



Torsten Dietze / Dietlind Gloystein / Vera Moser / Anne Piezunka / Laura Röbenack / Lea Schäfer / Grit Wachtel / Maik Walm (Hrsg.)

Inklusion – Partizipation – Menschenrechte

Transformationen in die Teilhabegesellschaft?

Dietze / Gloystein / Moser / Piezunka /
Röbenack / Schäfer / Wachtel / Walm

**Inklusion – Partizipation –
Menschenrechte**

Torsten Dietze
Dietlind Gloystein
Vera Moser
Anne Piezunka
Laura Röbenack
Lea Schäfer
Grit Wachtel
Maik Walm
(Hrsg.)

Inklusion – Partizipation – Menschenrechte

Transformationen in die Teilhabegesellschaft?

Verlag Julius Klinkhardt
Bad Heilbrunn • 2020

k

Dieser Titel wurde in das Programm des Verlages mittels eines Peer-Review-Verfahrens aufgenommen. Für weitere Informationen siehe www.klinkhardt.de.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet abrufbar über <http://dnb.d-nb.de>.

2020.k. © by Julius Klinkhardt.

Das Werk ist einschließlich aller seiner Teile urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung
des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Covergrafik: © Gabriele Seiß, Berlin.

Druck und Bindung: AZ Druck und Datentechnik, Kempten.
Printed in Germany 2020.
Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem alterungsbeständigem Papier.

ISBN 978-3-7815-2362-3

Inhalt

Einleitung 9

Transformationsprozesse aus der Perspektive der Umsetzung der UN-BRK

Valentin Aichele
 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland: Stand der Umsetzung und Ansatzpunkte für die Teilhabe- und Bildungsforschung in der kommenden Dekade 15

Jonas Ruškus
 The Human Rights Standards for a full Social Inclusion of Persons with Disabilities: The UN Perspective 28

Transformationsprozesse aus der Perspektive der Hochschuldidaktik

Simone Danz
 Inklusive Hochschullehre: Solidarität und Teilhabe am eigenen Lernen lernen 47

Transformationsprozesse aus der Perspektive einer Theorie der Inklusion

Thomas Hoffmann
 Inklusive Pädagogik als Pädagogik der Befreiung oder: Was leere Signifikanten mit egalitärer Differenz und Inklusion zu tun haben 65

Benedikt Hopmann
 Der Capabilities-Ansatz als Informationsbasis für Inklusion – Perspektiven (nicht nur) für die Hilfen zur Erziehung 72

Gabriele Weigt und Rebecca Daniel
 Inklusiv ist nachhaltig – Die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und Inklusion 81

Andreas Köpfer
 Artikulationen Inklusiver Bildung – eine Skizze 89

Mishela Ivanova
 Pädagogische Transformationsbestrebungen im Lichte natio-ethno-kultureller Zugehörigkeitsordnungen 96

Irina Bühler und Erich Otto Graf

Forschung in einem inklusiven Forschungssetting 105

Dietlind Gloystein und Ulrike Barth

Diversitätsdimensionen denken –

Ein neues Grundprinzip in der pädagogischen Diagnostik 112

Transformationsprozesse aus der Perspektive des Rechts und seiner Umsetzung

Arne Frankenstein

Das Menschenrecht auf selbstbestimmte Lebensführung in der Gemeinschaft aus Art. 19 UN-BRK als Wesensmerkmal einer inklusiven Gesellschaft 121

Eva Nachtschatt

Sicherung der Inklusion durch rechtliche Anerkennung natürlicher Fähigkeiten 130

Julia Gasterstädt

Kinder- v. Elternrechte – Wie Akteure der Bildungsadministration im Kontext der Entwicklung „inklusive“ Strukturen auf die Rechte von Kindern und Eltern Bezug nehmen 139

Transformationsprozesse aus der Perspektive teilhabeorientierter Biographieforschung

Anne Bödicker

Sehnsucht nach schulischer Normalität – Interpretation von Interviewauszügen einer Jugendlichen mit Sehschädigung 147

Ulrike Schildmann

Nach der Schulzeit geht das Leben weiter: Wie bestreiten junge Frauen und Männer – behindert oder nicht behindert – ihren überwiegenden Lebensunterhalt? 155

Kristin Werschnitzke und Sven Jennessen

Palliative Versorgung und hospizliche Begleitung von Menschen mit geistiger und schwerer Behinderung – Erste Forschungsergebnisse zur Teilhabe am Lebensende 161

Marc Rublandt, Miklas Schulz, Kristina Schmidt, Raphael Kofsmann und Oliver Musenberg

Ambivalenz der Assistenz – arbeitsbezogene, lebensweltliche und didaktische Zusammenhänge 170

Transformationsprozesse aus der Perspektive frühkindlicher Bildung

Simone Seitz und Catalina Hamacher

„Es gilt das gleiche Recht für alle, denn sonst würde man einen Unterschied machen“ Widersprüchliche Aufträge im sozialen System Kita ... 179

Isabell Krähnert

Inklusion im frühpädagogischen Handlungsfeld – Resonanzen der ‚Aktivgesellschaft‘? 186

Transformationsprozesse aus der Perspektive der Steuerung inklusiver Bildung

Julia Biermann, Lisa Pfahl und Justin J.W. Powell

Mehrebenenanalyse schulischer Inklusion: Zwischen globaler Diffusion der Inklusionsrhetorik, behinderten Bildungskarrieren und institutionellen Pfadabhängigkeiten in Deutschland 195

Robert Kruschel

Zwischen Aufbruch und Abbruch – Eine historische Rekonstruktion der Handlungskoordination im Mehrebenensystem des Schulsystems Schleswig-Holsteins nach Inkrafttreten der UN-BRK 202

Kerstin Merz-Atalik und Katja Beck

Governance inklusiver Bildung: Modelle, Strukturen und Netzwerke der inklusiven Bildungsreform im internationalen Vergleich (Südtirol/Italien und Baden-Württemberg/Deutschland) 210

Transformationsprozesse aus der Perspektive der Schule

Martina Wäcken

Schülerinnen und Schüler mit psychischen Erkrankungen – eine Herausforderung für die Inklusion 219

Matthias Olk und Anna Moldenhauer

Zur Rekonstruktion der Selbstdarstellung einer Schule als „Eine Schule für alle“ 227

Annette Textor und Mai-Anh Boger

Weniger „Lernbehinderungen“, mehr „Verhaltensstörungen“? Zur veränderten Attribution von Problemen durch Lehrkräfte 234

Sandra Grüter, Andrea Meyer und Birgit Lütje-Klose

Realisation sonderpädagogischer Förderung an Bremer Oberschulen 243

Simone Seitz, Katharina Hamisch, Michaela Kaiser, Nadine Slodczyk und Yannik Wilke
Inklusive Schulkulturen unter widersprüchlichen Vorzeichen 251

Transformationsprozesse aus der Perspektive von Unterricht

Lena Riederer, Lisa Schneider, Matthias Trautmann, Daniel Mays und Silvia Greiten
Über was sprechen interprofessionell kooperierende Lehrkräfte,
wenn sie inklusiven Unterricht planen? – Analyse eines Planungsgesprächs .. 259

Ellen Brodeser, Toni Simon und Julia Frohn
Inklusive (Fach)Didaktik: Das Didaktische Modell für inklusives Lehren
und Lernen im Spannungsfeld zwischen Tradition und Transformation 267

Tobias Buchner, Martin Giese und Sebastian Ruin
Inklusiver Sportunterricht? Fähigkeitskritische Perspektiven auf
Curricula des Schulfachs Sport 278

Autor*innenverzeichnis 285

Inklusion – Partizipation – Menschenrechte: Transformationen in die Teilhabegesellschaft?

