

# **10 Jahre Behindertenrechtskonvention – durchwachsene Bilanz**

**Am 13. Dezember 2006 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Behindertenrechtskonvention (BRK). Damit wurde festgeschrieben, was selbstverständlich ist: Wie für alle Menschen gelten die Menschenrechte ohne Einschränkung auch für Menschen mit Behinderungen. Klaus Lachwitz, damals Geschäftsführer der Lebenshilfe, heute Präsident von Inclusion International, der sich Menschen mit geistiger Behinderung verschrieben hat, versucht zu bewerten, wie sich die BRK bis heute ausgewirkt hat – in Deutschland, aber auch weltweit.**

Interview: Irene Klein

*Herr Lachwitz, Sie waren vor zehn Jahren bei den Verhandlungen über die BRK bei den Vereinten Nationen in New York dabei. Wie fällt Ihr Urteil heute aus? Haben sich Ihre Hoffnungen auf mehr Teilhabe für Menschen mit Behinderung erfüllt?*

Es kommt auf die Perspektive an. Aus internationaler Sicht ist die Konvention sicher ein Erfolg. Das merkt man daran, dass in mehr als 160 Ländern darüber gesprochen wird, natürlich auf ganz unterschiedliche Weise, je nachdem, ob es sich um Demokratien oder um autoritäre Gesellschaften handelt. Aber die Konvention hat einen gewissen Bekanntheitsgrad erlangt und bestimmte Begriffe wie Inklusion, Partizipation, Diskriminierungsschutz spielen in den politischen Debatten eine viel größere Rolle als vor zehn Jahren. Aus deutscher Perspektive fällt das Urteil möglicherweise anders aus. Wir haben sehr große Erwartungen mit dieser Konvention verknüpft, vor allem mit der Ratifikation, denn im deutschen Recht gilt die Besonderheit, dass die Konvention den gleichen Rang hat wie ein Bundesgesetz. Das wirft die Frage auf, inwieweit die Bundesgesetzgebung die Inhalte der Konvention übernommen hat. Auch da gibt es gute Ansätze.

Obwohl wir immer noch sehr viele Sonderschulen haben, wird doch in allen Bundesländern über die inklusive Schule diskutiert, und man drängt darauf, dass die Regelschule zum Normalfall wird. Es gibt aber auch andere Seiten. So steht beispielsweise in Artikel 12 der Konvention, dass grundsätzlich jeder Mensch geschäftsfähig ist. Davon ist Deutschland aber weit entfernt, weil sich die Politik, insbesondere das Justizministerium, bis heute weigert anzuerkennen, dass unser Recht der Geschäftsfähigkeit der BRK angepasst werden muss.

*In einem Interview haben Sie gesagt, dass Ihre Mitwirkung an der BRK ein Highlight Ihrer 30-jährigen Tätigkeit für die Lebenshilfe war. Wie kam es dazu, dass Sie dort mitarbeiten konnten?*

Als Jurist der Lebenshilfe habe ich von Anfang an auch internationale Aufgaben übernommen. Schon in den 1980er Jahren wurde ich von Inclusion International in ein Komitee für Menschen mit geistiger Behinderung berufen, das sich mit Menschenrechten beschäftigte. So konnte ich mir einen gewissen Namen machen. Das führte dazu, dass mich die damalige Präsidentin von Inclusion International im Jahr 2002 gefragt hat, ob ich bereit wäre, bei der Erarbeitung der BRK mitzuwirken. Die Vereinten Nationen wollten hierfür eine Arbeitsgruppe einsetzen, in der die führenden Weltbehindertenverbände vertreten waren, darunter der Weltblindenverband, der Weltgehörlosenverband und Inclusion International. Ich habe zugesagt, aber ein Problem gesehen: Ich selbst bin nicht behindert. Wenn alle Behindertenverbände nicht behinderte Experten hätten für sich sprechen lassen, wäre das Ziel der aktiven Mitwirkung von behinderten Menschen verfehlt worden. Inclusion International hat deshalb beschlossen, einen Menschen mit einer geistigen Behinderung zu berufen, und ich sollte ihn als Rechtsassistent begleiten. Unser offizieller Repräsentant war Robert Martin aus Neuseeland, der über 15 Jahre in einer geschlossenen Einrichtung untergebracht war, man kann sagen, verwahrt wurde. Er war einer der ersten Selbstvertreter in Neuseeland. Wir kannten uns recht gut und haben uns die Rollen so aufgeteilt: Robert hat die Lebensbeispiele von Diskriminierung etc. vorgetragen, und ich habe versucht, sie in Rechtssprache zu übersetzen. Das hat wunderbar geklappt. Im Januar 2004 haben wir an der Eröffnungsveranstaltung teilgenommen, an die sich 14-tägige Beratungen anschlossen. Nach meiner Erinnerung waren etwa 400 behinderte Menschen aus aller Welt beteiligt. Wir haben von morgens bis Mitternacht in den Vereinten Nationen gearbeitet, es wurde mit einem riesigen Enthusiasmus verhandelt. Man muss sagen, dass die Diplomaten und Offiziellen, die von den Regierungen entsandt worden waren, wirklich zugehört haben, so dass bereits die ersten Vorschläge in die richtige Richtung zielten.

