

2. Kapitel: Fürsorge für Kinder mit Behinderungen im Wandel

A. Deutsches Recht

I. Die Anfänge einer Fürsorgebewegung

Die Industrielle Revolution im 19. Jahrhundert veränderte die Wirtschaft, Politik und Gesellschaft von Grund auf. Die technischen Neuerungen, die stark wachsende Bevölkerung und die Landflucht respektive der Zuzug der Menschen in die Großstädte blieben jedoch nicht ohne negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen in damaliger Zeit.⁴⁶ Die negativen Folgen der katastrophalen Arbeitsbedingungen, des fehlenden Unfallschutzes, des Wohnraummanagements und der Unterernährung wie den unhygienischen Lebensbedingungen trafen vor allem die Kinder, deren Körper sich diesen belastenden Verhältnissen am wenigsten erwehren konnten. Infolgedessen bildeten sich vermehrt körperliche Gebrechen der jungen Menschen aus, die nicht selten auch Arbeitsunfähigkeit zur Folge hatten. Zudem verschlechterten sich die Arbeitsmarktmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen, da die körperliche Belastbarkeit oft eine Grundvoraussetzung für diese darstellte.⁴⁷ Arbeiteten Kinder mit Behinderungen früher noch im Hause oder auf dem Lande der Familie mit und konnten so auch zu Hause betreut werden, weichten diese traditionellen sozialen Bindungen durch die vordringende industrielle Produktion zunehmend auf.⁴⁸ Darüber hinaus fehlte den Eltern oft auch Geld und Zeit, um sich den erhöhten Betreuungsbedürfnissen ihrer Kinder zu widmen.⁴⁹ Die zunehmende Zahl der jungen Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen und deren körperliche und geistige Verwahrlosung war somit Bestandteil der sozialen Frage.⁵⁰

⁴⁶ Thomann, Das behinderte Kind 1995, S. 21.

⁴⁷ Thomann, Das behinderte Kind 1995, S. 24.

⁴⁸ Fandrey, Krüppel, Idioten, Irre 1990, S. 115; Münner/Sierck, Der lange Weg zur Selbstbestimmung, in: Degener/Diehl (Hrsg.), Handbuch Behindertenrechtskonvention, 2015, S. 25 (27).

⁴⁹ Fandrey, Krüppel, Idioten, Irre 1990, S. 145.

⁵⁰ Thomann, Das behinderte Kind 1995, S. 43.

1. Die Behindertenfürsorge als private, karitative und öffentliche Aufgabe

Dem Schicksal der körperlich gebrechlichen und behinderten Kinder nahmen sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zunächst private und später auch karitative Institutionen an, während die öffentliche Unterstützungshilfe im Gegensatz dazu nur zögerlich und punktuell intervenierte.⁵¹ Die Heimunterbringung als „neue Heimat“ der Kinder wurde mit der Begründung legitimiert, dass Eltern mit der Erziehung von Kindern mit körperlichen Behinderungen überfordert wären und sich andere Kinder vor ihnen scheuen und sie hänseln würden.⁵² Es erstarkten die Mutmaßungen, dass die gesunden durch die behinderten Kinder verdorben würden und der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Anstaltsunterbringung jener gebiete.⁵³ In der Anstalt sollte das Kind nicht nur medizinisch versorgt, sondern sich auch durch pädagogische Arbeit weiterentwickeln und weiterbilden.⁵⁴ Das übergeordnete Ziel war die Befähigung der Behinderten zu wirtschaftlicher Selbständigkeit.⁵⁵

2. Sondereinrichtungen

a) Krüppelanstalten

Im Jahr 1823 errichtete der in Berlin tätige Arzt *J.G. Blömer* eine Heilanstalt für „Verwachsene“, in der einerseits die medizinische Behandlung, andererseits aber auch die Erziehung der behinderten Kinder im Mittelpunkt stand.⁵⁶ Die Heilanstalt des Orthopäden *J.G. Heine* widmete sich der Unterrichtung und Behandlung von Körperbehinderten mit dem Ziel, ihre Genesung mithilfe künstlicher Glieder beweisen und einen Beitrag zu ihrer Rückkehr in den Arbeitsmarkt leisten zu können.⁵⁷ Die erste Bildungsanstalt für Kinder mit körperlichen Behinderungen eröffnete *J. N. Edler von Kurz* im Jahr 1832, die zunächst der beruflichen Aus-

⁵¹ *Haaser*, Entwicklungslinien und gesellschaftliche Bedingungen der Behindertenpolitik in Deutschland 1975, S. 19; *Hohmann-Dennhardt*, Schutz und Teilhabe, in: Schütte (Hrsg.), Abschied vom Fürsorgerecht, 2011, S. 61 (62).

⁵² *Krukenberg*, Über Anstaltsfürsorge für Krüppel 1903, S. 8 f.

⁵³ *Fandrey*, Krüppel, Idioten, Irre 1990, S. 146.

⁵⁴ *Krukenberg*, Über Anstaltsfürsorge für Krüppel 1903, S. 9.

⁵⁵ *Biesalski*, Leitfaden der Krüppelfürsorge, 2. Aufl. 1922, S. 12.

⁵⁶ *Lindemann*, 50 Jahre Körperbehindertenfürsorge in Deutschland 1960, S. 5.

⁵⁷ *Heine*, Kurzer Bericht über die 25jährige Wirksamkeit der orthopädischen Heilanstalt in Cannstatt 1854, S. 8; *Eckhardt*, Zeitschr. f. Krüppelfürsorge 1930, 385 (387).

bildung und später auch zur Stätte therapeutischen Wirkens wurde. Ein Jahr nach Eröffnung wurde die Anstalt zur Handwerkerschule für „krüppelhafte“ Kinder erklärt.⁵⁸ Die im Jahre 1845 entstandene Paulinenhilfe im Königreich Württemberg führte orthopädische sowie operative Heilbehandlungen durch.⁵⁹ Dadurch konnten Ausgaben für die Heimunterbringung reduziert und auch der Eigenbeitrag an den Kosten für die Patienten verringert werden.⁶⁰ Nicht zuletzt trug auch die finanzielle Unterstützung des Staates dazu bei, dass die Paulinenhilfe auch ärmere Menschen versorgte.⁶¹ In der Zeit zwischen 1845 und 1870 wurden vor allem Kinder und Jugendliche mit Fehlbildungen, Erkrankungen der Extremitäten und Skoliose behandelt.⁶² Trotz der Fortschritte, welche die Paulinenhilfe bei der Versorgung armer körperlich Behinderter machte, blieb sie lange Zeit die einzige Klinik ihrer Art in Deutschland.⁶³ Erst zum Ende des 19. Jahrhunderts nahm das Interesse der öffentlichen Fürsorge, insbesondere an der Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen zu. Als Beispiel ist das Oberlinhaus in Nowawes bei Potsdam zu nennen, welches sich an *H. Knudsens* gegründeter Anstalt in Kopenhagen orientierte und die pädagogische, medizinische und berufliche Rehabilitation unter einem Dach vereinte.⁶⁴ Ebenso war auch die von *T. Schäfer* im Jahr 1898 gegründete Heil-, Erziehungs- und Pflegeanstalt für die Versorgung „verkrüppelter Kinder“ ausgerichtet. Um jene Erfahrungen, die Schäfer bei der Errichtung der Anstalt und im Umgang mit den behinderten Kindern machte, aber auch Gedanken zum Wert des behinderten Lebens und zur Fürsorgeentwicklung, mitteilen zu können, gab er von 1899-1908 jährlich ein „Jahrbuch der Krüppelfürsorge“ heraus. Mithilfe dieser ersten Publikationsschrift konnte nunmehr auch die breite Öffentlichkeit über die Bedeutung der Körperbehindertenfürsorge informiert und für selbige sensibilisiert werden.⁶⁵ Für ein größeres politisches Aufsehen sorgte jedoch die von *K. Biesalski* im Jahr 1906

⁵⁸ *Heller*, Von der Landeskrüppelanstalt zur Orthopädischen Universitätsklinik 2009, S. 27 f.

⁵⁹ *Heller*, Von der Landeskrüppelanstalt zur Orthopädischen Universitätsklinik 2009, S. 29.

⁶⁰ *Marquardt*, Die Geschichte der Orthopädie im Königreich Württemberg 1964, S. 68.

⁶¹ *Thomann*, Das behinderte Kind 1995, S. 31.

⁶² *Thomann*, Das behinderte Kind 1995, S. 34 f.

⁶³ *Thomann*, Das behinderte Kind 1995, S. 37.

⁶⁴ *Pape*, Gottes Antwort heißt Leben 1986, S. 14.

⁶⁵ *Thomann*, Das behinderte Kind 1995, S. 58.

durchgeführte „Krüppelzählung“. Nicht nur die Gesamtzahl der „Krüppel“, sondern auch ihre Heimbedürftigkeit sollte statistisch erfasst werden.⁶⁶ Nach Biesalski war heimbedürftig, wer in dem Gebrauch seines Rumpfes oder seiner Gliedmaßen behindert ist und bei welchem die Wechselwirkung zwischen dem Grad seines Gebrechens und der Lebenshaltung seiner Umgebung eine so ungünstige ist, dass seine höchstmögliche wirtschaftliche Selbständigkeit nur in einer Anstalt entfaltet werden kann.⁶⁷ Einschränkend fügt Biesalski hinzu, dass „das Kind eines verständigen und bemittelten Mannes [...] der öffentlichen Fürsorge nicht [bedarf], weil [dieser] sein Kind aus eigenen Mitteln zu entkrüppeln vermag“⁶⁸. Er kam zu dem Ergebnis, dass von 110.000 jugendlichen „Krüppeln“ die Hälfte heimbedürftig sei, in den vorhandenen Heimen aber nicht annähernd so viele freie Betten zur Verfügung stünden.⁶⁹ Gestützt auf diese statistische Erkenntnis forderte Biesalski die gesetzliche Normierung der „Krüppelfürsorge“ mit dem Argument, die Krüppelfürsorge qualitativ und quantitativ auszubauen und Körperbehinderten (wieder) zu wirtschaftlicher Selbständigkeit zu verhelfen.⁷⁰

b) Taubstommen- und Blindenunterricht

Bereits im 18. Jahrhundert zeichneten sich erste Bemühungen ab, taubstummen Kindern Bildung in von öffentlicher Hand getragenen Sondereinrichtungen zu vermitteln.⁷¹ Neben pädagogischen Konzepten, die die berufliche Selbständigkeit der Heranwachsenden anstrebten, versprach man sich auch von operativen Behandlungen einen Heilungserfolg. Unterrichtet wurden Kinder zwischen 8 und 15 Jahren im Schreiben und Rechnen, aber auch Sport- und Handarbeitsunterricht wurde ihnen zuteil. Insgesamt sagte man den Taubstummeneinrichtungen einen guten Ruf zu, weshalb auch Eltern von geistig behinderten Kindern versuchten, ihre Kinder dort unterzubringen.

⁶⁶ Dazu Eckhardt, *Zeitschr. f. Krüppelfürsorge* 1930, 385 (386).

⁶⁷ Biesalski, *Leitfaden der Krüppelfürsorge*, 2. Aufl. 1922, S. 10.

⁶⁸ Biesalski, *Leitfaden der Krüppelfürsorge*, 2. Aufl. 1922, S. 11.

⁶⁹ Vgl. Tabelle in Biesalski, *Leitfaden der Krüppelfürsorge*, 2. Aufl. 1922, S. 16.

⁷⁰ Biesalski, *Leitfaden der Krüppelfürsorge*, 2. Aufl. 1922, S. 12.

⁷¹ Dazu und zum Folgenden Fandrey, *Krüppel, Idioten, Irre* 1990, S. 136 f.

Die erste Blindenanstalt in Deutschland wurde 1806 nach dem Vorbild der Pariser Anstalt von *V. Haüy* in Berlin gegründet.⁷² Sprach man Blinden die Bildungsfähigkeit zuvor ab und stellte sie öffentlich bloß, bemühten sich die Pädagogen nun, blinde Kinder in Schulen zu unterrichten und ihnen zu einer selbständigen Tätigkeit zu verhelfen.⁷³ Da dieses Ziel aber nicht alle Kinder nach Schulabschluss erreichten, entschied man sich für den Ausbau der Schulen zu Versorgungskomplexen, in denen die Blinden leben und arbeiten konnten.⁷⁴

c) „Schwachsinnigen“- und „Idiotenanstalten“

Auch den Kindern mit geistigen Behinderungen widmeten sich im 19. Jahrhundert zunächst die private und karitative Wohltätigkeit. Zwar übertrug der Staat die Fürsorgepflicht auf die Landesarmen- und Provinzialverbände, seine finanzielle Unterstützung beim Ausbau der Anstalten war aber sehr zurückhaltend.⁷⁵ Mit dem Ziel, geistig behinderte Kinder zur Selbständigkeit zu erziehen, fungierten die „Schwachsinnigen“- und „Idiotenanstalten“ vorrangig als Erziehungsanstalten. Das Erlernen der Sprache, Übungen zur Aufmerksamkeit und die Verstandesbildung standen deshalb auf dem Lehrplan.⁷⁶ Nichtsdestotrotz wurde die körperliche Pflege der Anstaltsbewohner nicht vernachlässigt. Pädagogen und Ärzte sollten vielmehr „einander in die Hände arbeiten“⁷⁷. Aufgabe des ärztlichen Personals war die Feststellung der Ursache der geistigen Behinderung und die Untersuchung des Geisteszustandes des Kindes in regelmäßigen Abständen, um dessen Erziehung so individuell wie möglich auf den Gesundheitszustand anzupassen.⁷⁸ Auf der „Konferenz der Idiotenheilpflege“, die im Jahre 1874 zum ersten Mal und darüber hinaus alle drei Jahre tagte, wurden die Fortschritte und Erkenntnisse der Erziehungsanstalten zwischen Ärzten, Geistlichen und Lehrern ausgetauscht. Weiterhin wurde die Zeitschrift für das Idiotenwesen als offizielles

⁷² Möckel, Geschichte der Heilpädagogik oder Macht und Ohnmacht der Erziehung, 2. Aufl. 2007, S. 44 f.

