

chen Rentenversicherung auf das 60. Lebensjahr herabzusetzen und zur Förderung der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben die Berechtigung zur unentgeltlichen Beförderung im öffentlichen Personennahverkehr auf alle bewegungsbeeinträchtigten Schwerbehinderten auszudehnen.

Die vor uns liegenden Aufgaben der Sozialpolitik für Behinderte sind ihrer Struktur und ihrem Wesen nach immer noch unverändert, seit es eine staatliche Sozialpolitik für Behinderte gibt:

- Die Eingliederung der arbeitsfähigen Schwerbehinderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen;
- in allen Fällen, wo dies möglich und vertretbar ist, Behinderte nicht in Anstalten und Sondereinrichtungen unterzubringen; in den Fällen aber, in denen es notwendig ist, eine angemessene Unterbringung in einer guten Anstalt sicherzustellen;
- durch eine Novelle zum Rehabilitations-Angleichungsgesetz die bestehenden Mängel und Lücken im Rehabilitationsrecht zu beseitigen und die Sozialhilfe in den Anwendungsbereich des Gesetzes einzubeziehen;

- ein einheitliches Buch Behindertenrecht im Sozialgesetzbuch vorzubereiten;
- Koordination und Kooperation unter den Rehabilitationsträgern zu verbessern sowie
- Lösungen für eine Verbesserung der Lage der Schwerstbehinderten in den Heimen und zur Vermeidung von Heimunterbringung für Schwerstbehinderte durch Schaffung ausreichender ambulanter sozialer Dienste zu suchen.

Literaturhinweise

Kurt Lindemann, 50 Jahre Körperbehindertenfürsorge in Deutschland, Stuttgart 1960. — Karl Jung, Von der Kausalität zur Finalität, in: Recht der Arbeit, Zeitschrift für die Wissenschaft und Praxis des gesamten Arbeitsrechts, 1974, S. 161 ff. — Eberhard Orthbandt, Der Deutsche Verein in der Geschichte der Deutschen Fürsorge 1880—1980, Frankfurt 1980. — Reinhart Bartholomäi, Wolfgang Bodenbender u. a., Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn 1977.

Politik für Behinderte in der Bundesrepublik Deutschland

KNUT HARTMANN

Behindertenpolitik und Gesetzgebung

Entschiedene Sozialpolitik für Behinderte, gezielte Rehabilitationspolitik findet in der Bundesrepublik Deutschland seit 1969 statt. Zwar stand am Anfang der fünfziger Jahre noch eine Neuerung: Mit dem Schwerbeschädigtengesetz von 1953 wurde nach der Rechtszersplitterung der unmittelbaren Nachkriegszeit eine neue einheitliche Regelung geschaffen, auf der Grundlage dessen, was bereits in der Weimarer Republik Gesetz geworden war. Neu hinzu kam — und das war ein Fortschritt — die Einführung einer Ausgleichsabgabe, die der Arbeitgeber zu zahlen hat, wenn er seiner Pflicht zur Beschäftigung Schwerbehinderter entsprechend dem Gesetz nicht nachkommt. Die Ausgleichsabgabe betrug nach jenem Gesetz pro nicht besetztem Pflichtplatz monatlich 50 DM. Ebenfalls neu war bei Verabschiedung dieses Gesetzes die Einführung eines bezahlten Zusatzurlaubes von 6 Arbeitstagen pro Jahr. Damit stammen zwei ganz entscheidende Regelungen zur Förderung der Beschäftigung von Schwerbehinderten bzw. zur Erleichterung ihres Arbeitslebens aus einer Zeit, für die ganz gewiß der heute anscheinend so populäre Vorwurf nicht gelten kann, für die Schwerbehinderten — damals Schwerbeschädigten — sei zuviel getan worden.

1957 folgte, wie Jahre zuvor von der damaligen Bundesregierung angekündigt, das Körperbehindertengesetz. Es beschränkte sich auf wenige Vorschriften sehr allgemeiner Art und bewegte sich im Rahmen der herkömmlichen Fürsorge. Allerdings war ein Fortschritt mit diesem Gesetz verbunden, nämlich großzügigere Bestimmungen für Kostenregelung, Einkommensanrechnung und Rückzahlungspflicht. Für Rehabilitationsleistungen war die Einkommensgrenze faktisch dynamisiert auf einem Niveau, das wesentlich über den Einkommensgrenzen der Fürsorge bzw. Sozialhilfe lag. Allerdings sollte dieses Gesetz nicht lange Bestand haben. Mit dem neuen Bundessozialhilfegesetz wurde 1962 das Körperbehindertengesetz abgelöst. Die Regelungen zur Körperbehinderten-Fürsorge wurden erneut eingegliedert in die allgemeine gesetzliche Regelung zur Sozialhilfe (früher Fürsorge). Ob damit tatsächlich eine Chance vertan worden ist, gerade in Anknüpfung an die in den fünfziger Jahren geführte Diskussion um eine Neuorganisation der Rehabilitationsträgerschaft einen Schritt weiter zu kommen, kann heute wohl nicht mehr schlüssig geklärt werden.