10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention – Eine interdisziplinäre Zwischenbilanz

Einleitung

Bei dem hier vorliegenden Band handelt es sich um Vorträge, die auf der 33. Integrationsforscher*innentagung gehalten wurden. Die Tagung wurde von der Humboldt-Universität zu Berlin in Kooperation mit dem Zentrum für Inklusionsforschung Berlin (ZfIB) im Frühjahr 2019 ausgerichtet und befasste sich mit einem bilanzierenden Blick mit den vergangenen zehn Jahren seit die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Deutschland in Kraft getreten ist. Konkret sollte nicht nur danach gefragt werden, inwiefern sich Teilhabe und Partizipationsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen verändert haben, sondern auch, ob die Konvention dabei zu Strukturveränderungen geführt hat, die einen gesellschaftlichen Transformationsprozess erkennen lassen. Solche Prozesse wären dabei in unterschiedlichen sozialen Feldern beobachtbar und würden nicht nur Folgen für Menschen mit Behinderungen haben. So zieht beispielsweise eine durch den Artikel 24 induzierte Veränderung von Schule die Debatte darüber nach sich, was unter schulischer Leistung zu verstehen sei (Engagement, Kooperation, Wissen, Wissenstransfer, Zielstrebigkeit etc.) und welche Bezugsnorm (sozial, kriterial, individuell) dabei entscheidend sein sollte – und zwar alle Schüler*innen betreffend.

Die UN-Behindertenrechtskonvention wird in dieser Lesart demzufolge nicht nur als pragmatische Anpassung rechtlicher Rahmungen gesehen, sondern darüber hinaus als normative Leitlinie für gesellschaftliche Transformationen. Sie ist qua Herkunft an die UN-Menschenrechtserklärung von 1948 gebunden und damit allgemein mit der Frage der Umsetzung der Menschenrechte verknüpft, die auf die Sicherung der individuellen Würde in Bezug auf Teilhabe, Gleichheit, Freiheit, Sicherheit, Sozialität und Existenzsicherung in unterschiedlichen sozialen Systemen zielt.

Die Analysen richten sich damit auf ein Transformationsverständnis, welches gesellschaftliche Entwicklungen als stetigen Veränderungsprozess gesellschaftlicher Teilsysteme begreift, der Produktions- und Konsumptionsverhältnisse genauso umfasst wie die Veränderungen politischer, rechtlicher, kommunikativer und kultureller Konzepte. Diese Veränderungen zeigen sich auf der System-, der Hand-

lungs- oder Subjektebene mit Blick auf neue Ex- und Inklusionsmechanismen, Anerkennungsformen und Zugehörigkeiten.

Das Bildungssystem ist dabei wegen seiner grundlegenden Funktion für die Verwirklichung von sozialer Teilhabe von besonderer Bedeutung, aber auch andere gesellschaftliche Teilsysteme, wie z.B. das Wirtschaftssystem, entfalten in Bezug auf Teilhabemöglichkeiten für die Individuen besondere Wirkungen. Letztlich geht es aber auch um die sozialen Beziehungen in öffentlichen und privaten Räumen, in denen Teilhabechancen auch mit Fragen der rechtlichen, sozialen und normativen Anerkennung verknüpft sind. Mit einer solchen sozialwissenschaftlich inspirierten Perspektive könnte der regelhafte Fokus auf die pädagogischen Umsetzungsstrategien und –praktiken der UN-Behindertenrechtskonvention erweitert werden, welcher aus der Tradition der Integrationforscher*innentagungen in den vergangenen drei Jahrzehnten erwachsen ist.

Diese angenommenen gesellschaftlichen Transformationen werden, den drei Dimensionen „Inklusion – Partizipation – Menschenrechte“ folgend, auch interdisziplinär unter den nachstehenden Aspekten im vorliegenden Band beleuchtet:

... aus der Perspektive der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Einleitend finden sich unter dieser Überschrift die Keynotes der Tagung, beginnend mit Valentin Aichele (Leiter der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention seit Mai 2009), der ein Resümee der bundesdeutschen Entwicklungen der vergangenen Dekade zieht. Dem folgt ein Beitrag von Jonas Ruškus, Professor der Vytautas Magnus Universität, Lithuania und Mitglied des UN-Komitees der UN-Behindertenrechtskonvention aus internationaler Perspektive. Hier wird deutlich, in welchen gesellschaftlichen Feldern Handlungsbedarf insbesondere in Deutschland besteht.

... aus der Perspektive der Hochschuldidaktik

entwickelt Simone Danz, Professorin für Inklusive Pädagogik und Heilpädagogik sowie Enthinderungsbeauftragte der EH Ludwigsburg, als dritte Keynotespeakerin der Tagung Prinzipien inklusiven Lehrens und Lernens an Hochschulen – ein bisher noch wenig thematisiertes Aufgabenfeld. Unter anderem betrachtet Simone Danz hier Lernprobleme, die im Hochschulalltag in der Regel nur im Kontext von Nachteilsausgleichen Thematisierung finden, die aber in den Alltag Studierender gehören und, wie sie zeigen kann, unter dem Primat der Inklusion der Reflexion zugänglich gemacht werden sollten.

... aus der Perspektive einer Theorie der Inklusion

Die in dieser Rubrik versammelten Beiträge benennen, erläutern und verweisen innerhalb der vielschichtigen Inklusionsdebatte auf begriffstheoretische Differenzen, wahrgenommene Heterogenitätsdimensionen und Formen der Diversität. Damit markieren sie wesentliche theoretische und methodologische Desiderate: So wird beispielsweise ein diversitätsdimensionaler Ansatz als neuer Zugang zu einer an Inklusion orientierten Diagnostik für die Professionalisierung von Lehrkräften skizziert, ein tieferes Verständnis für Behinderungssituationen am Beispiel einer an der 33. Internationalen Jahrestagung der Inklusionsforscher*innen in Berlin mitwirkenden heterogenen Forschungsgruppe sichtbar gemacht sowie Forschungsergebnisse von Inklusion im Bereich globaler Politikformulierung präsentiert. Weiterhin wird Inklusion als ‚Pädagogik der Befreiung‘ zwischen Gesellschaftskritik und Gemeinschaftsideologie diskutiert, die „Inklusive Lösung“ im SGB VIII-Reformprozess kritisiert und an dessen Stelle der Capabilities-Ansatz als theoretisch-konzeptionelle Metrik für eine substantiellere Inklusivität und prozedurale Inklusionsperspektive vorgeschlagen. Eine weitere theoriegeleitete Auseinandersetzung bezieht sich auf die unterschiedlichen Artikulationen inklusiver Bildung im Kontext schulischer Inklusion unter Heranziehung einer machttheoretischen Perspektive nach Stuart Hall. Ein anderer Schwerpunkt in diesem Kapitel ist die Auseinandersetzung mit der Thematik ‚natio-ethno-kultureller Zugehörigkeit‘, denn Zugehörigkeitsordnungen prägen die individuellen Bildungsbiographien nachhaltig. In diesem Zusammenhang werden auch die hier aufscheinenden widersprüchlichen pädagogischen Transformationsbestrebungen herausgearbeitet.

... aus der Perspektive des Rechts und seiner Umsetzung

Dieses Kapitel öffnet den Blick auf die juristische Dimension der UN-BRK und die Umsetzung dieses Rechts in Deutschland. Thematisiert werden in den Beiträgen einerseits Artikel 12 „Gleiche Anerkennung vor dem Recht“ und andererseits Artikel 19 „Selbstbestimmte Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft“ mit den daraus folgenden rechtlichen Implikationen. Ein weiterer, empirischer Beitrag zeigt in Bezug auf die schulische Bildung die Konflikte zwischen den Forderungen der UN-BRK und den hierzu möglicherweise widersprüchlichen, grundgesetzlich garantierten Rechten von Eltern auf und fördert zudem zu Tage, inwiefern die Akteure der Bildungsadministration diese Konflikte angesichts eines gut ausgebauten Förderschulsystems verarbeiten.

