

Von Visionen, Paradigmenwechseln und Maßnahmen

oder

**... wie die Umsetzung der VN-Konvention über die Rechte
von Menschen mit Behinderung umgangen werden kann.**

Dr. Klaus Mück, Juli 2010

"Wer Visionen hat, sollte zum Arzt gehen" ist ein viel zitierter Ratschlag Helmut Schmidts anlässlich des Bundestagswahlkampfes von 1980. Das aus dem Lateinischen stammende Wort Vision hat dabei mehrere Bedeutungen, die in unterschiedlichem Kontext Anwendung finden. Dabei wird hier vornehmlich in "religiöse oder nicht religiös begründete Erscheinung", "optische Sinnestäuschungen (Halluzination)" oder "das innere Bild einer Vorstellung" unterschieden. Den in unserer Politik agierenden Personen soll deshalb unterstellt werden, dass sie sich, wenn von Visionen die Rede ist, von der letzten Begriffsbestimmung leiten lassen und so Helmut Schmidts Rat nicht befolgen müssen.

Behinderte Menschen haben dieselben Rechte

Die VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen entstand aus der Vision, dass Menschen mit Behinderung weltweit dieselben Rechte haben sollen wie auch nicht behinder-

te Menschen. Zentraler Bestandteil ist die "volle und wirksame Teilhabe [von behinderten Menschen] auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen an der Gesellschaft".

Diese mächtige Vision bekam den Namen Inklusion.

Es ist einer der seltenen Momente in der Geschichte der Menschheit, dass eine derart weitreichende Übereinkunft weltweit eine solch hohe Anerkennung erlangt hat. Befragt man die bei diesem Prozess Beteiligten, so erfährt man, dass das Motto "Nichts über uns, ohne uns." auch wirklich gelebt wurde. Die Schilderung von alltäglichen Erlebnissen, Auswirkungen von Gesetzen bis hin zur Demonstration von Resultaten durch Forderungen verfehlten ihre Wirkung auf die Vertreter der Generalversammlung der Vereinten Nationen in diesem Prozess nicht, denn dadurch, dass die Betroffenen selbst berichten konnten, wurde alles greif- und erfahrbar.

Wir sind Mitglied bei:

European Network on Independent Living (ENIL)

European Coalition for Community Living (ECCL)



Folgende Bundesverbände sind Mitglied bei uns:



daneben viele Landesverbände und regional tätige Vereine (siehe <http://www.forsea.de/ueberuns/mitglieder.shtml>)

Ein riesiger Markt im Volumen von 11.000.000.000 Euro

Es verwundert ebenfalls nicht, dass die Betroffenen nicht nur über den Ist-Zustand zu berichten wissen, sondern auch darüber, wie Änderungen ihrer Situation zur Inklusion führen können. Es ist daher richtig und begrüßenswert, dass sich die Bundesregierung beim Aufstellen eines Aktionsplans zur Umsetzung der VN-Konvention an Betroffene wendet. "Nichts über uns, ohne uns." Doch wie weit reicht das? Wird nicht Halt gemacht, sobald die Sprache auf Kosten kommt, obwohl es möglicherweise eine Investition darstellt? Und wer sind letztlich die Gesprächspartner? Vertreten sie auch die Betroffenen und verfolgen sie alle hehre Ziele oder doch nur wirtschaftliche Interessen?

An dieser Stelle soll jedoch weder mit Vermutungen noch Behauptungen hantiert, sondern nur die Warnung ausgesprochen werden, dass die für die Eingliederungshilfe aufgewendeten Mittel von 11 Mrd. EUR einen riesigen Markt darstellen, um den manch eine Branche glücklich wäre. Eine differenzierte Betrachtung der Aufwendungen ist deshalb von essentieller Bedeutung, wenn über Kosten und deren Steigerung in der Vergangenheit gesprochen wird. Eine volkswirtschaftliche Bewertung sollte dann zum Zuge kommen. Aber es muss auch davor gewarnt werden, ausschließlich den Kostenaspekt im Blickfeld zu haben. Denn wer kann sich schon anmaßen zu wissen, was ein Leben oder Lebensqualität wert ist?