⁷³ Möckel, Geschichte der Heilpädagogik oder Macht und Ohnmacht der Erziehung, 2. Aufl. 2007, S. 44 f.

⁷⁴ Fandrey, Krüppel, Idioten, Irre 1990, S. 139.

⁷⁵ Fandrey, Krüppel, Idioten, Irre 1990, S. 145.

⁷⁶ Fandrey, Krüppel, Idioten, Irre 1990, S. 52 f.

⁷⁷ Bösbauer/Miklas/Schiner, Handbuch der Schwachsinnigenfürsorge, 2. Aufl. 1909, 178.

⁷⁸ Bösbauer/Miklas/Schiner, Handbuch der Schwachsinnigenfürsorge, 2. Aufl. 1909, S. 178 f.

Konferenzorgan erklärt. Die Referenten der Konferenzen forderten die Errichtung eigener Klassen für „schwachbefähigte“ Kinder in größeren Städten, weiterhin wurde ein Ausschuss zum Schutze der „Schwachsinnigen“ im öffentlichen Leben mit Sitz in Braunschweig ins Leben gerufen.⁷⁹ Die rasche Expansion der „Schwachsinnigen“- und „Idiotenanstalten“ im 19. Jahrhundert und die damit einhergehende hohe Zahl der Anstaltsunterbringungen geistig Behinderter hatten aber auch Schattenseiten. Viele Anstalten klagten über Personalprobleme, die angestellten Pfleger waren mit der Vielzahl an Anstaltsbewohnern überfordert.⁸⁰ Die gut entwickelten Erziehungsmethoden konnten mangels Personal nicht umgesetzt werden, Erziehungsanstalten wurden vermehrt zu Bewahrungsanstalten.

d) Einführung der Schulpflicht und „Hilfsschulen“ für Kinder mit Behinderungen

Ein weiterer Meilenstein in der Geschichte der deutschen Behindertenfürsorge war die Einführung der allgemeinen Schulpflicht für Kinder mit Behinderungen und der Aufbau eines Hilfsschulwesens.⁸¹ Neben der bereits bestehenden Volksschule wurde eine neue Schulform – die Hilfsschule – eingeführt. Die Abspaltung hatte einerseits die individuelle Betreuung der „lernschwachen“, andererseits aber auch das ungehinderte Weiterkommen der anderen Schüler im Unterricht zum Ziel.⁸² Durch die Einführung der Hilfsschulen wurde das Konzept der Sonderanstalten aber nicht aufgegeben. Die Hilfsschule wurde vielmehr Bindeglied zwischen Volksschule und Anstalt.⁸³ Ob ein Kind eine Anstalt oder die Hilfsschule besuchen sollte, wurde am Grad seiner Bildungsfähigkeit festgemacht. Ein einheitliches Schema verfolgten die Schulbehörden bei der Zuordnung der Kinder aber nicht.⁸⁴ In der Regel wurden in der Hilfsschule „Geisteschwache leichteren Grades“ unterrichtet, die den Abschluss einer Mittelstufe erreichten und zur Erlernung eines leichten Handwerks imstande waren. Nicht dazu zählten jedoch diejenigen Schüler, die aufgrund körperlicher Abwesenheit

⁷⁹ Bösbauer/Miklas/Schiner, Handbuch der Schwachsinnigenfürsorge, 2. Aufl. 1909, S. 120.

⁸⁰ Fandrey, Krüppel, Idioten, Irre 1990, S. 152 f.

⁸¹ Welte, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat 2005, S. 203.

⁸² Fandrey, Krüppel, Idioten, Irre 1990, S. 156.

⁸³ Bösbauer/Miklas/Schiner, Handbuch der Schwachsinnigenfürsorge, 2. Aufl. 1909, S. 206.

⁸⁴ Bösbauer/Miklas/Schiner, Handbuch der Schwachsinnigenfürsorge, 2. Aufl. 1909, S. 206.

oder einer Erkrankung lediglich schulischen Nachholbedarf hatten. Auch taubstumme sowie blinde und schwerhörige Kinder gehörten nicht auf die Hilfsschule. Für diese und „Schwachsinnige höheren Grades“ sowie „Idioten“ wurden weiterhin die Anstalten als geeignete Bildungseinrichtungen angesehen.⁸⁵ Die Schulpflichtzeit endete in der Hilfsschule grundsätzlich mit 14 Jahren, in Ausnahmen wurde sie bis zum 17. Lebensjahr ausgedehnt.⁸⁶

II. Die Jugendwohlfahrtsbewegung in der Weimarer Zeit

Wenngleich der erste Weltkrieg die Aufmerksamkeit der Orthopäden und Ärzte auf die medizinische Versorgung und berufliche Rehabilitation der Kriegsinvaliden lenkte, dienten die erworbenen Erkenntnisse der Fachleute während des Krieges auch der Weiterentwicklung der Fürsorge für behinderte Kinder.⁸⁷ Die Konfrontation der Bevölkerung mit den schwer verletzten Kriegsheimkehrern löste zudem einen Einstellungswandel bezüglich behinderter Menschen in ihr aus. Zwar hielt man am Begriff „Krüppel“ – zumindest für körperlich behinderte *Kinder* – unverändert fest. In öffentlichen Fachkreisen herrschte aber alsbald die einhellige Auffassung über die Notwendigkeit einer gesetzlichen Bestimmung zur Förderung der „Krüppelkinder“ vor.⁸⁸

Zeitgleich, weil ebenso den Folgen des ersten Weltkrieges geschuldet, stand die bislang von den Ländern geregelte Kinder- und Jugendhilfe vor neuen Herausforderungen: Die dauernde Abwesenheit der an der Front stehenden oder gefallenen Väter sowie Mütter, die der Krieg zu Alleinerziehenden und -verdienern machte, verursachten bei den Kindern nicht selten das Gefühl der Aufsichtslosigkeit.⁸⁹ Ernährungsmangel, Wohnungsnot, fehlende Kleidung und Heizmaterial: Die Not am Lebensnotwendigen ließ Fragen der Erziehung in den Hintergrund treten.⁹⁰ Selbst die Schulen versagten bei der Erziehung ihrer Schützlinge, da auch die Lehrer in den Kriegsdienst eingezogen wurden und Schulausfälle die

⁸⁵ Bösbauer/Miklas/Schiner, Handbuch der Schwachsinnigenfürsorge, 2. Aufl. 1909, S. 206.

⁸⁶ Bösbauer/Miklas/Schiner, Handbuch der Schwachsinnigenfürsorge, 2. Aufl. 1909, S. 212.

⁸⁷ Briefs, Krüppelfürsorge 1921, S. 21.

⁸⁸ Thomann, Das behinderte Kind 1995, S. 303.

⁸⁹ Gräser, Der blockierte Wohlfahrtsstaat 1995, S. 39.

⁹⁰ Rühle, Das proletarische Kind 1911, S. 36.

Folge waren.⁹¹ Kinder und Jugendliche und ihre Familien brauchten nun direkte Hilfen zur Erziehung, die Fürsorge der Länder war dieser Aufgabe aber weder organisatorisch noch inhaltlich gewachsen.⁹² Vor diesem Hintergrund, aber auch aufgrund des verfassungsrechtlich verankerten Anspruchs auf ausgleichende Fürsorge für kinderreiche Familien⁹³ und staatlichen Schutz der Jugend „gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche geistige oder körperliche Verwahrlosung“⁹⁴ wurde ein einheitliches Jugendhilfegesetz doppelt notwendig.

1. Das Preußische Krüppelfürsorgegesetz

Die Zwangsarmenpflege, festgelegt im „Gesetz über den Unterstützungswohnsitz“⁹⁵ vom 6. Juni 1870, gewährte hilfsbedürftigen Kindern zwar unlängst Hilfen zur Sicherung des Existenzminimums. Eingedenk der Unklarheiten über die Zuständigkeit der Armenverbände und darüber, ob auch die Erziehung der Kinder als existenzsichernde Leistung gewährt werden müsse⁹⁶, bedurfte es einer weiteren, konkreteren Regelung. Eine solche ist in dem „Gesetz über die gesetzliche Fürsorge für die Geisteskranken, Epileptischen, Blinden und Taubstummen“⁹⁷ vom 11. Juli 1891 zu erblicken, welches die Landesarmenverbände verpflichtete, für Bewahrung, Kur und Pflege der genannten Personengruppe aufzukommen. Eine ähnliche Fürsorgebestimmung erhoffte man sich auch in Bezug auf die „Krüppelfürsorge“.⁹⁸ Allerdings sollte sich der Zweck des Gesetzes nicht in der Bewahrung und Pflege erschöpfen. Vielmehr sollte die Erwerbsbefähigung der Kinder im Vordergrund stehen.⁹⁹

Das „Preußische Krüppelfürsorgegesetz“¹⁰⁰ vom 6. Mai 1920, welches am 1. Oktober 1920 in Kraft trat, erfüllte auf den ersten Blick die Forderungen, welche

⁹¹ Gräser, Der blockierte Wohlfahrtsstaat 1995, S. 40.

⁹² Jordan/Sengling/Münder/Peukert, Kinder- und Jugendhilfe 2000, S. 43 f.

⁹³ Art. 119 II 2 WRV.

⁹⁴ Art. 122 S. 1 WRV.

⁹⁵ RegBl. 1871, 391.

⁹⁶ Briefs, Krüppelfürsorge 1921, S. 14.

⁹⁷ Gesetz, betreffend die Abänderung der §§ 31, 65 und 68 des Gesetzes zur Ausführung des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz in der Fassung vom 11. Juli 1891; PrGS 1891, S. 300.

⁹⁸ Thomann, Das behinderte Kind 1995, S. 304.

⁹⁹ Eckhardt, Zeitschr. f. Krüppelfürsorge 1930, 385 (394).

¹⁰⁰ Preußisches Gesetz betreffend die öffentliche Krüppelfürsorge vom 6. Mai 1920, PrGS 1920, S. 280.

an es gestellt wurden. In § 1 wurde der für „Geisteskranke“, „Idioten“, „Blinde“ und „Epileptische“ bereits im Ausführungsgesetz des Unterstützungswohnsitzes verankerte Anspruch auch auf die „Krüppel“ ausgedehnt. Darüber hinaus wurde klargestellt, dass die Fürsorge auch die Erwerbsbefähigung der „Krüppel“ umfasse. Die Meldepflicht, mit der sich fast die Hälfte der insgesamt elf Paragraphen inhaltlich befasste, wurde zum Dreh- und Angelpunkt der Krüppelfürsorge. Der hinter ihr stehende Zweck war einerseits die Früherkennung von „Verkrüppelungen“. Andererseits sollte jedes „Krüppelkind“ von der Krüppelfürsorge erreicht werden.¹⁰¹ Aus diesem Grund sollte auch eine Fürsorgestelle in jedem Stadt- und Landkreis errichtet und mit der Beratung der „Krüppel“ und der Beantragung von Fürsorgemaßnahmen betraut werden. Fürsorgemaßnahmen waren weiterhin im Rahmen der geschlossenen Fürsorge in Krüppelanstalten zu erbringen, aus Kostengründen entschied man sich aber für die vorzugsweise ambulante Behandlung in Tagesheimen.¹⁰² Die Abwägung von Nutzen und Kosten spielte auch innerhalb der geschlossenen Anstalten eine wichtige Rolle: Unheilbar Kranke wurden lediglich verwahrt, die größte Aufmerksamkeit schenkte man denjenigen, bei denen man sich eine Linderung der Gebrechen, ihre wirtschaftliche Selbständigkeit und die damit einhergehende Entlastung der öffentlichen Kassen versprach. Vor diesem Hintergrund wird die Krüppelfürsorge der 1920er Jahre auch als produktive Krüppelfürsorge bezeichnet.¹⁰³

2. Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz

Das „Gesetz über die Jugendwohlfahrt“¹⁰⁴ (RJWG) wurde am 14. Juni 1922 verabschiedet.

In § 1 RJWG hatte der Gesetzgeber den „leitenden Grundgedanken des Gesetzes“¹⁰⁵ formuliert: „Jedes deutsche Kind hat ein Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit“. Obwohl diesem Satz kein einklagbarer Anspruch folgte, war er nicht weniger bedeutsam: Vielmehr wurde

¹⁰¹ Eckhardt, Zeitschr. f. Krüppelfürsorge 1930, 385 (394); Föcking, Fürsorge im Wirtschaftsboom 2007, S. 308 f.

¹⁰² Biesalski, Grundriß der Krüppelfürsorge, 3. Aufl. 1926, S. 42.

¹⁰³ Thomann, Das behinderte Kind 1995, S. 323.