... aus der Perspektive teilhabeorientierter Biographieforschung

Unter dieser Perspektive werden lebensgeschichtlich relevante Fragen in den Blick genommen, die in der Inklusionsdiskussion bisher kaum systematisch betrachtet wurden. Folgende Schwerpunkte finden dabei Beachtung: die Sichtweise von Schüler*innen mit Förderbedarf auf ihre Schulerfahrungen und Bildungsentscheidungen; polyvalente Spannungsverhältnisse assistiver Konstellationen in verschiedenen Lebensbereichen; die finanzielle Lage und die damit verbundene soziale (Un-)Selbstständigkeit junger Erwachsener unter den Aspekten Alter-Geschlecht-Behinderung; Bedürfnisse von Menschen mit geistiger und schwerer Behinderung sowie ihrer Angehörigen am Lebensende und daraus resultierende Bedarfe an palliativer Versorgung und hospizlicher Begleitung.

... aus der Perspektive frühkindlicher Bildung

Mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention und den daraus folgenden gesetzlichen und organisatorischen Änderungen für Kindertagesstätten zeichnet sich im frühkindlichen Bereich eine Ausdifferenzierung des Feldes über interorganisationale Vernetzung, einhergehend mit der Etablierung inklusiver Qualitätsstandards wie Interdisziplinarität und Vernetzung, ab. Die gestärkten Kooperationsbeziehungen von Kitas mit beispielsweise Frühförderstellen machen Konzepte zur professionellen Zusammenarbeit notwendig. Die aktuell gelebte Praxis belegt jedoch, dass der Umgang mit veränderten Anforderungen und die Gestaltung von Kooperation zuvorderst einer Dekonstruktion bestehender Handlungsansätze und -praktiken sowie Traditionen bedarf, um relevante Spannungsfelder aufzeigen und Inklusion und Partizipation als leitendes Prinzip realisieren zu können. Empirisch beobachtet und gesellschaftstheoretisch reflektiert wird hier ein Konflikt beschrieben, welcher einerseits die Einzigartigkeit/Verschiedenheit jedes Kindes anerkennt und wertschätzt und andererseits Differenz normorientiert in kompetenz-, gesundheits-, oder entwicklungsbezogenen Dimensionen als potenziell defizitär wahrnimmt und entsprechende präventiv-diagnostische Maßnahmen einleitet.

... aus der Perspektive der Steuerung inklusiver Bildung

Dieses Kapitel befasst sich mit Transformationsprozessen aus der Perspektive des Schulsystems als Mehrebenensystem. Dabei werden unterschiedliche Blickwinkel eingenommen, wie u.a. der Einfluss des Artikels 24 der UN-BRK auf den Diskurs um Inklusion in Deutschland, der u.U. auch eine „Sonderpädagogisierung der Inklusion“ hervorbringe und damit Wandel im Sinne der Konvention erschweren kann. Educational Governance als Analyserahmen sowohl für ein internationales Forschungsprojekt als auch für eine Fallanalyse des Schulsystems in Schles-

wig-Holstein stellt einen weiteren Schwerpunkt dieses Kapitels dar. Dabei geht es zum einen um den Fokus der Akteurskonstellationen der am Steuerungsprozess beteiligten Akteur*innen in ausgewählten Regionen in Österreich, Deutschland, Italien und Spanien auf unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems. Zum anderen steht die Analyse der Handlungskoordination zwischen der internationalen Ebene und der Landesregierung, den politischen Parteien und der Zivilgesellschaft kurz vor und nach Inkrafttreten der UN-BRK in Schleswig-Holstein im Fokus, die einen erheblichen Einfluss internationaler Diskurse auf die Regierung und gleichzeitig eine starke staatliche Steuerung erkennen lässt.

... aus der Perspektive der Schule

Die Beiträge in diesem Kapitel betrachten aus unterschiedlichen Perspektiven die Implementation von Inklusion; hierbei werden verschiedene Ebenen in den Blick genommen, wie zum Beispiel die regionale Ebene, die Einzelschulebene sowie die Perspektive von professionellen Fachkräften. Dabei geht es unter anderem um die Frage, welche Herausforderungen professionelle Fachkräfte im Fall von NRW und Bremen bei der Umsetzung von Inklusion wahrnehmen oder welche Rahmenbedingungen sich für bestimmte Settings, z.B. in Bezug auf Schüler*innen mit psychischen Erkrankungen, als erfolgreich herausgestellt haben. Zugleich wird im Rahmen der Beiträge eine kritische Perspektive auf aktuelle (bildungs-)politische Entwicklungen eingenommen, z.B. in der Analyse der Selbstdarstellung von Schulen als „inklusiv“ und in der Analyse der Nutzung statistischer Kennziffern.

... aus der Perspektive von Unterricht

Im Beitrag zum inklusiven Sportunterricht wird mit macht- und ableismuskritischen Perspektiven dem Inklusionsverständnis in Sportlehrplänen nachgegangen. Die thematische und kooperationsorientierte Analyse eines Planungsgesprächs zwischen einer Regelschullehrperson und einer Sonderpädagog*in steht im Fokus eines weiteren Beitrages. Abschließend wird ein Didaktisches Modell für inklusives Lehren und Lernen (DiMiLL) vorgestellt, mit dem sowohl an bestehende Theorien als an auch praktische Anforderungen angeknüpft und die Kompetenzentwicklung von Lernenden und Lehrenden unterstützt werden soll.

Auch wenn nicht alle Beiträge umfassend und analytisch scharf auf gesellschaftliche Transformationsprozesse verweisen, sollte doch insgesamt deutlich werden, dass die Umsetzung von Inklusion mehr ist als die rechtliche Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, weil sie Teilhabe und Partizipation grundsätzlich neu justiert. Dass ein solcher Prozess interessegeleitet und damit konflikt-

behaftet ist, zeigen insbesondere die Beiträge, die sich mit Steuerungsfragen auf unterschiedlichen Systemebenen auseinandersetzen.

Für die redaktionelle Bearbeitung dieses Bandes ist Janina Bößert, für die Erstellung des Tagungslogos (Buchtitel) ist Gabriele Seiß außerordentlich zu danken!

Berlin, im November 2019

Die Herausgeber*innen: Torsten Dietze, Dietlind Gloystein, Vera Moser, Anne Piezunka, Laura Röbenack, Lea Schäfer, Grit Wachtel und Maik Walm

Transformationsprozesse aus der Perspektive der Umsetzung der UN-BRK

Valentin Aichele

10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland: Stand der Umsetzung und Ansatzpunkte für die Teilhabe- und Bildungsforschung in der kommenden Dekade¹

Mit der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sind die Achtung gleicher Rechte von Menschen mit Behinderungen Verpflichtung geworden. Insgesamt haben über 177 Staaten das Abkommen ratifiziert und damit über 90 Prozent der UN-Mitgliedsstaaten. In Deutschland ist die UN-BRK 2009 in Kraft getreten. Aufgrund des ihr zugrunde liegenden weiterentwickelten Verständnisses von Behinderung, seiner Ausrichtung auf den radikalen Abbau von Barrieren in allen Lebensbereichen, aufgrund seines Fokus auf die Autonomie, Selbstbestimmung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen sowie der Einführung des Menschenrechtsansatzes in ein national wie international vernachlässigtes Politikfeld wurde dem ersten Menschenrechtsübereinkommen des 21. Jahrhunderts ein beträchtliches Innovationspotenzial zugeschrieben.²

Wo stehen wir in Deutschland nach einer Dekade Umsetzung der UN-BRK? Behalten die Inklusionsgegner*innen und Inklusions skeptiker*innen die Oberhand,

1 Das Manuskript geht zurück auf den Text „Eine Dekade UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland“, der 2019 in der Ausgabe 6-7 „Aus Politik und Zeitgeschichte“, S. 4-10 erschienen ist. Es handelt sich hier um die Vortragsfassung für die 33. Integrationsforscher*innentagung Berlin am 22.2.2019.

