

Referat der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung bei der Jahrestagung der Arbeitsgruppe der Haupt- und Schwerbehindertenvertretungen aller Schulbereiche der Bundesländer 2018

Umsetzung der 10 Behindertenpolitischen Leitlinien Berlin – Anspruch und Realität

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die freundliche Begrüßung und für die Einladung zu Ihrer Jahrestagung. Gern habe ich die Aufgabe übernommen, mich mit einem Vortrag an Ihrer Veranstaltung zu beteiligen.

Ich bin gebeten worden zu den „10 Behindertenpolitischen Leitlinien zur Umsetzung der UN-BRK bis 2020“ Berlins zu sprechen. Aber bevor ich zu den Leitlinien komme, möchte ich den Rahmen skizzieren, innerhalb dessen die Leitlinien entstanden sind.

Fürsorge statt Teilhabe

Bis in die 70er Jahre wurde „Behinderung“ in der „alten“ Bundesrepublik vor allem als individuelles und funktionales Defizit insbesondere in Bezug auf die Erwerbsfähigkeit und Produktivität einer Person verstanden. Ziel aller Unterstützung war in erster Linie die Anpassung der als „abweichend“ eingestuften Menschen an die Rahmenbedingungen und Erwartungen der Gesellschaft. Folgerichtig wurde Behindertenpolitik mit Behindertenhilfe gleichgesetzt. Gesprochen wurde nicht über Rechte und Selbstvertretung, sondern über Verantwortungsgefühl und darüber, „etwas für die Behinderten tun“. Aber seit Beginn der 70er Jahre wehren sich Menschen mit Behinderung gegen zu viel Fürsorge und fordern echte Teilhabe als menschenrechtlichen Anspruch. Auf die Geschichte dieser Jahre kann ich aus Zeitgründen im Rahmen dieses Referats nicht eingehen, aber bereits in den 80er Jahren versuchte das Land Berlin – meines Wissens als erstes Bundesland – menschenrechtliche Ansprüche als Teilhabeansprüche in der Behindertenpolitik zu verfolgen. Der Impuls kam allerdings nicht primär aus Politik und Verwaltung, sondern war eine Reaktion auf die Krise, die die geplante Abschaffung des kostenfreien Sonderfahrdienstes für Menschen mit Behinderung ausgelöst hatte.

Die Anfänge in Berlin

1987 wurde die Behindertenpolitik offiziell mit dem Senatsbeschluss zum Senatsprogramm „Behindertenfreundliches Berlin“ als Querschnittsaufgabe definiert. Fünf Jahre später wurden dann die Leitlinien zum Ausbau Berlins als behindertengerechte Stadt beschlossen.

In deren Präambel heißt es: „Ziel der Leitlinien für eine behindertengerechte Stadt ist die menschengerechte Stadt, die allen behinderten und nichtbehinderten Bürgern und Besuchern die gleichberechtigte Teilnahme am vielfältigen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in unserer Stadt ermöglichen soll.“

Zwei weitere Absichtserklärungen aus der Einleitung der Leitlinien möchte ich noch erwähnen: Obgleich sich die Leitlinien nur auf bauliche und verkehrsmäßige Aspekte beziehen, werden in der Präambel auch vorhandene soziale und psychologische Schranken und Diskriminierungen im öffentlichen Leben erwähnt, die es zu beseitigen gilt, und die ebenfalls einer selbstbestimmten Lebensgestaltung entgegenstehen. Wörtlich heißt es weiter: „Diese Einschränkungen gelten vor allem auch für Menschen mit geistiger und psychischer Behinderung, deren Bedürfnisse oft nicht mit baulichen oder technischen Mitteln zu bewältigen sind. Hierzu müssen weitere Überlegungen angestellt werden.“

Und es wird die Einsetzung einer ständigen Kommission, „die sich die Konkretisierung (Durchführungsrichtlinien, Prioritätensetzungen) und Weiterentwicklung der Leitlinien zur laufenden Aufgabe macht“ als „unabdingbare Voraussetzung für ein Gelingen dieses großen Vorhabens“ gefordert. „Die Kommission setzt sich aus Vertretern der betroffenen Senats- und Bezirksverwaltungen unter Beteiligung von Behindertenvertretern zusammen.“

Tatsächlich hatte das Thema „Behindertenpolitik“ in den nächsten Jahren einen hohen Stellenwert, und es wurden – auch mit dem Rückenwind der Olympia- und Paralympicsbewerbung – einige Erfolge erzielt.

