

**Dr. Fritz Baur**

Ehrenvorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft  
der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS)

## **Die UN-Behindertenrechtskonvention: Motor für gleichberechtigte Teilhabe**

**Fachveranstaltung der Bundesvereinigung Lebenshilfe  
zur Verabschiedung ihres ehemaligen  
Bundesgeschäftsführers Klaus Lachwitz  
am 20.01.2012 in Berlin**

### **Die Auswirkungen der Behindertenrechtskonvention auf das Recht der Teilhabe und seine Weiterentwicklung**

In Deutschland ist die UN-BRK am 26.03.2009 in Kraft getreten. Dem liegt das im Jahre 2006 von der UNO-Generalversammlung in New York verabschiedete und 2008 in Kraft getretene Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu Grunde. Durch die Ratifizierung ist die BRK in innerdeutsches Recht transformiert worden: Welche Auswirkungen ergeben sich daraus auf das Recht der Teilhabe behinderter Menschen und welche Impulse oder auch Notwendigkeiten zu dessen Weiterentwicklung setzt die BRK?

#### **I. Befund**

Das Recht der Teilhabe behinderter Menschen ist im Lichte der BRK zu analysieren. Damit sind im Wesentlichen drei Rechtskreise angesprochen – das SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) das SGB XII (Sozialhilfe in Form der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen) und das SGB XI (Pflegeversicherung für aufgrund von Krankheit oder Behinderung pflegebedürftige Personen).

Diese drei Rechtskreise befinden sich derzeit im Zentrum rechtspolitischer Auseinandersetzungen. Zum SGB IX gibt es eine intensive Bundestagsbefassung auf der Grundlage entsprechender Anträge verschiedener Fraktionen. Der Deutsche Verein beabsichtigt, Empfehlungen zur Weiterentwicklung des SGB IX zu verabschieden (voraussichtlich Ende 2012). Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII ist seit rund einem Jahrzehnt Gegenstand intensiver Erörterungen in der Konferenz der Obersten Landessozialbehörden und der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder. Entsprechende Empfehlungen an den Bundesgesetzgeber sind inzwischen formuliert, Gesetzentwürfe befinden sich in Arbeit. Schließlich ist vor Jahren eine bis heute anhaltende Diskussion um den Begriff der Pflegebedürftigkeit entbrannt. Mehrere Beiräte beim Bundesministerium für Gesundheit haben sich intensiv mit diesem Thema beschäftigt, Berichte und Formulierungshilfen liegen auf dem Tisch, Finanzierungsrechnungen ebenfalls. Bislang liegt ein Referentenentwurf zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung vor (Stand: 20.01.2012), der allerdings lediglich Teilaspekte der bisherigen Diskussion aufgreift.

Alle drei Rechtskreise befinden sich in Bewegung, aber: Es handelt sich überwiegend um ein „auf der Stelle treten“. Jedenfalls kann man das bislang weitgehend konstatieren: Umsetzbare Ergebnisse gibt es nicht – ob rechtzeitig vor dem Ende der laufenden Legislaturperiode umfassende Gesetzesbeschlüsse erfolgen, bleibt abzuwarten.

## **II. Recht der Teilhabe und Inklusion**

Die BRK hat den (neuen) Begriff der Inklusion als das gesamte Behindertenrecht überwölbenden Maßstab geprägt. Dabei ist unter Inklusion zu verstehen, dass die Umwelt, dass die Lebenswelt in jeder Hinsicht so gestaltet wird, dass der behinderte Mensch sich in ihr weitgehend ungehindert bewegen kann, und zwar in einem umfassenden Sinne. Es geht also um die Gestaltung der Welt in der Weise, dass Behinderte und nicht Behinderte sich in ihr so bewegen und verhalten können, dass sie weitestgehend ohne Hilfen und Hilfsmittel auskommen können.

Und da fangen die Schwierigkeiten an. Die genannten drei Rechtskreise (SGB IX, SGB XI, SGB XII) stellen ein Sonderrecht dar. Sie sind nicht allgemeines Recht, das für jeden gilt, es handelt sich um Sonderrechte ausschließlich für die dort genannten Personengruppen, im Wesentlichen behinderte und pflegebedürftige Personen. Die-

ses Recht hat zum Ziel, behinderte und pflegebedürftige Menschen mit Rechtsansprüchen auszustatten. Dazu ein Blick auf die zentrale Rechtsvorschrift der Teilhabe für behinderte Menschen, § 1 SGB IX:

„Behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen erhalten Leistungen nach diesem Buch und den für die Rehabilitationsträger geltenden Leistungsgesetzen, um ihre Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegen zu wirken.“

