

# Brasilien

BEHINDERUNG SYNONYM FÜR DISKRIMINIERUNG  
UND MISSACHTUNG

*Stella C. Reicher und Regina Atalla*

## Einleitung

Brasilien ist ein Land kontinentaler Ausmaße. Mit seinen 8.515.692,27 km<sup>2</sup> Fläche steht es unter der Ägide eines präsidentiellen Regierungssystems und ist politisch-administrativ als föderative Republik organisiert, die sich in Union (Bund), Bundesstaaten (Länder), Kommunen und Bundesdistrikt gliedert. Verteilt auf 27 Bundesstaaten (Länder) und 5565 Kommunen hat Brasilien heute 190.755.799 Einwohner.<sup>1</sup> Mit einem Wachstum von 7,5 Prozent im Jahr 2010, einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von R\$ 3675 Billionen oder rund US\$ 2200 Billionen und einem BIP pro Kopf von US\$ 10.000 gehört es zu den sieben größten Wirtschaftsmächten der Welt.

Nichtsdestotrotz steht es noch immer auf der Liste der Nationen mit der größten sozialen Ungleichheit der Erde. Das eine Prozent der Bevölkerung, das den Reichsten entspricht, erwirtschaftet das gleiche Haushaltseinkommen wie die ärmsten 50 Prozent der Bevölkerung zusammengerechnet. Dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA) zufolge leben zehn Millionen Menschen von weniger als einem Dollar pro Tag (BIP pro Kopf). Rund 54 Millionen Menschen, 30 Prozent der brasilianischen Bevölkerung, werden als arm eingestuft. Von ihnen leben 34 Millionen in Armutsbedingungen und zwanzig Millionen in extremer Armut.<sup>2</sup> Daneben wohnen ca. 80 Prozent der Bevölkerung im städtischen Raum ohne die Gewährleistung angemessener Wohn- und Infrastrukturbedingungen. Laut Daten der UN-Habitat waren im Jahr 2005 38,5 Prozent der städtischen Wohnsitze in prekärem Zustand.

In diesem Szenarium von Armut und Ungleichheiten hat auch die Behinderung ihren besonderen Platz. Nach Zahlen der Weltbank<sup>3</sup> gibt es in der Region Lateinamerikas und der Karibik mindestens achtzig Millionen Menschen mit Behinderungen – oder zehn Prozent

der Bevölkerung. 82 Prozent der Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern leben laut den Vereinten Nationen in Armutsbedingungen oder in extremer Armut, was auch ihre Familien beeinträchtigt, und 30 Prozent der Straßenkinder haben nach UNICEF Behinderungen. Diese lateinamerikanische Realität zeigt sich ebenso in Brasilien, wo 14,5 Prozent der Bevölkerung oder 25 Millionen Menschen eine Art von Behinderung aufweisen.

Obwohl die Behinderung unter Berücksichtigung des sozialen Gesichtspunkts und der Menschenrechte als Eigenschaft eines Menschen oder Aspekt der menschlichen Vielfalt angesehen wird, steht sie im demokratischen Brasilien des 21. Jahrhunderts noch immer als Synonym für Diskriminierung und Missachtung. Die Verletzung der Menschenrechte dieses Teils der brasilianischen Bevölkerung ist noch immer eine Realität, die geändert werden muss.

Die Bundesverfassung von 1988 – Parameter, der für alle weiteren Normen gilt, aus denen sich die brasilianische Rechtsordnung bildet – erkennt nicht nur die Prävalenz der Menschenrechte als Grundprinzip an, sondern bestimmt auch Brasiliens Handeln in internationalen Beziehungen (Art. 4, II) und die unmittelbare Anwendbarkeit der grundlegenden Rechte und Garantien (§ 1 des Art. 5), einschließlich derjenigen, die in internationalen Menschenrechtsabkommen aufgeführt sind, wie es der Fall bei der Konvention ist. Auch bestimmt sie die Prävalenz der für das Opfer günstigsten Normen oder derjenigen, die effektiv die Menschenrechte schützen, wenn es um Konflikte zwischen internen Normen und dem internationalen System geht. Jedoch werden ihre Postulate nicht umgesetzt, wenn die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf dem Spiel stehen.