Politik rückwärts: Justitia soll's richten

Wieder zurück zu den Visionen. Nicht nur von Visionen ist die Rede, sondern auch von einem Paradigmenwechsel als Resultat der Vision von der Teilhabe, von der Inklusion: Weg von der paternalistischen Fürsorge hin zur Teilhabe, oder genauer zur vollen und wirksamen Teilhabe auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen an der Gesellschaft. Das ist richtig und es ist gut. Doch wie leicht kann dieser Paradigmenwechsel herbeigeführt werden? Ist die paternalis-

tische Fürsorge nicht fundamental in unserer Gesellschaft verwurzelt, weil es immer so war? Ist es nicht weiterhin das Paradigma der paternalistischen Fürsorge, wenn der Kostenträger auch gleichzeitig die Beratungs- und Steuerungsfunktion übernimmt? Wäre es nicht konsequenter, wenn man diese Aufgabe an eine neutrale Stelle übergibt? Es gibt sie auch heute schon, diese neutrale Stelle, allerdings nicht in der Form wie sie grundsätzlich als Beratungs- und Steuerungsfunktion angestrebt werden sollte. Sie nennt sich Justitia und ist ein Produkt der Gewaltenteilung, ein grundlegendes Prinzip unserer Demokratie. Sie hat Verstärkung bekommen, weil die VN-Konvention als geltendes deutsches Recht für die Entscheidungen unserer Gerichte dienen kann. Auch jetzt schon! Auch jetzt, wo erst ein Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Konvention aufgestellt wird. Es ist ein beschwerlicher Weg, wenn der Gang zu Justitia beschritten wird, beschritten werden muss, weil die Einsicht des Paradigmenwechsels noch nicht angekommen ist. Oder warum gibt es junge Menschen mit Behinderung, die nach wie vor gegen ihren Willen nur aufgrund ihrer Behinderung in einem Altersheim leben müssen? Oder warum muss der Lebenspartner/-partnerin eines behinderten Menschen mit Assistenzbedarf nach wie vor den finanziellen Ruin befürchten und wird darüber hinaus auch noch zur personellen Hilfe verpflichtet? Ist das volle und wirksame Teilhabe auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen an der Gesellschaft? Darüber hinaus steht schon im Artikel 6 GG: "Ehe und Familie steht unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung." Haben behinderte Menschen diesen Schutz verwirkt?

Der nächste Toppelschritt

Derweil wurden ein Jahr nach Inkrafttreten der VN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderung als deutsches Recht die Handlungsfelder und Querschnittsthemen zum Aufstellen des Aktionsplans zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention definiert. Der nächste Schritt war nun die Entwicklung von Visionen aus

den Handlungsfeldern ... Wohlgermerkt, es geht um die Aufstellung eines Aktionsplans, noch nicht um dessen Umsetzung selbst. Es stellt sich die Frage, ob man Visionen braucht, um eine Vision umzusetzen?! Und hätte man diesen Schritt nicht schon längst vorbereiten können?

Ein Schelm, wer Böses dabei denkt!

Bereits am 13. Dezember 2006 wurden die Behindertenrechtskonvention und das Zusatzprotokoll in New York verabschiedet. Die Bundesrepublik Deutschland war 2007 bei den Erstunterzeichnern und erst zwei Jahre später am 26. März 2009 trat sie bindend für alle Bundesländer als deutsches Recht in Kraft. Bereits 2001 wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen ein ad hoc Ausschuss mit der Ausarbeitung eines internationalen Abkommens zur Förderung und zum Schutz der Rechte und Würde von Menschen mit Behinderungen beauftragt. Am 25. August 2006 wurde der Entwurf vom Ausschuss fertig gestellt. Es stellt sich also die Frage, ob in den letzten vier Jahren nicht schon genügend Zeit für die Entwicklung von Visionen sowie die Vorbereitung auf den viel zitierten Paradigmenwechsel gewesen wäre?

