

# Behindertenpolitik in letzten zehn Jahren in Deutschland, Europa und der Welt

Ein Bericht von Helmut Vogel

In Deutschland leben etwa 7 Millionen behinderte Menschen (nach der Statistik vom Ende 2003). Das entspricht einem Bevölkerungsanteil von rund 8 Prozent, wobei der Anteil der über 45 jährigen zu etwa 80 Prozent aller Behinderten beträgt. In Deutschland gelten die Menschen als behindert, wenn sie einen Grad der Behinderung (GdB) von 20 bis 50 haben. Ab einem Grad der Behinderung 50 bis 100 sind die Menschen schwerbehindert. Das GdB wird nach den Auswirkungen der Beeinträchtigungen in ihrer Gesamtheit definiert und wird abgestuft in Zehnergraden von 20 bis 100 angegeben.

Etwa 50 Millionen Behinderte leben in Europa. Die Fachleute schätzen, dass es etwa 600 Millionen Behinderte auf der ganzen Welt.

## **Veränderungen und andere Sichtweise**

Seit den neunziger Jahren hat in der Behindertenpolitik ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Er begann mit der Aufnahme des Benachteiligungsverbotes für behinderte Menschen ins Grundgesetz im Jahre 1994. Im Artikel 3, Absatz 3, Satz 2 im Grundgesetz steht erstmals zu lesen: Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

Die Neuordnung des gesamten Rechts auf Rehabilitation und Teilhabe im Neunten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB IX) vom 2001 führt den Paradigmenwechsel im Sozialrecht ein. Die Rehabilitationsleistungsträger im Sozialrecht sind Rentenversicherung, Unfallversicherung, Jugendamt, Sozialamt, Arbeitsagentur, Krankenkasse und Integrationsamt.

Das Bundesgleichstellungsgesetz (BGG) ist 2002 in Kraft getreten. Es ist für die Bundesebene gedacht wie beispielsweise Bundesagentur für Arbeit, Bundesbehörden usw. Es ist ein Bürgerrecht für behinderte Menschen im öffentlichen Recht.

Die Landesgleichstellungsgesetze gibt es seit 2001. Alle Bundesländer haben inzwischen Landesgleichstellungsgesetze. Auf Landesebene sind zum Beispiel Landesverwaltungen, Landesbehörden, Schulen usw. Manche Landesgleichstellungsgesetze beziehen die kommunale Ebene (Landkreise, Städte, Gemeinden) ein, andere hingegen nicht

Ohne Bundes- und Landesgleichstellungsgesetze sind die Verwaltungen nicht verpflichtet, im öffentlichen Recht die Barrieren abzubauen oder zu verhindern. Man könnte dann überhaupt nicht oder nur schlecht klagen. Die Gleichstellungsgesetze stellen die Bürgerrechte zwischen behinderten Menschen und den Trägern öffentlicher Gewalt auf Bundes- oder Landesebene sicher. Und sie fördern das Bewusstsein der Bevölkerung und Öffentlichkeit.

Für Gehörlose und Schwerhörige wird die Barrierefreiheit in Kommunikationseinrichtungen gesichert, indem die Dolmetscher oder Kommunikationshilfen bei Anfragen, Widerspruch, Antragstellung usw. im Verwaltungsverfahren benötigt werden. Für Sehbehinderte und Blinde sind die Dokumente und die Informationstechnik barrierefrei zu gestalten. Für Körperbehinderte sind die öffentlichen Bauten, sonstige Anlagen und Verkehrsmittel barrierefrei zu bauen und gestalten.

Wenn die Beeinträchtigungen bei der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft vermieden und verhindert werden können, dann wird die Bedeutung der Behinderung auch verringert. Dann ist selbstbestimmtes Leben und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft für die behinderte Menschen eher möglich.

### **Barrierefreiheit und Benachteiligung**

Die Kerngedanken zur Barrierefreiheit und zu Benachteiligungen sind in den Paragraphen 4 (Barrierefreiheit) und dem Paragraphen 7, Absatz 2 (Benachteiligung) im BGG zu lesen: „Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“

„Eine Benachteiligung liegt vor, wenn behinderte und nicht behinderte Menschen ohne zwingenden Grund unterschiedlich behandelt werden und dadurch behinderte Menschen in der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigt werden.“ Ob eine Benachteiligung für die Behinderten unmittelbar (= direkt) oder mittelbar (= indirekt über Gesetze, Verordnungen usw.) geschehen ist, ist davon unabhängig. Wenn ein zwingender Grund vorhanden ist, dann ist die „Benachteiligung“ beziehungsweise unterschiedliche Behandlung zulässig. Zum Beispiel können Gehörlose oder Blinde nicht Piloten im Luftverkehr sein.

Etwa 40 Staaten auf der Welt haben ein solches Gleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen.