Als Opfern eines historischen gesellschaftlichen Ausschlussprozesses sowie ohne die Anerkennung ihrer Person als Rechtssubjekt ist es Menschen mit Behinderungen verweigert, vollständig ihre Bürgerrechte und ihr Recht auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben unter den gleichen Bedingungen anderer Menschen auszuüben. Der mangelnde Zugang zu qualitativ hochstehender Bildung, die geringe Beschäftigungsfähigkeit, der prekäre Zugang zu grundlegenden öffentlichen Diensten, zum Gesundheitssystem, zu Transportmitteln und zu angemessenem Wohnraum, sowie das Leben mit physischen, architektonischen, sprachlichen und persönlichen Barrieren hat dazu beigetragen, den Teufelskreis von Armut und Behinderung aufrechtzuerhalten.

Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen war das erste Menschenrechtsabkommen, das in das brasilianische Rechtssystem mit dem Status einer Verfassungsnorm aufgenommen wurde. Sie wurde mit einem Sonderquorum von drei Fünftel der Stimmen der Mitglieder der beiden gesetzgebenden Häuser (Abgeordnetenversammlung und Senat) in zwei Wahlgängen in Übereinstimmung mit der Verfassungsänderung Nr. 45 vom 8. Dezember 2004 ratifiziert. Dieser Erfolg ist Bemühungen von für die Förderung und den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen engagierten Gruppen, Mitgliedern der Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen, Aktivisten für Menschenrechte und für die Rechte der Menschen mit Behinderungen sowie öffentlichen und akademischen Persönlichkeiten zu verdanken, die im Jahr 2007 die Kampagne „Ich unterzeichne die Inklusion“ (Campanha Assino Inclusão) als Schnittstelle der Bewegung für die Ratifizierung des Übereinkommens gestartet hatten und damit zur Koordination und Bewusstseinsbildung von Parlamentariern und zur Überwachung des Genehmigungsverfahrens des Abkommens beitrugen. Die durch den Senat vertretene Legislative billigte den Wortlaut des Übereinkommens durch seine Verordnung Nr. 186<sup>4</sup> vom 9. Juli 2008, die durch die Exekutive mittels Erlass Nr. 6.949<sup>5</sup> vom 25. August 2009 verkündet und neben den Normen, die den höchsten Rang unter den Rechtsnormen einnehmen, rechtsverbindlich wurde.

Mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens muss Brasilien nun dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen seinen nationalen Bericht zur Bewertung vorlegen und somit die genannte Stelle, die für die Beurteilung und Überwachung der Umsetzung der durch dieses neue internationale Menschenrechtsabkommen gewährleisteten Rechte zuständig ist, über die erlangten Fortschritte und die festgestellten Schwierigkeiten während dieser ersten Phase der Verwirklichung der Rechte informieren. Anfang April 2011 veröffentlichte die brasilianische Regierung über das Staatssekretariat zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Bekanntmachung der öffentlichen Konsultation Nr. 01/2011, veröffentlicht im Bundesamtsblatt (*Diário Oficial da União*) vom 5. April 2011, den Bericht, den sie beabsichtigt dem genannten Ausschuss vorzulegen, um der Zivilgesellschaft Gelegenheit für Kommentare, Kritik und Darstellung ihrer Beiträge zu geben.

Es muss anerkannt werden, dass die Offenlegung des Berichts ein Versuch ist, in Übereinstimmung mit Artikel 4 des Übereinkommens die breite Teilhabe von Menschen mit Behinderungen über ihre Organisationen zu fördern. Jedoch ist es wahr, dass während des gesamten Prozesses der Erstellung des Berichts diese Teilhabe nicht ordnungsgemäß gewährleistet war. Dies zeigt, dass trotz einiger weniger Initiativen in diesem Sinne das Defizit hinsichtlich der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an den Prozessen und Diskussionen, die ihr Leben beeinflussen, weiterhin besteht.

