



Die Auswirkungen der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf die Kreise

Von Reiner Limbach, Beigeordneter beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Nachdem die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) Ende vergangenen Jahres in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft gesetzt wurde, beginnen die Kommunen mit ersten Aktivitäten zu ihrer Umsetzung. Im Rahmen der Auftaktveranstaltung für den Arbeitskreis „Inklusion“ im Rhein-Kreis Neuss hat der Landkreistag NRW Inhalte und die Auswirkungen der Konventionen beleuchtet. Der Arbeitskreis aus Mitgliedern des Kreistages, Schulen, Elternvertretern und Anbietern von Eingliederungshilfeleistungen wird sich in den nächsten Monaten ein genaues Bild über die Lebensverhältnisse von Menschen mit Behinderungen im Kreisgebiet verschaffen und mögliche Handlungsbedarfe benennen.

Dass ein solcher Arbeitskreis ins Leben gerufen wird, zeigt aus meiner Sicht zwei Dinge: Zum einen wird damit unterstrichen, dass die UN-Behindertenrechtskonvention, kurz BRK genannt, Auswirkungen auf die Kommunen und damit auch die Kreise haben wird. Zugleich zeigt die Einrichtung des Arbeitskreises, dass die Frage, welche Auswirkungen es konkret sein werden, noch weitgehend unbeantwortet ist.

Entstehung und Inhalte der Konvention

Der Verabschiedung der Konvention im Dezember 2006 durch die Generalversammlung der UN war ein jahrelanger intensiver Arbeitsprozess vorausgegangen. Schon seit dem Jahr 2002 hatten Vertreter der UN und der internationalen Menschenrechtsgruppen und Behindertenverbände kontinuierlich an einem Vertragstext gearbeitet. Ziel dabei war es, den universal vorhandenen Menschenrechtskatalog präzisierend auf die besonderen Bedürfnisse und Verhältnisse von Menschen mit Behinderungen anzuwenden. Die Bundesrepublik hat diesen völkerrechtlichen Vertrag wie auch das dazugehörige Fakultativprotokoll zum Übereinkommen Ende März 2007 in New York unterzeichnet und sich damit verpflichtet, das Ratifikationsverfahren einzuleiten. Um innerhalb Deutschlands Rechtswirkung zu entfalten, musste die Konvention zunächst innerstaatlich in Kraft gesetzt werden. Dieses Verfahren wurde im März 2009 abgeschlossen. Damit hat die BRK nun den Rang eines Bundesgesetzes.

Der Bundestag hatte anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes eine Entschliebung angenommen, in der es heißt, dass das Übereinkommen den in Deutschland eingeleiteten Paradigmenwechsel in der Politik für Menschen mit Behinderungen bestätigt. Mit dem Behindertengleichstellungsgesetz, dem SGB IX und dem allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz seien wichtige Meilensteine auf dem Weg zu einer gleichbe-

rechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen gesetzt worden. Ein konkreter Änderungsbedarf der deutschen Rechtslage wurde nicht festgestellt. Ungeachtet der Fortschritte der vergangenen Jahre wird aber auch in Deutschland im Hinblick auf das Übereinkommen weiterer Handlungsbedarf gesehen. Dies bedeutet, dass Deutschland im internationalen Vergleich sicherlich einen hohen Leistungsstandard aufweist, der jedoch auf die Vorgaben der Konvention hin anzupassen und weiterzuentwickeln ist.

Die Konvention, die nun wortgleich Gegenstand des neuen Bundesgesetzes ist, umfasst 50 Artikel. Nach einer ausführlichen Präambel folgen die Zweck- und Begriffsbestimmungen sowie die allgemeinen Grundsätze und Verpflichtungen und – dies ist das Kernstück der Konvention – in den Artikeln 5 bis 30 ein umfassender Grundrechtskatalog für Menschen mit Behinderungen. Leitlinie der Konvention ist die Anerkennung von Menschen mit Behinderungen als vollwertige Bürger ihrer jeweiligen Gesellschaft. Mit diesem Einschluss der Menschen mit Behinderungen ist einer der begrifflichen Dreh- und Angelpunkte der Konvention benannt: die Inklusion. Dort, wo die Behinderung eines Menschen nicht als Abgrenzungs- und Ausschlusskriterium, sondern als eine von vielen menschlichen Erscheinungsformen verstanden wird, herrschen inklusive Lebensverhältnisse. Anders gesagt: erfolgreiche Inklusion lässt jeglichen gesellschaftlichen Bedarf für Integrationsanstrengungen obsolet werden. Insoweit ist der Begriff der Inklusion weniger als eine Weiterentwicklung des Integrationsbegriffs zu verstehen, sondern bedeutet eine neue Qualität aufgrund eines veränderten Behinderungsverständnisses. Weiteres Ziel der Konvention ist die Befähigung zum selbstbestimmten Handeln von Menschen mit Behinderung, das Empowerment. Nicht der Fürsorgegedanke steht beim Umgang mit Menschen mit Behinderung im Vordergrund, sondern Normalisierung, Selbstbestimmung und Teilhabe.