¹⁰⁴ RGBI. I 1922, S. 633.

¹⁰⁵ Hartmann, Leitfaden zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz vom 9.7.1922 1923, S. 5.

der Staat für die Erziehung der Kinder erstmals ausdrücklich zur Verantwortung gezogen.¹⁰⁶ Zudem räumte § 1 II 1 RJWG den Eltern eine Vorrangstellung bei der Erziehung ihrer Kinder ein, der öffentlichen Jugendhilfe wurde in § 1 II 3 RJWG insoweit nur eine nachrangige Stellung beigemessen. Erziehungsmaßnahmen gegen den Willen der Eltern bedurften im Übrigen eine gesetzlichen Grundlage, vgl. § 1 II 2 RJWG.

Im fünften Abschnitt des Gesetzes wurde die öffentliche Unterstützung hilfsbedürftiger Minderjähriger als Bestandteil der Jugendwohlfahrt aufgegriffen. Voraussetzung für Unterstützungsleistungen war die Hilfsbedürftigkeit (§ 49 I 1 RJWG), welche bejaht wurde, wenn der Minderjährige nicht über ausreichende Kräfte verfügte, um körperlichen, geistigen und sittlichen Entwicklungsstörungen rechtzeitig, dauernd und gründlich abzuhelpfen und sich den lebensnotwendigen Bedarf zu verschaffen.¹⁰⁷ Dem Charakter der Subsidiarität der öffentlichen Fürsorge entsprechend war der Minderjährige nicht hilfsbedürftig, wenn er von Verwandten Unterstützung erhielt.¹⁰⁸ Die öffentlichen Unterstützungsleistungen zielten auf die Erwerbsbefähigung der Kinder, sollten aber an die individuelle Veranlagung und Begabung der Kinder angepasst werden.¹⁰⁹

Durch die Bündelung aller Aufgaben der Jugendhilfe beim örtlichen Jugendamt, weshalb das RJWG auch als Jugendamtsgesetz betitelt wurde¹¹⁰, sollten zentrale Anlaufstellen für Familien geschaffen und die freie und öffentliche Jugendfürsorge koordiniert werden.¹¹¹

3. Krisenjahre der Jugendhilfe

Das Ziel des RJWG, die Jugend zu einem gesellschaftlichen Normideal zu formen und jedem deutschen Kind zu leiblicher, seelischer und gesellschaftlicher Tüchtigkeit verhelfen zu können, wurde angesichts der schlechten wirtschaftli-

¹⁰⁶ Hartmann, Leitfaden zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz vom 9.7.1922, S. 5; Blaum/Riebesell/Storck, Reichs-Jugendwohlfahrtsgesetz 1923, S. 98.

¹⁰⁷ Blaum/Riebesell/Storck, Reichs-Jugendwohlfahrtsgesetz 1923, S. 96.

¹⁰⁸ Blaum/Riebesell/Storck, Reichs-Jugendwohlfahrtsgesetz 1923, S. 96.

¹⁰⁹ Blaum/Riebesell/Storck, Reichs-Jugendwohlfahrtsgesetz 1923, S. 98.

¹¹⁰ Peukert, Grenzen der Sozialdisziplinierung 1986, S. 137.

¹¹¹ Jordan/Sengling/Münder/Peukert, Kinder- und Jugendhilfe 2000, S. 45.

chen Lage der Weimarer Republik aus finanziellen wie konzeptionellen Gründen für die Jugendwohlfahrt schwierig.¹¹²

Die der inflationären Situation in Deutschland geschuldete „Verordnung über das Inkrafttreten des RJWG“¹¹³ vom 14. Februar 1922 hat das Gesetz schließlich um wesentliche Bestimmungen beschnitten. So lautete Artikel 1 der Verordnung, dass bis auf weiteres Reich und Länder nicht verpflichtet sind, Bestimmungen des RJWG durchzuführen, wenn diese neue oder wesentliche Erweiterungen bereits bestehender Aufgaben für die Träger der Jugendwohlfahrt enthalten.

a) Die Grenzen der Erziehbarkeit

Im Rahmen der praktischen Jugendarbeit drängte sich die Frage auf, wie mit den Kindern umgegangen werden sollte, die nicht zur Tüchtigkeit erzogen werden konnten und den „gesellschaftlichen Brauchbarkeitsvorstellungen“ trotz Fürsorgebestrebungen nicht entsprachen.¹¹⁴ Nach Jahrzehnten des Erziehungsoptimismus wurde fortan über die Grenzen der Erziehbarkeit diskutiert. Kinder, die dem Bildungsideal nicht entsprachen, wurde „Bildungsunfähigkeit“ und „gesellschaftliche Nutzlosigkeit“ attestiert. Es verdichtete sich die Auffassung, dass Unerziehbare keinen Daseinszweck erfüllten, sie kein Leben im menschlichen Sinne führten und aufgrund ihrer unwiderruflichen Fehlerhaftigkeit auch nie ein solches führen würden; sie kennzeichne eine Art Nullität.¹¹⁵

Diese Diskussion spitzte sich aufgrund der ausgebrochenen Weltwirtschaftskrise und der durch sie wachsenden Schere zwischen steigendem Hilfebedarf und dem Abbau der staatlichen Hilfen weiter zu. Schließlich nahm sie in der „Notverordnung“¹¹⁶ vom 4. November 1932 ihr Ende, welche Fürsorgemaßnahmen verbot,

¹¹² Kunkel, Jugendhilferecht, 6. Aufl. 2010, S. 16 f.; Gräser, Der blockierte Wohlfahrtsstaat 1995, S. 54 f.

¹¹³ Verordnung über das Inkrafttreten des Reichsgesetzes über Jugendwohlfahrt v. 14. Februar 1924, RGBl. 1924 I, S. 110.

¹¹⁴ Peukert/Münchmeier, Historische Entwicklungsstrukturen und Grundprobleme der Deutschen Jugendhilfe, in: Bertram/Bock/Casel/Mielenz/Scholle/Thiersch/Wackernagel-Jacobs (Hrsg.), Jugendhilfe – Historischer Rückblick und neuere Entwicklungen, 1990, S. 1 (11.); Gräser, Der blockierte Wohlfahrtsstaat 1995, S. 36.

¹¹⁵ Vgl. dazu Feuser, Bildungsunfähigkeit, in: Dederich/Jantzen (Hrsg.), Behinderung und Anerkennung, 2009, S. 233 (234).

¹¹⁶ Notverordnung des Reichspräsidenten über Jugendwohlfahrt vom 4. November 1932, RGBl. 1932 I, S. 522.

die offenbar keine Aussicht auf Erfolg boten. Außerdem wurden die Grenzen der Erziehbarkeit in § 73 RJWG festgelegt. Minderjährige mit erheblichen geistigen oder seelischen Regelwidrigkeiten wurden demnach vom öffentlichen Fürsorgesystem ausgeschlossen und den Bewahrungsanstalten überlassen.¹¹⁷

b) Rassenhygiene

Wenngleich sich die Vernichtungspolitik der NS-Zeit die „Die Lehre von der Rassenhygiene“¹¹⁸ zu Eigen machte, ist sie bereits vor dem ersten Weltkrieg als Erzeugnis wissenschaftlicher Forschungen zu sehen. Der Brite *F. Galton* bezeichnete mit dem Begriff „Eugenik“ (eugenics) erstmals im Jahr 1883 die Wissenschaft, welche sich mit der Verbesserung der Erbanlagen der genetischen Eigenschaften in der Gesellschaft beschäftigte.¹¹⁹ Zu den ersten deutschen Eugenikern gehörten *E. Haeckel*, *A. Ploetz* und *W. Schallmayer*.¹²⁰ Ploetz definierte die „Rasse“ als „einheitlichen Körper“ und „höheres Dauerleben“ im Vergleich zum vergänglichen Individuum.¹²¹ Mittels Rassenhygiene sollten die Vererbungsanlagen im Sinne einer „Verbesserung der menschlichen Art“ positiv beeinflusst und der „generativen Entartung“ entgegengewirkt werden.¹²² „Entartung“ bezeichnete den Prozess der Verschlechterung der Nachkommen im Vergleich zu ihren Vorfahren.¹²³ Für die „gesellschaftliche Entartung“ machten Eugeniker im Wesentlichen die Sozialpolitik und den Ausbau des Fürsorgesystems verantwortlich¹²⁴: Dieses sorgte nicht nur dafür, dass die „Schwachen“ und Kranken überlebten, sondern sei auch dafür verantwortlich, dass diese ihre „minderwertigen“ Gene weitervererbten. Ploetz sprach in diesem Kontext auch von

¹¹⁷ *Peukert*, Grenzen der Sozialdisziplinierung 1986, S. 267.

¹¹⁸ Bedeutungsgleich mit dem Wort „Eugenik“, siehe dazu Ausführungen in *Reyer*, Alte Eugenik und Wohlfahrtspflege 1991, S. 9.

¹¹⁹ Dazu bei *Tönnies*, Jahrbuch für Gesetzgebung 1905, 1089 (1089), für den Eugenik prohibitiv wirken sollte: *ders.*, Jahrbuch für Gesetzgebung 1905, 1089 (1103).

¹²⁰ *Reyer*, Alte Eugenik und Wohlfahrtspflege 1991, S. 15.

¹²¹ *Ploetz*, Die Tüchtigkeit unserer Rasse und der Schutz der Schwachen: ein Versuch über Rassenhygiene und ihr Verhältniss zu den humanen Idealen besonders zum Socialismus 1895, S. 2 f.

¹²² *Ploetz*, Die Tüchtigkeit unserer Rasse und der Schutz der Schwachen: ein Versuch über Rassenhygiene und ihr Verhältniss zu den humanen Idealen besonders zum Socialismus 1895, S. 12 f.; *Schallmayer*, Vererbung und Auslese als Faktoren der Tüchtigkeit und Entartung der Völker 1907, S. 9 f.; *Grothjahn*, Soziale Pathologie, 3. Aufl. 1923, S. 480.

¹²³ *Grothjahn*, Soziale Pathologie, 3. Aufl. 1923, S. 477.

¹²⁴ *Schallmayer*, Vererbung und Auslese in ihrer soziologischen und politischen Bedeutung, 2. Aufl. 1910, S. 363.

dem kontraselektorisches Effekt von Sozialpolitik und verwies damit auf die Darwinistische Selektionstheorie „survival of the fittest“, in welche durch Fürsorgemaßnahmen eingegriffen werde.¹²⁵ Die Ideologie der Eugenik bestand darin, die „Minderwertigen“ zu töten oder zumindest an der Erzeugung von Nachkommen zu hindern und so die untüchtigen Keimzellen „auszumerzen“, weil man von der Vererbung geistiger und charakterlicher Eigenschaften ausging.¹²⁶ Schließlich forderten die Eugeniker, die öffentliche Fürsorge auf höher begabte, kinderreiche Familien zu beschränken, da die Fürsorge bei „Minderbegabten“ erbbedingt zu keinem Erfolg führe.¹²⁷

Die durch die Krise der Weimarer Republik ausgelöste wachsende Fürsorgebedürftigkeit und damit einhergehende finanzielle Belastungen der Republik begünstigten die Funktionalisierung der Fürsorge für die rassenhygienischen Vorstellungen.¹²⁸ Auch der erste Entwurf für den Erlass eines Gesetzes zur eugenischen Sterilisation entstand bereits in der Weimarer Republik.¹²⁹

III. Die Zeit des Nationalsozialismus

Dem bereits in der Krise der Weimarer Republik entwickelten Ausleseparadigma wurde durch die von *A. Hitler* propagierte Rassenbiologie der ideologische Überbau geschaffen.¹³⁰ Die nationalsozialistische Ideologie zielte auf die Produktion eines „gesunden Volkskörpers“ und beschränkte die staatliche Förderung auf die „rassisch Wertvollen und Erbgesunden“. ¹³¹ Menschen mit geistigen und körperlichen Behinderungen galten dagegen als „asozial“ und minderwertig, weil sie den Staat nur finanziell belasteten, ohne für die Gemeinschaft „brauchbar“.¹³²

¹²⁵ *Ploetz*, Die Tüchtigkeit unserer Rasse und der Schutz der Schwachen: ein Versuch über Rassenhygiene und ihr Verhältniss zu den humanen Idealen besonders zum Socialismus 1895, S. 197 f.

¹²⁶ Siehe dazu *Kaufmann*, Eugenik – Rassenhygiene – Humangenetik, in: van Dülmen (Hrsg.), *Erfindung des Menschen*, 1998, S. 347 (351 f.); *Grothjahn*, *Soziale Pathologie*, 3. Aufl. 1923, S. 479.

¹²⁷ *Lenz*, *Zeitschrift für Volksaufartung und Erbkunde* 1926, 19 (21).

¹²⁸ *Reyer*, *Alte Eugenik und Wohlfahrtspflege* 1991, S. 88.

¹²⁹ *Beck*, *Zur Geschichte von Eugenik und Euthanasie unter besonderer Berücksichtigung der behinderten Menschen*, in: *Zwierlein* (Hrsg.), *Handbuch Integration und Ausgrenzung*, 1996, S. 81 (83).

¹³⁰ *Peukert/Münchmeier*, *Historische Entwicklungsstrukturen und Grundprobleme der Deutschen Jugendhilfe*, in: *Bertram/Bock/Casel/Mielenz/Scholle/Thiersch/Wackernagel-Jacobs* (Hrsg.), *Jugendhilfe – Historischer Rückblick und neuere Entwicklungen*, 1990, S. 1 (25).

