

# Vereinigte Staaten von Amerika

## VORBILDICHE ANTI-DISKRIMINIERUNGSGESETZGEBUNG UND MANGEL AN BESCHÄFTIGUNGSMÖGLICHKEITEN

*Michael Ashley Stein und Janet E. Lord*

### **Einleitung**

Die Vereinigten Staaten haben am 30. Juli 2010 das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK 2007) unterzeichnet, und die Regierung Obama hat sich verpflichtet, die Ratifizierung zu unterstützen und ihr Gesetzespaket zur Ratifizierung der UN-BRK kurzfristig an den Senat zu unterbreiten. Die USA betrachten sich seit Langem als globaler Führer in Sachen Behindertenrecht und -politik. Es ist bemerkenswert, dass es nun Lücken zwischen den gegenwärtigen Schutzmechanismen und Rechtsvorschriften und denen der UN-BRK gibt. Die Lücken können jedoch gefüllt werden. Der Ratifizierungsprozess der UN-BRK hat einen Dialog innerhalb der US-Regierung angestoßen, dessen Ziel die Stärkung von Politiken und die Verbesserung von Programmen ist. Solche introspektive Evaluierung ist willkommen, denn obwohl die Alltagserfahrungen von Amerikanern mit Behinderungen relativ zukunftsweisend sind, erfüllen sie nicht immer die Erwartungen der sich für Behindertenrechte einsetzenden Gemeinde. Personen mit Behinderungen sind rechtlich vor Diskriminierung geschützt und mit einem minimalen Sicherungsnetz ausgestattet, sind jedoch nicht in dem Maße sozial integriert wie es vielleicht wünschenswert wäre.

### **Behindertenrecht und -politik der USA im Vergleich mit den Verpflichtungen unter der UN-BRK**

Die Ziele der UN-BRK stimmen mit denen von Behindertenrecht und -politik in den USA überein. Insgesamt steht die rechtliche Lage in den USA entweder im Einklang mit der UN-BRK oder sie ist in der Lage, dieses Niveau potenziell zu erreichen, und zwar durch rigorosere Durchsetzung und in einigen Fällen durch zusätzliche gesetzgeberische Tätigkeit. Tatsächlich sind viele der in der UN-BRK artikulierten Kernprinzipien im US-amerikanischen Behindertenrecht fest

verankert, etwa Respekt für die Menschenwürde, Nichtdiskriminierung und Autonomie, angemessene Vorkehrungen sowie Beteiligung (Stein & Lord, 2008).

Dort, wo Lücken zwischen den beiden Sets an gesetzlichen Aufträgen bestehen, liegt es daran, dass die in den USA geltenden Gesetze zu den Bürgerrechten einerseits und die internationalen Menschenrechtsgesetze andererseits von unterschiedlichen, sich jedoch nicht gegenseitig ausschließenden Perspektiven aus operieren. Behindertengesetze und -politiken in den USA, wie auch große Teile der UN-BRK, fußen auf dem sozialen Modell der Behinderung (Stein 2007). Dementsprechend sind es Faktoren, die den Behinderungen einer Person extern sind, die bestimmen, wie stark er oder sie daran gehindert wird, in der Gesellschaft zu funktionieren. Verfechter von Behindertenrechten in den USA betrachten diskriminierende Haltungen gegenüber Bürgern mit Behinderungen als das Haupthindernis für die Integration in den *mainstream* der Gesellschaft und verfolgen einen Ansatz der Nichtdiskriminierung, der dem Modell anderer Bürgerrechtsgesetze folgt, vor allem Title VII des Civil Rights Act von 1964. Das bedeutendste Ergebnis ihrer Bemühungen war der Erlass des Americans with Disabilities Act (ADA) im Jahre 1990, das ein Zeichen für den gesetzgeberischen Sieg des sozialen Modells in den USA setzte (Stein & Stein, 2007).