Ein weiterer Meilenstein war 1999 die Verabschiedung des bundesweit ersten Behindertengleichstellungsgesetzes als Artikelgesetz. Danach fällt die weitere Bilanz eher ernüchternd aus.

Zehn Jahre später - am 26. März 2009 - trat das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung, in der Regel UN-Behindertenrechtskonvention genannt, in Kraft. Damit hat sich die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat verpflichtet, die „volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundrechte für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern“ (Art. 4 Absatz 1 Satz 1 UN-BRK).

Die Verpflichtung gilt auch für die Länder und Kommunen sowie für alle öffentlichen Sozialleistungsträger unabhängig von einer möglichen Selbstverwaltung, denn weder die Bundesrepublik Deutschland noch die Länder haben im Ratifizierungsprozess Vorbehalte erklärt. Es ist also darauf zu achten, dass Anwendung und Auslegung des Rechts in Übereinstimmung mit der UN-Behindertenrechtskonvention zu bringen sind. Denn die Konvention schafft keine neuen Rechte für Menschen mit Behinderung, sondern konkretisiert bereits bestehende, auf die Lebenssituationen von Menschen mit Behinderung abgestimmte Regelungen und stellt sie ausdrücklich in den menschenrechtlichen Kontext.

Der Senat hat auf die Verabschiedung der Behindertenrechtskonvention mit den „10 Behindertenpolitischen Leitlinien des Landes Berlin zur nachhaltigen Umsetzung der UN-BRK bis zum Jahr 2020“ und einem Aktions- und Maßnahmenplan reagiert. In den Leitlinien werden in zehn politischen Handlungsfeldern Ziele zur Umsetzung der UN-BRK in Berlin benannt und jeweils erste Maßnahmen aufgeführt; der Aktionsplan enthielt jedoch weitgehend nur Maßnahmen, die sowieso geplant waren und die Handlungsfelder waren insgesamt recht abstrakt formuliert.

Da dies der Verwaltung eine inhaltliche Orientierung erschwerte, wurde im Januar 2013 auf der Staatssekretärskonferenz beschlossen, eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe (AG) auf Arbeitsebene einzurichten mit dem Ziel, die Leitlinien auf notwendige Konkretisierungen hin zu überprüfen. In den Arbeitsprozess einbezogen waren Vertretungen aller Senatsverwaltungen, der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung (LfB) sowie ein Vertreter des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

Die von der AG in den Jahren 2013/2014 erarbeitete Senatsvorlage wurde vom Senat im Mai 2015 als „Konkretisierung der 10 Behindertenpolitischen Leitlinien des Landes Berlin zur nachhaltigen Umsetzung der UN-BRK bis zum Jahr 2020“ beschlossen.

(vgl.: <https://www.berlin.de/sen/ias/suche.php?q=Leitlinien>) Damit sind alle Senatsressorts beauftragt, neben den zehn Behindertenpolitischen Leitlinien auch ihre Konkretisierung in eigener Zuständigkeit inhaltlich umzusetzen.

Die Handlungsfelder der 10 Behindertenpolitischen Leitlinien (BPL) sind überschrieben mit 1. Bewusstseinsbildung, 2. Barrierefreiheit, 3. Bildung, Arbeit und Beschäftigung, 5. Beteiligung, 6. Teilhabe, 7. Selbstbestimmung, 8. Gleichbehandlung, 9. Sicherstellung und 10. Überprüfung.