¹³¹ *Sachße/Tennstedt*, *Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus* 1992, S. 51.

¹³² *Ellger-Rüttgardt*, *Geschichte der Sozialpädagogik* 2008, S. 245.

zu sein.¹³³ *A. Jost* vertritt in seinem Buch „Das Recht auf den Tod. Eine sociale Studie“¹³⁴ sogar die These, dass der Wert eines unheilbar kranken Menschen, ermittelt durch den Nutzen und Schaden für die Gesellschaft, mathematisch betrachtet sogar unter null liegen könne.¹³⁵ Auf ähnlichen Erwägungen basierte auch das nationalsozialistische „Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses“¹³⁶ vom 14. Juli 1933. Dieses billigte die Zwangssterilisation Erbkranker, zu denen körperlich wie geistig Behinderte zählten¹³⁷. Die Zwangssterilisation wurde damit begründet, die Übertragung der Behinderung auf den Nachwuchs zu verhindern.¹³⁸ Über die Entscheidung der Sterilisation richteten eigens geschaffene Erbgesundheitsgerichte.¹³⁹ Unter dem Vorwand, wissenschaftliche Fragen auf dem Gebiet der angeborenen Missbildung und der geistigen Unterentwicklung zu klären¹⁴⁰ und deshalb einschlägige Fälle möglichst frühzeitig erfassen zu wollen, wurden die Kinder, die körperliche und geistige Behinderungen aufwiesen, systematisch erfasst und anhand ihrer gemeldeten Leiden begutachtet. Ein „-“ bedeutete die Einweisung in „Kinderfachabteilungen“, die Heimen, Kliniken und Anstalten angegliedert waren.¹⁴¹ Für das dort arbeitende Personal stellten die Kinder lediglich „leere Hülsen“ dar, die sie unter dem Deckmantel der „Leidminderung und Leidaufhebung“ „erlöst“, in Wahrheit aber mit einer Überdosis Medikamente, missglückten Experimenten oder durch Unterernährung systematisch ermordet haben.¹⁴²

¹³³ *Wessel*, Lebenshaltung aus Fürsorge und aus Erwerbstätigkeit 1931, S. 53.

¹³⁴ *Jost*, Das Recht auf den Tod. Eine sociale Studie 1895.

¹³⁵ *Jost*, Das Recht auf den Tod. Eine sociale Studie 1895, S. 18; kommentiert bei *Beck*, Zur Geschichte von Eugenik und Euthanasie unter besonderer Berücksichtigung der behinderten Menschen, in: *Zwierlein* (Hrsg.), Handbuch Integration und Ausgrenzung, 1996, S. 81 (86).

¹³⁶ RGBl. 1933 I, S. 529 ff.

¹³⁷ § 1 des Gesetzes zur Verhütung erbkranken Nachwuchses.

¹³⁸ *Gütt/Rüdlin/Ruttle*, Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses vom 14. Juli 1933 nebst Ausführungsverordnungen, 2. Aufl. 1936, S. 78.

¹³⁹ *Ellger-Rüttgardt*, Geschichte der Sozialpädagogik 2008, S. 250.

¹⁴⁰ Reichsausschuss zur wissenschaftlichen Erfassung von erb- und anlagebedingten schweren Leiden, abgedruckt in *Klee*, "Euthanasie" im NS-Staat 1994, S. 80 f.

¹⁴¹ *Benzenhöfer*, Überblick über die "Kinderfachabteilungen" im Rahmen des "Reichsausschussverfahrens", in: *Kaelber/Reiter* (Hrsg.), Kindermord und "Kinderfachabteilungen" im Nationalsozialismus, 2011, S. 67 (67).

¹⁴² *Reiter*, Massentötungen von Kindern aus "allgemeiner Menschenliebe"?, in: *Kaelber/Reiter* (Hrsg.), Kindermord und "Kinderfachabteilungen" im Nationalsozialismus, 2011, S. 237 (247).

Aber nicht nur in den Kinderfachabteilungen, sondern auch in Vergasungsräumen und Verbrennungsöfen fanden unzählige Kinder jeden Alters grausam den Tod. Die Zahl der ermordeten Kinder wird auf 5000 geschätzt, eine genaue Zahl ist aufgrund der Geheimhaltung dieser Vernichtungsprogramme aber unbekannt.¹⁴³

IV. Der Teilhabegedanke in der frühen Bundesrepublik bis zur Gegenwart

In der Bundesrepublik Deutschland galt zunächst die berufliche Wiedereingliederung der ehemaligen Kriegssoldaten als das primäre Ziel im Rahmen der Behindertenfürsorge.¹⁴⁴ Erst in den 1960er Jahren rückten schließlich auch die Kinder in das Visier der Behindertenpolitik.¹⁴⁵ Dies lag nicht zuletzt auch an der Schockwirkung der „Contergan-Katastrophe“, bei der aufgrund der Einnahme thalidomidhaltiger Substanzen während der Schwangerschaft eine sehr große Zahl der Neugeborenen zwischen 1959 und 1962 mit Missbildungen der Gliedmaßen zur Welt kamen.¹⁴⁶ Da die sozialpolitische Gesetzgebung bislang die medizinische Rehabilitation von Kriegsopfern fokussierte, fehlte den Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen eine eigene Lobby.

1. Das Bundessozialhilfegesetz

Bis zum Inkrafttreten des „Bundessozialhilfegesetzes“¹⁴⁷ (BSHG) am 1. Juni 1962 basierte die öffentliche Fürsorge auf der „Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht“¹⁴⁸ (RFV) vom 13. Februar 1924 und den „Reichsgrundsätzen über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge“¹⁴⁹ (RGr) vom 4. Dezember

¹⁴³ Vgl. *Reiter*, Massentötungen von Kindern aus "allgemeiner Menschenliebe"?, in: Kaelber/Reiter (Hrsg.), *Kindermord und "Kinderfachabteilungen" im Nationalsozialismus*, 2011, S. 237 (237, 246).

¹⁴⁴ *Rudloff*, ZSR 49 (2003), 863 (868); *Föcking*, *Fürsorge im Wirtschaftsboom 2007*, S. 309.

¹⁴⁵ *Rudloff*, ZSR 49 (2003), 863 (870); *Föcking*, *Fürsorge im Wirtschaftsboom 2007*, S. 310.

¹⁴⁶ *König*, *Die Contergan Katastrophe 1963*, S. 21; zur Vereinbarkeit des Gesetzes über die Errichtung der Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ mit Art. 74 I Nr. 7, vgl. BVerfG, Urt. v. 8.7.1976, Rs. 1 BvR 148/75, BVerfGE 42, 263 ff.

¹⁴⁷ Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961, BGBl. 1961 I, S. 815 ff.

¹⁴⁸ RGBl. 1924 I, S. 100.

¹⁴⁹ RGBl. 1924 I, S. 765.

1924.¹⁵⁰ Hilfebedürftig nach § 5 RGr war derjenige, der seinen Lebensbedarf nicht aus eigenen Kräften und Mitteln decken und ihn auch nicht durch die Inanspruchnahme Dritter, insbesondere Angehöriger bestreiten konnte. Bei Minderjährigen sowie Blinden, Taubstummten und „Krüppeln“ setzte sich der notwendige Lebensbedarf aus dem Lebensunterhalt und der Hilfe zur Erwerbsbefähigung zusammen (§ 6 *lit.* a, d, g RGr). Einen Anspruch auf die Fürsorgeleistung hatte der Hilfebedürftige aber nicht. Obwohl die Fürsorgebestimmungen für die damalige Zeit als besonders fortschrittlich galten¹⁵¹, entsprachen sie nicht mehr der sich veränderten sozialen Wirklichkeit: Der Begriff der Hilfsbedürftigkeit und auch die Fürsorgeleistungen, die sich auf die Unterstützung des Lebensunterhalts konzentrierten, hatten sich mit der Zeit als zu eng und starr erwiesen.¹⁵² Die Auffassung, das Fürsorgerecht folge dem Interesse der Allgemeinheit und der Fürsorgeempfänger sei lediglich Objekt behördlichen Handelns, war überholt.¹⁵³ Mit dem Bundessozialhilfegesetz sollte dem Wandel im öffentlichen Fürsorgerecht Rechnung getragen werden.¹⁵⁴

Im Mittelpunkt der Leistungen des BSHG stand der Hilfesuchende/-empfänger. Ausgehend von den Bestimmungen des Grundgesetzes, sollte ihm ein Leben ermöglicht werden, welches der Würde eines Menschen entspricht und ihn befähigt, unabhängig von staatlicher Unterstützung zu leben.¹⁵⁵ An diesem Grundsatz orientierten sich auch die Leistungen, die individuell ausgestaltet – statt statisch festgelegt – waren und mitunter auch ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen des Anspruchstellers erbracht wurden. Das BSHG untergliederte in Hilfen zum Lebensunterhalt und Hilfen in besonderen Lebenslagen. Zu Letzteren zählte die Eingliederungshilfe, die zur (Wieder-) Eingliederung in die Gesell-

¹⁵⁰ Abgesehen von einigen Sonderregelungen, wie dem Körperbehindertengesetz vom 27. Februar 1957 (BGBl. 1957 I, S. 147 ff.) und dem Gesetz über die Tuberkulosenhilfe vom 23. Juli 1959 (BGBl. 1959 I, S. 513 ff.).

¹⁵¹ So die Begründung zum Entwurf des BSHG, BT-Drs. 3/1799, S. 31.

¹⁵² Ebda.

¹⁵³ Schellhorn, in: Kommentar zum Bundessozialhilfegesetz, 14. Aufl. 1993, Einführung Rn. 6.

¹⁵⁴ Schellhorn, in: Kommentar zum Bundessozialhilfegesetz, 14. Aufl. 1993, Einführung Rn. 17; Krahmer, in: Birk (Hrsg.), Bundessozialhilfegesetz, 5. Aufl. 1998, Einleitung Rn. 74.

¹⁵⁵ Knopp, in: Knopp/Fichtner (Hrsg.), Bundessozialhilfegesetz, 6. Aufl. 1988, Einführung 4; Föcking, Fürsorge im Wirtschaftsboom 2007, S. 314; Krahmer, in: Birk (Hrsg.), Bundessozialhilfegesetz, 5. Aufl. 1998, Einleitung Rn. 20.

schaft gewährt wurde (§ 39 I 1 BSHG) oder gewährt werden konnte (§ 39 I 2 BSHG). Der berechnete Personenkreis wurde in § 39 I BSHG durch die Auflistung einzelner Behinderungsarten bestimmt. An deren Stelle trat durch das 3. ÄndG¹⁵⁶ vom 25. März 1974 eine allgemeinere Umschreibung, die nur auf die Dauer und Schwere der körperlichen, geistigen und seelischen Behinderung abstellte. Mit Wirkung vom 1. Juli 2001 wurde der Behindertenbegriff in § 39 I BSHG schließlich in Übereinstimmung mit § 2 I 1 SGB IX erneut geändert.¹⁵⁷

Neben Behandlungen zur Verhütung, Beseitigung oder Milderung der Behinderung und der Versorgung mit Hilfsmitteln erstreckte sich die Eingliederungshilfe für das behinderte Kind zunächst auf heilpädagogische Maßnahmen bis zum schulpflichtigen Alter, sodann auf Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung bis zum Ende der allgemeinen Schulpflicht. Erst durch die Gesetzesnovellierung 1969 wurde die Hilfe auch für den Besuch weiterführender Schulen erweitert. In der Eingliederungshilfe-Verordnung¹⁵⁸ (Eingl-VO) wurden die in § 40 BSHG sehr allgemein aufgeführten Maßnahmen der Eingliederungshilfe konkretisiert. § 12 Nr. 1 Eingl-VO führte als Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung heilpädagogische und sonstige Maßnahmen zur Erleichterung des Schulbesuches inklusive dessen Vorbereitung für Kinder mit körperlichen wie geistigen Behinderungen auf. Desweiteren konnten dem schulpflichtigen Kind neben den Hilfen, die die Schulpflichtbestimmungen der Länder vorsahen, weitere unterstützende und ergänzende Hilfen zur Vermittlung der Bildung, wie etwa die Fahrtkosten zur Sonderschule,¹⁵⁹ nach § 12 Nr. 1 Eingl-VO gewährt werden. § 39 IV BSHG regelte die Erfolgsaussicht der Eingliederungshilfe als Bedingung für deren Gewährung. Sofern die Behinderung eine erfolgreiche Schulausbildung unmöglich machte, gewährte § 15 Eingl-VO Hilfe zum Erwerb praktischer Kenntnisse und

¹⁵⁶ Drittes Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 25. März 1974, BGBl. 1974 I, S. 777.

¹⁵⁷ Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 19. Juni 2001, BGBl. 2001 I, S. 1110.

¹⁵⁸ Eingliederungshilfe-Verordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1975, BGBl. 1975 I S. 433, zuletzt geändert durch Art. 13 Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch v. 27. Dezember 2003, BGBl. 2003 I, S. 3022.

¹⁵⁹ Gottschick/Giese, in: *dies.* (Hrsg.), Das Bundessozialhilfegesetz, 8. Aufl. 1983, § 40 Rn. 5.9.