Es sollte bis 1969 dauern, bis mit dem Arbeitsförderungsgesetz der Großen Koalition während der parlamentarischen Beratung ein Durchbruch für gesetzliche Regelungen zur beruflichen Re-

habilitation erreicht wurde. Vom Körperbehindertengesetz 1957 bis zum Arbeitsförderungsgesetz 1969 waren 12 Jahre vergangen. Rehabilitation war in der politischen Stagnation der sechziger Jahre ebenfalls dem Stillstand unterworfen. 1969 kamen die Impulse für neue Regelungen zur beruflichen Rehabilitation nicht von der Bundesregierung, nicht vom seinerzeitigen Bundesarbeitsminister Hans Katzer. Die Sozialpolitiker bildeten aus damals noch mehreren sozialpolitischen Ausschüssen, darunter jenem für Kriegs- und Verfolgungsschäden, eine gemeinsame Kommission, die Vorschläge für gesetzliche Neuregelungen erarbeitete. Ergebnis war eine eigentlich zum ersten Mal in der Geschichte der Behindertenpolitik fundierte gesetzliche Grundlage für einen Rechtsanspruch auf Berufsförderung, für die institutionelle Förderung, eine hinreichende Fixierung des Leistungskataloges, der Rechtsanspruch auf Unterhaltsgeld und die Verpflichtung der Bundesanstalt für Arbeit, selbst initiativ berufsfördernde Maßnahmen einzuleiten, wenn sie die dafür vorliegende Notwendigkeit erkennt.

Mit dem Arbeitsförderungsgesetz war ein wichtiger Schwerpunkt aller Rehabilitation in Angriff genommen. Wo Art und Schwere der Behinderung es erlauben, ist die Integration in das Berufsleben der entscheidende Baustein gesellschaftlicher Eingliederung. Auf diesen ersten wichtigen Erfolg folgte 1970 das vom damaligen Bundesarbeitsminister Walter Arendt vorgelegte Aktionsprogramm zur Förderung der Rehabilitation, das im vergangenen Jahr durch Bundesarbeitsminister Herbert Ehrenberg eine Fortschreibung erfahren hat. Das Programm konnte fortgeschrieben werden, weil einerseits eine ganze Reihe der damals programmatisch formulierten Ziele inzwischen erreicht worden waren, andere aber ihrer Verwirklichung noch immer bedürfen. So ist zum einen eine wesentliche Angleichung der unterschiedlichen Rehabilitationsleistungen der verschiedenen Träger mit der Schaffung des Rehabilitations-Angleichungsgesetzes verwirklicht worden. Andererseits kann man auch heute noch nicht davon sprechen, daß wirklich das angestrebte Ziel einer in jedem Einzelfalle nahtlosen Rehabilitation durch Koordination der Träger gewährleistet ist.

Das Rehabilitations-Angleichungsgesetz von 1974 gliedert das unterschiedliche Leistungsrecht der verschiedenen Rehabilitationsträger — Krankenversicherung, Unfallversicherung, Rentenversicherung, Kriegsopferversorgung — einander an, ohne dabei die Sozialhilfe und Rehabilitationsregelungen für Beamte einzubeziehen. Deshalb gibt es auch heute noch erhebliche Lücken bei der Angleichung des Leistungsrechtes auf dem heute er-

reichten Standard zu schließen. Darüber hinaus muß festgestellt werden, daß es Mängel gibt, die sich auch nach erfolgter Angleichung durch das Gesetz von 1974 erwiesen haben. Die Beibehaltung des zergliederten Systems der Rehabilitation mußte wohl zwangsläufig dazu führen, daß solche Mängel weiter bestehen und verstärkt auftreten.

