juristinnen und Juristen“ bereits im Jahr 2000 eine **bürgerrechtliche Definition** gesetzt. Danach ist Behinderung die **Teilhabe**einschränkung, die auf Grundlage einer Beeinträchtigung erfolgt, aber keineswegs kausal ist, sondern auch von Vorurteilen und ästhetischen Normen abhängt. Wir wollten diese Definition in das BGG einführen, sind aber auf den massiven Widerstand der Bundesregierung gestoßen.

Mit der Umfangsbeschreibung der BRK in **Art. 1 BRK**, wird zwar keine Legaldefinition gegeben, aber doch deutlich gemacht, dass es auf die **Wechselwirkung** zwischen der **Beeinträchtigung** auf der einen Seite und den **Anforderungen, Barrieren und**

Vorurteilen auf der anderen Seite ankommt, die eine gleiche Teilhabe behinderter Menschen verhindert.

Eine Neudefinition des rechtlichen Behinderungsbegriffs müsste die folgenden Prinzipien einhalten:

- **Die individuelle Beeinträchtigung ist der Ausgangspunkt einer Behinderung,**
- **Die Zugangsbarrieren sind die relevante Einschränkung,**
- **Die Wechselwirkung von gesellschaftlichen Anforderungen und Leistungsmöglichkeiten erzeugt die Aktivitätseinschränkung,**
- **Vorurteile behindern darüber hinaus als Negativerwartung,**
- **Erst die gesellschaftliche Reaktion erzeugt die Benachteiligung bei der Teilhabe an der Gesellschaft.**

Erst ein solches Konzept von Behinderung würde die Sichtweise der BRK umsetzen und auch andere Unterstützungskonzepte nach sich ziehen.

Zentraler Begriff der BRK ist die gesellschaftliche **Teilhabe**. Sie ist der Maßstab dafür, ob und in wie weit Menschenrechte von dem Unterzeichnerstaat eingehalten werden. In der Präambel wird bereits auf den **„wertvollen Beitrag, den Menschen mit Behinderungen zum allgemeinen Wohl und zur Vielfalt ihrer Gemeinschaften leisten und leisten können“** hingewiesen und diese Vielfalt als **Fortschritt der menschlichen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung** gepriesen. Eine solche Sicht, die Diversität nicht als Problem, sondern als Qualität der Gesellschaft und als ihren Entwicklungsmotor beschreibt, ist für einen internationalen rechtlichen Vertrag bisher m.E. einzigartig. Der Slogan: „Vielfalt statt Einfachheit“ hat dieses Verständnis bereits für ethnisch begründete Unterschiede in der Gesellschaft formuliert. Die Anwendung auf behinderte Menschen stellt eine neue Qualität dar, da Behinderung nicht mehr nur als negativ bewertet, sondern als Teil der gesellschaftlichen Vielfalt und als Fortschrittmotor begriffen wird. Damit wird ‚Behinderung‘ vom negativen Etikett für eine Menschengruppe zu einer Gestaltungsaufgabe der Gesellschaft.

Dieser Gestaltungsauftrag wird dann Art. 19 BRK konkretisiert. Es geht darum, **gleiche Wahlmöglichkeiten** herzustellen und Menschen mit Behinderungen **die volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft** zu

ermöglichen. Konkret heißt das, dass sie ihren *Aufenthaltort* wie nichtbehinderte Menschen **frei wählen** und **nicht auf Anstalten, Heime und Wohngemeinschaften für Behinderte verwiesen werden dürfen**, dafür **ambulante Unterstützungsdienste und persönliche Assistenz** vom Staat bereit gestellt werden müssen und alle **gemeindenahen Angebote auch die Anforderungen behinderter Menschen zu berücksichtigen haben**.

Grundsätzlich ist ein solches Teilhabekonzept im SGB IX angelegt. Auch dort geht es um **Selbstbestimmung, gleichberechtigte Teilhabe, die Vermeidung und Beseitigung von Nachteilen und die besondere Berücksichtigung der Lebenssituation von Frauen und Kindern**.