Die US-amerikanische Agenda der Nichtdiskriminierung von Behinderungen hatte großen Einfluss auf die Novellierung von rechtlichen Rahmen, die Menschen mit Behinderungen betreffen. Seine Wirkung ist jedoch begrenzt hinsichtlich der Mittel, durch die die Gleichheit erreicht werden kann. Der Grund dafür liegt darin, dass die US-amerikanische Lobbyarbeit, die auf dem sozialen Modell basiert, ihre Grundlage in rigiden, formalen Vorstellungen von Gerechtigkeit hat, deren enge Betrachtungsweise erzwingt, dass Menschen in ähnlichen Situationen gleich behandelt werden. Ein Resultat dieser alleinigen Perspektive ist die Implementierung von politischen und Bürgerrechten mittels Antidiskriminierungsgesetzen, die ökonomische, soziale und kulturelle Rechte nicht in vollem Umfang umfassen. Dementsprechend sieht das ADA den Schutz der Bürgerrechte vor, ohne robuste Maßnahmen zur Gleichheit zu fördern. Mit anderen Worten: Bürgerrechte zielen auf die Sicherstellung der Gleichbehandlung ab, jedoch nicht auf die Chancengleichheit, oder, umfassender, auf robuste materielle Gleichheit. Daher können das ADA sowie andere

gesetzliche Schutzmaßnahmen in den USA keine volle soziale Inklusion für Behinderte erreichen (ebd.).

Ein Beispiel zur Veranschaulichung: Bei der Beschäftigung besteht eine offensichtliche Lücke zwischen den Anwendungsbereichen von Behindertenrecht und -politik auf Bundesebene einerseits und der UN-BRK andererseits hinsichtlich der Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Zu den notwendigen Politiken zur Gerechtigkeit könnte eine Kombination der folgenden Maßnahmen gehören: berufliche Ausbildung, Steuervorteile für Vorkehrungen für Behinderte über das gesetzlich geforderte Maß hinaus, Antidiskriminierungsmaßnahmen, die Designierung bestimmter Berufe für Behinderte<sup>1</sup> oder Quoten für Behinderte bei der Auftragsvergabe (Stein & Waterstone, 2008). Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass die USA hinter der umfassenderen Vision der UN-BRK zurückbleiben würden, wenn sie solche Maßnahmen zur Unterstützung der starken Diskriminierungsverbote des ADA vorsähen.

Über die Beschäftigung hinaus gibt es mehrere Bereiche, bezüglich derer behauptet werden kann, dass Behindertenrecht und -politik der USA ebenfalls hinter der umfassenden Konzeption der UN-BRK der Behindertenrechte zurückstehen. Diese Diskrepanz stammt aus der US-amerikanischen Vorstellung, die politische und Bürgerrechte als schutzwürdig durch starke Gesetzgebung erachtet, aber ökonomische, kulturelle und soziale Rechte als außerhalb des üblichen normativen Bereichs der Gesetzgebung betrachtet. Obgleich das US-amerikanische Behindertenrecht einige Komponenten ökonomischer, sozialer und kultureller Rechte umfasst, bestehen ohne Frage an denjenigen Stellen, wo die UN-BRK starke Maßnahmen für die Gleichheit oder proaktives Handeln zu erfordern scheint, einige Lücken. Dies ist bspw. bei den Artikeln 5 (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung), 6 (Frauen mit Behinderungen), 8 (Bewusstseinsbildung), 20 (Persönliche Mobilität), 28 (Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz) und 30 (Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport) der Fall. Bei anderen Vorschriften der UN-BRK schafft das Vollzugsdefizit US-amerikanischer Gesetze eine Lücke zwischen den rechtlichen Erfordernissen (die ansonsten ausreichend sind) und der Realität. Dies ist hinsichtlich der Verpflichtungen der Artikel 9 (Zugänglichkeit), 11 (Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen), 13 (Zugang zur Justiz) und 29 (Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben) offensichtlich. Und für wiederum andere

Artikel, deren Zuständigkeitsbereich auf der Ebene der Bundesstaaten und nicht der Bundesregierung liegt, besteht Anlass zu vermuten, dass die dort behandelten Angelegenheiten möglicherweise keinen adäquaten Schutz genießen. In diese letztgenannte Gruppe gehören die Artikel 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht), 23 (Achtung der Wohnung und der Familie) und 25 (Gesundheit). Es scheint bspw. hinsichtlich des Artikels 12 klar, dass die progressive Qualität eines Rahmens für die dort beschriebene Unterstützung für Behinderte in den meisten, wenn nicht sogar in allen Ländern der Welt Reformen in Politik und Recht erfordert (Stein & Waterstone, 2008).

Es ist wichtig erneut zu betonen, dass bestehende Lücken im Behindertenrecht und -politik der USA im Vergleich mit den Verpflichtungen der UN-BRK teilweise oder vollständig gefüllt werden können, und zwar entweder durch rigorosere Durchsetzung bestehender Gesetze und Politiken der USA oder durch gesetzgeberische Tätigkeiten des Kongresses. Ebenso wichtig ist die Tatsache, dass keine dieser Lücken der Ratifizierung der UN-BRK durch die USA entgegensteht (ebd.).