*Seitdem Sie im Ruhestand sind, haben Sie Ihren Schwerpunkt noch stärker auf die internationale Arbeit gelegt. Sie sind gerade als Präsident von Inclusion International wiedergewählt worden. Trotzdem will ich zunächst in Deutschland bleiben. Die Bundesregierung wollte in dieser Legislaturperiode behindertenpolitisch ein großes Rad drehen und hat das Bundesteilhabegesetz angepackt. Was hätten Sie von diesem Gesetzesvorhaben im Sinne der BRK erwartet?*

Der internationale Vergleich zeigt, dass wir mit unserem Rehabilitations- und Teilhaberecht, wie es im SGB IX angelegt ist, einen relativ großen Vorsprung haben. In Deutschland gibt es einen Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe, wenn auch nur im untersten Netz der sozialen Sicherung. In vielen anderen Ländern, ich denke an England oder auch an große Teile der Vereinigten Staaten, ist das oft nur eine Ermessensleistung. Als wir die Reform der Eingliederungshilfe diskutierten, haben wir natürlich die Frage gestellt, inwieweit sich das auf die UN-BRK stützen lässt – mit dem Ergebnis, dass die Eingliederungshilfe als Nachteilsausgleich definiert werden muss. Wenn eine Behinderung zu Nachteilen im Vergleich mit nicht behinderten Menschen führt, muss das durch die Eingliederungshilfe ausgeglichen werden. Das war der klassische Ansatz für die Reform, der aber nicht verwirklicht worden ist. Stattdessen entwickelt man die Eingliederungshilfe im Rahmen der Sozialhilfeprinzipien weiter. Ein anderes Beispiel ist das Persönliche Budget. Wenn man davon ausgeht, dass mit der Reform der Eingliederungshilfe Menschenrechte verwirklicht werden sollen, muss man dem behinderten Menschen die Möglichkeit geben, selbst darüber zu entscheiden, in welche Richtung er sich entwickeln möchte. Will er beispielsweise in einer Wohnung leben, kann man ihn nicht auf einen Platz in einer Einrichtung oder einem Wohnheim verweisen und ihn möglicherweise sogar verpflichten, diesen Platz in Anspruch zu nehmen. Man muss die Leistungen auf den Menschen konzentrieren, was mit einem Persönlichen Budget am besten ginge. Natürlich finden Sie diesen Begriff im Bundesteilhabegesetz, in Zukunft soll es auch ein Persönliches Budget für Arbeit geben, aber das sind alles nur Teilleistungen. Von einer klaren Hinwendung zu Selbstbestimmung und direkter Mitbestimmung sind wir im Entwurf des Bundesteilhabegesetzes immer noch weit entfernt.

*Im vergangenen Jahr gab es die so genannte Staatenprüfung. Der Menschenrechtsausschuss der UN hat geprüft, inwieweit Deutschland seiner Verpflichtung nachgekommen ist, die BRK umzusetzen. Diese Staatenprüfung ist nicht gerade positiv ausgefallen. Der UN-Ausschuss hat zum Beispiel angemahnt, dass die Privatwirtschaft zu Barrierefreiheit verpflichtet werden muss. Das will die Bundesregierung aber nicht anpacken, es hätte im Rahmen der Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes passieren können. Kann man sich einfach so über die Empfehlungen des UN-Menschenrechtsausschusses hinwegsetzen?*

Das ist ein ganz großes Problem. Warum existiert dieser Ausschuss überhaupt? Weil es keinen UN-Menschenrechtsgerichtshof gibt. Die UN ist bei allen Konventionen dabei stehen geblieben, Kontrollkomitees einzuführen. Das heißt, man ruft Experten zusammen und versucht, sie so auszustatten, dass sie ähnlich wie Richter prüfen können, ob die Konvention in den Staaten, die sie ratifiziert haben, umgesetzt wird. Das einzige Druckmittel besteht darin, dass man einen Staat an den Pranger stellen kann, indem man festhält, an welcher Stelle die Konvention ignoriert wird oder sogar Menschenrechte verletzt werden. Vollstrecken kann die Expertenkommission jedoch nicht. Sie ist darauf angewiesen, dass ihr die Juristen im jeweiligen Land zu Hilfe kommen. Wie ich eingangs schon sagte, hat die BRK in Deutschland den Rang eines Bundesgesetzes. Das eröffnet die Möglichkeit, vor Gericht zu gehen, wenn ein Bundesgesetz und die BRK miteinander