Dabei ist die Idee der vollen und wirksamen Teilhabe auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen an der Gesellschaft alles andere als neu – behinderte Menschen und ihre Vertreter in den verschiedensten Verbänden haben schon lange darauf hingewirkt. Stichworte wie Barrierefreiheit, Anti-Diskriminierung, persönliche Assistenz sowie ein Leistungsgesetz für behinderte Menschen sind schon lange in der "Szene" bekannt – auch Lösungen und sogar Maßnahmen. So gab es beispielsweise vom Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung am 14. März 2001 einen Entschließungsantrag der CDU/CSU-Fraktion des deutschen Bundestages, der ein Leistungsgesetz für behinderte Menschen zum Ziel hatte; für jeden nachzulesen auf der Webseite von ForseA: http://www.forsea.de/archiv/archiv_2001_02_cducusu.shtml

Das Wissen ist also da, selbst in den Parteien! In Zeiten der Regierungsverantwortung werden sol-

che Vorschläge jedoch gerne im hintersten Aktenschrank verstaut – zumindest bekommt man diesen Eindruck. Grüne und SPD plädieren oft an das soziale Gewissen. Doch 2003 im Europäischen Jahr der Behinderten wurden Einkommen- und Vermögensgrenzen von behinderten Menschen, die auf Leistungen der Eingliederungshilfe behinderungsbedingt angewiesen sind, drastisch gesenkt, d.h. der Selbstbehalt des eigen erwirtschafteten Einkommens wurde deutlich herabgesetzt. Die Folge war absehbar: Arbeit lohnte sich immer weniger, doch dazu später mehr. Im Wahlkampf 2009 traten vornehmlich MdB-Kandidaten von SPD und Grüne sowie die LINKE für die Einführung eines Teilhabeleistungsgesetzes, vorgeschlagen von ForseA und ISL, ein, doch die Chance an der Regierung beteiligt zu sein, war gering. Man konnte also problemlos solche Anliegen unterstützen. In den Jahren davor wäre die Möglichkeit zur Änderung gegeben gewesen, zumindest von den in den letzten Jahren an der Bundesregierung beteiligten Parteien. Man ist versucht dieses Verhalten auf die Formel zu bringen:

Je konkreter eine Aussage ist, desto eher ist der, der sie macht, nicht an einer Regierung beteiligt.

Ein Schelm, wer Böses dabei denkt.

Arbeit muss sich lohnen, für Alle!

Immer wieder erschallt im ganzen Lande wechselseitig der Slogan "Arbeit muss sich lohnen!" von den Parteien aller Couleur und nicht wenige tun das dann – auch wieder wechselseitig, nur mit umgekehrter Farblehre – als Binsenweisheit ab. Doch wie sieht es für behinderte Menschen mit Assistenzbedarf aus? Sie müssen ihr Einkommen und ihr Vermögen für ihre behinderungsbedingte Unterstützung einsetzen. Auch wenn ihr Einkommen, oft mit kräftezehrenden Rahmenbedingungen erwirtschaftet, per se nicht gedeckelt ist, orientiert es sich dabei am Doppelten des Hartz IV-Satzes. Spätestens jedoch beim Ansparen des zugestanden "angemessenen Einkommens" über die Grenze von 2600 EUR ist Schluss. Dann wird

auch das angesparte angemessene Einkommen einkassiert. "Arbeit muss sich lohnen!" ja, aber für alle, auch für behinderte Menschen! Dabei wird bei dieser Konstellation noch eins oben drauf gesetzt: Lebenspartner – und man muss noch nicht einmal verheiratet sein – werden ebenfalls für die Aufwendungen der Assistenz sowohl finanziell als auch personell herangezogen. Auch für sie gelten dann das angemessene Einkommen und ein "Schonvermögen" von 614 EUR, also gemeinsam gerade einmal 3214 EUR. Wer will denn eine solche Partnerschaft eingehen, die eh schon von vielen Einschränkungen behinderungsbedingt geprägt ist? Lohnt sich dann noch Arbeit? Wäre der eingangs erwähnte Slogan nicht besser zu ändern in "Arbeit muss sich lohnen, auch für behinderte Menschen und ihre Lebenspartner!"?