Das Jahr 1974 war das Jahr eines Kanzlerwechsels und doch — wie die Geschichte der Behindertengesetzgebung dieses Jahres zeigt — eine Zeit ungebrochener politischer Kontinuität. Neben der Verabschiedung des Rehabilitations-Angleichungsgesetzes wurden das Schwerbehindertengesetz und die Dritte Novelle zum Bundessozialhilfegesetz parlamentarisch behandelt und verabschiedet. Ein wichtiger Durchbruch dabei war das Schwerbehindertengesetz, das — nach den ersten Ansätzen bereits in der Weimarer Republik, die Wiedereingliederung in Arbeit nicht nur der Kriegsoffer, sondern auch der Arbeitsunfallverletzten zu fördern — jetzt zum Grundsatz der Finalität überging. Die Rechte auf bevorzugte Arbeitsvermittlung und Einstellung, auf besonderen Kündigungsschutz, auf Zusatzurlaub usw. gelten seit 1974 für alle Schwerbehinderten, unabhängig von der Ursache ihrer Behinderung. Die Dritte Novelle zum Bundessozialhilfegesetz schuf ausnahmslos für alle körperlich, geistig und seelisch erheblich Behinderten einen Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe. Insbesondere wurden Eingliederungshilfen für jugendliche Behinderte günstiger geregelt. Auf dieses Jahr der Behindertengesetzgebung folgte 1975 das Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter, das denjenigen Behinderten Zugang zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung verschafft, die in Werkstätten für Behinderte oder in Anstalten, Heimen und dergleichen arbeiten.

Eine Bilanz der Fortschritte in der Behindertenpolitik während der siebziger Jahre muß außerdem die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie im Beamtenversorgungsrecht sowie die Erweiterung des Rechtes auf unentgeltliche Beförderung im öffentlichen Personennahverkehr auf alle erheblich bewegungsbeeinträchtigten Schwerbehinderten, sowie die Stiftung ›Hilfswerk für das behinderte Kind‹ (für Contergan-Geschädigte) und das Opferentschädigungsgesetz erwähnen. Diese Bilanz ist beachtlich. Keine frühere zeitgeschichtliche Phase hat eine derart erfolgreiche Bilanz der Sozialpolitik für Behinderte vorzuwei-

sen. Mit dieser Sozialpolitik für Behinderte ist vieles erreicht worden; seit Jahrzehnten geführte Diskussionen um Verbesserungen für die Behinderten konnten in konkrete Gesetzgebung münden. Daß dabei eine neue Situation geschaffen worden ist, in der sich heute Kritiker des Erreichten verstärkt zu Wort melden, lohnt sich bestenfalls festzustellen. Das Erreichte ist verteidigungswert; gegenüber der Stagnation früherer Jahrzehnte hat die Politik der siebziger Jahre die Möglichkeiten der Eingliederung in Arbeit, Beruf und Gesellschaft für jeden Behinderten erheblich verbessert. Die Fachleute werden angesichts konstruktiver Kritik sicherlich auch bereit sein, im Rückblick darüber zu räsonieren, an welcher Weggabelung der politischen Entscheidungen vielleicht ein noch besserer Weg hätte eingeschlagen werden können — über Verbesserungen darf nachgedacht werden. Mancher Fachmann, der sich beispielsweise die Diskussion um eine Neuorganisation der Rehabilitationsträgerschaft in den fünfziger Jahren in Erinnerung ruft, mag sich auch eine bessere Ausgangslage für diese erfolgreiche Behindertenpolitik und für eine optimale Zielverfolgung der Eingliederung der Behinderten gewünscht haben. Deshalb im folgenden

drei provozierende Betrachtungen

1. Die ›Ausdehnung‹ der Leistungen als Prinzip und Kritik

Die Ansätze für planmäßige staatliche Regelungen für Behinderte lagen historisch immer zuerst in der Versorgung derjenigen ›Staatsbediensteten‹, die in Ausübung ihres Amtes besonderen Gefährdungen für Leib und Leben ausgesetzt waren: der Soldaten. Erstmals im und nach dem Ersten Weltkrieg wurde die Aufgabe einer Wiedereingliederung von Kriegsoffizieren/Kriegsbeschädigten ins Arbeitsleben ansatzweise zu einem Massenproblem. In früheren größeren Kriegen des 19. Jahrhunderts, wie etwa jenem von 1870/71, gab es im Vergleich dazu eigentlich immer nur eine Vielzahl an Einzelfällen von Kriegsinvaliden zu versorgen. Ihre Unterbringung ins Berufsleben, wo dies nach Art ihrer Verletzung möglich war, bedurfte noch nicht so sehr der systematischen Bemühungen.

Nach dem Ersten Weltkrieg ging es um rund 300 000 noch erwerbsfähige Kriegsbeschädigte. Die Wiedereingliederung der Kriegsbeschädigten im bzw. nach dem Ersten Weltkrieg muß



Tiefverwurzelt sind insbesondere die Vorurteile, die gegen geistig behinderte Menschen bestehen. Eine Chance, wirklich ›dazuzugehören‹, haben sie und ihre Angehörigen nur dann, wenn sie sich angstfrei in der Öffentlichkeit bewegen können und nicht mehr als fremde oder gar unheimliche Wesen verstanden werden. Verborgene mimische und musikalische Talente haben geistig Behinderte freigespielt, die an einem Modellversuch im Bonner Gustav-Heinemann-Haus teilnehmen, einer Begegnungsstätte für Behinderte und Nichtbehinderte.