Behinderte Menschen erhalten also demnach Leistungen, um ihre Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern. Wenn aber Inklusion auf die allgemeine Lebenswelt und deren Umgestaltung abzielt, dann müssen wir uns den allgemeinen Gesetzen zuwenden. Das sind diejenigen Gesetze, die die allgemeine Lebenswelt formen und prägen (soweit Gesetze hierzu überhaupt tauglich sind – der größte Teil gesellschaftlichen Zusammenlebens wird ja gerade nicht durch förmliche Gesetze geregelt: Die Rechtsordnung beruht auf Voraussetzungen, die sie selbst nicht schaffen kann). Damit aber verlassen wir die (Sonder-) Bereiche der (Sonder-) Gesetze SGB IX, SGB XI, SGB XII und damit die davon geprägten Sonderwelten und Sondersichten. Allerdings stellt sich dann sofort die Frage: Welchen Bereich betreten wird statt dessen? Und, in welche Richtung bewegen wir uns? Damit untrennbar verbunden die weitere Frage: Aus welcher Richtung kommen wir? Lassen Sie uns dazu einen Blick auf die Versorgungsstruktur für behinderte Menschen, wie wir sie heute vorfinden, werden:

- Die Sonderwelt der Behindertenhilfe ist derzeit in teilweiser Auflösung begriffen-
  - o Historisch gewachsene Großeinrichtungen und Komplexeinrichtungen werden dezentral umorganisiert.
  - o Ambulant betreutes Wohnen außerhalb von Einrichtungen für behinderte Menschen wird forciert ausgebaut.
  - o Kindertagesstätten und (bislange noch in geringerem Umfang) Schulen öffnen sich für behinderte Kinder.
  - o Aber auch: Das flächendeckend ausgebaute auf Rechtsansprüchen behinderter Menschen beruhende System der Werkstätten für behinderter Menschen

derte Menschen ist derzeit noch unangetastet, es steht wie ein Fels in der Brandung der Umgestaltungsanstrengungen.

- Vorangetrieben wird die Entinstitutionalisierung der Behindertenhilfe, der Weg führt hin zur Personenzentrierung.

Die so mit knappen Worten skizzierte derzeitige dynamische Umgestaltung der Versorgungsstrukturen für behinderte Menschen gehorchen dem Primat der Integration. Der Begriff der Integration war bis vor kurzem der Leitbegriff, nach dem sich alle Entwicklungsmaßnahmen in den Rechtskreisen der Behindertenhilfe zu richten hatten. Dabei geschah die Weiterentwicklung in zwei Dimensionen:

- Einmal geht es um die Formen der Hilfen: Stationär, teilstationär oder ambulant; die Maßstäbe waren dabei Differenzierung, Durchlässigkeit und der Primat der ambulanten Hilfe.
- Zum anderen geht es um die Lebenswelten: In die Gestaltung und Weiterentwicklung wurden einbezogen die Lebensbereiche Wohnen, Arbeiten und Freizeit.

### **III. Hemmnisse und deren Überwindung**

Der Prozess der Integration ist noch weit von seinem Abschluss entfernt und soll oder muss jetzt durch einen Inklusionsprozess abgelöst werden. Die genaue Zielrichtung des Inklusionsprozesses ist aber noch nicht recht klar. Es besteht darüber keine Einigkeit. Einerseits gibt es die ideale Leitvorstellung der sogenannten „Totalinklusion“, das bedeutet eine Gestaltung der gesamten Lebenswelt in der Weise, dass keinerlei Sondereinrichtungen, Sondervorrichtungen oder Sonderhilfen für behinderte Menschen mehr erforderlich sind. Andererseits gibt es ernst zu nehmende Gegenstimmen, die vor einer solchen Totalinklusion deshalb warnen, weil damit den Bedürfnissen insbesondere schwerst und schwerstmehrfach behinderten Personen nicht im notwendigen Umfang Rechnung getragen werden könne. Die Vertreter dieser Auffassung werfen den Totalinklusionisten vor, sie könnten keine Antinomien und deren mühsame Bewältigung ertragen, sondern bevorzugten die Totalität, das Entweder – Oder, die reine Lehre (Rainer Winkel, FAZ Dezember 2011). Demgegenüber wird darauf hingewiesen, dass die Besonderheiten, die Menschen mit Behinderungen aufweisen, nicht dadurch aus der Welt geschaffen werden könnten, dass man ihnen den begrifflichen Hintergrund entziehe. Vielmehr bedürfe es auch

unter dem Primat der Inklusion weiterhin besonderer Fördermaßnahmen, die speziell auf Menschen mit Behinderungen abgestimmt sind. Nicht immer werde für jeden behinderten Menschen das Gleiche gleich gut sein (Bernd Averbeck, FAZ Dezember 2011). Wie dem auch sei, und welche Richtung die künftigen Entwicklungen auch einnehmen werden: Festzustellen ist, dass derzeit beide Prozesse – der der Integration und der der Inklusion – parallel laufen:

- Es geschieht weiterhin ein Ausbau und weiterhin eine ausgeklügelte Differenzierung der Sondergesetze für behinderte Menschen.
- Gleichzeitig werden inklusive Verhältnisse in allen Lebensbereichen angestrebt: Barrierefreiheit ist das Ziel.

