



## **„FÜR SELBSTBESTIMMUNG UND WÜRDE“**

Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e. V. im IHZ, Friedrichstraße 95, 10117 Berlin

Fon/AB: 030/ 27 59 34 29  
Fon/Fax/AB: 030/ 27 59 34 30  
e-Mail: [ABiD.BV@t-online.de](mailto:ABiD.BV@t-online.de)  
Internet: [www.abid-ev.de](http://www.abid-ev.de)  
Bankverbindung: Berliner Bank AG  
Kto. 438 161 5000 BLZ: 100 20 000

**Mitglied im**  
Deutschen Behindertenrat  
Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband  
Very Special Arts  
Steuer-Nummer 27/659/50083

12. Februar 2005

*Zur Vorlage des Berichtes „Die Lage der behinderten Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe“ (Dezember 2004) durch die Bundesregierung, zum „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien“ (Drs. 15/4538 vom 16.12.2004) und zur Vorlage des „Eckpunktepapiers zur Fortentwicklung des SGB IX“ (21. Januar 2005) durch die Koalitionsarbeitsgruppe Menschen mit Behinderungen veröffentlicht der Allgemeine Behindertenverband „Für Selbstbestimmung und Würde“ e.V. (ABiD) folgendes*

### **Positionspapier zur aktuellen Lage der Menschen mit Behinderungen und zu ihren Perspektiven**

Das Neunte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) trat im Juli 2001, das Bundes-Behindertengleichstellung-Gesetz (BGG) im Mai 2002 in Kraft. Der ABiD übergab im Mai 2003 Eckpunkte für ein bundesweites Nachteilsausgleichsgesetz mit Assistenzsicherungscharakter (NAGAS), in dem er seine Vorstellungen entwickelte, der öffentlichen Diskussion.

Inzwischen liegen Erfahrungen mit den o.g. Gesetzen vor. Weitere Gesetze, die das Leben von Menschen mit Behinderungen unmittelbar beeinflussen, kamen hinzu. Insbesondere sind das Gesundheitsmodernisierungsgesetz (GMG) von 2003 sowie die Sozialgesetzbücher II und XII (2005) zu nennen.

Grob gesagt läßt sich feststellen, daß die seit dreieinhalb (SGB IX) bzw. zweidreiviertel Jahren (BGG) in Kraft befindlichen Gesetze in der Praxis nur geringe Wirkung entfalten. Insbesondere unter dem Einfluß des GMG und – noch stärker – des SGB XII können wir keine positive Bilanz ziehen.

Die Bundesregierung behauptet: „In der Politik für behinderte Menschen hat in den letzten sechs Jahren ein Paradigmenwechsel stattgefunden. In der größten Reform seit den 70er Jahren haben Bundesregierung und Gesetzgeber die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, daß behinderte Menschen ihr Leben so weit wie möglich in freier Selbstbestimmung gestalten können.“ Behindertenbericht (Seite I, erster und zweiter Satz)

Die Koalitionsarbeitsgruppe sagt: „Ziel dieser Neuorientierung (des Paradigmenwechsels – d.A.) ist die Verwirklichung einer umfassenden Teilhabe behinderter Menschen an dem Leben in der Gesellschaft, die Ermöglichung ihrer weitgehenden Selbstbestimmung und die konsequente Beseitigung von Diskriminierungen und Barrieren.“ (Eckpunktepapier; 2. Satz)

### **Gute Politik braucht richtige Zielsetzung**

Diese Einschätzungen setzen beabsichtigte Wirkungen mit tatsächlichen gleich. Der Wunsch wird zur Realität erklärt. Damit streut sich die Bundesregierung selbst Sand in die Augen. Die Öffentlichkeit wird über die reale Situation getäuscht.

Immerhin werden die Ziele der Regierung in der Behindertenpolitik klar:

- umfassende Teilhabe
- weitgehende (freie) Selbstbestimmung
- konsequente Beseitigung von Diskriminierungen und
- konsequente Beseitigung von Barrieren.

Diese Ziele unterstützen wir. Allerdings fehlen uns noch immer:

- die Schaffung von Chancengleichheit zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen
- die Schaffung von Chancengerechtigkeit
- die freie Persönlichkeitsentfaltung auf der Grundlage der individuellen Fähigkeiten
- und der Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile.