Indem die brasilianische Zivilgesellschaft eine stärkere Einbindung in den Prozess der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens sucht, ist sie dabei sich für organisierte Aktionen zu mobilisieren. Ausgehend von einer strategischen Sitzung zum Thema „UN-Behinderertenrechtskonvention: Fortschritte, Herausforderungen und Teilhabe der Zivilgesellschaft“ vom 17. bis zum 19. November 2010 in São Paulo, koordiniert vom Lateinamerikanischen Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen und ihren Familien (Rede Latinoamericana de Organizações Não-Governamentais de Pessoas com Deficiência e suas Famílias, RIADIS) und der Conectas Direitos Humanos, hat sich eine Arbeitsgruppe von Vertretern aus verschiedenen Regionen des Landes, Mitgliedern nationaler Gremien zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Menschenrechte, mit dem Ziel organisiert, aus Informationen, Erfahrungen und Daten, die von Organisationen der Zivilgesellschaft eingesandt werden, einen Schattenbericht zu erstellen, der vom Inhalt des Berichts der brasilianischen Regierung ausgeht und dem Überwachungsausschuss der Vereinten Nationen vorgelegt werden soll.

Die für die Strukturierung und Koordination des Erstellungsprozesses des Schattenberichts zuständige Gruppe gestaltet derzeit in der Vorbereitungsphase die Formulare, die der allgemeinen Zivilgesellschaft in barrierefreier Form zum Einholen von Beiträgen zur Verfügung gestellt werden, und diskutiert Strategien zur Harmonisierung der Inhalte, die geschickt werden, mit Blick auf die spätere Erweiterung des Konsultationsprozesses.

### **Stand der Umsetzung**

Die Verbesserung der Lebensqualität der Menschen mit Behinderungen hängt unmittelbar von der Ausweitung ihrer Teilhabe am gesell-

schaftlichen Leben ab. Mit der Ratifikation des Übereinkommens ist ein Sensibilisierungsprozess der Gesellschaft hinsichtlich der Rechte der Menschen mit Behinderungen ausgelöst worden. Aktionen zur Erhöhung des Bewusstseins und zur Verbreitung von Kenntnissen über den Inhalt dieser neuen Menschenrechtskonvention werden seit einiger Zeit von Nichtregierungsorganisationen durchgeführt, die sich mit der Verteidigung der Rechte der Menschen mit Behinderungen und der Menschenrechte an sich im Land befassen. Obwohl die Ratifikation bereits dazu beigetragen hat, einen Prozess der gesellschaftlichen Mobilisierung und der Mitwirkung der Menschen mit Behinderungen einzuleiten, gilt es noch viel zu erobern.

Das brasilianische Rechtssystem berücksichtigt eine umfangreiche Liste von Normen, die die Rechte von Menschen mit Behinderungen garantieren und zum Großteil bereits vor dem Text des Übereinkommens bestanden. Trotz dieses formal gewährleisteten Schutzes erleben die Menschen mit Behinderungen alltäglich die chronische Missachtung ihrer Rechte. Die Realität, die sich diesen Menschen offenbart, ist das Ergebnis eines historischen Stigmatisierungsprozesses und fehlender oder unzulänglicher politischer Maßnahmen, Programme und Aktionen zur Förderung ihrer Rechte.

Die Erhöhung der Teilhabe der Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben und die Verbesserung ihrer Lebensqualität hängen von einer Reihe tief greifender struktureller Änderungen ab. Vor diesem Hintergrund ist es die Aufgabe des brasilianischen Staates Maßnahmen einzuführen, die auf Folgendes abzielen: (i) die Umsetzung intersektoraler staatlicher Politiken, die die Universalisierung des Zugangs zu Gütern und öffentlichen Diensten in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Sozialversicherung und –fürsorge, Wohnungsbau, berufliche Bildung, Habilitation und Rehabilitation, Transport u.a. ermöglichen; (ii) das *empowerment* der Menschen mit Behinderungen, die zur eigenen Anerkennung als Träger oder Subjekte von legitimen Rechten, vom Staat und den übrigen nichtstaatlichen beteiligten Akteuren ihre vollständige Verwirklichung fordern; und (iii) die Entwicklung verschiedener Programme zur Unterstützung der Teilhabe an der Zivilgesellschaft.

Fakt ist, dass in Brasilien, obwohl das Übereinkommen im Jahr 2008 ratifiziert wurde, seitens der Bundesregierung bislang noch keine systemische und koordinierte Bemühung zur wirksamen Umsetzung

der Rechte und Garantien, die in diesem neuen Menschenrechtsabkommen nochmals bestätigt wurden, festgestellt werden konnte. Daher ist es noch nicht möglich, detailliert die von der Ratifizierung hervorgerufenen Änderungsprozesse und Ergebnisse zu bewerten.