Dieses soll durch das **Wunsch- und Wahlrecht** in § 9 SGB IX und das **Persönliche Budget** in § 17 SGB IX umgesetzt werden. Dabei sollen bei der Wahl zwischen **Geld- und Sachleistung berechnete Wünsche** beachtet, die **persönliche Lebenssituation** berücksichtigt, die besondere Situation **behinderter Kinder und der Erziehungsauftrag behinderter Eltern** einbezogen, **Selbstbestimmung** ermöglicht und die Leistungsweise von der **Zustimmung** der Berechtigten abhängig gemacht werden. Das Gestaltungsrecht soll dann über das **Persönliche Budget** abgerundet werden, mit dem Berechnete mit einer Geldleistung in Höhe ihres tatsächlichen Bedarfes durch eigene Nachfrage trägerübergreifend ihre Leistungen selbst einkaufen und damit ihre Hilfen im Alltag selbst gestalten können.

So weit die Theorie! Die Praxis nutzt das Persönliche Budget als Billigmacher, indem Leistungen nicht bedarfsgerecht erbracht, teils rechtswidrige oder ausbeuterische Löhne zu Grunde gelegt, die Risiken einseitig verteilt, die Nachweispflichten bürokratisch gestaltet, notwendige Beratungen nicht finanziert und die Leistungen gedeckelt werden. Mit dem Persönlichen Budget **Kontrollmacht** aus der Hand zu geben, scheint für die meisten Sozialverwaltungen eine Zumutung zu sein. Die Selbstbestimmung behinderter Menschen endet so in der Regel an den Schreibtischen der Sozialverwaltung.

Besonders krass verletzt der § 13 SGB XII die von der BRK zugesicherten Menschenrechte. Danach soll grundsätzlich die **ambulante Unterstützung** der stationären Unterbringung vorgezogen werden. Das soll aber nicht mehr gelten, wenn die **ambulante Unterstützung wesentlich teurer** als eine Unterbringung in einer **geeigneten stationären Einrichtung** ist und als **zumutbar** angesehen wird. Bereits im

§ 9 SGB XII wurden die ‚**berechtigten**‘ auf die ‚**angemessenen Wünsche**‘ heruntergestutzt, d.h. nicht die inhaltlicher Begründung des Bedarfes, sondern sein Kostenumfang sind entscheidend für die Wahlmöglichkeit. Diese eingeschränkte Wahlmöglichkeit wird dann bei einer kostenintensiveren – weil qualitativ besseren – ambulanten Unterstützung kassiert, wenn den Bürokraten eine stationäre Einrichtung als geeignet und zumutbar erscheint. Diese Bestimmung stellt eine eklatante Verletzung des Art. 19 BRK dar und muss schnellstens beseitigt werden.

Der Anspruch auf **Persönliche Assistenz** ist bisher nur für die Arbeitsassistenz rechtlich kodifiziert. Seine eigenen Assistentinnen und Assistenten auswählen, den Ort der Leistungserbringung bestimmen, den Dienstplan zeitlich festlegen, die Anleitung selbst erbringen und die Finanzströme kontrollieren zu können, ist bisher nur einigen Gestaltungskünstlerinnen und Gestaltungskünstlern unter den Behinderten möglich, die in der Lage sind, die unterschiedlichsten Rechtsansprüche zu einem Anspruch auf Persönliche Assistenz zusammenzuführen. Das in Art. 19 BRK garantierte Recht auf Persönliche Assistenz muss in Deutschland aus den unterschiedlichsten Unterstützungsansprüchen als einheitlicher Rechtsanspruch erst kodifiziert werden. Die Liste möglicher Rechtsgrundlagen für Persönliche Assistenz habe ich hier einmal aufgelistet. Jede Rechtsnorm hat unterschiedliche Leistungsvoraussetzungen und -konkurrenzen.

Ein solcher Anspruch sollte über ein „**Gesetz zur Sozialen Teilhabe**“ begründet werden, das ich in den folgenden Grundsätzen beschrieben habe:

- **Ausgleich behinderungsbedingter Sonderbelastungen**
- **Keine Anrechnung von Einkommen und Vermögen**
- **Individuelle Bedarfsbemessung**
- **Prinzip der vollständigen Bedarfsdeckung**
- **Anrechnung vorrangiger Leistungsansprüche**
- **Berücksichtigung berechtigter Wünsche**
- **Wegfall des Grundsatzes ambulant vor stationär**
- **Ausführung vorrangig als Persönliches Budget**
- **Nur Einbeziehung ambulanter Leistungen**
- **Einfügung in das SGB IX als Kapitel zur Sozialen Teilhabe**

Es sollte mindestens die folgenden Regelungsbereiche umfassen:

- **Persönliche Assistenz**
- **Teilhabegeld**
- **Hilfsmittel und Hilfen**
- **Wohnungsbeschaffung und -anpassung**
- **Schulische Ausbildung und Studium**
- **Heilpädagogische Leistungen**
- **Anleitung und Tagesstrukturierung**
- **Selbständigkeitstraining**
- **Kulturelle Teilhabe**
- **Mobilität für behinderte Menschen**

Der Persönlichen Assistenz kommt dabei als zentraler Hilfeform eine besondere Bedeutung zu. Sie muss die folgenden Bereiche umfassen:

- **Pädagogische Assistenz in Kindertageseinrichtungen**
- **Schul- und Studienassistenz**
- **Begleitung, Unterstützung und Mobilität**
- **Kommunikationshilfen durch Vorlesekräfte, Gebärdensprachdolmetscher, Lormendolmetscher, Schriftdolmetscher, Unterstützer für leichte Sprache**
- **Eltern- und Erziehungsassistenz**
- **Grundpflege, Behandlungspflege, Hauswirtschaft**
- **Ausbildungs- und Arbeitsassistenz**
- **Freizeit- und Urlaubsbegleitung**

Hinzu sollte ein Teilhabegeld kommen, das in pauschalierter Form für einige Lebensbereiche Schlechterstellungen behinderter Menschen ausgleichen soll. Damit werden nicht einzelne spezifische Bedarfe abgedeckt, sondern allgemeine Belastungen – vergleichbar dem Kindergeld – wirtschaftlich ausgeglichen und Nachteile vermieden. Es soll für folgende Bereiche gezahlt werden:

- **Ausbildungsmehrbedarf**
- **Sehbehinderten- und Blindengeld**
- **Hörbehinderten- und Gehörlosengeld**

- **Mobilitätsgeld**
- **Mehrbedarf für Beschäftigung und Ausbildung**
- **Assistenzgeld**

Ein an der BRK orientiertes Teilhabekonzept müsste gesetzgeberisch die folgenden Prinzipien umsetzen:

- **Berechtigte Wünsche akzeptieren!**
- **Die individuellen Neigungen und Bedürfnisse berücksichtigen!**
- **Gestaltungsmöglichkeiten und Entscheidungsoptionen eröffnen!**
- **Das Persönliches Budget fair gestalten!** und
- **Auf Einkommens- und Vermögensanrechnung beim Nachteilsausgleich verzichten!**

Ein zentraler Gedanke der BRK ist die **Inklusion**. Mit diesem Ansatz wird das sozialpolitische Teilhabekonzept gesellschaftlich strukturiert. Die Kultusministerkonferenz hat in ihrer ersten Reaktion deutlich gemacht, dass sie die Diskussion zwischen dem **Integrationskonzept** und der **Inklusion** nicht rezipiert oder verstanden hat. Der englische Begriff „**Inclusion**“ wurde in der deutschen Übersetzung der BRK mit „**Integration**“ übersetzt und sämtliche Proteste der Behindertenverbände nützten nicht, eine korrekte Übersetzung zu erwirken. Wir haben daher mit dem „Netzwerk Artikel 3“ eine Schattenübersetzung geschaffen, um die gezielten Übersetzungsfehler der Bundesregierung sichtbar zu machen und zu korrigieren. Sie ist im Internet unter www.nw3.de herunter zu laden. Zum Glück ist die deutsche Übersetzung keine rechtlich verbindliche Fassung, so dass Juristen bei der Auslegung der BRK auf das englische Original zurückgreifen können.

Wir haben in Deutschland eine gesellschaftliche Entwicklung durchlaufen, die von der Euthanasiepolitik des Dritten Reiches her kam und sich nun um eine Beachtung der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen bemüht. Der Weg von der **Exklusion** aus der Gesellschaft und Abwertung behinderter Menschen als Ballastexistenzen, die man straflos ermorden kann, zu einem Angebot an unterschiedlichen Sondereinrichtungen, die teilweise nur durch das Engagement der Eltern behinderter Kinder entstanden sind, zu den verstärkten integrativen Bemühungen und schließlich hin zu einer Politik, die nicht mehr ausschließt, ist in dem gesellschaftlichen Bewusstsein noch nicht bis zum Ende gegangen worden. Zunächst musste und muss überwiegend

