



Dr. Laurenz
Aselmeier,
Bundesverband
evangelische
Behindertenhilfe
(BeB)

UN-bedingt umsetzen oder eigentlich UN-gewollt?

Die UN-Behindertenrechtskonvention als Spielball unterschiedlicher Interessen

Die UN-Behindertenrechtskonvention – DER Meilenstein auf dem Weg zur gesellschaftlichen Inklusion von Menschen mit Behinderungen! Kaum ein Akteur, nein: kein Akteur von Seiten der Politik, der Kostenträger, der Leistungsanbieter oder der Verbände wird diese Aussage verneinen. Es herrscht große Einigkeit: Die UN-BRK soll umgesetzt werden, ohne wenn und aber. Tatsächlich ohne wenn und aber? Papier ist geduldig. Verkommt die UN-BRK womöglich zu einem Papiertiger? Dr. Laurenz Aselmeier, BeB, wirft einen Blick hinter die Fassade der schönen Worte und staatstragenden Sonntagsreden.

Politische Schönfärberei und UN-BRK – wo ist der politische Gestaltungswille?

»Die Idee der Inklusion macht Schluss mit dem paradoxen und aufreibenden Wechselspiel aus Exklusion (Ausgrenzen) und Integration (Wieder hereinholen)«, so Sozialministerin von der Leyen in einem Schreiben an die Bundestagsabgeordneten am 15. 6. 2011 anlässlich der Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK durch das Bundeskabinett. »Deutschland will sich auf den Weg zu einer inklusiven Gesellschaft machen«, so von der Leyen im gleichen Schreiben. Das klingt gut. Das ist auch ganz im Duktus der UN-BRK und geht sogar über deren offizielle deutschsprachige Übersetzung hinaus, denn darin taucht das Wörtchen »Inklusion« gar nicht auf, sondern wurde aus der englischen Originalfassung heraus penetrant mit »Integration« übersetzt. Wie zahnlos der Nationale Aktionsplan in der Realität allerdings daherkommt, wird am folgenden Satz aus dem gleichen Schreiben deutlich: »Der Aktionsplan ist ein Maßnahmenpaket und ein Motor für Veränderungen – aber kein Gesetzespaket. Es geht darum, bestehende Lücken zwischen Gesetzeslage und Praxis zu schließen« (BMAS 2011).

Der »Nationale Aktionsplan« der Bundesrepublik

So kommen der Diakonie Bundesverband und der BeB in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zu dem Schluss, dass mit dem Nationalen Aktionsplan im Grunde eine große Chance vertan wurde, die Behindertenpolitik künftig tatsächlich an der UN-BRK auszurichten, da da-rauf verzichtet wurde, rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen tatsächlich in den Blick zu nehmen und neu zu regeln (vgl. DW/BeB 2011). Auch der erste Staatenbericht zur Umsetzung der UN-BRK, den Deutschland in diesem Jahr den Vereinten Nationen zureichen muss, bleibt im Beliebigen und beschreibt größtenteils zeitlich befristete Kampagnen, Projekte, Modellvorhaben, Forschungsaufträge oder Programme.

In diesen beiden Dokumenten der Bundesregierung fehlt eine Darlegung, wie die Vorgaben der UN-BRK in entsprechende flächendeckende, qualifizierte und rechtlich abgesicherte Regelleistungen, Regelstrukturen und Regelfinanzierungen überführt werden sollen. Es gibt keine Sachstandsanalyse im Sinne einer systematischen Überprüfung der bestehenden gesetzlichen Regelungen auf ihre Kompatibilität mit der UN-BRK. So sind Ände-

rungsbedarfe für eine Überarbeitung der entsprechenden Sozialgesetze seitens der Bundesregierung nicht identifiziert worden.

Stellungnahmen der Verbände der Menschen mit Behinderung und der Leistungsanbieter, die sich insgesamt auf gut 1000 Seiten summieren, verhalten nahezu ungehört, wengleich von der Regierung immer wieder betont wird, wie wichtig ihr die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Umsetzungsprozess sei. Dies führte denn auch dazu, dass sowohl der Deutsche Behindertenrat wie auch die Fachverbände der Behindertenhilfe Stellungnahmen zum Staatenbericht mit Verweis auf diese Nicht-Berücksichtigung der Zivilgesellschaft verweigerten.