Als Verleumdung empfunden

Dabei gibt es – gerade im Landkreistag – Stimmen, die die Gleichstellung von nicht behinderten Menschen gegenüber behinderten Menschen fordern, weil sie behaupten, behinderte Menschen seien besser gestellt und diese Stimmen sind darüber hinaus der Meinung, dass Einkommen und Vermögen von behinderten Menschen nahezu nicht eingefordert wird. Zudem wird von diesen Kreisen auch gefordert, dass das Nettoprinzip eingeführt werden soll, d.h., dass behinderte Menschen ihre behinderungsbedingten Aufwendungen zunächst selbst tragen sollen und dann die berechtigten Aufwendungen vom Kostenträger erstattet werden soll. Wie dies rein praktisch mit einem beschränkten Einkommen sowie einem Schonvermögen von 2600 EUR für Assistenznehmer realisierbar sein soll, bleibt nicht nur offen, sondern auch unverständlich. Gleichzeitig existieren – zumindest nicht öffentlich bekannt – keine Statistiken, die eine solche Aussage stützen könnten. Es stellt sich somit die Frage, ob der für diese komplexe Materie nötige Sachverstand und die Erfahrung fehlt, oder ganz bewusst Strategien entwickelt werden, um behinderte Menschen in Heimen unterzubringen? Wie aber mit einer solchen "Betreuung" z.B. gut ausgebildete und hoch-

qualifizierte Akademiker Einkommen erwirtschaften sollen, um ihre Assistenz davon bezahlen zu können, und wie – ganz unabhängig von Arbeit und Einkommen – damit behinderte Menschen volle und wirksame Teilhabe auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen an der Gesellschaft erlangen sollen, wozu sich Deutschland in der Behindertenrechtskonvention verpflichtet hat, wird in der Diskussion ausgelassen. Stattdessen wird das Nettoprinzip als Teil der Selbstbestimmung bewertet und so bzgl. des eigentlichen Sinnes der Selbstbestimmung pervertiert. Selbstbestimmung und die volle und wirksame Teilhabe auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen an der Gesellschaft sind jetzt als Menschenrecht anerkannt und als deutsches Recht juristisch bindend.

Zu finden sind die zitierten Aussagen z.B. in Veröffentlichungen im Namen und unter der Webseite des Landkreistages bei Publikationen, Band 64: <http://www.landkreistag.de>.

Angesichts der Abkehr von Zivildienstleistenden als Assistenten hin zu sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen – was grundsätzlich zu begrüßen ist! – hat die Politik bewusst einen anderen Weg bzgl. der Form von Assistenz eingeschlagen – und die Erhöhung von Aufwendungen für Assistenz wissentlich und bewusst in Kauf genommen. Dabei werden den Assistenznehmern aufgrund des Subsidiaritätsprinzips die gesamten Aufwendungen in Rechnung gestellt. Dabei dann die scheinbar gestiegenen Kosten an den angeblich steigenden Bedürfnissen der Betroffenen als Ursache auszumachen und zu behaupten, dass Behinderte nahezu nicht mit Einkommen und Vermögen herangezogen werden, empfinden Betroffene als ein Schlag ins Gesicht und sprechen verständlicherweise von Verleumdung. Dabei sind die steigenden Aufwendungen zum überwiegenden Teil an den nun anfallenden Einkommenssteuern und Sozialabgaben festzumachen, also an gerade dem Teil, der in die öffentlichen Kassen zurück fließt. Gleichzeitig wird nicht selten von Kostenträgerseite auf Dumpinglöhne für Assisten-