### **Chancen für Inklusion**

Der Gedanke der Errichtung einer inkludierenden Gesellschaft erreicht allmählich größere Kreise. Nichtregierungsorganisationen, die in diesem Bereich arbeiten, sowie auch einige Initiativen der Regierung selbst versuchen die allgemeine Öffentlichkeit für dieses Thema zu sensibilisieren. Die Kampagne „Barrierefreiheit – Folge dieser Idee“ (Acessibilidade – Siga esta Idéia) beispielsweise wurde im Jahr 2006 durch den Nationalen Rat für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CONADE) gestartet und hat seitdem den Beitritt von öffentlichen und privaten Unternehmen, Künstlern, Fußballvereinen, bundesstaatlichen und kommunalen Regierungen, des brasilianischen Obersten Gerichtshofes sowie des Senats und der Abgeordnetenversammlung erreicht. Ein weiteres Beispiel ist die Kampagne „Gleich in der Unterschiedlichkeit – Für Inklusion der Menschen mit Behinderungen“ (Iguais na Diferença – pela Inclusão das Pessoas com Deficiência), die 2009 durch das damalige Unterstaatssekretariat zur Förderung der Rechte der Menschen mit Behinderungen, das heutige Staatssekretariat für die Rechte der Menschen mit Behinderungen, ins Leben gerufen wurde. Die Produktion des ersten Werbefilms, der im brasilianischen Fernsehen mit allen Mitteln der Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen – der brasilianischen Gebärdensprache LIBRAS, Untertiteln und Audiodeskription – ausgestrahlt wurde, war Teil dieser Initiative.

Obwohl solche Aktionen einen wichtigen aufklärerischen Charakter haben, indem sie zur Bewusstseinsbildung der allgemeinen Öffentlichkeit beitragen, positive Einstellungen und die Vision einer inkludierenden Gesellschaft stärken, ist noch nicht klar, ob die Barrierefreiheit und die Inklusion tatsächlich wie andere Themen auf der Tagesordnung stehen, wodurch eine gewisse Gefahr besteht, diese nur oberflächlich und unzureichend zu behandeln. Feststellen lässt sich, dass bislang nur wenige praktische Maßnahmen von den beteiligten gesellschaftlichen Akteuren vorgenommen wurden, um wirkungsvolle Veränderungen hinsichtlich der Durchsetzung der Rechte der

Menschen mit Behinderungen zu fördern. Es reicht nicht aus, dass die verschiedenen Sphären der Gesellschaft sich formell für die Barrierefreiheit und die Inklusion der Menschen mit Behinderungen engagieren, wenn sie in der Praxis nicht die notwendigen Veränderungen zur Schaffung dieser neuen gesellschaftlichen Realität veranlassen.

Artikel 4.3 des Übereinkommens befasst sich mit der Pflicht der Vertragsstaaten, enge Konsultationen mit Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern, über die sie vertretenden Organisationen zu führen und sie aktiv einzubeziehen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Umsetzung des Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen, die sie betreffen. Bezüglich der Erfüllung dieser Bestimmung wurde dieser in jeder partizipativen Demokratie so dringend nötige Dialog aufgrund mangelnder Erfahrung und der fehlenden Kultur einer effektiven Teilnahme der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechten und politischen Konzepten, die ihre Verwirklichung gewährleisten, noch nicht so geführt, wie es sein sollte. Die Diskussion ist noch offen und die Zivilgesellschaft muss sich weiterhin um die Erfüllung der Bestimmung bemühen, in der Hoffnung, bald eine Partnerschaft mit der Regierung aufzubauen.

Daneben liegt eine der größten Schwierigkeiten bei der Entwicklung von sektorenübergreifenden Plänen sowie politischen Konzepten und Programmen zur Strukturierung einer inkludierenden Gesellschaft in der Untätigkeit der Legislative, deren Aufgabe es wäre, die Verwirklichung der Rechte, die das Übereinkommen garantiert, einzuleiten und zu fördern. Um diesen Mangel an Aktion wettzumachen, ist in der Konvention selbst schon bestimmt, dass die Vertragsstaaten eine Anlaufstelle bezeichnen oder schaffen, die als Koordinierungsmechanismus für die Ausarbeitung von politischen Maßnahmen zur Verwirklichung der gewährleisteten Rechte wirksam wird. Fakt ist, dass die brasilianische Regierung noch nichts unternommen hat, um dieser Verpflichtung nachzukommen.