### **Anti-Diskriminierungsrichtlinie in Europa und Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz in Deutschland**

2003 hat die EU eine Anti-Diskriminierungsrichtlinie erlassen: Alle EU-Mitgliedstaaten müssen ein Anti-Diskriminierungsgesetz erlassen, sonst müssen sie Strafe zahlen. Im 2006 trat das Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) für Deutschland in Kraft. Es gilt für das Arbeitsleben und das Zivilrecht (Massengeschäfte, zum Beispiel Versicherungen, Berufsunfähigkeit, private Krankenversicherung), Wohnung (nicht bei privaten Vermietern, nur bei Wohnungsbaugesellschaften). Das AGG betrifft die Rasse/ethnische Herkunft, das Alter, die sexuelle Identität (homo-/heterosexuell), die Religion/Weltanschauung, die Behinderung und das Geschlecht.

### **UN-Konvention**

Die UN-Konvention ist im Dezember 2006 von der UN-Generalversammlung verabschiedet worden. Sie beinhaltet 50 Artikeln. Über vier Jahre wurde die Konvention vorbereitet. Es gab bislang drei andere solche Konventionen seitens der UN (für Frauen, Kinder und gegen Rassismus).

Schon über 100 Länder haben die UN-Konvention am UN-Sitz in New York unterzeichnet (darunter Deutschland). Bislang haben sieben Länder die UN-Konvention ratifiziert. Die Ratifizierung muss über die Parlamente erfolgen, in unserem Fall ist das der Deutsche Bundestag. Deutschland wird den Ratifizierungsprozess in kommender Zeit unterstützen. Dies hat Bundeskanzlerin Angela Merkel beim Treffen mit dem Deutschem Behindertenrat vor einigen Monaten zugesichert.

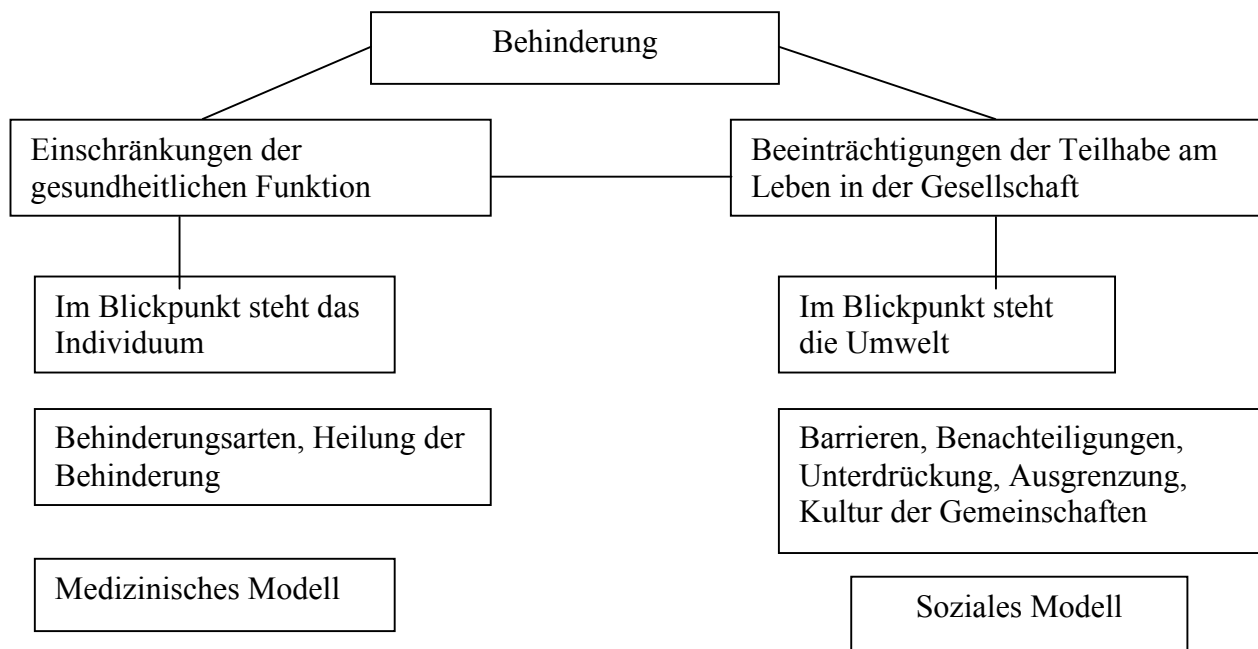
Bei der Ausarbeitung der Konvention hat die Bundesregierung eng mit den Behindertenorganisationen zusammengearbeitet. In Europa sind die Behindertenorganisationen als Partner ernst genommen, insbesondere das Europäische Behindertenforum (EBF). In einigen osteuropäischen Transformationsländern ist es problematisch, da dort die Behindertenorganisationen nicht am Prozess beteiligt sind. Am schlimmsten steht Afrika da, da die anderen Probleme - Kriege und Armut - eine Rolle spielen. Die Staatsform ist auch oftmals diktatorisch oder autoritär, deswegen sind die Behindertenorganisationen als Partner nicht gefragt und schwach entwickelt. Weiterhin wird an das Wechselverhältnis zwischen Armut und Behinderung überhaupt nicht gedacht. Die Entwicklungsarbeit für die Behinderten seitens der ersten und zweiten Welt ist auch so wenig in Angriff genommen worden. Bislang haben einige Länder, insbesondere in Skandinavien, solche Anstrengungen vorbildhaft unternommen.