Fähigkeiten. Dadurch sollte das Kind zumindest einen geringen Bildungsgrad erreichen.¹⁶⁰

2. Umbruch im Sonderschulwesen

Unterdessen vollzog sich auch eine Neuausrichtung des Sonderschulwesens. Der Begriff der Bildungsunfähigkeit – die vor allem Kindern mit einer geistigen Behinderung bescheinigt wurde – als Verweigerungsgrund für die Beschulung galt als historisch schwer belastet, sodass man ihn aus den Schulgesetzen verbannte und schließlich allen Kindern ein Anrecht auf Bildung und Erziehung zusprach.¹⁶¹ An dem Begriff der Sonderschulbedürftigkeit hielt man indes nach wie vor fest.¹⁶²

Je nach Art der geistigen oder körperlichen Behinderung wurden die Kinder in die jeweils durch die Landesschulgesetze festgelegte entsprechende Sonderschule ein- oder umgeschult. In Anlernwerkstätten konnten behinderte Jugendliche nach Ende der Schulpflicht weitergebildet werden und in „beschützenden“ Werkstätten produktiver Arbeit nachgehen.¹⁶³

Anfang der 1970er Jahre begann sich auf Bundesebene jedoch die Tendenz abzuzeichnen, die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen als gesellschaftspolitische Aufgabe zu begreifen und das separierende Sonderschulsystem auf den Prüfstand zu stellen. Dies führte zu dem Ergebnis, nur durch frühestmögliche Kontaktmöglichkeiten von Menschen mit und ohne Behinderung Vorurteile zu überwinden, Diskriminierungen abzubauen und einer sozialen Isolation im Erwachsenenleben vorzubeugen.¹⁶⁴ Um alle Kinder gleichermaßen individuell zu fördern, sollte das Bildungsangebot in den allgemeinen Schulen differenziert und flexibilisiert ausgestaltet werden:¹⁶⁵ Starre Lernanforderungen, die Kindern mit

¹⁶⁰ Gottschick/Giese, in: dies. (Hrsg.), Das Bundessozialhilfegesetz, 8. Aufl. 1983, § 40 Rn. 5, 7 ff.

¹⁶¹ Birkelbach, Das geistig und körperlich behinderte Kind im Schulrecht unter Berücksichtigung des Sozialrechts 1974, S. 89.

¹⁶² Vgl. Schulausschuß der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten zur Ordnung des Sonderschulwesens 1960.

¹⁶³ Birkelbach, Das geistig und körperlich behinderte Kind im Schulrecht unter Berücksichtigung des Sozialrechts 1974, S. 216 f.

¹⁶⁴ Deutscher Bildungsrat, Zur pädagogischen Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher 1973, S. 29.

¹⁶⁵ Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bildungsgesamtplan 1973, S. 35.

Behinderungen das Gefühl des Versagens, statt Bildung vermittelten, sollten weichen. Stattdessen wurde vorgesehen, den Schülern im Unterricht Wahlmöglichkeiten einzuräumen, von denen man sich eine höhere Motivation beim Lernen versprach. Sonderpädagogen sollten Kinder mit Behinderungen im allgemeinen Unterricht für Hilfestellungen zur Seite stehen. Aber auch das Lehrpersonal sollte durch Weiterbildungen auf den gemeinsamen integrativen Unterricht vorbereitet werden. Darüber hinaus einigte sich der Bildungsrat auf die notwendige personelle und materielle Ausstattung der Schulen.¹⁶⁶

Auf der bildungspolitischen Konferenz im spanischen Salamanca, die vom 7. - 10. Juni 1994 in Spanien tagte¹⁶⁷, wurde das pädagogische Ziel „Bildung für Alle“ nochmals auf internationaler Ebene bekräftigt. 92 Regierungen und 25 Organisationen verabschiedeten als Resultat dieser Konferenz die Salamanca-Erklärung, bestehend aus fünf Artikeln und einem Aktionsplan. Die wesentlichen Übereinkünfte betrafen das Recht jedes Kindes auf Bildung und die Anpassung des Bildungssystems auf die speziellen Bedürfnisse des Kindes, um die Kinder mit speziellen Bedürfnissen in allgemeinen Bildungseinrichtungen unterrichten zu können.¹⁶⁸ Unter den Begriff „Kinder mit speziellen Bedürfnissen“ wurden aber nicht nur Kinder mit Behinderungen, sondern auch Straßen- und arbeitende Kinder und Kinder sprachlicher, ethnischer oder kultureller Minderheiten gefasst.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Zu den genannten Bildungszielen insgesamt *Deutscher Bildungsrat*, Zur pädagogischen Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher 1973, S. 70, 72, 74.

¹⁶⁷ *UNESCO*, The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education, <http://www.inclusive-education.org/system/files/publications-documents/Salamanca%20Statement.-PDF> (Stand: 30.5.2016).

¹⁶⁸ „There is an emerging consensus that children and youth with special educational needs should be included in the educational arrangements made for the majority of the children“; *UNESCO*, The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education, S. 6, <http://www.inclusive-education.org/system/files/publications-documents/Salamanca%20Statement.-PDF> (Stand: 30.5.2016) (Introduction).

¹⁶⁹ „The guiding principle [...] is that schools should accommodate all children regardless of their physical, intellectual, social, emotional, linguistic or other conditions.“; *UNESCO*, The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education, S. 6, <http://www.inclusive-education.org/system/files/publications-documents/Salamanca%20Statement.PDF> (Stand: 30.5.2016) (Introduction).

3. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz

Weiterhin existierten Bemühungen, das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz zu reformieren. Diese bestanden zunächst darin, die mit der Notverordnung von 1924 einhergegangene eingeschränkte Geltung des RJWG aufzuheben.¹⁷⁰ Erst im Rahmen einer zweiten Nachkriegsnovelle setzte eine anhaltende Diskussion darüber ein, den Charakter des Jugendhilferechts als ein durch obrigkeitliche Vorstellungen geprägtes Eingriffs- in ein Leistungsrecht umzugestalten.¹⁷¹ Diesen Forderungen wurde mit dem „Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts“¹⁷² (KJHG) vom 28. Juni 1990 entsprochen, dessen Bezeichnung bereits ankündigte, das Jugendwohlfahrtsgesetz nicht zu reformieren, sondern vielmehr abzulösen.¹⁷³ War der Wohlfahrtsbegriff eng mit der Fürsorgebewegung des 19. Jahrhunderts verwoben, demonstrierte der Begriff „Hilfe“ die unterstützende Zielrichtung des neuen Gesetzes durch einen umfassenden Leistungskatalog. Der in § 27 KJHG normierte Rechtsanspruch auf Hilfe zu Erziehung des Kindes, sofern „die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig [war]“, verdeutlichte das Abgehen von einem „Defizit“ des Kindes als Leistungsvoraussetzung.¹⁷⁴ Die wörtliche Einbeziehung des „Kindes“ in den Gesetzestitel spiegelte das stark gewachsene öffentliche Interesse an der Situation des Kindes wider. Auch das programmatische Leitbild hatte sich gewandelt: Nicht die seelische, leibliche und gesellschaftliche Tüchtigkeit des Kindes, sondern die Förderung seiner Fähigkeiten steht im Zentrum der Hilfe, der die Entwicklungsfähigkeit und Förderungswürdigkeit jedes Kindes vorangestellt wurde.¹⁷⁵ Zum 1. Januar 1991 wurde das KJHG schließlich als achttes Buch in das Sozialgesetzbuch eingefügt.¹⁷⁶ Nach § 27 IV SGB VIII a. F. umfasste die Hilfe zur Erziehung auch Maßnahmen der Eingliederungshilfe nach Maßgabe des § 40 BSHG. Erst

¹⁷⁰ Jordan/Sengling/Münder/Peukert, Kinder- und Jugendhilfe 2000, S. 60.

¹⁷¹ Jordan/Sengling/Münder/Peukert, Kinder- und Jugendhilfe 2000, S. 67 f.

¹⁷² Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts vom 26. Juni 1990 (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG), BGBl. 1990 I, S. 1163.

¹⁷³ Wiesner, RdJB 1990, 112 (119).

¹⁷⁴ Wiesner, Eine Steuerung von Normalität und Recht, in: Becker (Hrsg.), Was ist normal?, 1999, S. 81 (81).

¹⁷⁵ Mierendorff, Kindheit und Wohlfahrtsstaat 2010, S. 119 ff.

¹⁷⁶ Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts vom 26. Juni 1990 (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG), BGBl. 1990 I, S. 1163.

durch das „Erste Gesetz zur Änderung des SGB VIII“¹⁷⁷ vom 16. Februar 1993 trat der Wille, die Eingliederungshilfe seelisch behinderter Kinder vollständig den Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe unterzuordnen, deutlich hervor.¹⁷⁸ Die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche wurde in § 35a SGB VIII neu eingefügt. Der Zuständigkeitenwechsel für Kinder und Jugendliche mit seelischen Behinderungen vom Sozialhilfe- in das Kinder- und Jugendhilferecht sollte Abgrenzungsproblemen zwischen seelischer Behinderung und Entwicklungsstörungen im Kindesalter entgegenwirken.¹⁷⁹ Von dem Zuständigkeitenwechsel versprach man sich eine effektivere und bedarfsorientierte Leistungsabstimmung mit den Bedürfnissen des Kindes.¹⁸⁰ Neben den genannten wurde auch ein praktisches Argument angeführt: Die aus der Feststellung des richtigen Kostenträgers herrührenden Probleme führten nicht nur zu einem großen Verwaltungs- und somit auch finanziellen Aufwand, sondern auch zu einer zeitlichen Verzögerung der helfenden Leistungen.¹⁸¹

4. Benachteiligungsverbot wegen der Behinderung in Art. 3 III 2 GG

Als weiterer „Meilenstein“ in der Geschichte des Behindertenrechts ist die Aufnahme des Benachteiligungsverbots wegen einer Behinderung in Art. 3 III 2 des Grundgesetzes im Jahr 1994¹⁸² zu bezeichnen. Zwar existierte bereits durch den allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 I 1 GG ein verfassungsrechtlicher Schutz behinderter Personen vor Ungleichbehandlungen. Es bedurfte darüber hinaus jedoch einer ausdrücklichen Erwähnung eines Diskriminierungsverbots, um die Unzulässigkeit von Ungleichbehandlungen aufgrund einer Behinderung zu festi-

¹⁷⁷ Erstes Gesetz zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 16. Februar 1993, BGBl. 1993 I, S. 239.

¹⁷⁸ Wiesner, Eine Steuerung von Normalität und Recht, in: Becker (Hrsg.), Was ist normal?, 1999, S. 81 (85).

¹⁷⁹ Mrozynski, ZfJ 2000, 251 (253); Wiesner, ZfJ 1996, 199 (201).

¹⁸⁰ Lempp, Die seelische Behinderung bei Kindern und Jugendlichen als Aufgabe der Jugendhilfe, 4. Aufl. 1999, S. 13.

¹⁸¹ Lempp, Die seelische Behinderung bei Kindern und Jugendlichen als Aufgabe der Jugendhilfe, 4. Aufl. 1999, S. 14.

¹⁸² Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994, BGBl. 1994 I, S. 3146.

gen¹⁸³ und im Gegensatz zu Art. 3 I GG ausschließlich einen strengeren Rechtfertigungsmaßstab anzulegen.¹⁸⁴

Ein weiterer Grund für die Verfassungsergänzung war in der „Verfassungswirklichkeit“¹⁸⁵ verortet. Das Bild behinderter Personen in der „nichtbehinderten Gesellschaft“ war von Herabwürdigungen und Vorurteilen geprägt, woran auch die altüberlieferten Bezeichnungen „Krüppel, Schwachsinnige und Irre“ ihren Anteil trugen.¹⁸⁶ Eine ausdrückliche Vorschrift zum Schutz behinderter Menschen sollte das gesellschaftliche Bewusstsein für die Belange Behinderteter schärfen und zu deren Integration beitragen, mithin Appellativwirkung entfalten.¹⁸⁷ Auslöser dieser Positionierung war nicht zuletzt das Urteil des LG Frankfurt a. M. vom 25. Februar 1980, in welchem die Anwesenheit durch geistig und körperlich behinderte Menschen am Urlaubsort als „ästhetische Störung“ und Reisemangel gewertet wurde.¹⁸⁸ Aber auch von den in den Landesverfassungen enthaltenden Bestimmungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen gingen entscheidende Impulse für eine Verfassungsänderung aus.¹⁸⁹

5. Gesetz zur Rehabilitation und Teilhabe im SGB IX

Bereits 1970 wurde in einem Aktionsplan der Bundesregierung zur Sprache gebracht, dass das Angebot an Rehabilitationsmaßnahmen zwar vielseitig, aber unkoordiniert und unüberschaubar sei.¹⁹⁰ Seitdem wurde auf Bundesebene wiederholt die Forderung laut, das Recht von Menschen mit Behinderungen zu stärken und Rehabilitationsleistungen in einem separaten Buch des Sozialgesetzbuches ineinandergreifen zu lassen.¹⁹¹ Ein weiterer Aspekt für die Kodifikation eines Rehabilitationsrechts betraf die Vereinheitlichung und Konkretisierung der

¹⁸³ BVerfG, Urt. v. 18.12.1953, Rs. 1 BvL 106/53, BVerfGE 3, 225 (240).

¹⁸⁴ Buch, Das Grundrecht der Behinderten (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) 2000, S. 78.