2 Vgl. Don MacKay, The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, in: Syracuse Journal of International Law and Commerce 2/2007, S. 323-331; Heiner Bielefeldt, Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenkonvention, Berlin 2006.

die populistisch die „Inklusionslüge“³ anprangern oder Inklusion als „Wortblase“⁴ denunzieren? Oder haben wir Streiter*innen für die Umsetzung der UN-BRK es fast geschafft und dürfen uns nach einem erfolgreichen Jahrzehnt nunmehr aufmachen, das „Kapitel UN-BRK“ zu schließen?

1 Stand 2009: Abriss der Situation im Zeitpunkt des Inkrafttretens der UN-BRK

Als am 26. März 2009 die UN-BRK in Deutschland in Kraft trat, war Behindertenpolitik ein Thema für Spezialist*innen. Zwar gab es seit der Verfassungsreform von 1994 mit Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz ein Verbot, Menschen wegen ihrer Behinderung zu benachteiligen. Das eher restriktive Verständnis dieser Rechtsnorm bot kaum Anstoß für Umsetzung von Inklusion in der Praxis. Erste wichtige Schritte in Richtung Teilhabe und Selbstbestimmung war Deutschland etwa mit der Einführung des Sozialgesetzbuches IX zwar 2001 gegangen. Rechte von Menschen mit Behinderungen jedoch als ein Menschenrechts- und Querschnittsthema zu begreifen, das alle Lebensbereiche erfasst und von allen Politikfeldern zu gestalten ist, war allerdings vor 2009 nicht vorstellbar.

Menschen mit Beeinträchtigungen stoßen auf vermeidbare Barrieren und werden so behindert. Dass diese Menschen insoweit nicht behindert sind, sondern behindert werden, erkannten wenige, wie auch nur wenige bereit waren, ein Recht auf Anderssein zu akzeptieren.⁵ Stattdessen dominierte eine Fürsorgepolitik, die Menschen mit Behinderungen in die passive Rolle von Leistungsempfänger*innen drängte, die sich mit dem zufrieden geben sollten, was die Behörden ihnen als Existenzminimum bewilligten.

Als besondere Errungenschaften der deutschen Sozialpolitik und Wohlfahrtsgeschichte galten bis dahin die Sonderstrukturen, die für Menschen mit Behinderungen von klein auf ein beschütztes Leben im gesellschaftlichen Abseits ermöglichten: große Wohneinrichtungen, Tagesstätten, Sonderkindergärten und -schulen, Fördereinrichtungen oder Werkstätten. 2008 lebten 167.161 Menschen mit Behinderungen in großen, nur für sie geschaffenen Wohneinrichtungen.⁶ Außerdem arbeiteten 228.349 in Werkstätten fern vom ersten Arbeitsmarkt.⁷ Über 80 Prozent der 482.155 Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf (Exklusions-

3 Uwe Becker, Die Inklusionslüge. Behinderung im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld 2015.

4 Götz Aly, Diskurs der Wortblasen, 3.4.2012, www.fr.de/861247.

5 Stiftung Deutsches Hygiene-Museum und Deutsche Behindertenhilfe – Aktion Mensch e.V. (Hrsg.), Der (im-)perfekte Mensch: Vom Recht auf Unvollkommenheit, Ostfildern-Ruit 2001.

6 Sozialhilfestatistik (Statistisches Bundesamt).

7 Ebd.

anteil), die meisten davon Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK, besuchten im Schuljahr 2008/09 eine Sonder- oder Förderschule.⁸

Kritisiert wurden diese „Sonderwelten“ schon damals, vorzugsweise von der autonomen Behindertenbewegung, aber auch von Eltern, Wissenschaftler*innen und kritisch reflektierenden Fachleuten, vor allem weil der „Sonderweg“ für die meisten Betroffenen alternativlos und somit keine Entscheidung war. Zugleich sind diese nach 1945 immer weiter etablierten Strukturen auch als sozialstaatliche Leistungen zu würdigen. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu Gesellschaften, die keinerlei institutionalisierte Angebote oder Unterstützung für behinderte Menschen jenseits der Familie bereithalten. Der ambivalente Charakter dieser Einrichtungen zwischen Schutzraum und Integration einerseits und struktureller Ausgrenzung andererseits steht für eine in ihnen angelegte Spannung, die mit der UN-BRK noch größer geworden ist – und die nach einer von der UN-BRK gesetzten gesellschaftspolitischen Zäsur eine Auflösung verlangt.

2 Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren in behindertenpolitischer Perspektive bemerkenswert positiv verändert

2.1 Essentials

Die UN-BRK lieferte dafür eine gute Basis, denn sie hat Menschen mit Behinderungen in ihrem Selbstbewusstsein bestärkt und in einer für Rechtsakte historisch einmaligen Weise zum Handeln motiviert: Es fällt leichter, ein Menschenrecht einzufordern, als ein Almosen.⁹

Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Behinderungsbegriff der UN-BRK zu, der nicht auf die Beeinträchtigungen einzelner Menschen fokussiert und damit auf Mitleid zielt, sondern die Ursache von Behinderungen in den Barrieren sieht, die die Lebenswelt einer Person strukturieren. Barrieren können niedergerissen oder überwunden werden, und so hat sich die Perspektive, Behinderung als etwas Veränderliches wahrzunehmen, in der vergangenen Dekade zunehmend etabliert. Das neue menschenrechtliche Verständnis von Behinderung, das das Zusammenwirken individueller und struktureller Faktoren

⁸ Deutsches Institut für Menschenrechte, eigene Berechnungen 2018 auf der Basis von Statistiken der Kultusministerkonferenz (KMK).

⁹ Zum menschenrechtlichen Verständnis von Behinderungen siehe Theresia Degener, Die UN-Behindertenrechtskonvention – Ein neues Verständnis von Behinderung, in: dies./Elke Diehl (Hrsg.), Handbuch Behindertenrechtskonvention, Bonn 2015, S. 55-74.

hervorhebt, prägt heute die deutsche Gesetzgebung im Teilhabe- und Antidiskriminierungs- sowie im Arbeits- und Sozialrecht.