gegen den Widerstand der professionellen Pädagogen die Erkenntnis durchgesetzt werden, dass **Segregation** in Sondereinrichtungen nicht Schonraum, sondern ein Abkoppeln von den Lern- und Lebensprozessen der Gesellschaft bedeutet, dass auch durch noch so gute didaktische Konzepte nicht ausgeglichen werden kann. Noch heute fordern Lehrer und vor allem Eltern – teils auch aus negativen Erfahrungen mit schlechter Kooperation und Integration – den Erhalt von Förderschulen und Förderzentren, weil sie glauben, ihr Kind würde dort besser gefördert und vor den Hänseleien der nichtbehinderten Mitschüler geschützt. Fehlende Förderung und notwendige Auseinandersetzungen mit Vorurteilen sind aber kein Argument für Sondererziehung, sondern nur ein Indiz, wie weit wir von einer inklusiven Gesellschaft entfernt sind, die selbstverständlich die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen achtet.

Auch die Konzepte der **Integration** gehen von einem Ausschluss Behinderter aus der Gesellschaft aus, der durch die Herstellung besonderer Bedingungen und die Förderung, Rehabilitation und Eingliederung rückgängig gemacht werden kann. Im Fokus steht dabei die Anpassungsleistung behinderter Menschen an die herrschenden Anforderungen und Normen. Die Erwartung, dass durch Förderung, Schulung, Training oder Anpassung das Ziel einer weitgehend nicht behinderten Identität erreicht werden kann und soll, stellt eine der Arroganzen der Integrationspädagogen dar. Mit dem sog. „Normalisierungskonzept“ werden zwar auch die Lern- und Lebensbedingungen in den Blick genommen. Wenn diese aber nicht ausreichen oder schlechte Konzepte nicht den erwünschten Erfolg bringen, werden die Schwere und Ausprägung der Behinderung oder das mangelnde Bemühen Behinderter für den Misserfolg verantwortlich gemacht und es kommt zu einem Entzug von Unterstützung und finanziellen Leistungen.

Der **Inklusionsgedanke** geht zunächst von einem gleichen Teilhabeanspruch in und an der Gesellschaft aus. Er gilt unbedingt und voraussetzungslos. Daher richtet sich der Fokus auf ausgrenzende Strukturen, Barrieren und unzureichend differenzierte Angebotsstruktur, die Teilhabe einschränken erzeugen. Sie zu minimieren ist das gesellschaftliche Ziel aller. Zieldifferenter Unterricht ist damit keine Anforderung an die Integration behinderter Schülerinnen und Schüler, sondern eine notwendige Anpassung an die unterschiedlichen Lernmöglichkeiten aller. Frontalunterricht nach durchschnittlichen Lernmöglichkeiten der Schülerinnen und Schüler ist einfach schlechter Unterricht und sollte durch Entlassung solcher Lehrerinnen und Lehrer geahndet werden. Inklusion setzt eine fundamental andere Problemsicht voraus: nicht

behinderte Menschen, sondern die behindernden Bedingungen sind das Problem. Die BRK fordert diesen Paradigmenwechsel ein!

Dieses soll am Beispiel des Bildungssystems deutlich gemacht werden. In Art. 24 BRK wird ein **inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen** – einschließlich der beruflichen und akademischen Bildung – gefordert, das Behinderten die gleichen Chancen diskriminierungsfrei eröffnet. Die Würde und das Selbstwertgefühl behinderter Menschen soll geachtet und ihre Kreativität und Begabungen so gefördert werden, dass ihnen die tatsächliche gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht wird. Die Bildung soll innerhalb eines inklusiven Bildungssystems erbracht, durch angemessene Vorkehrungen unterstützt und durch individuelle Hilfen ergänzt werden. Dazu gehören auch das Erlernen spezifischer Fertigkeiten – wie die Brailleschrift, Gebärdensprache, Lormen und der Erwerb lebenspraktischer Fertigkeiten. Dieses muss dann natürlich von den Lehrkräften beherrscht und weitergegeben werden.