aber auch im Rahmen der schon während des Krieges begonnenen Bemühungen um Demobilisierung und Wiederaufbau einer Friedenswirtschaft gesehen werden. Ganz allgemein richteten sich also die Bemühungen frühzeitig auf eine Wiedereingliederung aller Militärdienstleistenden in das zivile Berufsleben. Damit hatte auch die Wiedereingliederung der Kriegsoffer einen entsprechenden Stellenwert und konzentrierte sich nicht nur auf entschädigungsrechtliche Rentenzahlung. Wie das Bemühen um und die Zielsetzung für Wiedereingliederung der Kriegsbeschädigten mit Hilfe einer Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber eine Hinterlassenschaft aus der Zeit des Ersten Weltkrieges war, so stammt beispielsweise die Einführung der unentgeltlichen Beförderung im öffentlichen Nahverkehr für Kriegsoffer aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges.

Jede Politik nimmt irgendwo ihren Anfang, so auch die Sozialpolitik für Behinderte. Während ein gewisser gesetzgeberischer Standard erreicht ist, eilt die wissenschaftliche, die verbandliche und gelegentlich auch die politische Diskussion diesem Stand voraus. Dies muß so sein — sonst wäre Politik nicht machbar. Die Diskussion um eine bessere Sozialpolitik für Behinderte, um verstärkte Bemühungen zu ihrer Eingliederung in Arbeit, Beruf und Gesellschaft, war wohl immer entscheidend mitgeprägt von dem Bemühen, eine unterschiedliche Behandlung von Kriegsoffern und anderen Behinderten hinsichtlich ihrer Eingliederung in die Gesellschaft aufzuheben. Die Herausbildung des gesellschaftlichen, des politischen Konsenses darüber brauchte jedoch bis in die siebziger Jahre dieses Jahrhunderts. Alle Ansätze, die Leistungen und/oder den Personenkreis der Anspruchsberechtigten zu erweitern, wurde begleitet von der Kritik, es sei unzulässig, die Leistungen bzw. den Personenkreis über den erreichten Standard hinaus auszudehnen. Solche Kritik kam von den Arbeitgebern, soweit sie in die Pflicht genommen wurden (wie etwa mit dem Schwerbeschäftigtengesetz von 1953). Sie kam aber auch aus der verbandlich organisierten Ärzteschaft. Von dieser Seite hieß es 1955: »... wird durch unklare Bestimmung des Begriffes Körperbehinderter einer wohl ursprünglich nicht beabsichtigten unbegrenzten Ausdehnung der Wohltaten des Gesetzes der Weg geebnet.« Und von seiten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hieß es 1952:

»Es hieße daher den Charakter des Schwerbeschäftigtengesetzes vollkommen verändern, wenn der Personenkreis, dem sein Schutz zuteil wer-

den soll, ... wesentlich ausgedehnt werden würde. Jede Ausweitung über den Kreis der eigentlichen Kriegsoffer, das sind die um 50 % und mehr in ihrer Erwerbsfähigkeit geminderten Beschädigten, auf andere Personengruppen würde nicht nur eine Benachteiligung derer darstellen, für die das Gesetz heute wie vor 25 Jahren geschaffen wird ...«.

Hinter dieser Kritik verbarg sich zum Teil die Abwehr gegen anfallende Verpflichtungen. Wollte man also ernsthaft die Frage stellen, ob nicht ein anderes Prinzip als das der »Ausdehnung« in der Tradition der Politik für Behinderte bereits vorgeformter Leistungen sinnvoll gewesen wäre, müßten andere durchsetzungsfähige Ansatzpunkte genannt werden. Sie hat es historisch nicht gegeben. Dies war eine geschichtliche Entwicklung, die allerdings heute, was die »Ausdehnung« von Leistungen für Kriegsoffer auf alle Schwerbehinderte entsprechend dem Grundsatz der Finalität angeht, einen gewissen Abschluß erreicht hat. Dies ist nicht etwa die »Grenze des Sozialstaates«, nicht eine Grenze des Finanzierbaren, nicht eine Grenze des politisch Machbaren, sondern die historische Verwirklichung des Finalitätsprinzips selbst. Der Gedanke der Finalität — der Zweckgerichtetheit aller Leistungen unabhängig von der Ursache der Behinderung (ob Kriegsbehinderter oder Zivilbehinderter) — ist weitgehend verwirklicht, das Prinzip dieser »Ausdehnung« von Leistungen damit historisch so gut wie durchgesetzt.