Menschen mit Behinderungen sind zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK längst nicht mehr nur diejenigen blinden, gehörlosen, intellektuell oder körperlich beeinträchtigten Menschen, die früher ausschließlich im Zentrum der fürsorglichen Behindertenpolitik standen. Wer heute über Behinderung- oder gar Disability-Mainstreaming spricht, reflektiert auch die Lage von Menschen mit chronischen Erkrankungen und psychosozialen Beeinträchtigungen. Für sie alle entstehen Behinderungen etwa aus einer zu wenig auf sie abgestimmten Arbeitsumgebung oder aus fehlender oder schlechter Unterstützung, aus verzögerter Rehabilitation, der Versagung geeigneter Hilfsmittel, dem fehlenden Zugang zu Information oder durch die Abwesenheit von Beratung bei rechtlichen Entscheidungen. So kann der Anteil der Menschen mit Behinderungen an der Gesamtbevölkerung relativ einfach auf bis zu 25 Prozent beziffert werden, die zumindest einmal im Laufe ihres Lebens, etwa mit Blick auf einen krankheits- oder altersbedingten Unterstützungsbedarf, in eine solche Situation kommen können.¹⁰

2.2 Politische Partizipation

Die politische und gesellschaftliche Partizipation von Menschen mit Behinderungen hat einen neuen Stellenwert erlangt. „Nichts über uns ohne uns!“ lautete der Slogan der autonomen Behindertenbewegung, der bereits die Verhandlungen zur UN-BRK von 2002 bis 2006 in New York begleitete. Das aus dieser Losung entwickelte Partizipationsgebot der UN-BRK¹¹ ist seit 2009 mit Leben gefüllt worden und hat Menschen mit Behinderungen vielerorts neue Räume eröffnet und ihre Möglichkeiten gesichert, mitzureden und ihre Sichtweisen, Erwartungen und Forderungen einbringen zu können. Das zeigen etwa die vielen Neugründungen von Behinderten- oder Inklusionsbeiräten in Bund, Ländern und Gemeinden. Prominent darunter ist der 2010 geschaffene, mit Menschen mit Behinderungen besetzte Inklusionsbeirat beim Büro des Bundesbehindertenbeauftragten, der durch seine besondere Politiknähe über einen direkten Draht nach Berlin verfügt.¹² Einzelne Bundesländer wie etwa Baden-Württemberg haben die kommunalen Behindertenbeauftragten als hauptamtliche Stellen eingerichtet. Auf Bundesebene wurde ferner ein Partizipationsfonds zur finanziellen Förderung kleinerer Selbsthilfeorganisationen eingerichtet.¹³

10 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen, Berlin 2013, S. 8 und 44.

11 Vgl. dazu die Artikel 4 Absatz 3 und 33 Absatz 3 UN-BRK.

12 Siehe auch Hubert Hüppe, Bilanz des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen. 17. Legislaturperiode, Berlin 2013, S. 7.

13 Siehe Paragraf 19 des Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sowie die „Richtlinie für die Förderung der Partizipation von Menschen mit Behinderungen und ihrer Ver-

2.3 Das Wahlrecht

Gewachsen ist in diesem Zusammenhang die Kritik am Ausschluss von Menschen mit Behinderungen vom grundgesetzlich verbrieften, aktiven und passiven Wahlrecht, das auf Bundes- und Länderebene aus historischen Gründen besteht. Betroffen sind Personen mit einer rechtlichen Betreuung in so genannten allen Angelegenheiten oder in einem psychiatrischen Krankenhaus. Eine von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Studie hat zum Stichtag Ende 2014 ermittelt, dass die entsprechenden gesetzlichen Regelungen über 84.000 Personen von den Wahlurnen, aber auch von den Wahllisten der Parteien für die Übernahme eines politischen Amtes bei Bundestags- und Europawahlen ferngehalten haben.¹⁴ Fünf Bundesländer – Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein – haben bis Ende 2018 diese Benachteiligung für betreute Personen aufgehoben, Berlin und Thüringen haben entsprechende Änderungen angekündigt. Im Februar 2019 veröffentlichte das Bundesverfassungsgericht die Entscheidung einer Wahlprüfbeschwerde, in dessen Zuge es die Wahlrechtsausschlüsse im Bundeswahlgesetz für verfassungswidrig erklärt hat.¹⁵

2.4 „Enthinderung“

Die als „systematische Enthinderung“ bezeichnete menschenrechtliche Zielsetzung konnte sich seit 2009 in beachtlichem Umfang etablieren. Wichtige Elemente des gesellschaftspolitischen Enthinderungsprogramms sind beispielsweise das in die Behindertengleichstellungsgesetze aufgenommene erweiterte Konzept der Barrierefreiheit, aber auch seine Integration in Verordnungen wie jener zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik. Mit der Einrichtung einer Bundesfachstelle Barrierefreiheit ist in Berlin eine wichtige Institution geschaffen worden, die enthindernde Entwicklungen vorantreibt – ein Modell, das auch in einzelnen Bundesländern diskutiert wird.¹⁶ Wie weit sich die neuen Ansätze verbreitet haben, zeigen Initiativen wie etwa „Bayern barrierefrei“ der bayerischen Landesregierung oder das umfangreiche „Programm zur Barrierefreiheit“ der Deutschen Bahn.¹⁷

bände an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten“.

14 Vgl. BMAS (Hrsg.), Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung. Forschungsbericht 470, Berlin 2016, S. 60.

15 Bundesverfassungsgericht, Beschluss 2 BvC 62/14 vom 29.01.2019

16 Siehe www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/DE/Home/home_node.html.

17 Siehe www.barrierefrei.bayern.de/index.php und www.bahn.de/p/view/service/barrierefrei/programm_der_db.shtml.

2.5 Leichte Sprache

Als großer Schritt ist vor diesem Hintergrund auch der zunehmende Gebrauch der Leichten Sprache zu werten. Exemplarisch für einen verbesserten Zugang zu Information steht beispielsweise das Online-Angebot des Deutschlandfunks „Nachrichtenleicht – der Wochen-Rückblick in einfacher Sprache“, das freitagsabends auch als Nachrichtensendung ausgestrahlt wird.¹⁸ Solche Angebote tragen erheblich dazu bei, dass sich alle Menschen selbst informieren können.

2.6 Gesetzlicher Rahmen

Im weiten Feld der gesetzlichen Rahmenbedingungen können bereits für die erste Umsetzungsperiode der UN-BRK Neuerungen nur exemplarisch aufgeführt werden. Ein herausragendes, aber wenig bekanntes Beispiel dafür ist die Änderung der Verfassung Schleswig-Holsteins, die seit 2014 das Prinzip der Inklusion als Staatszielbestimmung aufgenommen hat.¹⁹ Nur wenige Bundesländer wie etwa Berlin, Hessen oder Thüringen haben ihr Gleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen mit Blick auf die UN-BRK noch nicht reformiert. Baden-Württemberg hat erstmalig überhaupt ein Gleichstellungsgesetz verabschiedet. Einige Bundesländer haben außerdem die Anstrengung unternommen, ansatzweise eine „Normprüfung“ vorzunehmen und ausgewählte Gegenstände ihrer bestehenden Rechts- und Gesetzeslage am Maßstab der UN-BRK zu überprüfen, so etwa Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, oder Vorkehrungen zu treffen, um bei der zukünftigen Gesetzgebung die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen.

Die größte Bedeutung in Sachen Gesetzgebung kommt dem 2016 erlassenen Bundesteilhabegesetz zu, das in vier Stufen bis 2023 in Kraft tritt. Dass es im Zuge dieser Reform gelungen ist, durchzusetzen, dass Menschen mit Behinderungen ab 2020 ein Vermögen in Höhe von bis zu 50.000 Euro ansparen dürfen und der oder die Ehepartner*in nicht mehr herangezogen wird (Vermögensfreibetrag), wenn der Partner Leistungen zur gesellschaftlichen Teilhabe erhält, ist als struktureller Durchbruch in Richtung Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu werten.

2.7 Fachdiskussion angestoßen

Als Fortschritt kann außerdem gelten, dass fachpolitische Diskussionen in Gang gekommen sind, die die Rechte von Menschen mit Behinderungen in sensiblen Bereichen betreffen. Insbesondere steht das Betreuungswesen für Erwachsene mit

¹⁸ Siehe www.nachrichtenleicht.de/startseite.1899.de.html.