### Definition der Behinderung

In den letzten zehn Jahren wurde die Definition von Behinderung verändert, sozusagen erweitert. Paragraph 3 im Bundesgleichstellungsgesetz macht klar, was unter Behinderung zu verstehen ist: „Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.“

### Die Teilhabe ist bedeutsam

Nunmehr wird auf die Beeinträchtigung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft und nicht mehr auf vermeintliche oder tatsächliche Defizite abgestellt. Das ist eine Verbesserung im Vergleich zu früheren Definitionen in diversen Sozialgesetzen.



Die neuen Bundesgleichstellungsgesetze und Landesgleichstellungsgesetze haben den behinderten Menschen die Rechte an die Hand gegeben. So können sie ihre Rechte einfordern und für die Gleichstellung am Leben in der Gesellschaft kämpfen. Die gleichberechtigte Teilhabe und das Recht auf selbstbestimmtes Leben stehen jetzt vielmehr im Vordergrund. Sie sind jetzt Träger von Rechten.

Es ist klar, dass jeder behinderte Mensch unterschiedlich ist. Es kann bei zwei Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen so sein. Einer ist mehr aktiv, kann an der Gesellschaft mehr teilhaben, da er weniger Barrieren in der Gesellschaft erlebt hat. Der andere ist weniger aktiv und hat auch mehr Barrieren in der Gesellschaft erlebt. Also die Einschränkungen der gesundheitlichen oder körperlichen Funktion sind eigentlich das kleinere Problem und nicht so bedeutend wie die Beeinträchtigungen der Teilhabe!

Früher standen die Wohltätigkeit und die Fürsorge im Mittelpunkt, so dass die behinderten Menschen nicht die Träger von Rechten wie heute waren. Den behinderten Menschen wurde geholfen. Sie wurden bevormundet und ausgegrenzt, da die nichtbehinderten Menschen für die behinderten Menschen Verschiedenes organisiert haben und nicht mit ihnen auf Augenhöhe gearbeitet haben.

Wenn die behinderten Menschen protestieren und mehr fordern, bekommen sie manchmal ein schlechtes Gefühl, ob sie sich richtig verhalten haben. So müssen die behinderten Menschen heute nicht immer sagen, dass sie dankbar sind. Das persönliche Budget ist ein gutes Beispiel für die neue Veränderung in der kommenden Zeit und für die gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft.

### **Bedeutung der ICF für die Definitionen**

In der UN-Konvention steht in der Präambel darüber geschrieben (zitiert nach dem deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen vom Februar 2007):  
e.) in der Erkenntnis, dass der Begriff der Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung entsteht, wenn Menschen mit Beeinträchtigungen auf einstellungs- und umweltbedingte Barrieren stoßen, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilnahme am gesellschaftlichen Leben hindert

In der UN-Konvention sind stärker die Beeinträchtigungen seitens der Umwelt betont worden. In der ICF (Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit) von der Weltgesundheitsorganisation wird nach der Schädigung (Impairment), Aktivitäten und Teilhabepotenziale (Partizipation) unterteilt. In der Behinderungsdefinition im Bundesgleichstellungsgesetz sind die Erläuterungen der ICF nicht so hinreichend angewendet worden. Das bemängelt der deutsche Behindertenrat bislang. Es hat den Anschein, es ‚klebt‘ noch etwas an der Person und nicht an der Umwelt.

In der UN-Konvention ist die Vielfalt des Lebens immer wieder betont worden. So sind Menschen mit Behinderungen als eine Bereicherung für das Leben und die Menschheit anzusehen. In diesem Sinne wird von Diversity (Verschiedenheit) gesprochen. Genauso sind die Chancengleichheit und die Mitbestimmung bedeutend.

### **Disability Studies und Deaf Studies**

Einschränkungen der Gesundheit und körperlichen Funktion gehören zum medizinischen Modell. Hingegen werden die Teilhabebeeinträchtigungen im sozialen Modell behandelt, wo die Ausgrenzung und Benachteiligungen behinderter Menschen vorherrschend sind. Die Studien sollten helfen, die Benachteiligungen in der Gesellschaft gegenüber den Menschen mit Behinderungen zu verringern und abzubauen.