¹⁸⁵ Straßmair, Der besondere Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG 2002, S. 112.

¹⁸⁶ Straßmair, Der besondere Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG 2002, S. 118 f.

¹⁸⁷ So die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 12/6323, S. 12; Herdegen, VSSR 1992, 245 (258); Berlitz, RdJB 1996, 145 (145).

¹⁸⁸ LG Frankfurt, Urt. v. 25.2.1980, Rs. 2/24 S 282/79, NJW 1980, 1169 ff.; dazu auch Scholler, JZ 1980, 672 (672).

¹⁸⁹ Straßmair, Der besondere Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG 2002, S. 129 f.

¹⁹⁰ Bundesregierung, BArbBl 1970, 339 (340).

¹⁹¹ Vgl. dazu Deutscher Bundestag, Bericht über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation, BT-Drs. 10/6705, S. 2; Bundesregierung, Sozialbericht 1990, BT-Drs. 11/7527, S. 69.

Begriffe Behinderung, Pflegebedürftigkeit und Rehabilitation, insbesondere die Unterscheidung zwischen medizinischer, beruflicher und sozialer Rehabilitation.¹⁹² Schließlich erklärte der Bundestag am 15. März 2000 die Integration von Menschen mit Behinderungen im Hinblick auf Art. 3 III 2 GG als dringende politische und gesellschaftliche Aufgabe und beschloss, „das Recht der Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen in einem Sozialgesetzbuch IX zusammenzufassen“¹⁹³.

Inhaltlicher Schwerpunkt des am 1. Juli 2001 in Kraft getretenen Neunten Buches des Sozialgesetzbuches zur Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) ist es, behinderten oder von Behinderung bedrohten Menschen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen und ihre Teilhabe an der Gesellschaft zu fördern.¹⁹⁴ Zwar ist das gegliederte System der Leistungserbringung durch verschiedene Sozialleistungsträger beibehalten worden. Allerdings wurden jene Rechtsvorschriften, die für alle Rehabilitationsträger gleichermaßen gelten, zusammengefasst. Weiterhin sind Art, Gegenstand, Umfang, Qualität und Ausführung der Leistungen, bis auf besondere Regelungen der Rehabilitationsträger, genau aufgeführt. Zudem sind die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe und der Sozialhilfe in den Kreis der Rehabilitationsträger einbezogen worden, um die medizinische, soziale und schulische Rehabilitation miteinander zu verzahnen und somit optimale Teilhabemöglichkeiten zu schaffen.¹⁹⁵ Durch das Wunsch- und Wahlrecht (§ 9 I 1, II SGB IX) soll der Eigenverantwortlichkeit und Selbstbestimmtheit der Behinderten bei der Inanspruchnahme von Leistungen umfassend Raum gegeben werden.¹⁹⁶

¹⁹² *Schulin*, Kodifikatorische Anforderungen an ein Buch "Rehabilitationsrecht" –SGB IX – aus juristischer Sicht, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Kodifikation des Rehabilitationsrechts, 1993, S. 7 (22, 24).

¹⁹³ Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, BT-Drs. 14/2913, S. 2.

¹⁹⁴ LPK-SGB IX–*Joussen*, Einführung Rn. 29.

¹⁹⁵ LPK-SGB IX–*Joussen*, Einführung Rn. 32.

¹⁹⁶ LPK-SGB IX–*Joussen*, Einführung Rn. 26.

V. Behindertenpolitik in der DDR

Die Erhaltung bzw. (Wieder-) Herstellung der Arbeitsfähigkeit war ein fundamentales Anliegen der frühen DDR, weshalb die Teilhabe behinderter Menschen vorrangig als betriebliche Integration organisiert war.¹⁹⁷ Ein weiteres Bestreben der Sozialpolitik der DDR bestand darin, ein neues „von nationalsozialistischen und militaristischen Elementen gesäubertes“¹⁹⁸ Sonderschulwesen aufzubauen, um sich von der menschenverachtenden Behindertenpolitik des Dritten Reiches zu distanzieren. Im Zuge dessen trat bereits 1946 in der Sowjetischen Besatzungszone das „Gesetz zur Demokratisierung der deutschen Schule“¹⁹⁹ in Kraft, in dem die Schule mit einem demokratischen und friedlichen Ort ohne Fremdenhass gleichgesetzt und jedem Kind ein Recht auf Bildung garantiert wurde.²⁰⁰ Weiterhin differenzierte das Schulwesen der DDR zwischen „bildungsfähigen und –unfähigen“ Kindern. Die „Verordnung über die Beschulung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen mit wesentlichen physischen oder psychischen Mängeln“²⁰¹ vom 5. Oktober 1951 legte fest, dass behinderte, aber bildungsfähige Kinder in Sonderschulen beschult, Bildungsunfähige hingegen ausgeschult und in Heimen untergebracht werden sollten.²⁰² Über die Bildungsfähigkeit wurde durch das Amt für Volksbildung im Einvernehmen mit dem Kreisgesundheitsamt durch Beschluss entschieden, der den Erziehungsberechtigten zuzustellen und zu dessen Ausführung diese verpflichtet waren.²⁰³

¹⁹⁷ *Frerich/Frey*, Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik, 2. Aufl. 1996, S. 91.

¹⁹⁸ *Rat der Stadt Erfurt - Abteilung Volksbildung*, 40 Jahre "Gesetz zur Demokratisierung der deutschen Schule" 1986, S. 9.

¹⁹⁹ Verordnung der Provinz Sachsen vom 22. Mai 1946 zur Demokratisierung der deutschen Schule, VBl. Nr. 23, S. 288; Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1946 zur Demokratisierung der deutschen Schule, AmtsBl. Nr. 3, S. 71; Gesetz des Landes Sachsen vom 31. Mai 1946 zur Demokratisierung der Deutschen Schule, Gesetze, Befehle, Verordnungen, Bekanntmachungen der Landesverwaltung Sachsen, Nr. 15, S. 210; Gesetz der Provinz Mark Brandenburg vom 31. Mai 1946 zur Demokratisierung der deutschen Schule, VBl. Nr. 9, S. 155; Gesetz des Landes Thüringen vom 2. Juni 1946 zur Demokratisierung der deutschen Schule, RegBl. 1946 I, Nr. 20, S. 113.

²⁰⁰ *Rat der Stadt Erfurt - Abteilung Volksbildung*, 40 Jahre "Gesetz zur Demokratisierung der deutschen Schule" 1986, S. 12.

²⁰¹ GBl. der DDR 1951 I, S. 915.

²⁰² Dazu im Überblick *Mürner/Sierck*, Der lange Weg zur Selbstbestimmung, in: Degener/Diehl (Hrsg.), Handbuch Behindertenrechtskonvention, 2015, S. 25 (31).

²⁰³ §§ 7, 9, 10 VO über die Beschulung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen mit wesentlichen psychischen und physischen Mängeln vom 5. Oktober 1951, GBl. Nr. 122, S. 915, 917.

Die Jugendhilfe in der DDR war als Gefährdungshilfe konzeptioniert.²⁰⁴ Erst bei „sozialen Fehlentwicklungen“ des Kindes wurde die Jugendhilfe mittels rechtzeitiger korrigierender Einflussnahme tätig.²⁰⁵ Fehlentwicklungen waren Ausdruck gestörter zwischenmenschlicher Beziehungen, die Unangepasstheit des Kindes an das Kollektiv.²⁰⁶

Im Vorgriff auf die Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts im einheitlichen Bundesstaat²⁰⁷ wurde am 20. Juli 1990 das „Jugendhilfeorganisationsgesetz“²⁰⁸ als Übergangsvorschrift beschlossen.

§§ 3, 4 der „Verordnung zur weiteren Verbesserung der gesellschaftlichen Unterstützung schwerst- und schwergeschädigter Bürger“²⁰⁹ vom 29. Juli 1976 übertrugen den Kreisen und Bezirken die Verantwortung über die Errichtung der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen und deren Qualitätssicherung. Kindern und Jugendlichen vom dritten bis zum vollendeten 18. Lebensjahr, die Anspruch auf Pflegegeld III oder IV bzw. Blindengeld der Stufe IV und VI oder Sonderpflegegeld bezogen, blind oder praktisch blind waren (§ 1 I *lit. b* der VO) sollte durch soziale Maßnahmen eine bessere Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglicht werden.

In der „Verordnung über die besondere Unterstützung der Familien mit schwerstgeschädigten Kindern“²¹⁰ vom 24. April 1986 wurde zudem dem intensiven Betreuungs- und Pflegeaufwand einer Familie mit einem schwerstgeschädigten Kind gedacht. Nach § 1 der VO galt ein Kind als schwerstbeschädigt, wenn es Anspruch auf Pflegegeld der Stufe III oder IV, auf Blindengeld oder Sonderpflegegeld hatte oder schulbildungsunfähig, aber förderungsfähig war.

Werktätigen Müttern und alleinstehenden Vätern stand der VO zufolge unter anderem ein erhöhter Grundurlaub sowie Krankengeld für Zeiten der Erkrankung des Kindes und bei einer Unterbrechung der Berufstätigkeit aufgrund der Be-

²⁰⁴ *Weniger-Schäfer*, Recht und Strukturen der Jugendhilfe 1990, S. 9.

²⁰⁵ Vgl. § 1 I Verordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Jugendhilfe vom 3.3.1966, GBl. der DDR 1966 II, S. 215.

²⁰⁶ *Mannschatz*, Jugendhilfe als DDR-Nachlass 1994, S. 74.

²⁰⁷ *Weniger-Schäfer*, Recht und Strukturen der Jugendhilfe 1990, S. 9.

²⁰⁸ Gesetz zur Errichtung der Strukturen eines neuen Kinder- und Jugendhilferechts, GBl. der DDR 1990 I, S. 891.

²⁰⁹ GBl. der DDR 1976 I, S. 411.

²¹⁰ GBl. der DDR 1986 I, S. 243.

treuung des Kindes in Höhe von 200 Mark monatlich zu. Außerdem wurde Blindengeld für hochgradig sehschwache, praktisch blinde und blinde Kinder ab dem ersten Lebensjahr gem. § 7 der VO gezahlt. Nach § 8 der VO wurde schwerstgeschädigten Kindern zwischen dem 16. Lebensjahr bis zum Eintritt der Volljährigkeit eine monatliche Unterstützung von 130 Mark zugesprochen, wenn sie aufgrund ihrer Schädigung kein Beschäftigungsverhältnis aufnehmen bzw. keine Bildungseinrichtung besuchen konnten. Weiterhin wurde in § 12 der VO die Grenze des Kindergeldbezugs für schwerstgeschädigte Kinder bei 16 Jahren gezogen.

VI. Ergebnis

Die Fürsorgebewegung für Kinder mit Behinderungen hat sich seit dem Ende des 19. Jahrhunderts bis heute in mehrfacher Hinsicht gewandelt. Sahen Mediziner und Orthopäden Kinder mit Behinderungen zunächst als Objekte medizinischer Euphorie, die es zu „retten“²¹¹ und deren Behinderungen es zu „besiegen“²¹² galt, wurden sie später in Sondereinrichtungen unterrichtet. Die Sondereinrichtungen, aber auch die ersten gesetzlichen Regelungen betreffend die (Re-) Habilitation von Kindern mit Behinderungen, namentlich das Preußische Krüppelfürsorgegesetz und das Jugendwohlfahrtsgesetz, behielten den Blick auf das Kind als Objekt bei.

In dem Streben der Weimarer Zeit, die junge Generation nach einem Idealbild formen zu wollen, war die Ideologie, die hinter der Menschenvernichtung im Dritten Reich propagiert und praktiziert wurde, bereits vorgedacht. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Thema Behinderung zunächst tabuisiert, bevor die berufliche Rehabilitation der im Krieg Verwundeten und später auch die Kinder und Jugendlichen ins Blickfeld der Behindertenpolitik gerieten. Im Schulrecht der Länder, dem Kinder- und Jugendhilfegesetz und dem Bundessozialhilfegesetz wurden schließlich erste gesetzliche Grundlagen geschaffen, die Behinderung nicht mehr als Defizit und das Kind nicht mehr als Objekt begriffen, welche

²¹¹ Ziehen, Die Erkennung der psychopathischen Konstitutionen (krankhaften seelischen Veranlagungen) und die öffentliche Fürsorge für psychopathisch veranlagte Kinder, 3. Aufl. 1916, S. 3.

²¹² Biesalski, Grundriß der Krüppelfürsorge, 3. Aufl. 1926, S. 125.