Umstritten war, ob die UN-Konvention selbst den Begriff der Behinderung definieren sollte. Hierauf wurde im Ergebnis verzichtet. In der Präambel wird Behinderung als ein sich verändernder Zustand beschrieben, der sich aus der Interaktion zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und Barrieren in der Einstellung und der Umwelt entsteht und damit gleichberechtigte und wirksame Teilhabe in der Gesellschaft behindert. Damit wird die Behinderung nicht als feststehender Zustand, sondern als ein sich ständig weiterentwickelnder Prozess beschrieben.

Artikel 4 enthält die allgemeine Verpflichtung der Vertragsstaaten und benennt einen längeren Katalog potenzieller Problemlagen. Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Ratifikation der Konvention die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungsverfahren, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in dem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen. Auch gilt es, Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken aufzuheben beziehungsweise zu bekämpfen, aus denen sich eine Diskriminierung für Menschen mit Behinderungen ergibt.

Die einzelnen Grundrechte der Artikel 5 bis 30 lassen sich entsprechend ihrer Schwerpunkte in vier Gruppen einteilen:

1. Die Schutz- und Sicherheitsrechte, wie zum Beispiel das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person
2. Rechte, die primär die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen garantieren, wie das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und der Achtung der Privatsphäre.
3. Die Freiheits- und Teilhaberechte unter Einschluss der Barrierefreiheit.
4. Die Solidaritätsrechte, die sich den wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Rechten zuordnen lassen, also Bildung, Gesundheit, Habilitation (Befähigen) und Rehabilitation sowie Arbeit und Beschäftigung.

Aus dem umfassenden Katalog an dieser Stelle lediglich die folgenden Schlaglichter: Artikel 19 fordert die unabhängige Lebensführung und Teilnahme an der Gemeinschaft, die dadurch erzielt werden soll, dass Menschen mit Behinderungen nicht in Sondereinrichtungen leben müssen. Freie Wahl des Wohnsitzes, Wohnortes und der Lebensform folgen hieraus. Die Artikel 21 bis 26 regeln Teilhabeansprüche für bestimmte Lebensbereiche, so insbesondere das Recht auf inklusive Beschulung des Artikels 24.

Wesentlich bei allen Grundrechten ist, dass die Vertragsstaaten auch aufgefordert werden, dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität einschließlich der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur haben. Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen künftig an den Maßstäben der UN-Konvention messen lassen muss. Bereits vor der Verabschiedung des Bundesgesetzes entwickelte sich eine Kontroverse darüber, ob die Grundrechte der Konvention lediglich als Handlungsauftrag an die öffentliche Hand zu verstehen sind oder nicht darüber hinaus für den Menschen mit Behinderungen einen konkreten Anspruch gegen den Staat begründen können – technisch ausgedrückt: subjektiv-öffentliche Rechte vermitteln. Gänzlich ausgestanden ist dieser Konflikt nach wie vor nicht. Es hat sich aber inzwischen weitgehend das Verständnis durchgesetzt, dass mit der Konvention keine individuellen Rechte begründet werden. Dies ändert aber nichts daran, dass sich alle gesetzlichen wie auch behördlichen Entscheidungen an den Zielvorgaben der Konvention messen lassen müssen.

Die Artikel 31 bis 50 schließlich treffen Regelungen zur Statistik, zu Fragen der internationalen Zusammenarbeit, der innerstaatlichen Durchführung und Überwachung der Einhaltung der Konvention sowie Verfahrensfragen des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Dessen Regularien sind im sogenannten Fakultativprotokoll zur Konvention geregelt, welches 18 Artikel umfasst.