Der beim Bundesbehindertenbeauftragten angesiedelte Inklusionsbeirat, dem überwiegend Menschen mit Behinderung angehören, drohte gar damit, seine Mitarbeit künftig einzustellen, sollte die Bundesregierung »jegliche Ambitionen, den Umsetzungsprozess der Konvention in Deutschland voran zu treiben, vermissen lassen« (Grundsätzliche Stellungnahme des Inklusionsbeirats vom 01.06.2011). Leider werden also die Versuche, sich als Zivilgesellschaft konstruktiv in den Umsetzungsprozess der UN-BRK einzuklinken, wie es der BeB bereits im vergangenen Jahr mit seiner Broschüre »Freiheit mit Unterstützung« getan hat, in der nicht nur wesentliche Herausforderungen, sondern auch Lösungsansätze benannt sind (siehe BeB 2010a), seitens der politischen Entscheidungsträger maximal wohlwollend zur Kenntnis genommen.

Diakonie und UN-BRK – geht das zusammen?

Aber ich will mich nicht nur mit der Seite von Politik und Kostenträgern aufhalten, denn in diesem Themenheft geht es ja um die Diakonie und die UN-BRK. Schöne Worte zu finden fällt auch uns Diakonikern nur selten schwer. In den Diensten und

Einrichtungen haben wir dafür Leitbilder, die Orientierung geben sollen für die tägliche Arbeit. Darin finden sich dann viele Formulierungen, die sehr schön auch mit den Zielen der UN-BRK übereinstimmen. Aber finden sich diese wirklich in der täglichen Assistenz der zu unterstützenden Menschen wieder und spielen auch tatsächlich in den strategischen Planungen und Überlegungen der Organisationen eine Rolle?

Der BeB unterstützt die Zielsetzung der UN-Behinderterrechtskonvention und fordert ihre vollständige Umsetzung in Deutschland, wohl wissend, dass damit manche bestehende Angebotsformen kritisch zu betrachten sind. Allerdings ist es auch ein Anliegen des BeB, deutlich zu machen, dass die bestehenden politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland ebenfalls unter massivem Druck stehen, entsprechend der Zielsetzungen der UN-Behinderterrechtskonvention weiterentwickelt werden zu müssen.

Das BeB-Positionspapier zur selbstbestimmten Lebensführung greift diese beiden Perspektiven auf und macht klar, dass »kein Akteur von der Verantwortung entbunden [ist], zeitnah Aktivitäten in seinem Zuständigkeitsbereich zu entfalten, die den Zielsetzungen des Art. 19 Geltung verschaffen« (BeB 2010b). Der BeB macht in diesem Papier auch gegenüber seinen Mitgliedsorganisationen deutlich, wohin der Weg künftig weist und dass die Umsetzung der UN-Behinderterrechtskonvention »einen tief greifenden Wandel ihrer Arbeit und Organisation« (BeB 2010b) erfordert. Dementsprechend wird die klare Aussage getroffen, dass Groß- und Komplexeinrichtungen, auch wenn sie nah an Städten liegen, aufgrund ihrer Organisationsform auf Vollversorgung ausgerichtet sind und somit eine Trennung vom sozialen Umfeld schaffen (vgl. BeB 2010b).



Es ist also nicht damit getan, »wenn Großeinrichtungen ihr Angebot in mehrere kleine Einheiten aufteilen und auch weiterhin den Zugriff auf den ganzen Klienten beanspruchen« (Rohrman/Schädler 2011). Diese Form der Ausdifferenzierung von Unterstützungsangeboten ist nicht im Sinne der UN-BRK, weil ihr nach wie vor ein angebotsorientiertes statt personenzentriertes Denkmuster zugrunde liegt. Im Sinne der UN-BRK wäre es stattdessen, trägerübergreifende und an der individuellen Lebenssituation ansetzende Unterstützungsarrangements zu entwickeln.