ten bestanden und auf kostengünstigere Angebote von Pflegediensten mit osteuropäischen Mitarbeitern hingewiesen. Dabei sind die Betroffenen immer wieder mit Vorstellungen konfrontiert, die selbst für Unbeteiligte absurd anmuten. Eine Sammlung aus der Beratungspraxis findet man z.B. hier:

http://www.forsea.de/aktuelles/ak_absurdistan.shtml.

Und eben diese eingangs genannten Stimmen sprechen dann von der "Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen".

Auch die Industrie fordert Änderungen

Gleichzeitig beklagt sich die Industrie, dass sie keine behinderten Menschen in ausreichender Zahl als Bewerber akquirieren kann. Siemens und SAP stehen hier sicherlich nicht im Verdacht ausschließlich soziale Ziele zu verfolgen. Auch das Paul-Ehrlich-Institut hat hier schon die Politik um entsprechendes Handeln gebeten, damit sie behinderte Wissenschaftler in Vollzeit beschäftigen können.

Paradigmenwechsel weder angekommen noch vollzogen

Wäre es deshalb nicht viel besser, die behinderungsbedingten Leistungen einkommens- und vermögensunabhängig zu gestalten? Was wäre die Konsequenz? Rein finanziell würde sich Arbeit für Menschen mit Behinderung und ihre Lebenspartner damit wieder lohnen. Es würden sich dadurch die Rückflüsse an öffentliche Kassen erhöhen. Dabei lässt sich zeigen, dass bereits bei einem mittleren Einkommen die Rückflüsse an öffentliche Kassen die Aufwendung für eine 24h-Assistenz abdeckt – volkswirtschaftlich betrachtet! Das eingesetzte Geld kommt wieder vollständig zurück und es wurden mindestens vier Arbeitsplätze geschaffen! Wäre das nicht eine der sinnvollsten Investitionen, gerade jetzt? Darüber hinaus kann ein immenser Verwaltungsaufwand durch Wegfall der Bedürftigkeitsprüfung bei Assistenzbedarf gewaltig reduziert werden. Warum dann das Argument der hohen Kosten immer noch so viel Gewicht haben soll, ist nicht nachvollzieh-

bar. Der Paradigmenwechsel ist weder angekommen, noch vollzogen.

Doch man darf nicht der Gefahr erliegen, alles nach Kostenaspekten zu bewerten. Nach der Behindertenrechtskonvention, die für unsere Gesellschaft bindend ist, ist das Ziel eine inklusive Gesellschaft, in der die volle und wirksame Teilhabe von behinderten Menschen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen an der Gesellschaft garantiert wird. Behinderte Menschen benötigen behinderungsbedingte Unterstützungsleistungen, um grundsätzlich teilhaben zu können. Wird diese behinderungsbedingte Unterstützungsleistung an die Bedürftigkeitsvoraussetzung geknüpft, dann wird das Prinzip der Teilhabe ad absurdum geführt: Teilhabe nur bei Bedürftigkeit. Ein größerer Widerspruch, der wenig überraschend diametral zum Geist der Behindertenrechtskonvention steht, kann fast nicht mehr formuliert werden.

ASMK trennt "Fachleistungen" ab

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) diskutiert derzeit ein Konzept zur Auftrennung von "Leistungen zum Lebensunterhalt" und "Fachleistungen". Das ist gut und richtig. Doch halt, wozu ist das gut? Es ist nur dann gut, wenn die Fachleistungen, also die Leistungen, die behinderungsbedingt notwendig sind, um am Leben in der Gesellschaft im Sinne der Behindertenrechtskonvention teilhaben zu können, auch einkommens- und vermögensunabhängig gewährt werden. Wozu sollte denn sonst eine Auftrennung notwendig sein?