Alles in allem behauptet die Bundesregierung, gute Gesetze geschaffen zu haben. Nur an ihrer Umsetzung mangle es noch. Dafür seien verschiedene Ursachen zu erkennen. Zum einen läge es an der großen Vielfalt der Zuständigkeiten und der Anspruchsvoraussetzungen, zum anderen an sozusagen hinhaltendem Widerstand derjenigen, die diese Gesetze umsetzen sollen/müssen. Wir meinen, daß es auch daran liegen kann, daß die Gesetze selbst mangelhaft sind, wenn sie in drei Jahren nicht die intendierte Wirkung entfalten.

### **Chancengerechtigkeit braucht Finalitätsprinzip**

Das Eckpunktepapier sagt: „Das SGB IX hat die Divergenz und Unübersichtlichkeit des Rehabilitationsrechts weitgehend beendet.“ Nur bei der Umsetzung sei „der notwendige Anpassungsbedarf im Rahmen einer Weiterentwicklung des Sozialrechts aufzuarbeiten“. Gleich im darauf folgenden Satz stellt das Papier allerdings fest: „Wegen der Unterschiedlichkeit der Ansprüche und Anspruchsvoraussetzungen und der Zuständigkeit verschiedener Träger mit jeweils anderen Eingliederungszielen konnte eine Zusammenführung zu einem Teilhabeanspruch im SGB IX nur unzureichend verwirklicht werden.“ Hier benennt das Papier tatsächlich eine der Ursachen. Aber weder Regierung noch Koalitionsarbeitsgruppe haben den Mut, daraus die richtige Schlußfolgerung zu ziehen. Es müßte konsequenterweise das *Finalitätsprinzip* gelten: gleiche Leistung bei vergleichbarer Beeinträchtigung; unabhängig von Ursache, Art und Beginn der Behinderung.

---

Seit vielen Jahren ist – theoretisch – klar, daß das bisher herrschende Kausalitätsprinzip dem Finalitätsprinzip weichen muß. Wirklicher Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik, der in die richtige Richtung führt, kommt daran nicht vorbei.

### **Faktische Gleichstellung braucht Abwehrrechte**

Insofern ist der stolze Satz im Behindertenbericht, daß „Bundesregierung und Gesetzgeber die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen (hätten), dass behinderte Menschen ihr Leben so weit wie möglich in freier Selbstbestimmung gestalten“ könnten, sehr aussagekräftig. Er verdeutlicht, daß der Paradigmenwechsel auf die *rechtliche* Gleichstellung zielt. Nicht auf die *faktische*. Dazu wären praktische Nachteilsausgleiche mindestens genau so nötig wie Rechtsansprüche.

Der ABiD entwickelte deshalb in seinen NAGAS-Eckpunkten ein Konzept, das den Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile ins Zentrum rückt. Kernpunkt ist dort die personale Assistenz. Mit dieser materiellen Absicherung soll die rechtliche Gleichstellung in tatsächliche Gleichheit münden. Ausgangspunkt ist aber – anders als beim Herangehen der Regierung –, daß ungleiche Verhältnisse ungleich behandelt werden müssen, wenn Gleichheit hergestellt werden soll. Ansonsten reproduziert man nur die Ungleichheit. Wer den Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile als „Besserstellung“ denunziert, verhindert wirkliche Gleichstellung.

Allerdings stehen alle regierungsamtlichen Handlungsabläufe unter so restriktiven Haushaltvorbehalten, daß dort offenbar nur in „Spar“-Kategorien gedacht wird. Reale Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist aber nicht als Spar-Modell zu erreichen. Sie muß – im Gegenteil – als Investition gesehen (und gewollt!) werden. Als Investition in eine menschengerechte Welt. Kleiner darf der Anspruch nicht sein.

### **Selbstbestimmung braucht Nachteilsausgleiche**

Der ABiD trägt das Wort „Selbstbestimmung“ programmatisch im Namen. Eigentlich müßten wir uns freuen, daß der Begriff in regierungsamtlichen Papieren stets sehr prominente Positionen einnimmt. Es ist aber zu erkennen – und die Praxis bestätigt das alltäglich –, daß die damit verbundene „Eigenverantwortung“ häufig nur den Abbau von Sozialleistungen bemäntelt.

Uns wird jetzt klar, daß unsere Losung „Selbstbestimmung statt Fürsorge“ in die Irre führt. Sie wird – im Gegenteil – sogar gegen uns verwandt. Was wir brauchen, ist selbstbestimmte Verwendung der Nachteilsausgleiche bzw. Selbstbestimmung plus Nachteilsausgleich.

Menschen mit Behinderungen brauchen – diese Erkenntnis und Erfahrung sitzen bei uns tief – sowohl bedarfsgerechte Unterstützung als auch starke Abwehrfähigkeiten. Das eine ist mit Hilfe eines Gesetzes erreichbar, das dem NAGAS-Konzept folgt.