### **Auswirkungen der Prüfung einer Ratifizierung**

Im Zuge der Prüfung einer Ratifizierung der UN-BRK haben die Vereinigten Staaten mit einer detaillierten internen Überprüfung der aktuellen Gesetze, Politiken und Praktiken begonnen. Selbst wenn die USA die Konvention nicht ratifizieren sollten, wird ein positives Ergebnis dieser Überprüfung ein besseres Verständnis der Landschaft von Behindertenrecht und -politik sowie ihrer Stärken und Schwächen sein. Auch wenn die USA die UN-BRK kurzfristig nicht ratifizieren, haben der Akt ihrer Unterzeichnung und das Anstoßen des Ratifizierungsverfahrens einen Dialog über verschiedene Teile der Bundesregierung hinweg eröffnet, der als Impuls für eine bessere Einhaltung bestehender Gesetze und eine Belebung der Politik fungieren kann. Ein solcher Dialog kann Verlagerungen in der Politik und in Programmen des Behindertenrechts und der Behindertenpolitik im Vorgriff einer möglicher Ratifizierung auslösen und bestimmte Fragestellungen im Zusammenhang mit behinderungsspezifischen Menschenrechten befördern und voranbringen.

Es gibt bereits Anzeichen für derart ausgelöste Reaktionen. Gleichzeitig mit der Unterzeichnung der UN-BRK durch die USA hat Valerie

Jarrett, hochrangige Beraterin von Präsident Obama, die Schaffung einer neuen Position bekanntgegeben, nämlich Special Advisor for International Disability Rights im Bureau of Democracy, Human Rights and Labor des Außenministeriums. Damit wird ein Zeichen für eine erneute Verpflichtung gesetzt, nämlich zu gewährleisten, dass die Menschenrechtsaußenpolitik der USA die Rechte von Behinderten einschließt (AAPD, 2010). Zwei Monate später hat der United States National Council on Disability, eine unabhängige Bundesbehörde, die den Präsidenten zu diesem Themenbereich berät, eine Studie in Angriff genommen, um das Ausmaß der Inklusion in der Auslandshilfepolitik der USA sowie die möglichen Implikationen der Ratifizierung der UN-BRK zu überprüfen und zu bewerten, besonders angesichts der Anforderungen des Artikels 32 hinsichtlich der internationalen Zusammenarbeit (NCD Current Issues, 2011). Auch die Ernennung eines hochrangigen Beraters für Behindertenangelegenheiten in der Federal Emergency Management Agency (FEMA), die dem Department of Homeland Security zugeordnet ist, fördert einen Dialog in Sachen UN-BRK, denn FEMA prüft die Implikationen des Artikel 11 für ihre internationalen humanitären und Katastrophenhilfeprogramme (White House, 2011). Im Dezember 2010 hat der Präsident einen Koordinator für Behindertenangelegenheiten und Inklusion in der Entwicklung bei der United States Agency for International Development ernannt (State News Service, 2011). Ebenso spiegelt der *Quadrennial Diplomacy and Diplomacy Review* dieses Interesse an Inklusion wider und stellt eine Verpflichtung zur Gewährleistung von *disability mainstreaming* in der gesamten von den USA betriebenen Diplomatie und Entwicklung dar (*Quadrennial Diplomacy and Development Review*, 2010).

### **Soziale Teilhabe**

Die USA stehen beim Erlass von Antidiskriminierungsgesetzen zugunsten von Behinderten an der Spitze. Chronologisch betrachtet thematisierte bahnbrechende Gesetzgebung behindertengerechte öffentliche Gebäude der Bundesregierung, Nichtdiskriminierung von Behinderten durch alle Empfänger öffentlicher Bundesgelder, einschließende öffentliche Bildung für behinderte Kinder sowie Nichtdiskriminierung im Wohnungswesen. Das ADA sieht weiterhin die Nichtdiskriminierung in der Beschäftigung durch Private sowie durch die Bundesstaaten vor, wie auch bei Dienstleistungen der Bundesstaaten sowie bei den Baulichkeiten von als „public accommodations“ klassifi-

zierten Gebäuden<sup>2</sup> (Blanck et al., 2005). Es gibt für Behinderte in den USA außerdem Einkommenssicherungsprogramme, bei denen Berechtigungskriterien greifen. Das Social Security Disability Insurance-Programm zahlt Leistungen an Behinderte sowie an eine begrenzte Anzahl Familienmitglieder im Fall, dass eine Person, die für einen Mindestzeitraum beschäftigt war und Social Security-Beiträge gezahlt hat, arbeitsunfähig wird, und das Supplemental Security Income-Programm zahlt Leistungen an Behinderte nach Bedarfsgesichtspunkten (Social Security, 2011).