Als erstes Bundesland hat **Bremen** den Auftrag der BRK zur Umgestaltung des Bildungswesens angenommen und den Inklusionsgedanken im **Schulgesetz** aufgenommen. Der gemeinsame Unterricht, die Vermeidung ausgrenzender Lernbedingungen, die Vorbeugung von Entwicklungsbeeinträchtigungen und die gleichberechtigte Teilhabe aller Schülerinnen und Schüler sind die vorrangigen Ziele Bremischer Bildungspolitik. Inklusive Erziehung und inklusiver Unterricht und die Förderung im gemeinsamen Unterricht sind nunmehr Standards der Schule. Förderzentren werden zu „Zentren für unterstützende Pädagogik“ an Regelschulen umgewandelt und leisten ihre Unterstützung ausschließlich im Regelsystem. Sie haben aber auch das „Peer-Prinzip“ durch die Förderung **der Begegnung, gegenseitigen Unterstützung sowie den Erfahrungsaustausch von den behinderten Schülerinnen und Schülern untereinander** zu realisieren. Je besser die inklusive Erziehung gelingt, je wichtiger wird auch der Austausch über die Erfahrung der Differenz zur Ausbildung einer Persönlichkeit als behinderter Mensch! Dieses ist ein Aspekt, der bei den Anpassungspädagogen häufig unter den Tisch fällt.

Um das Prinzip der Inklusion durchzusetzen, müssen mindestens folgende Schritte vollzogen werden:

- **Achtung der Würde und des Lebensrechts durch Beendigung der Euthanasiediskussion!**

- **Aufhebung der Segregation zwischen Behinderten und Nichtbehinderten im Kindergarten, in der Schule und im Beruf!**
- **Umwandlung der Rehabilitation in ein Unterstützungssystem!**
- **Nachteilsausgleich und Verbesserung der Chancengleichheit!**

Ein anderer wichtiger Bereich der BRK ist **der Diskriminierungsschutz**. Wir haben mittlerweile in Deutschland zahlreiche Regelungen auf Verfassungs- und einfachgesetzlicher Ebene, die behinderte Menschen vor Diskriminierungen schützen sollen. Fraglich ist vor allem die Wirksamkeit dieser Regelungen. Art. 5 BRK schreibt neben der **Gleichbehandlung den wirksamen Schutz** von Menschen mit Behinderungen und **angemessene Vorkehrungen** gegen Diskriminierungen sowie einen **Nachteilsausgleich** vor. Mit dem **Benachteiligungsverbot im Grundgesetz** (GG) und den Landesverfassungen, zahlreichen Antidiskriminierungsvorschriften den Büchern des **Sozialgesetzbuches** (SGB), der öffentlich rechtlichen Verpflichtungen des Staates zur Gleichbehandlung und Barrierefreiheit im Bund (**BGG**) und den Ländern (LBGG), sowie dem arbeits- und zivilrechtlichen Diskriminierungsverbot im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (**AGG**) haben zahlreiche Vorschriften, die allerdings sog. „weiches“ Recht darstellen. D.h., den rechtlichen Verpflichtungen stehen nicht wirksame und durchsetzbare Ansprüche der Betroffenen oder ihrer Verbände gegenüber. Um dem Anspruch eines wirksamen Diskriminierungsschutzes gerecht zu werden, müssen diese Rechtsnormen auf den Prüfstand und gegebenenfalls verschärft werden. Wesentliche Defizite sind vor allem:

- **Umfassenden Diskriminierungsschutz im Zivilrecht verwirklichen!**
- **Wirksamen arbeitsrechtlichen Schutz und Beschäftigungsverpflichtung umsetzen!**
- **Den Rechtsschutz erleichtern und Verbandsklage erweitern!**
- **Die Beweislastumkehr verbessern!**

Eine Qualität stellt die Bewertung der **Barrierefreiheit** als Voraussetzung der Realisierung der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen dar. Sie soll den **vollen Zugang zur physischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Umwelt, zu Gesundheit und Bildung sowie zu Information und Kommunikation ermöglichen, damit Behinderte alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll genießen können**. Daher müssen Straßen, Gebäude, Verkehrsmittel, Informations- und

Kommunikationsmedien barrierefrei zugänglich sein und gegebenenfalls Dolmetscherdienst zur Verfügung stehen.