Eine Beteiligung der politischen Elite am Prozess der Inklusion existiert zwar, jedoch bislang noch in geringem Maße. Um die Bestimmungen des Artikels 33 des Übereinkommens zu erfüllen, der sich mit den Staatsorganen zur Durchsetzung und Überwachung des Vertrags befasst, wurde das Staatssekretariat für die Förderung der Rechte der Menschen mit Behinderungen, Teil des Sekretariats für

Menschenrechte des Präsidialamtes, durch den Gesetzeserlass Nr. 7.256 vom 4. August 2010<sup>6</sup> zur Anlaufstelle der Regierung ernannt. Obwohl es offiziell als zuständige Stelle für die Förderung der Umsetzung des Übereinkommens auf nationaler Ebene erklärt wurde, verfügt das Sekretariat bis heute über keinen Arbeitsplan, der ihm erlauben würde zu handeln, wodurch die Ausführung der wichtigen Funktionen, die ihm übertragen wurden, beeinträchtigt wurde. Es ist außerdem hervorzuheben, dass bislang noch keine nationale Überwachungsstelle in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien definiert oder erschaffen wurde, so dass die Zivilgesellschaft weiterhin darauf wartet, dass Maßnahmen zur vollständigen Erfüllung des entsprechenden Artikels des Übereinkommens getroffen werden.

Mit den kürzlich neu gewählten Mitgliedern hat das brasilianische Parlament nun einige wenige Vertreter mit Behinderungen oder Angehörige von Menschen mit Behinderungen. Außerdem gibt es seit 2005 in der Struktur des Senats einen Ständigen Unterausschuss für soziale Angelegenheiten der Menschen mit Behinderungen (Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais das Pessoas com Deficiência, CASDEF), der dem Ausschuss für soziale Angelegenheiten (Comissão de Assuntos Sociais, CAS) angehört.<sup>7</sup> Schließlich hat der Nationalkongress 2011 die Gemischte Parlamentarische Front zum Schutz der Rechte der Menschen mit Behinderungen (Frente Parlamentar Mista de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência) wieder ins Leben gerufen. Sie setzt sich aus Abgeordneten und Senatoren<sup>8</sup> zusammen und hat zum Ziel, politische Konzepte und Aktionen zur Umsetzung der Rechte der Menschen mit Behinderungen zu verfolgen, die Bearbeitung von Vorschlägen im Interesse der Betroffenen im Nationalkongress zu überwachen, Veranstaltungen zur Verbreitung von Themen, die die Menschen mit Behinderungen betreffen, durchzuführen sowie Erfahrungen und Informationen mit Parlamenten und Organisationen anderer Länder auszutauschen.

Obwohl die Vision einer inkludierenden Gesellschaft zunehmend von der allgemeinen Öffentlichkeit und der politischen Elite thematisiert wird, befinden sich die zur Durchsetzung dieser neuen Realität notwendigen politischen Prozesse und gesellschaftlichen Veränderungen noch immer in der Anfangsphase, d.h. es steht noch viel Arbeit an.

Unter den brasilianischen Regionen zeigen der Norden mit 16,7 Prozent und der Nordosten mit 16,1 Prozent ein prozentual über dem

nationalen Durchschnitt liegendes Vorkommen von Behinderungen auf. Laut Daten der Volkszählung des Brasilianischen Instituts für Geographie und Statistik (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE) aus dem Jahr 2000 haben 15,3 Prozent der Frauen und 13,7 Prozent der Männer eine Art von Behinderung. Unter Menschen im Alter von über 15 Jahren haben 18,8 Prozent eine Behinderung. Nach Daten derselben Umfrage gibt es bei der ländlichen brasilianischen Bevölkerung 15,1 Prozent und bei der städtischen 14,3 Prozent Menschen mit Behinderungen.

Solche Disparitäten bezüglich des Geschlechts, des Alters, aber auch der Ethnie veranschaulichen, dass in Brasilien die Inklusion noch nicht generell in der Gesellschaft gelebt wird und dass weiterhin Unterschiede im Grad der Inklusion zwischen verschiedenen Teilgesellschaften existieren. Beim Lesen der oben genannten Prozentsätze sowie der zu Beginn des Berichts dargelegten Wirtschaftsdaten zeigt sich, dass Armut und Ungleichheit unter Menschen mit Behinderungen weiterbestehen. Diese Realität macht sich bei der Analyse von Informationen zum Profil und zur Lebenssituation der Menschen bemerkbar, die heute in Gebieten extremer Armut leben.