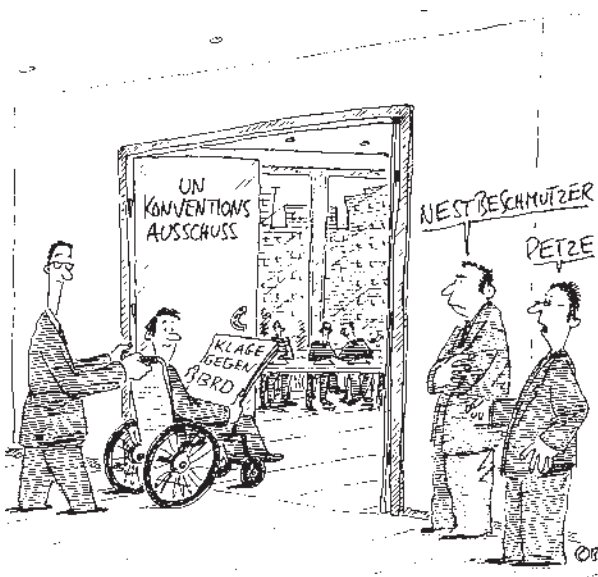
Allerdings ist das Selbstverständnis vieler – auch diakonischer – Träger nach wie vor eng an ihre Immobilien geknüpft. Dies drückt sich darin aus, dass eine Weiterentwicklung der Unterstützungsangebote durch Aus-, Um- und Neubau von Immobilien vorangetrieben wird. Gerne werden diese Vorgehensweisen damit begründet, die Ziele der UN-BRK aufgreifen zu wollen. Das allerdings ist genau so wenig UN-BRK konform wie das Schönreden unzureichender gesetzlicher Grundlagen auf politischer Seite.

Rohrman und Schädler machen deutlich, was es bedeutet, die Vorgaben der UN-BRK umzusetzen:

Dies kann nur dann gelingen, »wenn für alle stationären Einrichtungen ein Konversionsplan entwickelt wird, mit dem besondere Wohnformen tatsächlich aufgelöst werden.« Dabei kann es nach ihrer Auffassung selbstverständlich weiter möglich sein, »die Gebäude weiterhin für Wohnzwecke zu nutzen, die dann entstehenden Wohnungen müssen aber dem Charakter des privaten Wohnens gerecht werden« (Rohrman/Schädler 2011).

Und es geht doch

Wie es tatsächlich aussehen kann, sich auf den Weg zur Inklusion zu machen – lange, bevor die UN-BRK verfasst wurde und ganz ohne blumige Worte, Schönfärberei oder Einforderung zusätzlicher finanzieller Mittel zur Bewältigung der damit verbundenen Aufgaben – hat die Stichting Arduin im niederländischen Middelburg vorgemacht. Bis Mitte der 1990er Jahre eine Komplexeinrichtung mit 370 Bewohnern, werden seit Anfang des neuen Jahrhunderts 510 Menschen mit Behinderungen unterstützt, die nun in 135 verschiedenen Häusern in 30 Orten und Städten verteilt über die gesamte Region Zeeland leben. Auch Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf und auffälligem Verhalten, die z. T. einer Rund-um-die-Uhr-Unterstützung bedürfen, leben in der eigenen Wohnung oder



in kleinen Wohngemeinschaften. Daneben wurden Arbeitsmöglichkeiten in kleinen gemeinwesenbasierten Betrieben geschaffen, die von Restaurants über Fahrradwerkstätten, Bäckereien und Tante-Emma-Läden, Druckerei und Aktenvernichtung bis hin zu einem Theater reichen. Dabei wurden Infrastrukturen entwickelt, die der Allgemeinheit zugute kommen, wie z.B. durch die Eröffnung des Theaters oder die Übernahme eines Lebensmittelladens in einem Ort, in dem es keine Einkaufsmöglichkeiten mehr gab. So etwas sind die besten Möglichkeiten, positive Rollenbilder von Menschen mit Behinderungen zu transportieren. Erreicht werden konnte dies mitunter durch eine radikale Reduzierung des Overheads der Organisation, indem flache Hierarchien und schlanke Führungsstrukturen geschaffen und z.B. repräsentative Geschäftsräumlichkeiten abgebaut wurden (das fünfköpfige Leitungsteam teilt sich einen Poolraum, die ganze Organisation kommt mit zwei Sekretärinnen aus). Die so eingesparten Kosten wurden genutzt, um Assistenzkräfte einzustellen.