Dennoch sind etwa zwei Drittel der erwachsenen Behinderten trotz dieser Schutzmaßnahmen arbeitslos, und dies war schon lange vor Verabschiedung des ADA der Fall (Donohue et al., im Erscheinen). Den jüngsten Umfragen zufolge beträgt diese Zahl mittlerweile fast 80 Prozent (Harris, 2010). Der Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten überrascht nicht, wenn man bedenkt, dass die Schutzmaßnahmen der Bundesregierung im Beschäftigungssektor einen ausschließlichen Fokus auf die Bürgerrechte widerspiegeln. Das ADA war als zweckmäßiges Instrument für die Herbeiführung sozialer und ökonomischer Gleichheit für Behinderte gedacht. Trotzdem dauerte die Verabschiedung von Gesetzesinitiativen, die öffentliche Unterstützung erhaltenden Behinderten ermöglichten, ihren Krankenversicherungsschutz im Übergangszeitraum zur Beschäftigung zu behalten, fast ein Jahrzehnt. Außerdem müssen umfassende Programme zur beruflichen Bildung von behinderten Arbeitskräften erst noch beschlossen werden. Daraus folgt, dass das ADA die Diskriminierung im Erwerbsleben zwar verbietet, aber noch nicht die Instrumente zur Verfügung stellt, mittels derer behinderte US-Amerikaner eine Erwerbsbeschäftigung erlangen und behalten können (Stein & Stein 2007).

Gleichwohl sind Gesetzgebung und Politiken in den USA bei der Schaffung von barrierefreien Baulichkeiten, die wiederum umfassendere soziale Inklusion bewirkt haben, erfolgreich gewesen. Eine Reihe von Berichten, die im Laufe des letzten Jahrzehnts vom National Council on Disability (NCD), einer unabhängigen Bundesbehörde, erstellt wurde, zeigt auf, dass das ADA sowie andere einschlägige Bundesgesetze und -politiken fast keinen Einfluss auf die Beschäftigungschancen von behinderten US-Amerikanern, jedoch signifikant positive Auswirkungen für die Steigerung ihrer gesellschaftlichen Teilhabe gehabt haben (NCD Reports). Dazu gehört im Einzelnen, dass die behindertengerechte bzw. barrierefreie Gestaltung von Inter-

netauftritten und der physischen Umwelt das tägliche Leben von Behinderten seit Verabschiedung des ADA verbessert hat (ebd.). *Voices of Freedom: America Speaks out on the ADA*, fünf Jahre nach Verabschiedung des Gesetzes veröffentlicht, war das Ergebnis von Interviews mit Tausenden Behinderten aus jedem Bundesstaat und dokumentiert Beispiele ihrer Erfahrungen. So behauptet Stephanie Wells aus Georgia, dass in ihrer Gemeinde „die öffentliche Bibliothek, das Gerichtsgebäude, das Wissenschaftszentrum, das Gebäude der Schulbehörde und sogar die Mülldeponie behindertengerecht umgebaut werden. Ohne das ADA wäre keine dieser Maßnahmen in die Wege geleitet worden“ (NCD Voices, 1995).

Insgesamt haben die USA ihre Population behinderter Menschen hinsichtlich ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten im Stich gelassen, sind jedoch größtenteils erfolgreich bei der Schaffung von behindertengerechten Baulichkeiten.

### **Schlussfolgerung**

Im Großen und Ganzen hat sich die für Behindertenrechte eintretende Gemeinde an den fünf Jahre dauernden UN-BRK-Verhandlungen nicht beteiligt, und es ist nicht klar, ob sie bereit ist, die erforderliche Zeit und Aufmerksamkeit aufzuwenden, um 67 Senatoren dazu zu bewegen, die Konvention zu ratifizieren. Es bleibt ebenfalls abzuwarten, inwieweit die UN-BRK die für Behindertenrechte eintretende Gemeinde anregen wird, sich für ein umfassenderes und ausgewogeneres Bündel an Rechten einzusetzen. Dennoch, angesichts der traditionell überparteilichen Unterstützung für das Thema Behindertenrechte in den USA und unbeschadet der traditionellen Antipathie gegen Menschenrechtskonventionen dürfte die Ratifizierung der UN-BRK zu erreichen sein.