In diesem Zusammenhang fällt unser Augenmerk insbesondere auf Punkt 10 (Persönliches Budget) des Eckpunktepapiers. Auch Punkt 2 (Eingliederungshilfe) muß beachtet werden. Leider finden wir dort nicht viel mehr als allgemeine Appelle an die Leistungserbringer, doch – bitte, bitte – besser zusammen zu arbeiten. Nur die „Kriterien für eine Wirksamkeitskontrolle (sollen) ausgestaltet“ werden. Zwei

Sätze weiter soll „Transparenz“ durch „eine regelmäßige Überprüfung der Eingliederungsziele und –erfolge“ hergestellt werden.

Das scheint uns an den realen Bedürfnissen vorbei zu gehen. „Eingliederungsziele“ ändern sich nicht immer wieder. Sie bestehen darin, individuelle Persönlichkeitsentfaltung und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Und Leistungen von regelmäßigen Überprüfungen von „Eingliederungserfolgen“ abhängig zu machen, tut so, als wäre regelmäßig mit irgendwelchen „meßbaren Fortschritten“ zu rechnen. Was geschieht, wenn diese ausbleiben? Folgt dann Leistungsentzug? Umgekehrt muß das Prinzip lauten: Wenn die betroffene Person feststellt, daß mit der bisherigen Leistung die Teilhabemöglichkeiten sinken und/oder die Persönlichkeitsentfaltung auf zu große Barrieren stößt, dann muß die Leistung – nach oben! – angepaßt werden.

Weder Behindertenbericht noch Eckpunkte geben verbindliche Auskunft darüber, in welchem Verhältnis Persönliches Budget und Eingliederungshilfe zueinander stehen. Wenn die Bewilligung eines Persönlichen Budgets von der Bedürftigkeit (also Sozialhilfe-Kriterien) abhängt, bleiben all diejenigen ausgeschlossen, die – z.B. durch Erwerbsarbeit – über ein nennenswertes Einkommen oder – z.B. eine Erbschaft – auch nur über ein kleines Vermögen verfügen. Eine Bedürftigkeitsprüfung schlage also den erklärten Zielen – Teilhabeermöglichung und Selbstbestimmung – ins Gesicht. Da über die Höhe Persönlicher Budgets keine Angaben gemacht, dafür in Bund, Ländern und Kommunen „Spar-Appelle“ verbreitet werden, befürchten wir, daß sich die großen Erwartungen und Hoffnungen, die mit dem Persönlichen Budget verbunden werden, nicht erfüllen. Der ABiD beobachte aufmerksam die Modellprojekte, fordert seine Mitglieder ausdrücklich auf, sich möglichst selbst zu beteiligen, eigene Erfahrungen einzubringen bzw. zu sammeln und so zur Qualifizierung dieses Instruments beizutragen.

### **Teilhabe braucht starke Schutzrechte**

Für starke Abwehrfähigkeiten sollte ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz (ADG) gut sein. Leider bürgt der jetzt im Bundestag diskutierte Entwurf noch nicht dafür, daß sich Menschen mit Behinderungen zukünftig wirklich wirkungsvoll – z.B. durch Verbandsklagerechte – gegen Diskriminierung wehren können. Er läßt viel zu viele Ausnahmen zu. Diskriminierer haben keine wirklichen Strafen zu befürchten. Wir fordern von einem ADG echte Prävention gegen Diskriminierung, zumindest wirksame Abschreckung davor.

Um unsere gesellschaftliche Teilhabe auf ein sichereres Fundament zu stellen, brauchen wir starke Schutzrechte. Ein Antidiskriminierungsgesetz muß also

- Diskriminierungen wirklich ächten
- Ausnahmen minimieren (d.h. eng begrenzt definieren)
- Die Nachweispflicht für das Erfordernis von Ausnahmeregelungen demjenigen auferlegen, der sie geltend macht
- Diskriminierer streng bestrafen
- Diskriminierten ausreichende Schadensersatzregelungen bieten und
- Echte Verbandsklagerechte etablieren.