2. Die »Beibehaltung« des gegliederten Systems als Kritik und Prinzip

»Die Nachteile des historisch gewachsenen, gegliederten Systems der Rehabilitation sollen überwunden werden, ohne das System selbst in Frage zu stellen.« So lautet eine Formulierung aus dem Bericht des federführenden Ausschusses des Deutschen Bundestages zum Rehabilitations-Angleichungsgesetz von 1974. In der bei Schaffung dieses Gesetzes verfolgten Gesetzestechnik spiegelt sich die ganze Problematik des in eine Vielfalt von Rehabilitationsträgern zersplitterten Systems der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bei den Beratungen zum Rehabilitations-Angleichungsgesetz hatte sich die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände »gegen alle Bestrebungen, den Bereich der Rehabilitation in einer zentralisierten Einrichtung zusammenzufassen«, gewandt. Wohl eingedenk der in den fünfziger Jahren geführten Diskussion um die Schaffung eines einheitlichen Rehabilitationsträgers ver-



Auch ohne Arme kann ein Kraftfahrzeug gelenkt werden: Schwerbehinderte werden in einer Fahrschule in Bocholt als Verkehrsteilnehmer ausgebildet. Spezialeinrichtungen für serienmäßige Automobile ermöglichen es schwer körperbehinderten Menschen, die infolge Schädigung durch Contergan oder Unfall ohne Arme ihr Leben bestehen müssen, alle Bedienungsfunktionen zum Beispiel mit den Beinen auszuführen.

wies die Bundesvereinigung darauf, daß »auf Initiative der Sozialpartner die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation gegründet worden« sei.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation arbeitet seit 1969. Mit dem Rehabilitations-Angleichungsgesetz sind ihr 1974 Aufgaben zugewachsen. Hier wurde das Institut der Gesamtvereinbarungen gesetzlich vorgesehen. Danach sollen die Rehabilitationsträger zur besseren Koordination ihrer Aufgabenerfüllung untereinander Vereinbarungen schließen. Solche Vereinbarungen sind bis heute zum Teil zustande gekommen, zum Teil nicht. Dort wo sie existieren, sind sie in der Regel ungenügend. Dies betrifft beispielsweise das ganz wichtige Anliegen, den Zugang zu den im Einzelfalle erforderlichen Rehabilitationsleistungen durch ausreichende und möglichst gemeinschaftliche Auskunft- und Beratungsstellen für jeden Behinderten so zu formalisieren, daß Benachteiligungen für den einzelnen je nach Wohnort oder individuellem Bildungsstand sich nicht ergeben können. Wenn heute in Fachkreisen, so auch den Arbeitsgruppen der Nationalen Kommission für das Internationale Jahr der Behinderten, über den Ausbau von Forschung und Dokumentation im Dienste der Behinderten diskutiert und dabei Wert darauf gelegt wird, eine solche Dokumentation und die Forschungsergebnisse benutzerfreundlich zugänglich zu machen, muß daran erinnert werden, daß Priorität bei allen Bemühungen wohl haben müßte, den Zugang zur Inanspruchnahme gesetzlich geregelter individueller Rechtsansprüche »benutzerfreundlich« zu machen. Daß in der gegenwärtig unbefriedigenden Situation die Anregung kommt, die Aufgabe der Auskunft und Beratung den verschiedenen Versicherungsträgern zu entziehen und den Kommunen als Aufgabe zuzuweisen, kann daher nicht verwundern.

Die Fortschritte in der Behindertenpolitik sind immer wieder an Reibungsflächen gestoßen, die sich aus dem gegliederten System ergeben. Dies wird auch in Zukunft nicht anders sein. In Anbetracht der historischen Entwicklung wäre es längst fällig, endlich ein eigenes Buch Behindertenrecht im Sozialgesetzbuch als parlamentarische Aufgabe anzugehen. Dabei muß eine weitere Angleichung bzw. Vereinheitlichung des Behindertenrechts erfolgen, in einem ersten Schritt durch Einbeziehung der Sozialhilfe in die Angleichungsbestimmungen. Darüber hinaus muß in diesem Zusammenhang die Diskussion um die Aufgabenverteilung hinsichtlich der Leistungen zur sozialen Integration und die Möglichkeiten ihrer Erfüllung durch alle Rehabilitationsträger vorangetrieben werden, damit gesellschaftliche Eingliederung als Ergänzung zur Eingliederung in Arbeit und Beruf und als eigenständige Leistung den entsprechenden Stellenwert erhalten kann. Für das Anliegen einer Vereinheitlichung des Behindertenrechts als eigenes Buch im Sozialgesetzbuch gibt es jedoch Widerstände und Schwierigkeiten. Die Sozialgesetzbuch-Kommission hat sich gegen ein solches eigenes Buch ausgesprochen, weil sie am gegliederten System festhalten will. Und die Mehrheit der CDU/CSU-Länder im Bundesrat hat sich bereits energisch gegen den längst überfälligen Versuch ausgesprochen, mit dem 10. Buch Sozialgesetzbuch nähere Bestimmungen über die Möglichkeiten und Aufgaben der Arbeitsgemeinschaften der Rehabilitationsträger zu schaffen, weil sie hierin schon den Weg zu Einheitsversicherung und Einheitsträger der Rehabilitation sieht. Dabei wäre es gerade wegen der gegenwärtig enger gewordenen Finanzierungsspielräume für Sozialpolitik an der Zeit, eben nicht am erreichten Standard des Leistungsrechts für Behinderte herumzumäkeln, sondern die durch mangelhafte Koordination der Aufgabenerfüllung unter den zersplitterten Rehabilitationsträgern entstehenden Mängel festzustellen und Kosteneinsparungen dort vorzunehmen, wo sie aus leerlaufender Bürokratie und aus Institutionen-Egoismus entstehen.