In dieser Doppelentwicklung liegt erkennbar ein Grundwiderspruch. Der behinderte Mensch wird mit einer stetig zunehmenden Zahl von Rechtsansprüchen ausgestattet, mit deren Hilfe er sich in der realen Normalwelt bewegen und zurechtfinden soll. Zugleich wird diese Normalwelt in der Weise umgestaltet, dass der behinderte Mensch sich in ihr ohne individuelle Hilfen bewegen und zurechtfinden kann. Die Auflösung dieses Grundwiderspruchs wird uns mindestens das nächste Jahrzehnt, wenn nicht darüber hinaus, beschäftigen.

Dabei werden folgende Regeln zu beachten sein:

- Der weitere Ausbau der vorhandenen Sondergesetze hemmt die Inklusion.
- Daher müssen auch die Sondergesetze inklusiv umgestaltet werden.
- Individualansprüche konterkarieren Inklusionsbemühungen, daher sind sie nur im zwingend erforderlichen Umfang vorzunehmen.
- Es ist das allgemeine Recht anzupassen, soweit die Inklusion dies erfordert; dabei wird kaum ein Rechtsbereich ausgespart werden können, es wird um die Kindertagesstättengesetze und Schulgesetze der Länder gehen, es wird um das Baurecht gehen, es wird um das Arbeitsförderungsrecht gehen, um das Personenbeförderungsrecht usw. Es wird kaum ein Rechtsgebiet unverändert und in umfassender Weise bleiben.

Damit sind Bundes- und Landesgesetzgeber gleichermaßen angesprochen.

Und nun taucht eine besondere Schwierigkeit auf. Die gesamtstaatliche Verschuldung liegt derzeit bei über 2 Billionen Euro, daraus resultiert eine Zinslast von Bund,

Ländern und Gemeinden in Höhe von rund 60 Milliarden Euro jährlich. Dies ist der Hauptgrund dafür, dass im Grundgesetz eine sogenannte „Schuldenbremse“ installiert wurde, deren volle Wirksamkeit im Jahre 2020 eintritt. Damit ist der Bund gehindert, weiterhin kostenträchtige Ausgaben zu tätigen, ohne entsprechende Einnahmen zu erzielen. Das ist in der Vergangenheit nicht gelungen, das gelingt heute nicht, es bleibt abzuwarten, ob dies künftig gelingen wird. Erkennbare Parameter dafür liegen jedenfalls derzeit nicht vor.

Hinzu kommt ein Weiteres. Im Zuge der sogenannten Föderalismusreform wurde es dem Bund per grundgesetzlicher Regelung untersagt, gesetzliche Regelungen zu treffen, die unmittelbar die Kommunen in Deutschland verpflichten. Das war bisher staatsrechtliche Normalität, ist nunmehr nicht mehr möglich. Vielmehr kann der Bund ausschließlich die Länder verpflichten, und die Länder sind dann gehalten, über entsprechendes Landesrecht den Kommunen die damit verbundenen Regelungen aufzuerlegen. Da diese Regelungen in aller Regel mit Ausgaben für die (meist ebenfalls stark verschuldeten) Kommunen verbunden sind, besteht in allen Landesverfassungen neuerdings eine Regelung, die besagt, dass neue Aufgaben auf die Kommunen nur dann übertragen werden dürfen, wenn zugleich auch (ganz oder doch im Wesentlichen) die damit verbundenen Ausgaben durch das Land ausgeglichen werden (sogenanntes Konnexitätsprinzip).

Diese drei Mechanismen: Bundesschuldenbremse, Verbot der unmittelbaren Verpflichtung von Kommunen sowie Konnexität von Aufgabenübertragung und deren Finanzierung können zu einer Gesetzgebungsblockade deshalb führen, weil die Schuldenbremse es verbietet, neue Ausgaben aus Krediten zu finanzieren, neue Einnahmen aber schwer zu realisieren sind. Die Folge könnte eine zumindest partielle Staatslähmung sein.

Daraus kann sich eine Erosion des sozialstaatlichen Systems der Daseinsvorsorge entwickeln. Damit wären dann auch die Inklusionsanstrengungen stark gehemmt. Neben dem notwendigen Prozess der Herstellung von Inklusion sind deshalb weitere flankierende Maßnahmen und Vorstellungen zu entwickeln, von denen einige genannt seien:

- Konzentration aller sozialer finanzrelevanter Sozialmaßnahmen auf das unabdingbar erforderliche Maß.
- Weitere Stärkung und Förderung der individuellen Eigenkräfte, dazu gehören auch die familiären Kräfte.
- Beschleunigung der Entinstitutionalisierung der Unterstützungs- und Hilfesysteme.
- Radikalvereinfachung des überkomplexen Sozialleistungssystems unter Einschluss des Leistungserbringungs- und Leistungsbeschaffungsrechts (Vermeidung von bürokratischen Hemmnissen, Gewinnung von Synergieeffekten).
- Belebung der Wirtschaft und damit Stärkung des Sozialstaates durch notwendige Setzung von Einwanderungsanreizen in erster Linie durch Bereitstellung von qualifizierten Beschäftigungsmöglichkeiten, weniger durch Angebote des Sozialleistungssystems.

Bei Beachtung der genannten Bedingungen und Regeln kann der in sich widersprüchliche Weg von der Integration zur Inklusion gelingen.