kollidieren. Das Problem ist aber die mangelnde Bereitschaft der Mehrheit unserer Richter, sich der BRK progressiv zu öffnen. Sie betrachten die Gesetze immer noch in einer gewissen Rangfolge: Ganz oben steht unser Grundgesetz, dann kommen die Bundesgesetze, und die müssen im Licht der BRK ausgelegt werden. „Im Licht“ – das ist ein sehr vager Begriff ...

*Von der Politik zur Gesellschaft: Hat sich in unserer Gesellschaft die Einstellung gegenüber behinderten Menschen geändert? Oder ganz kurz gefragt: Sind wir inklusiver geworden?*

Der Begriff der Inklusion hat die Politik erreicht. Ich glaube, er ist auch in Kreisen der Gesellschaft angekommen. In Deutschland hat man den Begriff überhaupt nicht verwendet, bevor die BRK diskutiert wurde. Das zeigt, dass der Inhalt der Konvention – wenn auch unterschiedlich – wahrgenommen wird. Auch auf lokaler Ebene habe ich an Diskussionen teilgenommen, in denen deutlich wurde, dass viele Menschen, die zum Beispiel in Gemeinderäten sitzen, von dieser Konvention gehört haben. Oft wird darüber zwar nur ganz allgemein gesprochen, nicht konkret genug. Aber man sollte kein zu negatives Urteil fällen. Eine Gesellschaft braucht Zeit, um sich zu verändern.

*Sie haben schon den Vergleich zwischen Deutschland und anderen Ländern angestellt. Gibt es Länder, von denen Deutschland bei der Umsetzung der BRK lernen kann?*

Wir müssen uns nicht verstecken, für viele Länder sind wir sogar ein Vorbild. Das mache ich an Artikel 12 deutlich. In vielen Ländern gibt es noch ein veraltetes Vormundschaftssystem, mit Entmündigung, mit totaler Geschäftsunfähigkeit bei einer geistigen oder psychosozialen Behinderung. In Deutschland ist die Vormundschaft bereits im Jahr 1992 durch das Betreuungsgesetz abgeschafft worden. Trotzdem muss auch dieses Gesetz dringend reformiert werden. Auf der anderen Seite gibt es in einigen Ländern Fortschritte, die wir noch nicht erreicht haben. In Kanada zum Beispiel, in den Provinzen New Brunswick und British Columbia, wird die inklusive Schule längst praktiziert. Dass Kinder mit einer Behinderung in die Regelschule aufgenommen werden, ist dort der Regelfall. Man hat sehr gute Erfahrungen damit gemacht, und es gibt Studien, von denen wir lernen können. Dasselbe gilt für den Bereich der unterstützten Beschäftigung. In den Vereinigten Staaten, in Kanada, auch in Teilen Englands versucht man, behinderte Menschen am freien Arbeitsmarkt zu beschäftigen und entsprechende Hilfen zu verankern. In Deutschland dagegen gibt es immer noch sehr viele Werkstätten für behinderte Menschen. Ich habe sogar den Eindruck, dass sich das verfestigt hat und dass sich die Zahl der schwerbehinderten Menschen, die am freien Arbeitsmarkt tätig sind, nur sehr langsam weiterentwickelt. Da sind uns andere Länder voraus.

*Kann es sein, dass Industrieländer im Vergleich zu Entwicklungsländern weniger aktiv sind bei der Umsetzung der BRK? Oder anders: Sind die Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Teilhabe*

*in Entwicklungsländern sogar besser, weil man dort von Grund auf vom Menschenrechtsgedanken ausgehen kann?*