Die Kritik an der Beibehaltung des zergliederten Systems der Rehabilitation ist stets auch Antrieb und Motor der sozialpolitischen Diskussion um die optimalen Eingliederungshilfen für Behinderte gewesen. Aber dieses historisch überkommene Prinzip der Vielzahl von Rehabilitationsträgern hat sich ungeachtet er-

fahrungsgesättigter Kritik dieser Diskussion gegenüber bisher als resistent erwiesen.

3. Die »Einrichtungen« als Erfolgsausweis?

Mit Anstalten und Heimen in Asyl-Funktion, Verwahreinrichtungen hat historisch das gesellschaftliche Bemühen um Behinderte vereinzelt bereits im Mittelalter begonnen. Institutionelle Förderung von Rehabilitationseinrichtungen hat auch heute noch einen ganz hohen Stellenwert. Berufsbildungswerke, Berufsförderungswerke und Werkstätten für Behinderte sind Einrichtungen, in denen Behinderte eine berufliche Rehabilitation erhalten, die möglichst auf ihre völlige Wiedereingliederung in Arbeit, Beruf und Gesellschaft zielt. Nicht ohne kritischen Unterton wird etwa von dem Soziologen von Ferber vermerkt, diese Art kostenaufwendiger Rehabilitation in Institutionen sei in der Bundesrepublik einmalig auf der ganzen Welt. Daß so manches an diesem Konzept der institutionellen Förderung auch kritikwürdig ist, kann niemanden verwundern. Die Rehabilitanden selbst beispielsweise artikulieren ein gewisses Maß an Unzufriedenheit in der Forderung, statt eine im Monat vier Familienheimfahrten bezahlt zu erhalten. Die Trennung des Behinderten von seiner Familie und seinem Freundeskreis (wie böswillige Kritiker sagen: seine Isolation), kann durchaus zum Anlaß für weiteres Nachdenken genommen werden.

Dies bedeutet nicht, an den Leistungen der beruflichen Rehabilitation und ihrem hohen Standard zu rütteln. Es kann nur heißen, über die Art der Erbringung solcher Leistungen nachzudenken. Dies kann nur sehr differenziert geschehen. Weniger zentrale, weniger groß dimensionierte Einrichtungen und statt dessen regionale Einrichtungen, die dem Behinderten eine größere Chance für Kontakte zu Familie und Freundeskreis während der Phase der Rehabilitation lassen, sind eine denkbare Möglichkeit. Dies erfordert Arbeitsgemeinschaften von Trägern, damit ein solches Konzept überhaupt experimentell geprüft werden könnte. Wir wissen aus der sich zunehmend seit Jahren verdichtenden wissenschaftlichen Diskussion, daß die »einfach organisierten Sozialsysteme wie Familie, Nachbarschaft, Freundschaftsbeziehungen«, »primäre soziale Netze« also, ein entscheidender Faktor sein können, den Behinderten in seinem Selbstbewußtsein zu stärken, damit er mit der Behinderung fertig werden kann, und seine Bereitschaft zu fördern, den durchaus ungewohnten Prozeß des neuerlichen Lernens und Umlernens nach Jahren der Berufstätigkeit nicht nur zu beginnen, sondern auch bis zum Abschluß durchzustehen.