Eine der wichtigsten Strategien zur gesellschaftlichen Inklusion der Menschen mit Behinderungen hängt direkt mit der Umsetzung öffentlicher Politiken zusammen, die Zugang zu Bildung, Gesundheit, Arbeit, Transport und städtischen Räumen verschaffen. Aufgrund des in Brasilien herrschenden politisch-administrativen Modells der Aufteilung der öffentlichen Befugnisse und Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen existiert gleichzeitig eine starke Politik der Dezentralisierung – bezüglich der Verwaltung und Mittel, durch die die brasilianische Exekutive den Ländern und Kommunen über Programme, Projekte und Abkommen finanzielle Mittel für die Umsetzung von Maßnahmen in verschiedenen Bereichen zuweist.

Um die Effektivität dieser Dezentralisierungsstrategie und die sinnvolle Verwendung der öffentlichen Mittel zu gewährleisten, ist es notwendig, die Schwierigkeiten zu überwinden, vor die uns die Größe des Territoriums der Föderativen Republik Brasilien mit ihren 27 Ländern und mehr als 5.600 Kommunen stellt, ebenso wie die mangelnde Kapazität der lokalen Regierungsebene zur Ausarbeitung und Durchführung von Projekten. Ein weiteres Hindernis, was es zu bewältigen gilt, vor allem im Bereich der Inklusion und der Umsetzung von

praktischen Maßnahmen der Barrierefreiheit im Rahmen von Entwicklungsprogrammen und –projekten, ist die mangelnde Kenntnis der Gesetzgebung und technischer Standards in Bezug auf das Thema Barrierefreiheit, was bislang zu einer geringen Nutzung der für die entsprechenden Programme verfügbaren Mittel geführt hat.

Im Jahr 2004 wurde das Brasilianische Programm zur urbanen Barrierefreiheit – Barrierefreies Brasilien (Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana – Brasil Acessível) geschaffen. Es besteht aus Maßnahmen und Instrumenten zur Anregung und Unterstützung öffentlicher Verwaltungen auf Kommunal- und Länderebene zur Entwicklung von Initiativen, die die Barrierefreiheit gewährleisten, und basiert auf fortschrittlichen Richtlinien, wie z.B. der Anwendung der Logik des Universellen Designs wie auch der Einbindung der Zivilgesellschaft in die Erarbeitung der Projekte. Dieses größte brasilianische Programm zur urbanen Barrierefreiheit soll eine detailliertere Bestandsaufnahme und Maßnahmen für die Landespolitik zum Thema Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen und eingeschränkter Mobilität präsentieren, die öffentliche Verkehrsmittel, die Bewegung im öffentlichen Raum und die Beseitigung von architektonischen Barrieren umfassen, stets im Hinblick auf die soziale Inklusion, Chancengleichheit und Wahrnehmung der Bürgerrechte von Menschen mit Behinderungen und Senioren. Angaben über die Durchführung dieses Programms offenbaren den sehr niedrigen Umsetzungsstand von nur rund zehn Prozent des insgesamt Vorgesehenen.

Leider wurde dieses Programm in den letzten Jahren zunehmend vernachlässigt, was durch das Setzen von anderweitigen Prioritäten seitens des Ministeriums der Städte erklärt werden könnte – und sich in der geringen Nutzung der zugewiesenen Mittel und der mangelnden Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Verfolgung seiner Einführung widerspiegelt. Diese Bewertung des „Barriefreien Brasiliens“ führt zu dem Schluss, dass es neben der Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln notwendig ist, dass die nationalen Entwicklungsprogramme und –projekte, vor allem diejenigen zur Barrierefreiheit, bei ihrer Aufstellung Qualifizierungskomponenten zu den Themen der städtebaulichen und architektonischen Barrierefreiheit und der technischen Hilfe hinzufügen, um die fehlenden Kenntnisse und den Mangel an technischem Fachwissen über diese Themen zu überwinden.