¹⁹ Siehe Artikel 7 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 2. Dezember 2014: „Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ein.“

Blick darauf in der Kritik, das Selbstbestimmungsrecht in Fällen einer rechtlichen Betreuung nicht ausreichend zu erhalten und damit in Teilen auch im Widerspruch zum Recht auf rechtliche Handlungsfähigkeit nach der UN-BRK zu stehen.²⁰ Das Bundesjustizministerium hat dafür 2018 einen partizipativen Prozess zur Vorbereitung notwendiger Reformen eingeleitet.

Das psychiatrische Hilfesystem wird seinerseits kritisiert, weil es nicht in der Lage ist, auf die Anwendung von Zwang zu verzichten und die dafür erforderlichen Kompetenzen aufzubauen. Das hochrelevante, mit der UN-BRK verknüpfte Konzept der unterstützten Entscheidungsfindung spielt wie in der Betreuung auch in der deutschen Psychiatrie noch längst keine angemessene Rolle. Es geht dabei um vielfältige Ansätze zur Vermeidung von Zwang, die sicherstellen, dass die betroffene Person die erforderliche Unterstützung bekommt, um im Verlauf selbst zu bestimmen und zu entscheiden und nicht andere. Mit dem derzeit laufenden, vom Bundesministerium für Gesundheit geförderten Forschungsprojekt „Vermeidung von Zwang im psychiatrischen Hilfesystem“ laufen auch in diesem Bereich erste Anstrengungen, um die Verhältnisse in Bewegung zu bringen.²¹

2.8 Aktionspläne

Aktions- und Maßnahmenpläne oder unter dem Begriff der Inklusion laufende Programmdokumente gibt es mittlerweile viele.²² Einige Kommunen haben ihre sogar in Leichte Sprache überführt. Mit dem Jahr 2017 haben nunmehr der Bund sowie alle Bundesländer einen Aktions- oder Maßnahmenplan in Kraft gesetzt.²³ Zwar handelt es sich bei zu Papier gebrachten, beschlossenen und gedruckten Plänen nicht um die entscheidende Leistung, sondern vielmehr bei den gesellschaftlichen und politischen Prozessen, die dazu geführt haben, sowie insbesondere bei der sich anschließenden Umsetzung. Dass Bund und Länder diesen Rahmen erarbeitet haben, zeigt also zunächst ein großes Potenzial, auf dem in Zukunft aufgebaut werden kann, stellt aber auch an sich eine Umsetzungsleistung dieser ersten UN-BRK-Dekade dar.

20 Vgl. die Beiträge in Valentin Aichele (Hrsg.), *Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht*. Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, Baden-Baden 2013.

21 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland*. Juli 2017–Juni 2018. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, Berlin 2018, S. 57-93.

22 Siehe Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft, *Inklusion ist machbar! Das Erfahrungshandbuch aus der kommunalen Praxis*, Freiburg/Br. 2018.

23 Abgesehen vom Land Berlin, das noch mit so genannten Behindertenpolitischen Leitlinien arbeitet.

3 Internationale Beobachtung

Über die Umsetzung der UN-BRK in den Vertragsstaaten wacht der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen – ein 18-köpfiges Gremium, das in „Abschließenden Bemerkungen“ zu Prüfrunden Empfehlungen zur besseren Verwirklichung der in dem Abkommen formulierten Rechte an die Vertragsstaaten richtet und die UN-BRK durch „Allgemeine Bemerkungen“ zu einzelnen Konventions-Artikeln auslegt und konkretisiert. Im ersten Jahrzehnt seines Bestehens war der UN-Fachausschuss sehr aktiv. So hat er bereits sieben „Allgemeine Bemerkungen“ verabschiedet, darunter zu den Rechten auf inklusive Bildung, ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft und auch zu den Partizipationsgeboten.²⁴

Der Stand der Umsetzung der UN-BRK in Deutschland wurde erstmals 2015 durch den UN-Fachausschuss genauer untersucht. Die Grundlage hierfür bildete ein sogenannter Staatenbericht, den das Bundesministerium für Arbeit und Soziales federführend für Bund und Länder zusammengestellt hatte.²⁵ Ergänzend dazu hatten auch die deutsche Zivilgesellschaft in Form der sogenannten BRK-Allianz, einem Zusammenschluss von über 70 Organisationen, sowie die Monitoring-Stelle UN-BRK des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Informationen vorgelegt.²⁶ Soweit seitens der Politik die Erwartung bestand, der UN-Fachausschuss werden in seinem Abschlussdokument die vielen positiven Entwicklungen in Deutschland betonen, wurde diese bitter enttäuscht. Im Gegenteil enthalten die „Abschließenden Bemerkungen“ viel, teilweise auch grundsätzliche Kritik an einer unzureichenden Umsetzung der Vorschriften.²⁷

In seiner Zusammenfassung unterstreicht das UN-Gremium, dass die Umsetzung der UN-BRK sich keineswegs in der konsequenten Öffnung allgemeiner Lebensbereiche für alle Menschen erschöpfe – unabhängig von Art und Schwere der Beeinträchtigung. Die Aufgabe einer sich „enthindernden Gesellschaft“ sei es, die Sonderstrukturen im institutionellen Bereich aufzulösen, weil sie dem der UN-BRK zugrunde liegenden Verständnis von Inklusion entgegenstehen. So forderte der Fachausschuss Deutschland auf, bestehende Sonderwelten in den Bereichen

24 Siehe www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx.

25 Siehe BMAS, Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2011.

26 Siehe BRK-Allianz (Hrsg.), Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion. Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin 2013; Deutsches Institut für Menschenrechte, Parallelbericht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin 2015.

27 Vgl. UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1.

Schule, Arbeit und Wohnen abzubauen oder gar abzuschaffen.²⁸ Ferner präzierte der Ausschuss, die UN-BRK solle nicht nur ein Motor für Inklusion sein, sondern auch den effektiven Rechtsschutz sicherstellen, etwa bei der gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit einer psychosozialen Beeinträchtigung, in Bezug auf die Achtung der rechtlichen Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen (Stichwort: rechtliche Betreuung) oder auch in der Altenpflege. Besonders besorgt zeigte er sich über die fehlenden wirksamen Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Behinderungen.

Seit September 2018 liegt der Bundesregierung eine neue Fragenliste des UN-Fachausschusses zur Ermittlung des neuen Sachstandes vor, die teilweise an die Empfehlungen von 2015 anknüpft, aber auch neue Themen setzt.²⁹ Damit hat für Deutschland die nächste Prüfrunde begonnen.

4 Aufgaben für die anbrechende Dekade

Die anbrechende zweite Dekade, in der die UN-BRK mit ihrem ganzen gesellschaftspolitischen Gewicht zum Tragen kommen soll, stellt Deutschland vor große Aufgaben.

Der Erfolg der kommenden Phase der Umsetzung zumindest der zentralen Bestimmungen der UN-BRK hängt stark von der Mitbestimmung der Menschen mit Behinderungen ab. Die Partizipation von kleinen, insbesondere Selbsthilfverbänden sollte daher strukturell noch besser aufgestellt werden. Weiterhin erscheint ihre Professionalisierung unverzichtbar. Es müssen Wege gefunden werden, auch die bislang noch nicht aktiven Gruppen einzubeziehen, etwa diejenigen, die in Einrichtungen leben oder sich noch überhaupt nicht organisiert haben. Deren Stimmen könnten beispielsweise durch eine zielgruppengerechte Art der „aufsuchenden Befragung“ besser eingefangen werden. Dazu braucht es auch gezielte Forschung zu der Frage, wie bislang nie zu Gehör gebrachten Stimmen ein Forum gegeben werden kann. Menschen mit schweren und mehrfachen Beeinträchtigungen dürfen nicht zurückgelassen werden. Die besondere politische Wahrnehmung, die taubblinde Menschen als Gruppe in einer besonders vulnerablen Lage in der ersten Dekade erhalten haben, ist insoweit ein gutes Beispiel.