Viel wichtiger noch als in der Phase der beruflichen Rehabilitation ist es in der Rehabilitation von Suchtkranken während der Entzugs- und der Entwöhnungsphase, den Kontakt zu diesen — um in der Sprache des Soziologen zu bleiben — »einfach organisierten Sozialsystemen« aufrechtzuerhalten. Die Rehabilitationsträger stehen vor der Herausforderung, hierauf mehr als bisher zu achten, um Erfolge dauerhaft zu garantieren. Dabei muß überlegt werden, in welcher Weise Selbsthilfegruppe in die Rehabilitationsarbeit einbezogen werden können, ohne daß die Rehabilitationsträger selbst dadurch aus der Verantwortung entlassen werden könnten. Es bleibt ein Problem, daß bei der Rehabilitation in den großen Einrichtungen der Behinderte hauptsächlich in einer Patientenrolle ist. Wichtige Verrichtungen des alltäglichen Lebens werden ihm bei Heimunterbringung abgenommen. Auf diese Phase der Rehabilitation folgt dann eine Phase, in der er nach Wiedereingliederung an einem Arbeitsplatz nicht mehr durch andere dynamisch vorangetrieben wird, sondern typischerweise sich selbst überlassen bleibt, wobei in dieser Phase eine bis dahin nicht eingeübte Familie, ein nicht eingeübter Freundeskreis oftmals die dann erforderliche stabilisierende Wirkung nicht entfalten kann.

Ausbau und Weiterentwicklung der Sozialpolitik für Behinderte

Auch angesichts enger gewordener Finanzierungsspielräume bei den Sozialversicherungsträgern und in den öffentlichen

Haushalten bleiben die eigentlichen Probleme weiter bestehen. Nachsorge und nachgehende Hilfen nach erfolgter Wiedereingliederung des Behinderten in Arbeit und Beruf sind ein ganz großes Defizit innerhalb der gesetzlich normierten Palette der Rehabilitationsleistungen. Die Nationale Kommission für das Internationale Jahr der Behinderten hat darüber hinaus insbesondere betont, daß ambulante soziale Dienstleistungen für Behinderte ausgebaut werden müssen, daß die Situation der Pflegebedürftigen zu verbessern ist. Vor uns liegt die Aufgabe, daß solche Behinderte, die in Arbeit und Beruf und Gesellschaft eingegliedert werden könnten, wenn sie während der Tages- und gelegentlich auch der Nachtzeiten individuell betreut würden (beispielsweise von einem Zivildienstleistenden), solche Hilfe erhalten sollten, ohne dafür unter großer Kraftanstrengung unnötige bürokratische Wege gehen zu müssen. Jugendliche Behinderte, die nach Art und Schwere ihrer Behinderung niemals erwerbsfähig werden können, brauchen einen Zugang zum System der sozialen Sicherung, um nicht abhängig zu bleiben von dem Einkommen ihrer Unterhaltsverpflichteten. Hier gibt es insofern noch einen Nachholbedarf bei der Verwirklichung des Prinzips der Finalität: gleichen Zugang zur sozialen Sicherheit für alle Behinderten zu schaffen. Darüber hinaus werden im Rahmen der allgemeinen Diskussion um verstärkten Wohnungsbau die Bemühungen fortzusetzen sein, behindertenfreundliche Wohnungen möglichst in Nähe der Stadtzentren zur Verfügung zu stellen.

Alle diese Beispiele zeigen im wesentlichen, daß nach einem großen Sprung nach vorne in bezug auf die Ein- bzw. Wiedereinglie-

derung in Arbeit und Beruf auch und gerade von seiten der Behindertenverbände als zusätzliche und eigenständige Aufgabe Initiativen zur besseren Förderung der gesellschaftlichen Integration erwartet werden — für diejenigen, die als Arbeitnehmer eingegliedert sind, wie auch für die nicht oder noch nicht in Arbeit und Beruf eingegliederten Behinderten. Aktionsprogramm der Bundesregierung und Bericht der Nationalen Kommission weisen ebenfalls in diese Richtung. Sie bilden eine Grundlage für weitere politische Arbeit.

Literaturhinweise

Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Sozialgesetzbuchs (SGB) - Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten, Bundestags-Drucksache 9/45. — Bericht des federführenden Ausschusses des Deutschen Bundestages zum Rehabilitations-Angleichungsgesetz, Bundestags-Drucksache 7/2256; auch abgedruckt bei Karl Jung/Bernhard Preuß, Rehabilitation. Die Angleichung der Leistungen, Bonn, 2. Aufl. 1975. — Ansätze zur »Staatsmedizin«? Stellungnahme der Deutschen Ärzteschaft zum »Körperbehindertengesetz« vor dem Bundestagsausschuß für öffentliche Fürsorge am 14. Oktober 1955, Sonderdruck aus: Ärztliche Mitteilungen. Deutsches Ärzteblatt, Heft 34 v. 1.12.1955. — Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zum Entwurf eines Gesetzes über die Beschäftigung Schwerbeschädigter (Schwerbeschädigtengesetz), Sonderdruck, Juli 1952. — Friedhart Hegner/Ernst-H. Schmidt, Aspekte und Probleme einer Gesellschaftspolitik für Behinderte und für psychisch Gestörte in der BRD, in: Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann, Soziologie und Sozialpolitik (Sonderheft 19/1977 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie). — Aktionsprogramm Rehabilitation in den 80er Jahren, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit), Bonn, 2. Aufl. 1980. — Bericht und Empfehlungen der Nationalen Kommission zum Internationalen Jahr der Behinderten 1981, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Sekretariat der Nationalen Kommission für das Internationale Jahr der Behinderten), Bonn 1980.