Trotz der Kritik können erste Fortschritte bereits festgestellt werden. Der Bundesstaat São Paulo beispielsweise, der derzeit (mit mehr als vierzig Millionen Menschen in 645 Stadtgemeinden) die höchste Einwohnerzahl des Landes aufweist, hat durch den Gesetzerlass Nr. 53.485 vom 26. September 2008 Maßnahmen für die Umsetzung des Konzepts des Universellen Designs beim Bau von Sozialwohnungen eingeführt. Diese Norm ist ein gutes Beispiel dafür, was getan werden sollte, um die vollständige Inklusion der Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft im Ganzen zu ermöglichen.

## **Chancen für Teilhabe**

### *Bildung*

Daten der Weltbank besagen, dass 20 bis 30 Prozent der Kinder mit Behinderungen in der Region Lateinamerikas und der Karibik die Schule besuchen.<sup>9</sup> Obwohl 92 Länder die Salamanca Erklärung unterzeichnet haben, wird außerdem geschätzt, dass nur fünf Prozent der behinderten Kinder die 9. Klasse abschließen.

In Brasilien zeigte der „Schulzensus“ (Censo Escolar) von 2010 einen zehnprozentigen Anstieg der Anmeldungen in der Sonderpädagogik – von 639.718 im Jahr 2009 auf 702.603, von denen 218.271 Eingeschriebene (31 Prozent) Sonderklassen oder -schulen besuchten und 484.332 (69 Prozent) regulären Unterricht. Die Zahl der im regulären Schulsystem und in der Erwachsenenbildung Eingeschriebenen erhöhte sich um 25 Prozent, während die Anmeldungen in Sonderklassen oder -schulen um 14 Prozent zurückging. 75,8 Prozent aller Anmeldungen in der Sonderpädagogik wurden in staatlichen Schulen und 24,2 Prozent in privaten registriert. Schüler mit Behinderungen wurden vor allem in den Grundstufen – 1. bis 9. Klasse – (74,4 Prozent) angemeldet, waren zahlenmäßig nur gering vertreten in der Oberstufe (vier Prozent) und in der frühkindlichen Bildung (9,8 Prozent), dafür mehr in der Erwachsenenbildung (11,3 Prozent). Derzeit gelten 30 Prozent der staatlichen Schulen Brasiliens als barrierefrei.

Wenn einerseits die oben genannten Zahlen Fortschritte deutlich machen, zeigen sie andererseits, dass noch ein weiter Weg zu beschreiten ist, damit für Menschen mit Behinderungen voller Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Bildung gewährleistet ist. Von

51.549.889 Anmeldungen in den Grundschulen des ganzen Landes erfolgten nur 702.603 bzw. 1,36 Prozent in der Sonderpädagogik. Im Vergleich zwischen Daten von 2007 (654.606 Anmeldungen) und 2010 (702.603 Anmeldungen) lässt sich ablesen, dass die Zunahme der Anmeldungen in der Sonderpädagogik nur 6,8 Prozent betrug. Daneben wurden nur 1.779 aller Anmeldungen von Menschen mit Behinderungen in der beruflichen Bildung registriert.

Laut Statistikamt IBGE<sup>10</sup> gaben 1.333 bzw. 23,95 Prozent der für die Bildung zuständigen Behörden aus den 5.565 brasilianischen Kommunen im Jahr 2009 die Zunahme der Betreuung für Schüler mit sonderpädagogischen Bedürfnissen als wichtigste Maßnahmen oder Aktionen an und nur 149 bzw. 2,68 Prozent sagten, sie hätten die Schaffung von berufsbildenden Kursen vorgezogen.

Diese Angaben zeigen, dass die berufliche Bildung im Land gefördert werden muss. Damit Menschen mit Behinderungen größere Chancen auf Teilhabe am Arbeitsmarkt und am Leben in der Gesellschaft allgemein haben, muss in ihre Berufsausbildung investiert werden. Darüber hinaus sollten effektive intersektorale Richtlinien von der Regierung klar angegeben werden, damit die für die Entwicklung des Bildungswesens im Land zur Verfügung stehenden Mittel auf Länder- und vor allem auf kommunaler Ebene gut genutzt werden.

### *Arbeitsmarkt*

Weitere Daten der Weltbank<sup>11</sup> offenbaren, dass 80 bis 90 Prozent der Menschen mit Behinderungen in Lateinamerika und in der Karibik arbeitslos sind oder potenziell nicht als Arbeitskraft gelten. Darüber hinaus erhalten die meisten dieser Menschen, die einen Arbeitsplatz haben, geringen oder keinen Lohn für die von ihnen ausgeübten Tätigkeiten.