In der Gesetzesvorlage wurde seinerzeit davon ausgegangen, dass finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte weder in Form von Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand noch ein Vollzugaufwand selbst eintreten werden. Dies hängt unmittelbar mit der Frage zusammen, wie weit die Lebensrealität in der Bundesrepublik sich den Vorgaben der Konvention angenähert hat. Zu dieser Frage gibt es naturgemäß unterschiedliche politische Sichtweisen.

Die formalen Verpflichtungen der Bundesrepublik dagegen sind in der Konvention klar

geregelt. Artikel 35 legt fest, dass die Vertragsstaaten der UN zwei Jahre nach Inkrafttreten der Konvention einen umfassenden Bericht über die Maßnahmen vorlegen, die zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Konvention getroffen wurden. Für Deutschland bedeutet dies eine Vorlagepflicht im März 2011. Im Anschluss daran ist alle vier Jahre Bericht zu erstatten. Dieser Bericht, für den das Bundessozialministerium die Federführung hat, liegt inzwischen in einer Rohfassung vor, soll jedoch noch durch Beiträge aus den einzelnen Bundesländern inhaltlich angereichert werden. Der Bericht ist so aufgebaut, dass primär bezogen auf die Artikel 5 bis 30 die konkreten gesellschaftlichen und legislativen Rahmenbedingungen beschrieben werden. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Maßnahmen, die bereits vor Verabschiedung des Gesetzes zur Konvention ergriffen wurden. Dies entspricht der Grundaussage zu Beginn, dass keine legislativen Veränderungen angezeigt sind. Die Opposition im Bundestag hingegen fordert mit ihrem Entschließungsantrag vom 30.06.2010 einen Bundesaktionsplan zur Umsetzung der Konvention und fordert die Reform der Eingliederungshilfe gemäß SGB XII und ein Programm zur Förderung der inklusiven Bildung in den Ländern.

Bedeutung für die Kommunen

Entscheidend wird künftig die Frage sein, welche Verpflichtungen für die kommunale Ebene anlässlich der BRK entstehen werden, aber auch, welche Chancen für Weiterentwicklungen in den Kommunen mit ihr verbunden sind.

Dass die Konvention einen hohen Stellenwert hat, zeigt sich auch anhand des aktuellen Koalitionsvertrages in NRW, in dem von einem Aktionsbündnis zur Umsetzung der UN-Konvention die Rede ist.

Für den Fall, dass neue Gesetze geschaffen werden, die neue Verpflichtungen für die Kommunen begründen, gilt uneingeschränkt der Konnexitätsgrundsatz. Dies bedeutet vereinfacht gesagt, dass mit einer neuen Aufgabe auch der Finanzierungsrahmen mitgeliefert werden muss. An dieser Stelle ist für alle kommunalen Akteure äußerste Vorsicht geboten. Es gilt darauf zu achten, dass nicht einseitig auf die Kommune neue Aufgaben übertragen werden, ohne dass dies durch eine veränderte gesetzliche Regelung mit entsprechenden Konnexitätsfolgen gelöst wird.

Diese Anforderung lässt sich auch nicht dadurch umgehen, dass das Land vereinzelt darauf hinweist, bei der Umsetzung der UN-Konvention handle es sich um eine gesamtstaatliche Aufgabe, die alle Akteure angehe. Dies stellt niemand in Abrede. Die Einord-

nung als gesamtstaatliche Aufgabe entbindet den Gesetzgeber jedoch keinesfalls davon, neue kommunale Verpflichtungen auch finanziell im gebotenen Maße zu unterfüttern. Die Problemlage zeigt sich exemplarisch anhand des wohl bislang meistdiskutierten Artikels der Konvention, dem Artikel 24, der die Schaffung eines inklusiven Schulsystems zum Inhalt hat. Nur über eine Änderung des Schulrechts werden die Kommunen die hierfür nötigen Finanzmittel erhalten können. Inklusive Beschulung in der Fläche bedeutet neben dem Faktor der baulichen Barrierefreiheit einen deutlichen Zuwachs des pädagogischen und des Assistenz-Personals. Einzelne kommunale Fördermaßnahmen, wie zum Beispiel die Inklusionspauschale des Landschaftsverbands Rheinland dürfen keinesfalls dahingehend missverstanden werden, die Kommunen würden auch ohne gesetzliche Änderung die Rahmenbedingungen für eine inklusive Beschulung aus eigener Kraft schaffen. Das wird nicht zu stemmen sein, schon gar nicht mit einem Parallelbetrieb der gesamten Förderschullandschaft. Die Zukunft der stark differenzierten kommunalen Förderschullandschaft wird daher ebenfalls zu klären sein.