„korrigiert“ werden müssen. Stattdessen nehmen die genannten Normierungen den jungen Menschen in den Fokus, dem durch begleitende, fördernde und präventive Maßnahmen²¹³ eine gleichberechtigte Partizipation an der Gesellschaft ermöglicht werden soll.²¹⁴ Die Einführung des SGB IX hat die Anerkennung von Menschen mit Behinderungen als Subjekte selbstbestimmter Teilhabe statt Objekte der Fürsorge unterstrichen. Die Eingliederungshilfe als lebensbegleitende Hilfe soll die Teilhabe des Kindes durch individuell abgestimmte Hilfen fördern und eine aus der körperlichen Beeinträchtigung resultierende Ausgrenzung vermeiden. Rehabilitation ist kein Synonym mehr für die berufliche „Verwertbarmachung“, sondern impliziert gesellschaftliche Teilhabe in allen Lebenssituationen, wobei die schulische Teilhabe im Rahmen sozialrechtlicher Leistungen für Kinder mit Behinderungen nach wie vor einen zentralen Stellenwert einnimmt. Trotz der Entfernung vom Gedanken an die Behinderung als Notlage²¹⁵ sowie der teilweisen Abkopplung der Leistungserbringung vom Hilfsbedürftigkeitsgrundsatz sind die aktuellen Eingliederungshilfeleistungen für Kinder mit Behinderungen im SGB VIII und XII als Leistungen der öffentlichen Fürsorge nach Art. 74 I Nr. 7 GG zu klassifizieren.²¹⁶ Die historisch geprägte öffentliche Fürsorge²¹⁷ erschöpft sich somit nicht in den anfänglichen öffentlichen Fürsorgeleistungen für hilfsbedürftige und gefährdete Kinder. Stattdessen dienen Fürsorgeleistungen auch der Förderung der Gleichstellung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen.²¹⁸ Insbesondere die Einführung des SGB IX hat den Förderungszweck öffentlicher Fürsorgeleistungen noch verstärkt.

²¹³ *Weniger-Schäfer*, Recht und Strukturen der Jugendhilfe 1990, S. 11.

²¹⁴ *Degener*, KJ 2000, 425 (432).

²¹⁵ Vgl. dazu *Wahrendorf*, in: Grube/Wahrendorf (Hrsg.), SGB XII, 5. Aufl. 2014, § 53 Rn. 35; *Welke*, NDV 2009, 456 (457); *Kostorz*, Sozialstaatliche Interventionen zu Gunsten von Menschen mit Behinderung 2008, S. 39.

²¹⁶ Zum Auslegungstreit der „öffentlichen Fürsorge“ in Art. 74 I Nr. 7 GG bis zur Föderalismusreform I im September 2006, siehe *Jestaedt*, Das Kinder- und Jugendhilferecht und das Verfassungsrecht, in: Münder/Meysen/Wiesner (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilferecht, 2. Aufl. 2011, S. 101 (120); mit der Föderalismusreform wurde lediglich das Heimrecht aus dem Kompetenztitel des Art. 74 I Nr. 7 GG ausgeklammert, BGBl. 2006 I, S. 2034, 2035.

²¹⁷ Vgl. dazu die Anfänge der Fürsorgeleistungen in der Weimarer Zeit unter II. Die Jugendwohlfahrtsbewegung in der Weimarer Zeit, S. 19.

²¹⁸ So auch das BVerfG, Beschl. v. 18.7.1967, BVerfGE 22, 180, 213, dessen extensive Auslegung sich der Bundesgesetzgeber in Art. 74 I Nr. 7 GG zu eigen machte, vgl. dazu *Jestaedt*, Das Kinder-

Mit Blick auf Art. 74 I Nr. 7 GG ist somit festzustellen, dass sich das Leistungsziel der selbstbestimmten Teilhabe unter den zwar historisch geprägten, aber sich gewandelten Fürsorgebegriff subsumieren lässt.

B. Europäisches Primärrecht

I. Art. 3 III 3 EUV

In Art. 3 III 3 EUV sind die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierungen als Zielbestimmungen der Union festgeschrieben. Diese Zielbestimmungen müssen im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung der Union Berücksichtigung finden.²¹⁹ Ein Bezug zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen findet sich in Art. 3 III 3 EUV nicht. Gleichwohl wird der Schutz der Rechte des Kindes nicht nur im Zusammenhang mit dem Schutz vor sozialer Ausgrenzung genannt. Auch Art. 3 V 2 EUV erkennt die Bedeutung der Rechte des Kindes, zu deren Schutz die Union beitragen soll, an.

II. Art. 26 Grundrechtecharta der EU

Die Ausarbeitung einer Grundrechtecharta (GrChEU) auf europäischer Ebene ist aus dem Grundgedanken entsprungen, einen menschenrechtlichen status quo festzulegen, ohne eine Anpassung des nationalen Menschenrechtsschutzes zu erzwingen.²²⁰ Von Beginn der Verhandlungen im Grundrechtekonvent bestand darüber Einigkeit, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen in der Charta hervorgehoben werden müsse.²²¹ Schließlich wurde zu diesem Zweck Art. 26 GrChEU in den dritten Teil „Gleichheit“ der Charta aufgenommen. Mit dem

und Jugendhilferecht und das Verfassungsrecht, in: Münder/Meysen/Wiesner (Hrsg.), *Kinder- und Jugendhilferecht*, 2. Aufl. 2011, S. 101 (121).

²¹⁹ *Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 2016, Art. 3 Rn. 10.

²²⁰ *Borowsky*, in: Bernsdorff/Meyer (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4. Aufl. 2014, Art. 52 Rn. 11, 12; *Jarass*, in: ders. (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2. Aufl. 2013, Art. 53 Rn. 1, 3; *Folz*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Wolff/Eisenhut (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 2012, Art. 53 Rn. 2, 3.

²²¹ Charta 4112/2/00 REV 2 Body 4, p. 8; zur Entstehung des Artikels *Mann*, in: *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, 2006, Art. 26 Rn. 1-4.

Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und damit auch Art. 6 I EUV wurde die Grundrechtecharta schließlich verbindliches Primärrecht.

Art. 26 GrChEU basiert auf Art. 15 der Europäischen Sozialcharta (ESC). In der Originalfassung statuierte Art. 15 ESC das Recht behinderter Personen auf Rehabilitation. Obwohl dieser neben der beruflichen auch mit der sozialen (Wieder-) Eingliederung überschrieben war, zielten beide Absätze des Art. 15 ESC auf die Gewährleistung beruflicher Ausbildung und Arbeit. Die (Wieder-) Eingliederung körperlich, geistig und seelisch Behinderter war bereits dadurch erreicht, dass die Staaten bedürfnisgerechte Einrichtungen in ausreichender Zahl zur Verfügung stellten.²²²

Als die ESC im Jahr 1996 revidiert wurde²²³, änderte sich mit dem Wortlaut auch die Zielrichtung des Art. 15 ESC. Nicht mehr die Behinderung, sondern der von ihr betroffene Mensch jeden Alters, seine Individualität und seine Bedürfnisse als Mensch stehen nun im Zentrum der Norm.²²⁴ Von dieser Warte aus haben indes die soziale Inklusion und Partizipation im Leben der Gemeinschaft anstelle der beruflichen Rehabilitation Platz genommen.

Folglich zielt auch Art. 26 GrChEU auf die Gewährleistung der Eigenständigkeit, sozialen wie beruflichen Eingliederung und der Teilnahme von Menschen mit Behinderungen am Leben der Gemeinschaft.²²⁵ Im Hinblick auf die Ratifikation der UN-BRK durch die Europäische Union²²⁶ ist auch Art. 26 GrChEU von dem Grundsatz geprägt, gleichberechtigte Partizipationschancen zu schaffen, ohne Sonderrechte zu verleihen.²²⁷ Der Begriff der Gewährleistung ist jedoch irreführend, weil Art. 26 GrChEU kein subjektives Recht enthält, sondern ledig-

²²² *Europarat*, Die Europäische Sozialcharta 2002, S. 178.

²²³ Deutschland hat die revidierte Fassung der Europäischen Sozialcharta zwar unterzeichnet,²²³ bislang jedoch nicht ratifiziert: Gesamtverzeichnis zum Ratifikationsstand und den Unterschriften der revidierten ESC, siehe unter <http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/signatures> (Stand: 3.6.2016).

²²⁴ Charta-Erläuterungen, ABl. 2007 C 303/25.

²²⁵ Person with disabilities instead of disabled persons; *Quinn*, The European Social Charter and EU Anti-discrimination Law in the Field of Disability: Two Gravitational Fields with the One Common Purpose, in: Búrca/Witte (Hrsg.), Social rights in Europe, 2005, S. 279 (286).

²²⁶ Charta-Erläuterungen, ABl. 2007 C 303/25.

²²⁷ Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, ABl. 2010 L 23/35.

²²⁸ Stern/ Sachs, GrCh–Mann/Ennuschat, Art. 26 Rn. 15.

lich als Grundsatz zu verstehen ist.²²⁸ In der Konsequenz begründet Art. 26 GrChEU auch keinen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Maßnahmen, die etwa die gesellschaftlichen Teilnahmemechanismen von Menschen mit Behinderungen verbessern. Nichtsdestotrotz kommt Art. 26 GrChEU eine abwehrrechtliche Funktion zu, sodass die Union und Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Unionsrecht das Ziel der Inklusion von Menschen mit Behinderungen nicht konterkarieren dürfen.²²⁹

C. Internationales Recht

I. Die „Genfer Erklärung“

„Das hungernde Kind soll genährt werden; das kranke Kind soll gepflegt werden; das zurückgebliebene Kind soll ermuntert werden; das verirrte Kind soll auf den guten Weg zurückgeführt werden; das verwaiste und verlassene Kind soll aufgenommen und unterstützt werden.“ Der zweite der fünf Artikel der „Genfer Erklärung“²³⁰ vom 26. September 1924 legt ganz deutlich die Erwägungen von *E. Jebb* offen, die sie beim Entwurf der Childrens Charter hatte. Das Kind, welches sich in einer Ausnahmesituation befindet, soll vor deren Nachteilen bewahrt und geschützt werden. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass Schutzrechte nicht jedem Kind zukommen sollen.²³¹

Ein Schutzrecht für das Kind mit Behinderung ist aber nur dann aus der Erklärung zu folgern, sofern die Behinderung mit einer „Ausnahmesituation“ gleichzusetzen ist. Die Kritik des polnischen Arztes *J. Korczak* an der Genfer Erklärung setzt an dieser Stelle an. Nach Korczak enthalte sie nur scheinbare Rechte des Kindes; aufgrund der vagen Formulierung können weder Rechte noch dieje-

²²⁸ *Borowsky*, in: Bernsdorff/Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl. 2014, Art. 52 Rn. 45d; *Folz*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Wolff/Eisenhut (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2012, Art. 26 Rn. 2; *Jarass*, in: *ders.* (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2013, Art. 26 Rn. 3.

²²⁹ *Borowsky*, in: Bernsdorff/Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl. 2014, Art. 52 Rn. 45a; *Jarass*, in: *ders.* (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2013, Art. 26 Rn. 1; *Mann*, in: Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, 2006, Art. 26 Rn. 8.

²³⁰ LNOJ 1924, Special Suppl. No. 21, S. 43.

²³¹ *Surall*, Ethik des Kindes 2009, S. 50.

nigen ausgemacht werden, von denen der Schutz der Kinder eingefordert werden könne. Die Genfer Erklärung sei letztlich nur „ein Appell an den guten Willen, eine Bitte um Wohlwollen“²³².

Zwar blieb die Genfer Erklärung für die Unterzeichnerstaaten nahezu unverbindlich; mit ihrer Leitidee, das Kind als schutzbedürftiges Objekt staatlicher Fürsorge anzusehen, wies sie hingegen Parallelen zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz auf.²³³

II. Die Erklärung der Rechte des Kindes

Die „Erklärung der Rechte des Kindes“ (UN-ERK), welche von den Vereinten Nationen am 20. November 1959 verabschiedet wurde²³⁴, umfasst zehn Grundsätze zum Schutz der Entwicklung des Kindes. Im Unterschied zur Genfer Erklärung beinhaltet die UN-ERK bestimmte Anspruchsrechte, die jedem Kind zustehen.²³⁵ Dem Gleichheitsgrundsatz und dem Diskriminierungsverbot wurde in Art. 1 UN-ERK eine primäre Stellung eingeräumt. Art. 2 UN-ERK sieht vor, dass gesetzliche Regelungen es dem Kind ermöglichen und erleichtern sollen, sich körperlich, geistig sowie moralisch und gesellschaftlich gesund zu entwickeln. Besonders erwähnt wird in Artikel 5 UN-ERK das körperlich, geistig und sozial behinderte Kind. Ihm soll eine seiner besonderen Lage entsprechende Behandlung, Erziehung und Fürsorge zuteilwerden.

Die defizitorientierte Sicht auf das Kind mit Behinderung und die bereits bei der Genfer Erklärung kritisierten unpräzisen Formulierungen wurden hingegen übernommen, sodass auch die UN-ERK für eine rechtliche Normsetzung ungeeignet war.²³⁶ Schließlich blieb sie als Deklaration für die Vertragsstaaten unverbindlich.

²³² *Korczak*, Das Recht des Kindes auf Achtung, 4. Aufl. 2011, S. 29.

²³³ *Surall*, Ethik des Kindes 2009, S. 50 f.; zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz siehe unter 2. Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz, S. 21 ff.

²³⁴ General Assembly, Declaration of the Rights of the Child, A/RES/1386.

²³⁵ *Surall*, Ethik des Kindes 2009, S. 53.

²³⁶ *Surall*, Ethik des Kindes 2009, S. 53.