Das Internationale Jahr der Behinderten in den Vereinten Nationen und in der Bundesrepublik Deutschland

GERHARD GREZA

Zwei Bemerkungen sollen an den Anfang gestellt werden. Die eine bezieht sich auf die nicht enden wollende Diskussion, ob es sinnvoll ist, in rascher Folge internationale Themen für einzelne Kalenderjahre zu verkünden. Die Diskussion darüber, die auch in den Gremien der Vereinten Nationen geführt wird¹, soll an dieser Stelle nicht fortgesetzt werden. Bei den Vorbereitungen für das Internationale Jahr der Behinderten in der Bundesrepublik Deutschland spielte diese Frage aber auch wohl deshalb nur eine untergeordnete Rolle, weil alle Beteiligten die Anregungen der Vereinten Nationen ohne Zögern als eine willkommene zusätzliche Gelegenheit zur Verbesserung der Situation der Behinderten aufgegriffen und die Vorbereitungsarbeit unverzüglich aufgenommen haben. Wie sich aus den weiteren Ausführungen ergeben wird, ist man inzwischen in der Bundesrepublik Deutschland zu greifbaren Resultaten gelangt.

Die andere Bemerkung betrifft eigentlich schon den Gegenstand des Themas in einem seiner Kernpunkte. Sie bezieht sich auf die Proklamation des Internationalen Jahres der Behinderten durch die Weltorganisation im Jahre 1976. Damals wurde 1981 zum »International Year for Disabled Persons«² ausgerufen, also zum Jahr für Behinderte. Anders als in der Bundesrepublik Deutschland, wo man von Anfang an die Bezeichnung »Internationales Jahr der Behinderten« gewählt hatte, um damit sinnfällig zum Ausdruck zu bringen, daß 1981 eben das Jahr der Behinderten sein sollte, wurde die offizielle Bezeichnung der Vereinten Nationen erst nach einer entsprechenden Empfehlung ihres zur Vorbereitung des Jahres eingesetzten Beratenden Ausschusses in »International Year of Disabled Persons« geändert. Diese von der Weltorganisation eigentlich recht spät vorgenommene Korrektur³ ist deshalb von Bedeutung, weil zumindest in der Bundesrepublik gelegentlich auch von Behinderten behauptet wird, das Jahr 1981 diene mehr der Selbstdarstellung der Regierung und der Funktionäre als den wirklichen Interessen der Behinderten.

Die Bundesregierung hat von Anfang an besonderen Wert auf die Feststellung gelegt, daß 1981 nicht das Jahr der Bundesregierung oder das Jahr der Bundesländer sei, auch nicht das Jahr der Verbände oder ihrer Funktionäre, sondern das Jahr der Betroffenen. Soweit sich die Bundesregierung dazu in der Lage sah, hat sie deshalb die Behinderten selbst weitestgehend an den Vorbereitungen für das Internationale Jahr beteiligt. Auch die Durchführung zahlreicher Veranstaltungen auf regionaler und örtlicher Ebene ist von den Gemeinden und Kreisen vielfach in die Hände der Behinderten oder ihrer Vertretungen gelegt worden.

I. Zur Vorgeschichte des Internationalen Jahres

Nach Gründung der Vereinten Nationen galt ihr sozialpolitisches Interesse vor allem solchen sozialen Problemen, die Folge der Kriege in aller Welt waren, und richtete sich deshalb damals in erster Linie auf die Rehabilitation der Kriegsversehrten⁴. Ansätze der Weltorganisation zur Förderung der gesellschaftlichen Eingliederung der Behinderten reichen bis in das Jahr 1950 zurück, als der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) den Generalsekretär ersuchte, »ein gut koordiniertes internationales Programm zur Rehabilitation von Körperbehinderten auszuarbeiten«⁵. In einer weiteren Entschließung forderte der ECOSOC eineinhalb Jahrzehnte später die UN-Mitgliedstaaten auf, »den Rehabilitationshilfen, vor allem der Ausbildung von Fachkräften«, im Rahmen ihrer Sozialprogramme entsprechenden Raum zu geben; UNO und Sonderorganisationen wurden ersucht, »ihre Aktivitäten auf dem Gebiet der Rehabilitation auszudehnen«, um auch durch eine Verbesserung der Hilfen für die Behinderten zum sozialen Fortschritt beizutragen⁶. Die UN-Generalversammlung, die 1969 in ihrer »Erklärung über Fortschritt und Entwicklung im Sozialbereich« das Thema