Die in der vergangenen Dekade erreichten Erfolge im Sinne der UN-BRK sind zu würdigen, doch müssen sich die politischen Entscheidungsträger*innen weiter den Herausforderungen des Abkommens stellen.

Nur wenn Inklusion als Thema höher auf die politische Agenda rückt, können menschenrechtliche Ziele innerhalb des kommenden Jahrzehnts zuverlässig ver-

28 Vgl. ebd., Rn. 21, Rn. 46, Rn. 50.

29 Vgl. UN Doc. CRPD/C/DEU/QPR/2-3.

wirklicht werden. Dazu gehört insbesondere das Konzept einer inklusiven Schule für Menschen mit und ohne Behinderungen, das eine breite Unterstützung von Schüler*innen, aus der Lehrerschaft und ihren Verbänden, Elternkreisen sowie der Wissenschaft erhält. Hier muss politisch gewährleistet werden, dass der hohe Qualitätsanspruch eingelöst wird, der für jeden Schritt hin zu einem inklusiven Bildungssystem in jedem Einzelfall besteht.

Gerade in diesem Bereich zeigt sich, dass auch in Zeiten der UN-BRK „vorwärts“ nicht heißt, dass alles besser wird:

Zwar sind in Deutschland im Durchschnitt die Exklusionsquoten in der Schulbildung zwischen 2008 und 2016 von 4,9 auf 4,3 um 0,6 Prozentpunkte gesunken, jedoch steigerten Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz im klaren Widerspruch zur Zielsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ihre Exklusionszahlen.

Alles andere als inklusiv sind beispielsweise auch die Entwicklungen im Bereich Beschäftigung, blickt man auf die Entwicklung des Werkstattwesens: Trotz der frühen „Initiative Inklusion“ der Bundesregierung zugunsten des ersten Arbeitsmarktes sind die Zahlen der Werkstattbeschäftigten zwischen 2008 und 2016 von 228.349 auf 269.616 gestiegen³⁰; statt diesen wie anderen arbeitssuchenden Menschen mit Behinderungen einen für sie akzeptablen wie auskömmlichen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu organisieren, waren acht Jahre nach Verabschiedung der UN-BRK 41.267 mehr Personen in Werkstätten beschäftigt. In der vergangenen Legislaturperiode wurde ferner durch Einzelmaßnahmen wie die Stärkung der Werkstattbeiräte das Werkstattwesen insgesamt strukturell gefestigt.

Nicht zuletzt führt auch die Inklusionsrhetorik mit Blick auf Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen die Entwicklung in den blanken Widerspruch: Kamen 2008 noch 167.161 Personen in Wohneinrichtungen unter, waren es 2016 schon 195.437 – eine Steigerung von 28.276.³¹ Die Zahlen zum Wohnen fallen noch drastischer aus, wenn Wohngemeinschaften als institutionalisierte Wohnform begriffen und als solche in die Exklusionsquoten einbezogen werden, wie es die 2017 veröffentlichte Allgemeine Bemerkung Nr. 5 des UN-Fachausschusses mit Blick auf das Recht auf Wohnen nahelegt.³²

Auf der Ebene des allgemeinen gesellschaftlichen Bewusstseins ist es daher eine der größten Aufgaben für Staat und Gesellschaft, das menschenrechtliche Verständnis von Inklusion anzunehmen und den Spagat von Sonderwelten und Integration zugunsten von Inklusion aufzulösen. Praktisch kann das nur gelingen, wenn Inklusion als gesellschaftspolitisches Ziel verstanden wird, das große strukturelle

30 Sozialhilfestatistik (Statistisches Bundesamt)

31 Ebd.

32 Vgl. UN Doc. CRPD/C/GC/5, Rn. 16 (b).

Veränderungen in allen gesellschaftlichen Bereichen erforderlich macht, und dafür die Voraussetzungen einschließlich Personal- und Ressourcenausstattung auch im großen Maßstab geschaffen werden, damit es erreicht und die gesellschaftliche Mehrheit überzeugt werden kann. Das von der Politik selbst organisierte Scheitern einer „Inklusion“ ist weder das, was mit der UN-BRK beabsichtigt war, noch wird man der menschenrechtlichen Verantwortung gerecht – und Wahlen sind damit auch nicht zu gewinnen.

In der anbrechenden Umsetzungsperiode stellt sich auf der rechtlichen Ebene außerdem die Aufgabe, die UN-BRK als übergeordnetes, anwendbares Recht zu stärken. Eingedenk der UN-BRK ist es inakzeptabel, dass eine Vorschrift, wie der sogenannte Mehrkostenvorbehalt in Paragraf 13 Sozialgesetzbuch XII, immer noch existiert und dafür sorgt, dass Menschen ins Heim gezwungen werden, weil bei ihrem Vollzug immer noch Leistungsträger beziehungsweise Behörden und Gerichte darüber entscheiden, was für den Menschen mit Behinderung „zumutbar“ ist, und nicht die Person selbst. Auch die Gerichte können ihre Kontrollfunktion weiterentwickeln. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass die UN-BRK sogar für das Verständnis und die Auslegung der Grundrechte herangezogen werden muss. Für die Instanzgerichte erscheint die UN-BRK aber immer noch als eher bedrohliches Gesetzeswerk, das lieber ausgeblendet als angewandt wird. Vor allem tun sich die Fachgerichte aller Sparten und Instanzen bislang schwer, die UN-BRK als Hilfsinstrument bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, geschweige denn direkte Rechtsfolgen daraus abzuleiten.

Als bedrohliche Entwicklung für die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland erweist sich derzeit der immer aggressiver in Erscheinung tretende politische Populismus, der von einem Aufleben des Exklusionsparadigmas begleitet wird. Statt zurückzuweichen, wäre gerade das entschlossene Eintreten für Inklusion und deren gesellschaftspolitische Dimension wichtig – insbesondere wenn deutlich wird, dass die Exklusion mit dem Aufleben der Wertvorstellung einhergeht, dass Menschen mit Behinderungen eine Belastung für die Gesellschaft seien. So wie Demokratie Inklusion braucht, kann auch der gesellschaftliche Zusammenhalt ohne Inklusion nicht erreicht werden.

Auch im kommenden Jahrzehnt braucht es überdies eine Fortsetzung der „begründeten Enthaltensamkeit“ im Habermas'schen Sinne:³³ Es bleibt eine Herausforderung, sich gesellschaftspolitisch den Möglichkeiten einer neuen Eugenik entgegenzustellen, wie sich etwa in der 2018 geführten parlamentarischen Diskussion über die Kostenübernahme von Bluttests zur pränatalen Aufspürung von Beeinträchtigungen bei Föten exemplarisch zeigte.

33 Jürgen Habermas, Die Zukunft der menschlichen Natur. Auf dem Weg zu einer liberalen Eugenik, Frankfurt/M. 2005.

5 Fazit

Noch 2009 herrschte eine Situation, bei der das Zusammenwirken der Gesetze, Institutionen und Praktiken für Menschen mit Behinderungen einer Verdrängung an den Rand der Gesellschaft gleichkam, die ihren Lebensweg teilweise von Geburt an vorbestimmte – über den Kopf und die Wünsche einer Person hinweg. Im Sinne der Inklusion, der Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen von Anfang an, soll die UN-BRK hingegen sicherstellen, dass die Gesellschaft für Menschen mit Behinderungen gleichermaßen zugänglich ist und ihnen vielfältige selbstbestimmte Lebenswege eröffnet.