*Übersetzer: Sandra Lustig*

## Literatur

- *AAPD Blog: Disability Rights Leader, Judy Heumann, Joining State Department, Stand: 4. Juni 2010*, <http://jfactivist.typepad.com/jfactivist/2010/06/disability-rights-leader-judy-heumann-joining-state-department.html>
- *Blanck, Peter D. et al., Disability Civil Rights Law and Policy, 2005.*
- *Donohue, John J. III et al., „Assessing Post-ADA Employment: Some Econometric Evidence and Policy Considerations“.* In: *Journal of Empirical Legal Studies* (im Erscheinen)
- *Harris Interactive: Kessler Foundation/NOD Survey of Employment of Americans with Disabilities. (Stand: Oktober 2010)* <http://www.2010disabilitysurveys.org/> [letzter Zugriff: 2. Mai 2011]
- *National Council on Disability: Current Issues*, [http://www.ncd.gov/newsroom/publications/current\\_issues.htm](http://www.ncd.gov/newsroom/publications/current_issues.htm) [letzter Zugriff: 22. Mai 2011]
- *National Council on Disability: Publications; Subject Index 6*, [http://www.ncd.gov/newsroom/publications/index\\_subject.htm#6](http://www.ncd.gov/newsroom/publications/index_subject.htm#6) [letzter Zugriff: 22. Mai 2011]
- *National Council on Disability: Voices of Freedom: America Speaks out on the ADA.* <http://www.ncd.gov/newsroom/publications/1995/voices.html> [letzter Zugriff: 22. Mai 2011]
- *Quadrennial Diplomacy and Development Review. 2010 Leading Through Civilian Power.* 90.
- *Social Security Disability Programs*, <http://www.ssa.gov/disability/> [letzter Zugriff: 22. Mai 2011]
- *State News Service: Conversations with America: International Disability Rights.* <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/02/156748.htm> [letzter Zugriff: 22. Mai 2011]
- *Stein, Michael Ashley: „Disability Human Rights“.* In: *California Law Review*, 95 (2007): S. 75-121.
- *Stein, Michael Ashley & Janet E. Lord: „Jacobus tenBroek, Participatory Justice, and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities“.* In: *Texas Journal on Civil Liberties & Civil Rights* 13 (2008): S. 167-185.
- *Stein, Michael Ashley & Penelope J.S. Stein: „Beyond Disability Civil Rights“.* In: *Hastings Law Journal* 58 (2007): S. 1203-1240.
- *Stein, Michael Ashley & Michael E. Waterstone: Finding the Gaps: A Comparative Analysis of Disability Laws in the United States to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities.* National Council on Disability (12. Mai 2008). <http://>



[www.ncd.gov/newsroom/publications/2008/pdf/ncd\\_crp\\_d\\_analysis.pdf](http://www.ncd.gov/newsroom/publications/2008/pdf/ncd_crp_d_analysis.pdf) [letzter Zugriff: 22. Mai 2011]

- *Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. 2006. Resolution der Generalversammlung 61/106. U.N. Doc A/RES/61/106 (13. Dezember 2006), <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=259> [letzter Zugriff: 22. Mai 2011]*
- *The White House Blog. The White House Celebrates Emergency Preparedness for People with Disabilities." Blogeintrag von Heidi Avery. <http://www.whitehouse.gov/blog/2011/03/11/white-house-celebrates-emergency-preparedness-people-disabilities> [letzter Zugriff: 22. Mai 2011]*

- 1| *Anmerkung der Übersetzerin: Hiermit ist gemeint, dass bestimmte Berufe für Behinderte designed sind, etwa, wie in China und Korea, der Beruf des Masseurs für Blinde. Dies kann für den Berufsstand insgesamt oder teilweise gelten.*
- 2| *Anmerkung der Übersetzerin: Entsprechend Title III des ADA gehören zu den „public accommodations“ öffentlich zugängliche Räume verschiedener Art, u.a. Hotels und Gaststätten, Veranstaltungs- und Verkaufsräume, Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs sowie Bildungs-, Sozial- und Sporteinrichtungen.*