Verzögerungstaktik

Während also auf der einen Seite visionär vorgegangen wird, wird auf der anderen Seite bereits gehandelt. Passiert dies jedoch im Sinne der VN-Konvention? Es kommen Zweifel auf, wenn weiterhin in Kauf genommen wird, dass behinderte Menschen keine Partnerschaft leben können. Ist das nicht ein Menschenrecht? Ist es nicht auch ein Menschenrecht, seinen Aufenthaltsort selbst zu bestimmen und eben insbesondere als junger

Mensch gerade nicht in einem Altersheim leben zu müssen? Stehen Menschenrechte unter einem Kostenvorbehalt? Auch noch dann, wenn sich herausstellt, dass die Aufwendungen keine Kosten, sondern Investitionen sind?

Wenn aber schon mit der Reform der Eingliederungshilfe, die ebenfalls im Sinne der Behindertenrechtskonvention zu erfolgen hat, begonnen wurde und somit gehandelt wird, dann scheint es ja doch eine konkrete Vorstellung von Maßnahmen zu geben, die umgesetzt werden sollen. Wozu braucht es dann einen visionären Ansatz? Es beschleicht einen das unguete Gefühl, dass hier eine Verzögerungstaktik gefahren wird, die in der Vergangenheit funktioniert und die Betroffenen auf Distanz gehalten hat. Hat das wirklich funktioniert? Ja und Nein.

Ja, weil man durch diese jahrelange Verzögerung die Betroffenen um ihr Leben betrügt. Ein Paar das gerne zusammen eine Familie gründen möchte, kann nicht bis zum Sankt Nimmerleinstag damit warten und doch wird immer und immer wieder davon gesprochen, dass der Sachverhalt geprüft werden muss. Man kann auch ebenso wenig in den letzten fünf Berufsjahren eine adäquate Altersversorgung aufbauen. Ein unschuldig im Gefängnis einsitzender Mensch wird entschädigt, ein junger behinderter Mensch der zwangsweise im Altersheim untergebracht wird, verliert ebenso wertvolle Jahre seines Lebens. Sollen nicht gerade auch die Menschen, die die Vision einer inklusiven Gesellschaft geprägt haben, auch diese inklusive Gesellschaft erleben dürfen?

Auch wenn Teile der VN-Konvention progressiv umgesetzt werden können, so gilt dies z.B. nicht für Angelegenheiten, die unter den Aspekt der Diskriminierung fallen. Zudem sieht das Fakultativprotokoll vor, dass sich Betroffene im Falle von bewussten Verzögerungen bei der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention, also „wenn das Verfahren bei der Anwendung [...] Rechtsbehelfen unangemessen lange dauert oder keine wirksame Abhilfe erwarten lässt“ auch direkt an die Vereinten Nationen, an den „Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung“, wenden können.

Und Nein, die Verzögerungstaktik funktioniert nicht, denn behinderte Menschen sind beharrlich, haben Ausdauer und verfolgen ihre Ziele, um am Leben an der Gesellschaft teilhaben zu können. Klingt das nicht nach Selbstüberschätzung? Nein, denn genau diese Attribute werden tagtäglich von ihnen abverlangt – nämlich durch ihre Einschränkungen, durch die alltägliche Auseinandersetzung mit Hürden und deren Überwindung. Wäre es nicht besser, diese Beharrlichkeit und Ausdauer z.B. im Beruf auszuleben, statt in einem Kampf, den die behinderten Menschen langfristig auf jeden Fall gewinnen werden? Die Konzentration sollte deshalb ganz im Sinne des neuen Behindernbegriffs auf den Fähigkeiten und nicht auf mögliche Einschränkungen liegen! Wäre das nicht die win-win-Situation für alle?

Und genau das meint Inklusion!

(Nachdruck unter Quellenangabe und Überlassung eines Belegexemplares gestattet.)