Sie dienen – ich wiederhole es noch einmal – der nachhaltigen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Das Leitbild der Konvention ist die Inklusion und unabhängig von der vielstimmigen und kontroversen Debatte über diesen Begriff kann man zusammenfassen: Inklusion im Sinne der UN-BRK ist die menschenrechtlich begründete Forderung nach der vollen und gleichberechtigten Teilhabe in allen Lebensbereichen „ohne Bringschuld der Betroffenen“, wie es mein Vorgänger formuliert hat. Inklusion geht von der Besonderheit und den Bedürfnissen jeder einzelnen Person aus und meint die barrierefreie Anpassung der Umgebung an den Menschen. Damit verbunden ist die Blickrichtung vom handelnden Subjekt hin zu den gesellschaftlichen Verhältnissen, Strukturen und Systemen.

Inklusion ist ein Prozess und eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft. Der Wechsel von Systemen der institutionellen Differenzierungen, wie z. B. unserem gegliederten Schulsystem, hin zu inklusiven Systemen ist eine lange und gesamtgesellschaftliche Entwicklung, denn sie zieht Veränderungen auf

- der menschlichen / persönlichen,
- der normativen,
- der konzeptionellen,
- der organisatorischen und
- der materiell und immateriell gestalteten

Ebene nach sich.

Die Veränderungen betreffen also Menschen und Systeme gleichermaßen und lassen sich betrachten unter den Fragen: Wer hat welchen Zugang und in welcher Form zu welchen Lebensbereichen und wird wie berücksichtigt?

Dabei sind individuelle Orientierungen, professionelles praktisches Handeln und politisch hergestellte Verhältnisse nicht isoliert voneinander zu betrachten, sondern in Wechselwirkung untereinander und mit weiteren Rahmenbedingungen verbunden. Beispielsweise lässt sich ein im Schulgesetz verankertes Recht auf einen gemeinsamen Schulbesuch von Kindern mit und ohne Behinderung erst umsetzen, wenn es auch mit notwendigen personellen, konzeptionellen, baulichen und räumlichen Ressourcen im Unterricht unterlegt ist.

Die Handlungsfelder der 10 BPL also können als konkrete Bereiche und als Gestaltungsprinzipien zur Umsetzung der UN BRK gesehen werden. Damit stellen sie aus meiner Sicht in ihrer Auswahl der Schlüsselbegriffe hohe Ansprüche. Es bleibt die Frage nach ihrer Wirksamkeit.

Seit 2012 begleitet die Monitoringstelle zur UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin die Umsetzung der UN-BRK in Form eines zuwendungsfinanzierten Projektes der Senatsverwaltung für Soziales. Im Zuge dieses Projektauftrages hat die Monitoringstelle 2015 den Stand der Realisierung der Leitlinien in ausgewählten Themenfeldern untersucht. Der Untersuchungszeitraum umfasst die Zeit vom Juni 2011 bis September 2015. Thematisch fokussierte sich die Datenerhebung und Analyse auf die Bereiche Strukturen, Bewusstsein und sowie Arbeit und berufliche Orientierung.

Zusammengefasst kommt die Monitoringstelle zu dem Ergebnis, dass die Leitlinien durchaus eine handlungsleitende Funktion bei der Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderung haben. „Allerdings hat Berlin nicht alles Notwendige und Mögliche unternommen, um Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK zu entwickeln und zu verfolgen.“ (vgl.: „Die Zehn Behindertenpolitischen Leitlinien: Wo steht Berlin in der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention?“ S. 24 <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/bericht-die-zehn-behindertenpolitischen-leitlinien-wo-steht-berlin-in-der-umsetzung-der-un-behinde/>).

Dass die Leitlinien nicht unbedingt immer als verbindlich betrachtet werden, geht auch aus der Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen auf die Schriftliche Anfrage 18/13739 der Abgeordneten Stefanie Fuchs (LINKE) im 1. Quartal d.J. zum Thema Barrierefreies Bauen in Berlin hervor. Die Frage 5 lautete: „Die Barrierefreiheit bei Neubauten wird nur mangelhaft überwacht: Wie steht der Senat zur Einführung eines/r Sachverständigen für Barrierefreiheit?“ In der Antwort heißt es u. a., die Einschränkung auf Spezialisten, Sachverständige sei nicht zielführend. Die BPL 2 „Barrierefreiheit“ jedoch hat in der Konkretisierung unter dem letzten Spiegelstrich „Die Erarbeitung von Anforderungen an sog. „Sachverständige für Barrierefreiheit“ und deren Einbeziehung in Planungs- und Bauprozesse.“ festgelegt.