Es gibt dafür Disability Studies und Deaf Studies. In Amerika sind die Independent-Living-(Selbstbestimmt leben)-Bewegung und die Disability Studies seit 70er Jahren entwickelt worden, im Zuge der anderen Forschungen (Black Studies, Women Studies usw.) In England ist das seit den 80er Jahren geschehen. In Deutschland wird dies seit zehn Jahren ansatzweise angegangen, es wird sich demnächst weiter entwickeln. Disability Studies sind ein interdisziplinäres Fach. Die verschiedenen Bereiche Recht, Medizin, Geschichte, Linguistik und Soziologie werden auch da erforscht, wo es um die Benachteiligungen behinderter Menschen geht. Es ist als ein Beitrag zur Sensibilisierung der Gesellschaft so wichtig. Beispielsweise kann man oft an der allgemeinen Sprachwahl sehen, zum Beispiel die Gehörlose leiden an der Gehörlosigkeit, die Körperbehinderte werden im Regen stehen gelassen usw. Im Alltagsgebrauch oder in den Medien bemerkt man das nicht genau, weil es so selbstverständlich ist.

### **Veränderungen in Amerika seit den 80er Jahren**

Ende der 80er Jahre waren die amerikanischen Menschen mit Behinderungen so geschlossen, da sie sich bewusst waren, dass sie alle aus ähnlichen Gründen benachteiligt worden sind. Die Independent-Living-Bewegung und die Disability Studies haben eine nicht unwesentliche Rolle gespielt. So wurde 1990 das Antidiskriminierungsgesetz (Americans with Disabilities Act - ADA) nach der starken Geschlossenheit der Behindertenverbände verabschiedet. Es hat dann zu großen Veränderungen in Amerika geführt. Die Entschädigungszahlungen richten sich nach den Umsätzen der Firmen, wenn die Klagen wegen der Benachteiligungen, die die behinderten Menschen erfahren haben, erfolgreich gewesen sind.

Diese Klagen haben die amerikanische Gesellschaft so wachgerüttelt und dafür sensibilisiert, dass die Menschen mit Behinderungen nicht so vergessen werden dürfen. Es wird immer mehr beispielsweise bei öffentlichen Um- und Neubauten gefragt, was diese Menschen brauchen. Einige gehörlose/hörgeschädigte Menschen arbeiten sogar in der Chefetage verschiedener Firmen (zum Beispiel bei Merrill Lynch Aktiengesellschaft). Für sie werden Dolmetscher für die Kommunikation mit den Chefs bereitgestellt. In einzelnen Gesprächen können sie selbst sprechen. Wichtig ist hier die Leistungsbereitschaft und die Kreativität der gehörlosen Menschen. Die Einschränkungen der Gesundheit oder der körperlichen Funktion sind so relativ geworden, die behinderten Menschen werden zuerst als Menschen gesehen!

### **Eigene Barrieren abbauen und gegenseitige Stärkung**

Wenn wir uns über die Barrieren seitens der Gesellschaft unterhalten, dann weiß ich auch, dass es selber eine Barriere bei uns, den Behinderten, gibt. Die Behinderten haben sich selber manchmal die Barrieren auferlegt.

Das Problem ist oft, dass die behinderten Menschen von Kindheit an so aufgewachsen sind, indem sie sich ‚klein‘ gefühlt haben. Das kenne ich aus meiner Biographie auch gut. Sie dachten, die Behinderung ist ihr Problem, weil sie es so und nicht anders erlebt haben. Sie sind kaum darin gefördert worden, sich selbst zu akzeptieren und so zu sein. Die Barrieren im eigenen Denken und Handeln müssen erst überwunden werden. Das Behindertsein und das Taubsein sind die Schlüsselwörter dabei.

Die behinderten Menschen müssen erst darin gestärkt werden, dass sie die Zukunft vor sich haben. Die neuen Gesetze in Deutschland haben neue Wege eröffnet. Behinderte Menschen müssen sich auch bewusst werden, dass sie Klagen einreichen können, damit die Gesellschaft daraus lernen kann und ihnen weniger Barrieren auferlegt. Die Benachteiligungen gehören der Vergangenheit, das müssen wir hinkommen.

Wir können uns auf die Aktivitäten und Teilhabepotenziale (wie im ICF inbegriffen) konzentrieren, die Schädigung ist das kleinere Problem. Die behinderten Menschen sind erstrangig als Menschen zu sehen, die Behinderungen sind zweitrangig.

Veröffentlicht: Deutsche Gehörlosen-Zeitung, 136. Jahrgang, 2008, Nr. 1, S. 10-12