Verallgemeinern würde ich das nicht, aber in der Tendenz kann man das so sehen. Dänemark, Schweden und Norwegen waren jahrzehntlang unsere Vorbilder. Dort ist das so genannte Normalisierungsprinzip entwickelt worden, das grundlegend ist für die UN-BRK, also der Gedanke, dass ein Mensch mit Behinderung so normal wie möglich mitten in der Gesellschaft leben soll. Heute entwickeln sich diese Länder nur langsam weiter, wirkliche Reformideen kommen kaum noch aus Skandinavien. Umgekehrt gibt es gerade in Afrika einige Staaten, die sich sehr darum bemühen, den Gedanken der Inklusion und Partizipation aufzugreifen. In Kenia organisieren sich Menschen mit Behinderung viel besser, als das früher der Fall war. In Nairobi fordern Eltern behinderter Kinder eine inklusive Beschulung. Nachdem Kinder mit einer geistigen Behinderung in Kenia oft überhaupt keine schulische Bildung erhalten haben, wie übrigens noch in vielen Teilen der Welt, soll nun die Errichtung von Sonderschulen übersprungen werden. In anderen Ländern ignoriert man allerdings immer noch Menschen mit Behinderung. Ich habe kürzlich einen Juristen aus Gabun kennengelernt, der berichtet hat, dass Behinderungen in seinem Land nach wie vor tabuisiert werden. Behinderte Menschen werden versteckt oder sind völlig auf die Hilfe ihrer Familie angewiesen. Es gibt keine Gesetzgebung für sie. Damit steht dieses Land leider nicht allein.


*Würden Sie sagen, dass die Selbsthilfebewegung durch die BRK stärker geworden ist?*

In Deutschland ist die Behindertenbewegung recht stark, die einzelnen Behindertengruppen sind sehr aktiv. Aber wenn Sie das Bundesteilhabegesetz noch einmal als Beispiel nehmen: Da ist sehr viel Kritik geäußert worden. Nur inwieweit wird das von der Gesellschaft und von der Politik wahrgenommen? Wir haben noch viele Hindernisse zu überwinden, was den Zugang zur Berichterstattung in den Medien anbelangt. Dass die Tagesschau berichtet oder dass sich eine Talkshow dem Thema Behindertenpolitik widmet, ist die große Ausnahme. Das zeigt, dass sich die Behindertenbewegung immer noch zu sehr auf dem eigenen Teller bewegt. Man ist solidarisch untereinander, man spricht sich ab und veröffentlicht gemeinsame Stellungnahmen, aber man erreicht nach wie vor überwiegend nur die, die ohnehin Interesse an behinderten Menschen haben. Wir haben den Deutschen Behindertenrat, wir haben die Fachverbände für Menschen mit Behinderung, da wird viel geleistet, aber es gibt keine feste Struktur, mit der man beharrlich über die Jahre arbeiten und die Politik nachhaltig beeinflussen kann. Der Behindertenrat ist ein loser Zusammenschluss, die Federführung wechselt jedes Jahr zwischen den Behindertenverbänden. Das hat Vorteile, aber es müssen sich immer wieder andere Menschen in die aktuellen Themen einarbeiten. Da passiert einfach zu wenig, Behindertenorganisationen in anderen Ländern sind aktiver und effektiver.

*Als Präsident von Inclusion International arbeiten Sie viel mit anderen Behindertengruppen*

*zusammen. Welche Erfahrungen sammeln Sie dabei?*

Die unterschiedlichen internationalen Behindertengruppen arbeiten in verschiedenen Gremien intensiv zusammen, beispielsweise in der International Disability Alliance. Das ist der Dachverband aller führenden Weltverbände für Menschen mit Behinderungen. Und dort spielen zum Beispiel blinde Menschen eine große Rolle. Die beiden letzten Vorsitzenden Yannis Vardakastanis, der Präsident des European Disability Forum, und Maryanne Diamond, die frühere Präsidentin der World Blind Union, haben Initiativen ergriffen und Diskussionen geführt, die bemerkenswert waren. Das sind beides Personen, die über ein überragendes Gedächtnis verfügen und in den Diskussionen immer einen Schritt voraus sind. Sie sind auch in den Gremien der Vereinten Nationen gefragt und werden regelmäßig eingeladen. So findet einmal im Jahr die so genannte Weltstaatenkonferenz in New York statt. Alle Regierungen, die die Konvention ratifiziert haben, werden eingeladen, um die Fortschritte bei der Umsetzung zu diskutieren. Da sind Menschen mit Behinderungen zwar nur Gäste, aber es ist selbstverständlich, dass sie so genannte Side Events, also Nebenveranstaltungen, organisieren. Und da spielen gerade blinde und sehbehinderte Menschen eine große und sehr aktive Rolle. Von ihnen lerne ich sehr viel.

Haben Sie Interesse an dem DBSV-Verbandsmagazin „Gegenwart“? Dann fordern Sie ein Probeexemplar an: DBSV-Zeitschriftenverlag, Petra Wolff, Tel.: 0 30 / 28 53 87-220, E-Mail:  [p.wolff\(at\)dbsv.org](mailto:p.wolff(at)dbsv.org). Die Zeitschrift erscheint zehnmal im Jahr in drei Formaten: Schwarzschrift, Punktschrift und DAISY (auf der CD „DBSV-Inform“, gefördert von Novartis und der Blindenstiftung Deutschland).