Auch in der Koalitionsvereinbarung für diese Wahlperiode sind die Leitlinien aufgeführt. Auf Seite 94 der Vereinbarung verpflichtet sich die Koalition, ein ressortübergreifendes Konzept in Koordination zur Umsetzung der Behindertenpolitischen Leitlinien in Koordination mit der Landesbeauftragten und dem Landesbeirat für Menschen mit Behinderung und den Arbeitsgruppen Menschen mit Behinderung vorzulegen. Dieser Arbeitsprozess hat begonnen, über das Ergebnis kann noch nichts gesagt werden.

Insgesamt haben es aus meiner Sicht behindertenpolitische Fragestellungen aus einer Vielzahl von Gründen z. Z. nicht leicht. Auch ist es in ohnehin schwierigen Gesamtsituationen nicht einfach explizit zu behindertenspezifischen Aspekten Gehör zu finden. Als Beispiele möchte ich zwei Bereiche erwähnen, die beide von Mangel geprägt sind: Den Wohnungsmarkt und die Lehrkräfteknappheit.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung sprach bereits 2015 nach einer Schätzung des Kuratoriums der Deutschen Altenhilfe von ca. 41.000 fehlenden barrierefreien Wohnungen. Hier treffen die Verknappung des Wohnraums im Allgemeinen, der Mangel an barrierefreien Wohnungen im Besonderen und die Problematik der steigenden Mieten aufeinander und insbesondere für eine ohnehin schon vulnerable Personengruppe die Suche nach einer geeigneten Wohnung zu einem schwierigen Unterfangen. Aber mit Hinweisen auf die Notwendigkeit von Deregulierung für einen beschleunigten Wohnungsneubau und einen hohen Kostendruck wird der Aspekt „Barrierefreiheit“ bzw. „rollstuhlgerechte Wohnungen“ leicht beiseitegeschoben oder verwässert.

Auch die derzeitige Lehrkräfteknappheit, insbesondere auch im Bereich Sonderpädagogik, ist der weiteren Umsetzung einer gemeinsamen Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderung und ihrer Notwendigkeit von beispielsweise Doppelbesetzungen im Unterricht nicht förderlich.

Aber auch die gesamtgesellschaftliche Großwetterlage macht es nicht einfacher: Ich weiß nicht, wie es Ihnen geht, aber ich habe in derzeitigen Debatten gelegentlich das Gefühl, dass der übergreifende Zusammenhalt unserer Gesellschaft gefährdet ist und wir uns nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene entsolidarisieren. Der Ton in den öffentlichen Diskussionen wird immer rüder, und Auseinandersetzungen werden immer stärker polarisierend geführt. Aber wenn sich die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen nur über Gegensätze definieren und das Bewusstsein gesamtgesellschaftlicher Gemeinsamkeiten schwindet, hat das langfristig negative Auswirkungen. Wenn der Eindruck entsteht, mit den Anderen verbindet Einen nur noch wenig, dann fühlt man sich auch nur noch für die eigenen Belange verantwortlich.

Umso wichtiger finde ich es, Probleme zu konkretisieren und zu benennen, exakte Lösungsvorschläge zu erarbeiten, sich auszutauschen und Netzwerke zu schaffen. Ich weiß selber, dass das oft schon allein ein zeitliches Problem ist, aber wenn wir über Austausch auch verstärkt auf bereits von anderen entwickelte oder bereits erprobte Lösungsvorschläge zurückgreifen können, relativiert sich der Zeitaufwand wieder.

Ich wünsche Ihnen noch eine anregende Tagung und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Ihre Christine Braunert-Rümenapf