III. Die UN-Kinderrechtskonvention

Die „UN-Kinderrechtskonvention“²³⁷ (UN-KRK) vom 20. November 1989, welche 1992 von Deutschland (zunächst mit Vorbehalten) ratifiziert wurde und in Kraft getreten ist²³⁸, unterscheidet sich von den beiden vorausgegangenen völkerrechtlichen Erklärungen nicht nur hinsichtlich der in 54 Artikeln sehr komplex und prägnant formulierten Kinderrechte. Anstelle von Schutzrechten sind jene größtenteils als Anspruchsrechte ausgestaltet. Ihnen liegt das Leitbild des Kindes als „aktives Partizipationssubjekt“²³⁹ statt Fürsorgeobjekt zugrunde. Neben den Rechten, die allen Kindern zustehen, vgl. Art. 2 I UN-KRK, enthält die UN-KRK als erster völkerrechtlicher Vertrag einen Artikel, der auf die Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen explizit Bezug nimmt.²⁴⁰ Nach Art. 23 I UN-KRK erkennen die Vertragsstaaten an, das körperlich oder geistig behinderte Kind in seiner Selbständigkeit und der aktiven Teilnahme am Gesellschaftsleben zu fördern.

Das Kind mit Behinderung zu fördern, impliziert, es vor Gefahren zu schützen. Darüber hinaus erschöpft sich die Förderung aber nicht nur im Schutz des Kindes, sondern meint auch Anregung und Begleitung, um es zu einem aktiven Mitglied der Gesellschaft und zur Verwirklichung eigener Rechte zu befähigen.²⁴¹ Unbedingte staatliche Unterstützung muss aber nicht gewährt werden,²⁴² ebenso wenig müssen Hilfen ohne vorherigen Antrag der Hilfeempfänger erbracht werden. Trotz dieser Einschränkungen müssen die Vertragsstaaten aber alle ihnen möglichen Maßnahmen ergreifen, um ein Maximum an Inklusion, nach deutscher Übersetzung: Integration! von Kindern mit Behinderungen in die Gesellschaft zu erreichen.²⁴³ Dazu hat sich Deutschland in einem nationalen Aktionsplan, zu dessen Ausarbeitung es sich auf dem UN-Weltkindergipfel im Jahr 2002

²³⁷ General Assembly, Convention on the Rights of the Child, A/RES/44/25.

²³⁸ Gesetz zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes vom 17. Februar 1992, BGBl. 1992 II, S. 121.

²³⁹ *Surall*, Ethik des Kindes 2009, S. 75.

²⁴⁰ Committee on the Rights of the Child, Convention on the Rights of the Child, Forty-third session: General comment No. 9 (27.2.2007), Art. 23, para. 5, CRC/C/GC/9.

²⁴¹ *Surall*, Ethik des Kindes 2009, S. 84 f.

²⁴² *Schmahl*, in: *dies.* (Hrsg.), Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 23 Rn. 8.

²⁴³ CRC, GC No. 9, Art. 23, para. 14, CRC/C/GC/9.

verpflichtete, ausdrücklich bekannt.²⁴⁴ Der Stand der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention wurde auf der Grundlage des Art. 44 UN-KRK im „Dritten- und Vierten Staatenbericht“²⁴⁵ 2010 veröffentlicht. Darin wurde in dem mit „Grundlegende Gesundheit und Wohlfahrt“ überschriebenen Kapitel die Ausgestaltung der Frühförderung behinderter Kinder als Komplexleistung betont. Außerdem wurde das Verantwortungssplitting zwischen Jugend- und Sozialhilfe zur Förderung seelisch, geistig und körperlich Behinderter in den Blick genommen und für die Schaffung eines einheitlichen Hilfesystems für Kinder mit Behinderungen plädiert. Weiterhin ist sich für die Verbesserung des gemeinsamen Lernens ausgesprochen worden.²⁴⁶ Konkrete Aussagen darüber, wie weit die Umsetzung fortgeschritten ist, sind dem Staatenbericht aber schon deshalb nicht zu entnehmen, weil die UN-KRK bezüglich der Anforderungen an die Maßnahmen der Mitgliedstaaten konkrete Formulierungen vermissen lässt.²⁴⁷

IV. Die UN-Behindertenrechtskonvention

Das „Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ vom 13. Dezember 2006²⁴⁸ wird nicht selten als „Inklusionsmotor“²⁴⁹, dessen Verabschiedung als „Paradigmenwechsel“²⁵⁰ im Behindertenrecht bezeichnet. In Anbetracht der Fragestellung, ob und welchen Paradigmenwechsel die UN-BRK in Bezug auf die Rechte des Kindes mit Behinderung ausgelöst hat, werden Entstehungsprozess, aber auch die Ziele und Prinzipien der Konvention folgend veranschaulicht.

²⁴⁴ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Nationaler Aktionsplan. Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010, S. 49.

²⁴⁵ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dritter und Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes 2010.

²⁴⁶ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dritter und Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes 2010, S. 62.

²⁴⁷ Eichholz, Zum Stand der Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, in: Fehrenbacher/Penka (Hrsg.), Kinderrechte umgesetzt, 2012, S. 25 (25).

²⁴⁸ General Assembly. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A/RES/61/106.

²⁴⁹ So Degener, RdJB 2009, 200 ff.

²⁵⁰ Mathe, br 2011, 34 ff.; Degener, Vereinte Nationen 2010, 57 ff.; Schulte, ZFSH/SGB 2010, 657 (657).

1. Entstehungsprozess

Bevor es zur Verabschiedung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die Vereinten Nationen kam, ließen sich bereits einige unverbindliche und verbindliche Regelungen auf Völkerrechtsebene zum Schutz von Kindern mit Behinderungen ausmachen. Dazu zählt die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“²⁵¹ vom 10. Dezember 1948 (AEMR). Neben Art. 1 AEMR, der die Würde aller Menschen positiv feststellt und Art. 2 I AEMR, der eine Diskriminierung wegen einer Behinderung als „sonstigen Umstand“ verbietet, bestimmt Art. 25 I AEMR das Recht jedes Behinderten²⁵² auf soziale Fürsorge. Während der AEMR noch der fürsorgerische Ansatz im Hinblick auf den behinderten Menschen anhaftete, wurde mit dem 1982 verabschiedeten „Weltaktionsprogramm“²⁵³ und den „Rahmenrichtlinien zur Herstellung der Chancengleichheit von behinderten Personen“²⁵⁴ von 1993 eine menschenrechtliche Blickrichtung angesichts der Behinderung eingenommen.²⁵⁵ Auch die Rechte in verbindlichen Menschenrechtsverträgen, wie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der UN-KRK gelten für Kinder mit und ohne Behinderungen, wenngleich nur letztere die Behinderung explizit erwähnt.²⁵⁶ Ein umfassend auf den Schutz und die Förderung von Menschen mit Behinderungen Bezug nehmendes internationales Übereinkommen war angesichts der aufgezeigten Regelungen unverzichtbar. Zu diesem Zweck wurde ein Ad-hoc-Ausschuss im Dezember 2001 zur Erarbeitung einer Fassung für die UN-BRK eingesetzt. Dieser Entwurf wurde von der UN-Generalversammlung am 13. Dezember 2006 in Gestalt der UN-BRK verabschiedet²⁵⁷ und ist am 3. Mai 2008 international in Kraft getreten.

²⁵¹ General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, A/RES/217 A (III).

²⁵² In engl. Originalfassung „disability“.

²⁵³ General Assembly, World Programme of Action Concerning Disabled Persons, A/RES/37/72.

²⁵⁴ General Assembly, Standard Rules on the Equalizations of Opportunities for Persons with Disabilities, A/RES/48/96.

²⁵⁵ Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen 2010, S. 40; Degener, RdJB 2009, 200 (202).

²⁵⁶ Rothfritz, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen 2010, S. 85.

²⁵⁷ General Assembly, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A/RES/61/106.

Am 24. Februar 2009 wurde sie von Deutschland ratifiziert²⁵⁸, bevor sie am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft getreten ist.²⁵⁹

2. Ziele und Prinzipien

Die UN-Behindertenrechtskonvention besteht aus dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und einem Fakultativprotokoll. Letzteres beinhaltet besondere Verfahrensregelungen im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen. Ersteres umfasst 50 Artikel mit umfassenden Rechten von Menschen mit Behinderungen. Dabei handelt es sich aber um keine Sonderrechte oder spezifisches Behindertenrecht, sondern um die Verstärkung bereits existenter allgemeiner Menschenrechte im Hinblick auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen.²⁶⁰

Im Mittelpunkt der UN-Behindertenrechtskonvention stehen die Achtung vor der jedem Menschen mit Behinderung innewohnenden Würde und das Diskriminierungsverbot wegen einer Behinderung.²⁶¹ Sie rahmen weitere Prinzipien, namentlich die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft, die Achtung vor der Unterschiedlichkeit behinderter Menschen, die Chancengleichheit sowie das Prinzip der Zugänglichkeit.²⁶² Gleichheit, Chancengleichheit und Zugänglichkeit greifen folglich ineinander, sodass diese jene voraussetzt.²⁶³ Die in Art. 3 *lit.* h) UN-BRK normierte Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen verdeutlicht die hohe Sensibilität der Menschenrechtskonvention für die Rechte von Kindern mit Behinderungen. Sie kommt in Art. 7 UN-BRK, der die Gleichberechtigung von Kindern mit und ohne Behinderung betont, aber auch in Art. 24 UN-BRK zum Tragen, in dem ein inklusives Bildungssystem zur Verwirklichung von Chancengleichheit zwischen Kindern mit und ohne Behinderung gefordert

²⁵⁸ Gemäß Art. 59 II GG mit Zustimmungsgesetz des Bundestages und -rates vom 21. Dezember 2008, BGBl. 2008 II, S. 1419.

²⁵⁹ Gemäß Art. 45 II UN-BRK tritt das Übereinkommen dreißig Tage nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft.

²⁶⁰ So ausdrücklich Degener, RdJB 2009, 200 (207); Henn/Fangerau/Fegert, JAmt 2012, 504 (505).

²⁶¹ Art. 3 *lit.* a), b) UN-BRK.

²⁶² Art. 3 *lit.* c), d), e), f) UN-BRK.

²⁶³ Degener, RdJB 2009, 200 (205).

wird. Das Bewusstsein der Würde des Menschen soll durch eine neue Definition der Behinderung flankiert werden. Danach werden nicht die gesundheitlichen Beeinträchtigungen, sondern die gesellschaftlichen Strukturen und Bedingungen für das Verständnis von Behinderung zugrunde gelegt. Folglich wird die Behinderung eines Menschen nicht mehr grundsätzlich negativ belegt und das Daseinsrecht behinderter Menschen in Frage gestellt.²⁶⁴ Ganz im Gegenteil: Es wird ein Leitbild übermittelt, in dem der Mensch mit Behinderung als selbstverständlicher Bestandteil einer modernen, vielfältigen Gesellschaft lebt und sich zugehörig fühlt.²⁶⁵

V. Zusammenfassung

Im Hinblick auf die Rechte von Kindern mit Behinderungen weist das internationale Recht große Parallelen zum nationalen Recht auf. Wurde das Kind mit Behinderung vor dem Inkrafttreten der UN-KRK nur als schutzbedürftig und der Fürsorge bedürftig erachtet, lösten die in der UN-KRK verankerten Kinderrechte ein Umdenken aus. Das neue Bild vom Kind, der Behinderung und schließlich dem Kind mit Behinderung aus menschenrechtlicher Sicht bringt zwar auch die Schutz- und Förderungsbedürftigkeit des Kindes zum Ausdruck. Der Fokus hat sich aber auf das Bewusstsein der eigenen Würde des Kindes verschoben.²⁶⁶ Durch die Berücksichtigung und Achtung der sich entwickelnden Fähigkeiten des Kindes in allen das Kind betreffenden Belangen soll es ein selbstverständliches Gefühl von Zugehörigkeit entwickeln.²⁶⁷ Das sich gewandelte Bild vom Kind als Rechtssubjekt und von Behinderung haben sich bereits in der UN-Kinderrechtskonvention abgezeichnet und wurden in der UN-Behindertenrechtskonvention schließlich für alle Menschen mit Behinderungen ausgeweitet. Der Paradigmenwechsel, der mit der UN-Behindertenrechtskonvention assoziiert

²⁶⁴ Degener, Vereinte Nationen 2010, 57 (57).

²⁶⁵ Bielefeldt, Inklusion als Menschenrechtsprinzip: Perspektiven der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Moser/Horster (Hrsg.), Ethik der Behindertenpädagogik, 2012, S. 149 (160 f.).

²⁶⁶ Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl 2015, S. 86.

²⁶⁷ Bielefeldt, Inklusion als Menschenrechtsprinzip: Perspektiven der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Moser/Horster (Hrsg.), Ethik der Behindertenpädagogik, 2012, S. 149 (158).

wird, hat auf völkerrechtlicher Ebene somit schon Jahre zuvor eingesetzt.²⁶⁸ Davon abgesehen hat die UN-Behindertenrechtskonvention aber den Leitgedanken der Inklusion, die Gesellschaft so umzugestalten, dass Menschen mit Behinderungen an ihr teilhaben können, in vielfältige Lebensräume hineingetragen und somit, wenn auch keinen -wechsel, zumindest eine Perspektiverweiterung auslöst.

²⁶⁸ So *Penka*, Ein Recht auf Teilhabe?!, die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Fink/Hinz (Hrsg.), Inklusion in der Behindertenhilfe und Psychiatrie, 2011, S. 67 (71); vgl. *Marks*, NDV 2015, 596 (597); *Welke* zufolge wurde der Paradigmenwechsel in Deutschland mit der Einführung des Art. 3 III 2 GG eingeleitet: *Welke*, NDV 2009, 456 (457).

Inklusion von Kindern mit Behinderungen als
sozialrechtlicher Anspruch

Hellrung, C.

2017, XXII, 312 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-16356-3