Gut ist, daß der ADG-Entwurf insofern umfassenden Charakter hat, als er viele von Benachteiligungen betroffene Personengruppen (bzw. Lebensumstände) umfaßt. Die EU gibt nur vor, Diskriminierung wegen der Herkunft (ethnische Diskriminierung) zu

verbieten. Uns (Menschen mit Behinderungen) bot die Bundesregierung ziemlich unverhohlen an, uns ins Gesetz aufzunehmen, wenn wir nicht auf seinem „umfassenden“ Charakter bestünden. So sollten behinderte Menschen gegen ältere und homosexuell orientierte, aber auch gegen religiöse Menschen ausgespielt werden. Der ABiD ist stolz darauf, dazu beigetragen zu haben, daß die Behindertenbewegung diesem Spaltungs-Versuch widerstand. Also wird Diskriminierung u.a. wegen des Geschlechts, des Alters, der Religion, der sexuellen Orientierung, der ethnischen Herkunft und auch wegen Behinderungen verboten werden.

Dennoch bleibt der Entwurf inhaltlich hinter einer wirksamen Verhinderung (und notfalls strengen Ahndung) von Diskriminierungen im Alltag zurück.

### **Diskriminierungsschutz: Ausnahmen brauchen strengste Grenzen**

In erster Linie geht es um die Ausnahme-Definition, nach der "ein sachlicher Grund" unterschiedliche Behandlung zuließe (§ 21). Das öffnet der Willkür Tür und Tor. Zumindest muß im Gesetz klargelegt werden, daß die Nachweispflicht für „sachliche Gründe“ der Ungleichbehandlung bei denen liegt, die sie geltend machen.

Gebraucht wird eine klare, enge Definition für Gründe „zulässiger unterschiedlicher Behandlung“. Eine akzeptable Formulierung könnte lauten: *„Unterschiedliche Behandlung kann erlaubt sein, wenn sie notwendig ist, um erhebliche Gefahren für die Gesundheit und das Leben der betroffenen Person oder Dritter zu vermeiden.“*

Die bisherige Formulierung, daß unterschiedliche Behandlung zur „Vermeidung von Gefahren, der Verhütung von Schäden oder anderen Zwecken vergleichbarer Art“ zulässig sei, lehnen wir ab, weil damit nahezu jede Diskriminierung gerechtfertigt – zumindest aber erklärend bemäntelt – werden kann.

Die Schutzbestimmungen des Entwurfs sind viel zu vage. Zu unkonkret – um nicht zu sagen: kaum spürbar – bleibt, wie Zuwiderhandlungen (also Diskriminierungen) geahndet werden sollen. Es fehlt an spürbaren Sanktionen.

Es nützt auch wenig, Schadensersatz-Ansprüche in Aussicht zu stellen, ohne zu sagen, wie sie gemessen (berechnet) werden sollen. Das allein bürokratischen Verordnungen zu überlassen, wäre fahrlässig. Ob ideeller Schaden überhaupt ersetzt werden soll/kann – und wenn ja: wie? bzw. wie viel ist er wert? –, steht in den Sternen.

### **Wir brauchen optimistischere Perspektiven !**

Der ABiD sieht also den Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik – und vor allem im Alltagsleben – noch nicht vollzogen. Darüber hinaus stellen wir fest, daß die wirtschaftlichen und sozialen Probleme in Ostdeutschland für die Gleichstellung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen besondere Erschwernisse und Belastungen nach sich ziehen. Es reicht eben nicht aus, fortschrittliche Losungen oder Begriffe (Teilhabe; Selbstbestimmung usw.) zu übernehmen, wenn das nicht mit materiell-praktischen Maßnahmen (bedarfsgerechter Nachteilsausgleich; starke Abwehrfähigkeiten) unmittelbar verknüpft wird.

Wir fordern daher die Bundesregierung, alle demokratischen Parteien, die Partner in der Behindertenbewegung, Freunde (und auch Kritiker) in anderen sozialen Organisationen sowie Einzelpersonlichkeiten aus allen Kreisen der Bevölkerung auf, mit uns um eine optimistischere Perspektive für Menschen mit und ohne Behinderungen zu streiten.

*(Dieses Positionspapier wurde von der NAGAS-AG beim Allgemeinen Behindertenverband in Deutschland "Für Selbstbestimmung und Würde" e.V. (ABiD), die unter der Leitung des stellv. ABiD-Vorsitzenden Marcus Graubner stand, vorgelegt. Meinungsäußerungen, Kritiken, Ergänzungen und sonstige Diskussionen bitten wir an den ABiD im IHZ, Friedrichstraße 59, 10117 Berlin zu richten. Telefonische Anfragen, Meinungsäußerungen und/oder Hinweise unter: 030-27593429; Fax: 030-27593430. Dieser Text ist – wie die NAGAS-Eckpunkte vom Mai 2003 – von der ABiD-Hompage [www.abid-ev.de](http://www.abid-ev.de) herunterzuladen.)*