Mit der **Definition der Barrierefreiheit** in § 4 BGG und den entsprechenden LBGG sind wir in Deutschland diesem Ansatz durchaus nahe gekommen. Mit der Anerkennung der Deutschen Gebärdensprache als eigenständige deutsche Sprache und der lautsprachbegleitenden Gebärden als Kommunikationsform der deutschen Sprache und der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zur Barrierefreiheit und zum Einsatz von Kommunikationshilfen wurden grundsätzlich die Voraussetzungen für einen barrierefreien Zugang zur Gesellschaft geschaffen. Genauer betrachtet fehlt es aber hier an einer wirksamen Umsetzung der allgemeinen Rechtsnormen. Allein die „Leichte Sprache“ ist noch nicht als verbindlicher Rechtsanspruch für Menschen mit Lernschwierigkeiten verankert. Zahlreiche Bestimmungen in Einzelgesetzen haben sich überholt, sind außer Kraft getreten oder haben sich als unwirksam oder zu bürokratisch erwiesen. Eine effektive Rechtsdurchsetzung lässt sich damit nicht betreiben. Erste Schritte für eine Novellierung müssten die folgenden Forderungen sein:

- **Wirksame Verpflichtung zur Barrierefreiheit für Gebäude, Straßen, Plätze und Verkehrsmittel!**
- **Verpflichtung der privaten Anbieter zu barrierefreien Produkten und Dienstleistungen!**
- **Recht auf Leichte Sprache!**
- **Verpflichtung zu barrierefreien Informations- und Kommunikationssystemen!**
- **Recht auf barrierefreie Arbeitsplätze!**

Hintergrund für die Umsetzung der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen muss eine **Bewusstseinsveränderung** sein, für die Art. 8 BRK Anforderungen an die Unterzeichnerstaaten stellt. Das Ziel mit **geeigneten und wirksamen Maßnahmen** die **Achtung der Rechte und Würde** behinderter Menschen sicherzustellen und damit **Vorurteile, Klischees und Benachteiligungen** zu beseitigen, lässt sich sicherlich nicht kurzfristig, nicht allein durch gesetzliche Maßnahmen und schon gar nicht durch einen internationalen Vertrag erreichen. Die BRK schlägt daher Kampagnen und öffentlich wirksame Maßnahmen in den Medien und der Bildungssysteme sowie Schulungen von Multiplikatoren vor, um den Umdenkungsprozess zu beschleunigen.

Seit dem AGG haben wir in Deutschland eine **Antidiskriminierungsstelle** unter anderem auch für Behinderte, die diese Aufgaben angehen könnte. Sowohl die rechtliche Aufgabenbeschreibung, die personelle und finanzielle Ausstattung und ihre Konkurrenz zum Behindertenbeauftragten des Bundes, sind nicht dazu angetan, hier eine solche qualitative Veränderung zu bewirken. Die Verwirklichung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen müsste daher zunächst von einem Dreizeiler im Koalitionsvertrag der CDU-CSU-FDP-Koalition zu einem wichtigen Ziel der Bundesregierung werden. Dafür gibt es noch viel zu tun!

Zusammenfassend möchte ich folgende Thesen formulieren:

- **Die BRK vollendet den Paradigmenwechsel durch ein dynamisches Behinderungsverständnis, ein teilhabeorientiertes Menschenrecht, das Recht auf inklusive Bildung sowie einen umfassenden Diskriminierungsschutz.**
- **Behinderungsbegriff und Teilhabekonzept in Deutschland entsprechen in den meisten leistungsgesetzlichen Ausformungen nicht den menschenrechtlichen Vorgaben der BRK. Das gilt insbesondere für den Anspruch auf ein Leben in der Gemeinde mit persönlicher Assistenz.**
- **Der Anspruch auf Inklusion insbesondere im Erziehungs- und Bildungssystem ist bisher kaum umgesetzt.**
- **Der Diskriminierungsschutz ist gegenüber dem Staat umfassend ausgestaltet. Im Zivilrecht ist er lückenhaft, da die EU nicht eine umfassende Richtlinie erlassen hat.**
- **Der Anspruch auf ein Leben in der Gemeinde ist durch Einschränkungen des Wunsch- und Wahlrechts, des Persönlichen Budgets, durch den Verweis auf stationäre Unterbringung aus Kostengründen, durch die Einkommens- und Vermögensanrechnung und ein fehlendes Recht auf umfassende Persönliche Assistenz nur teilweise umgesetzt. Es fehlt ein Anspruch auf Soziale Teilhabe.**
- **Die Bewusstseinsbildung wird noch nicht als staatliche Aufgabe erkannt.**
- **Der Anspruch auf Barrierefreiheit ist noch nicht durch wirksame, verpflichtende und durchsetzbare Normen kodifiziert.**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!