Die Bewertungen der Bedeutung der UN-BRK in der ersten Dekade ihrer Umsetzung gehen stark auseinander. Während in der Vergangenheit einige immer wieder in ihr einen zahnlosen Papiertiger gesehen haben, mögen andere das „Kapitel UN-BRK“ schon lange geschlossen sehen. Wiederum andere verbinden mit ihr zwar ein Projekt von beträchtlicher historischer Dimension, sind jedoch zugleich etwa von der folgenlosen Inklusionsrhetorik enttäuscht. Bei der Bewertung einer Dekade ist es also nicht leicht, sich nicht in Widersprüche zu verstricken oder Ärger auf sich zu ziehen. Fakt ist: Nur ein Teil der Gesellschaft schafft es bislang, den Auftrag der UN-BRK anzunehmen und praktisch umzusetzen, während gleichzeitig eine Reihe an gesellschaftlichen Kräften intendiert oder unbeabsichtigt dem Ziel einer inklusiven Gesellschaft entgegenarbeitet.

Im Rückblick auf die vergangene Dekade scheint es daher angemessen, eine gemischte Bilanz zu ziehen. Gewiss hätte in einem Jahrzehnt der Umsetzung der UN-BRK mehr für Menschen mit Behinderungen erreicht werden können. Bei einigen politischen Entscheidungen wie beispielsweise zum barrierefreien Bauen, der gesellschaftlichen Teilhabe, aber auch in anderen Politikfeldern ist nicht nachvollziehbar und teilweise klar sachwidrig, dass Menschen mit Behinderungen gegenüber anderen Gruppen oder Interessen immer noch das Nachsehen haben. Offenbar wird immer noch davon ausgegangen, man dürfe sich noch länger eine strukturelle Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen leisten. Gleichwohl hat die UN-BRK in der ersten Dekade ihrer Umsetzung wichtige Entwicklungen angestoßen und sich als dauerhafter Maßstab für die Bewertung staatlichen Handelns etabliert. Wichtige Umsetzungsschritte in Richtung einer Gewährleistung der vollen gesellschaftlichen Partizipation und eines vollen Genusses der gleichen Rechte von Menschen mit Behinderungen sind als Erfolge zu verbuchen.

Zentrale Aufgabe bleibt es jedoch, die soziale Ausgrenzung und strukturell angelegte Segregation von Menschen mit Behinderungen, die zum Teil als „Inklusion“ betitelt wird, zu überwinden. Inklusion ist nur dann erreicht, wenn von Anfang an und unabhängig von Grad und Schwere der Beeinträchtigung die Möglichkeit der sozialen Partizipation gleichberechtigt für jeden Menschen eingelöst wird. Denje-

nigen, die heute in Sondereinrichtungen leben, ist eine echte Chance zu erarbeiten, sich als Teil des gesellschaftlichen Mainstreams zu erleben und dort einen selbstbestimmten Lebensweg zu gehen. Die zu beobachtende Öffnung von Regelsystemen für mehr Integration von Menschen mit Behinderungen einerseits, etwa im Bereich Verkehr, sowie der nachweisliche Ausbau von Sonderstrukturen andererseits, etwa in den Bereichen Schulbildung, Werkstätten und Wohneinrichtungen, schaffen eine paradoxe Konfliktlage, die zugunsten von Inklusion im Sinne der UN-BRK aufgelöst werden muss. Dass schlecht gemachte Integration unter dem Etikett „Inklusion“ betrieben wird, ist ein Grund für die nicht akzeptable Entwertung des Inklusionsbegriffs und Inklusion als solche zu kritisieren.

In ihrer normativen Natur liegt die Kraft der UN-BRK, die nicht eingelösten gesellschaftspolitischen Versprechen gegenüber dem Individuum aufzuzeigen, die sich mit den Zielen, Prinzipien und Rechten der UN-BRK verbinden. In ihr liegt ein von Politik und Gesellschaft bei Weitem noch nicht ausreichend entdecktes Potenzial gesellschaftlicher Erneuerung. Ob allerdings dieses unerschöpfliche „Innovationspotenzial“ in der kommenden Dekade weiter zur Entfaltung gebracht werden kann, wird sich zeigen.

Jonas Ruškus

The Human Rights Standards for a full Social Inclusion of Persons with Disabilities: The UN Perspective

1 About the role of the Committee of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities of the United Nations

The Convention on the Rights of Persons with Disabilities of the United Nations (hereinafter the CRPD or Convention) is the most ratified Convention among all human rights Conventions of the UN. It shows the acknowledgment by States of the issues that persons with disabilities face. The Committee of the Convention (hereinafter the Committee) is one of nine bodies charged with monitoring implementation of the different human rights treaties. It is composed of 18 independent experts who examine the implementation of the CRPD. The members of the Committee serve independently, not as government representatives.

My role on the CRPD Committee began in 2014. In 2018, I was re-elected by the General Assembly of the UN for my second mandate. The Committee's purpose is to advance the principles of the Convention by monitoring its implementation in the 177 States parties (countries that have ratified and are bound by the CRPD) that have made the commitment to implement the human rights model to disability.

I would like to use the opportunity and to pay tribute to German professor Theresia Degener who was a leader in the *travaux préparatoires* of the Convention. Professor Degener has also been a member of the Committee for 8 years, ably leading it during her service as a chair.

Monitoring the implementation of the provisions of the CRPD is a main role of the Committee. Each member may be appointed as a country rapporteur responsible for preparing official concluding observations concerning a State party that is being monitored. The official report by the Committee, also called the *Concluding observations* that include concerns and recommendations, is based on the analysis of information from several important sources. These sources include official reports by governments, as well as alternative reports by representative organisations of persons with disabilities and National human rights institutions, along with constructive dialogues between the Committee and the governments of the States. The State Parties are provided with the concluding observations of the Committee.

Based on the Committee assessment and the processes of discussion with relevant parties in each specific State, the Committee elaborates the General Comments that include details clarifying human rights standards and the obligations of the States Party in meeting the standards. The General Comments focus on the most critical issues for every State party in order to meet the standards. Ideally, it serves as the basis of a plan or “roadmap” including the current status, the destination, and plans for getting to there.

Another important responsibility of the Committee lies with the Optional Protocol to the Convention. In implementing this responsibility the Committee is charged with assessing individual complaints, as well as communications from or on behalf of individuals or groups of individuals who claim to be victims of a violation by that State party of the provisions of the Convention. Individual communications are considered by the Committee when national capacity to address the alleged discrimination is exhausted.

When the communication is about findings of systemic and grave violations of the rights of persons with disabilities under the jurisdiction of a State party, the situation requires country visits to address the situation with the State party. Two such cases have already occurred. In Spain the violation of the right to inclusive education was at issue. In the United Kingdom the issue has to do with policy aimed at reforming the welfare system. The reforms have been justified in the context of austerity measures, but these have disproportionately and adversely affected the rights of persons with disabilities. A third case of systematic and grave violations of the rights of persons with disabilities with regard to non-discrimination and equality (article 5 of the Convention), equal recognition before the law (article 12 of the Convention) and living independently and being included in the community (article 19) is ongoing and still confidential. That Committee’s report will be made public in March 2020.

2 Aim and message of the Convention

On 13 December 2006, the United Nations adopted the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) and its Optional Protocol. The CRPD heralds a new epoch in the way persons with disabilities are treated throughout the world community. By adopting the Convention, the UN launched the first global framework designed to promote, protect and reinforce the human rights of all people with disabilities. The Convention on the Rights of Persons with Disabilities of the United Nations identified disability as an international priority area. Thanks to the Convention, disability-rights make an integral part of the Sustainable Development Goals.