Die Wünsche der Klienten

Diese Entwicklung wurde eingeleitet von der Erkenntnis der Einrichtungsleitung, dass die Angebotsqualität für die Bewohner unzu-

reichend, aber in der bestehenden institutionellen Angebotsform nicht mehr verbessert werden kann. Dies bedeutete in der Konsequenz: »Der Wechsel von der »Bereitstellung von umfassenden Betreuungsdienstleistungen« hin zu »Angeboten, die auf den Wünschen der Klienten basieren«, erfordert eine Veränderung des Unterstützungsansatzes« (van Loon 2011).

Es wurde verhandelt und ausgehandelt: Mit den Kostenträgern dahingehend, unter Beibehaltung des gleichen Tagessatzes für die Komplexeinrichtung etwas anderes machen zu können. Mit den Mitarbeitenden dahingehend, unter Beibehaltung ihres Arbeitsplatzes neue Aufgaben wahrnehmen zu müssen. Mit den Bewohnern dahingehend, neue Wohnformen auszuprobieren, Erfahrungen machen und Entscheidungen auch revidieren zu können. Es wurde eine Fortbildungsakademie gegründet, um für Menschen mit Behinderungen und Mitarbeitende Schulungsmöglichkeiten zu schaffen. Alle Vorhaben wurden unter das Ziel gestellt, die Lebensqualität der Menschen mit Behinderung zu verbessern, indem ihre eigenen Lebensvorstellungen zum Ausgangspunkt allen Handelns gemacht wurden (vgl. van Loon 2011, siehe auch www.arduino.nl).

Natürlich werden auch in Arduin Fehler gemacht, Entscheidungen revidiert und manche Prozesse sind noch nicht so weit gediehen, wie anfangs erhofft. Aber, und das ist die entscheidende Botschaft, ohne den Mut, tatsächlich mit der Deinstitutionalisierung anzufangen statt sich auf moderate Modernisierungen zu konzentrieren, wäre bis heute sicher deutlich weniger erreicht worden.

Einfach anfangen!

Warum endet dieser Beitrag mit diesem Beispiel aus den Niederlanden? Vielleicht, um deutlich zu machen, dass es eben nicht darum geht, sich lange mit großartigen Plänen, Ankündigungen und schönen Worten aufzuhalten, sondern darum,

anzufangen. Anfangen im Kleinen, im Konkreten. Mit der Bereitschaft, sich auf etwas einzulassen, etwas auszuprobieren, indem sich Selbstvertreter, Einrichtungsvertreter, Kostenträger und Politik vor Ort an einen Tisch setzen und dort, wo die Menschen leben, unvoreingenommen nach Lösungen suchen. Damit der Geist der UN-BRK im Alltag mit Leben erfüllt wird.

Quellen

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): Kurzfassung des Nationalen Aktionsplans. Ziele und Inhalte des Nationalen Aktionsplans. Berlin

Bundesverband ev. Behindertenhilfe (Hrsg.) (2010a): Freiheit mit Unterstützung. Berlin, Quelle: www.beb-ev.de, Rubrik »Stellungnahmen«. Version in leichter Sprache siehe www.beb-einmischen.de, Rubrik »Informationen«

Bundesverband ev. Behindertenhilfe (Hrsg.) (2010b): Selbstbestimmte Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft. Ein Positionspapier des Bundesverbands evangelische Behindertenhilfe e.V. zu Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin, Quelle: www.beb-ev.de, Rubrik »Stellungnahmen«. Zusammenfassung in leichter Sprache siehe www.beb-einmischen.de, Rubrik »Informationen«

Diakonie Bundesverband & Bundesverband ev. Behindertenhilfe (Hrsg.) (2011): Gemeinsame Stellungnahme zum Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (NAP). Berlin, Quelle: www.beb-ev.de, Rubrik »Sozialpolitik«

Inklusionsbeirat beim Bundesbehindertenbeauftragten (2011): Grundsätzliche Stellungnahme zum vorliegenden Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans. Berlin

Rohrman, Albrecht; Schädler, Johannes (2011): Schwerer zu Pflugscharen? Zur Konversion von Großeinrichtungen für Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. In: Behindertenpädagogik 3/2011

van Loon, Jos (2011): Aus der Großeinrichtung in den Sozialraum. Lebensqualität verbessern durch Unterstützung. Vortrag auf der BeB-Tagung »Arbeit und Bildung im Sozialraum« am 08.06.2011 in Wernigerode. Quelle: www.beb-ev.de, Rubrik »BeB-Dokumentationen«