Die Gestaltung inklusiver Lebensverhältnisse betreiben die Kommunen bereits heute durch viele Maßnahmen. Im sehr allgemein gefassten § 13 des nordrhein-westfälischen Gleichstellungsgesetzes heißt es, dass die Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderung auch auf örtlicher Ebene von Bedeutung für die Gleichstellung ist. Die Einrichtung von Behindertenbeauftragten und Behindertenbeiräten, die vielerorts bereits seit Jahren etabliert sind, wird dagegen nicht vorgeschrieben.

Über diese Funktionen und Gremien hinaus wird künftig das sogenannte Disability Mainstreaming in den Kommunalverwaltungen verankert werden. Dieser Begriff taucht in der englischen Originalfassung der Konvention in der Präambel auf, nicht jedoch in der deutschen Übersetzung.

Ähnlich dem Gender Mainstreaming lässt sich dieser Begriff nicht eins zu eins ins Deutsche übersetzen. Er bedeutet, dass das Thema Behinderung vom Rand in die Mitte der Gesellschaft gerückt und überall verankert werden soll. Insoweit bezeichnet der Begriff sowohl ein Konzept als auch ein Instrument. Vorbedingung hierfür ist, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Belange für alle sichtbar gemacht werden und ihre Belange den Belangen von Menschen ohne Behinderung gleichgestellt werden. Dies wiederum setzt voraus, dass die Mitarbeiterschaft der Kommunalverwaltungen in allen Bereichen in der Lage ist, die Folgen von Verwaltungshandeln auf Menschen mit Behinderungen abzuschätzen. Dies wäre eine entscheidende Veränderung gegenüber den

heutigen Verhältnissen, wo vielfach lediglich eine Stelle – so zum Beispiel die Behindertenbeauftragten – hierfür zuständig ist. Bei Planungen gibt es bereits Ansätze, von Anfang an unterschiedliche Bedürfnisse zu berücksichtigen und darauf zu achten, dass Geräte, Fahrzeuge oder Gebäude von möglichst vielen Menschen ohne Einschränkungen genutzt werden können. Dies bezeichnet man auch als Design für alle oder – um in der englischen Diktion zu bleiben – universal design. Alle kommunalen Handlungsfelder sind einzubeziehen, der Baubereich, die Stadtplanung, die Verkehrspolitik und der gesamte Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dabei werden Konfliktlagen nicht ausbleiben, so zum Beispiel zwischen dem Denkmalschutz und der Barrierefreiheit.

Als positives Beispiel zu nennen ist die Planung von Kinderspielplätzen in der Stadt Münster, in der die Barrierefreiheit von Spielgeräten für Kinder mit Behinderung eine feste Größe ist.

Dass die Verwaltungspraxis vielerorts noch nicht so weit entwickelt ist, zeigt dagegen ein anderes Beispiel: Bei der Planung des neuen Boulevards am Ostufer des Rheins in Köln ist die fehlende Barrierefreiheit erst der städtischen Behindertenbeauftragten aufgefallen. Zugänge über Rampen waren nicht vorgesehen. Die Planung wurde nachträglich angepasst – ein konsequentes Disability Mainstreaming hätte eine solche Fehlplanung erst gar nicht entstehen lassen. Ziel muss immer die Schaffung einer menschengerechten Kommune sein. Dies zu

unterstützen und zur Selbstverständlichkeit werden zu lassen, ist Ziel der UN – Konvention, auch wenn es möglicherweise ein Prozess ist, der Jahre dauern wird. Um dies mit Leben zu erfüllen muss sich eine Erkenntnis durchsetzen, die mein langjähriger Kollege Franz Dillmann in seinem Beitrag in der Zeitschrift für Fürsorgewesen (ja, diese Fachzeitschrift heißt nach wie vor noch so) sehr prägnant formuliert hat: Der inklusive Sozialstaat sind wir alle.

EILDIENTST LKT NRW
Nr. 10/Okttober 2010 50.60.00

11