Das brasilianische Ministerium für Arbeit und Beschäftigung veröffentlichte kürzlich Daten aus dem Jahresbericht über Sozialinformationen (Relação Anual de Informações Sociais, RAIS)<sup>12</sup> aus dem Jahr 2010 über die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt. Demnach wurden 17.400 neu geschaffene formale Arbeitsplätze von Menschen mit Behinderungen wie folgt besetzt: 54,47 Prozent von Körperbehinderten; 22,49 Prozent von Hörgeschädigten; 5,79 Prozent von Sehbehinderten; 5,10 Prozent von Men-

schen mit geistiger Behinderung und 1,26 Prozent von Menschen mit Mehrfachbehinderungen. Die restlichen 10,90 Prozent der Menschen mit Behinderungen wurden laut Angaben als rehabilitierte Arbeitnehmer eingestellt.

Heute gibt es 306.000 in Brasilien tätige Arbeitnehmer mit Behinderungen, was einen Anstieg von 6,2 Prozent gegenüber den 288.600 formal eingestellten Arbeitnehmern mit Behinderungen im Jahr 2009 repräsentiert.<sup>13</sup> Doch im Vergleich mit dem Jahr 2007 zeigt sich, dass die Zahl der Beschäftigten mit Behinderungen damals 348.000 betrug, was einen Rückgang von zwölf Prozent zwischen den Jahren 2007 und 2010 bedeutet. Im untersuchten Zeitraum gab es also eine Verringerung der Zahl der Arbeitsplätze für Arbeitnehmer mit Behinderungen.

Derzeitig besitzen von den 300.000 Arbeitnehmern mit Behinderungen 41.000 den Abschluss der neunten Klasse, 121.000 den der 12. Klasse und 37.000 einen Hochschulabschluss. Bezüglich des Geschlechts sind Männer stärker bei allen Arten von Behinderungen vertreten, insgesamt 65,42 Prozent der Arbeitnehmer mit Behinderungen. Gegenüber den siebzehn Millionen Menschen mit Behinderungen im erwerbsfähigen Alter, laut Brasilianischem Institut für Geographie und Statistik (IBGE), erweist sich allerdings die Gesamtzahl der in den Arbeitsmarkt integrierten Menschen mit Behinderungen als minimal.

Brasilien verfügt über eine Quotenregelung, die die Inklusion der Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt fördert. Nach dem Gesetz Nr. 8.213 vom 24. Juli 1991 (Quotengesetz)<sup>14</sup> sind Unternehmen mit einhundert oder mehr Mitarbeitern unter Androhung von Strafabgaben verpflichtet, Leistungsempfänger nach ihrer Rehabilitation oder Menschen mit Behinderungen einzustellen, die berechtigt sind, den folgenden Prozentsatz ihrer Arbeitsplätze zu besetzen:

|                             |               |
|-----------------------------|---------------|
| I – bis zu 200 Mitarbeitern | zwei Prozent; |
| II – von 201 bis zu 500     | drei Prozent; |
| III – von 501 bis zu 1.000  | vier Prozent; |
| IV – ab 1.001               | fünf Prozent. |

Obwohl es sich hierbei um eine Förderpolitik handelt, die zur Eingliederung der Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt beige-

tragen hat, reicht das genannte Gesetz nicht aus, um das Problem der Beschäftigungsfähigkeit der Menschen mit Behinderungen in Brasilien zu lösen. Die mangelnde Schulbildung und berufliche Qualifizierung dieser Bevölkerungsgruppe stellen noch immer Barrieren dar, die überwunden werden müssen. Notwendig sind öffentliche Investitionen in die Entwicklung von Programmen zur Berufsausbildung und Qualifizierung der Menschen mit Behinderungen, damit sie einen würdigen Platz auf dem Arbeitsmarkt finden können, den sie verdienen.

In der Praxis gibt es noch immer Widerstand, der die vollständige Umsetzung dieser *affirmative policy* erschwert. Die nicht immer positive Einstellung seitens der Unternehmer verhindert, dass sie die Menschen mit Behinderungen als produktiv wahrnehmen und angemessene Vorkehrungen treffen, um die Barrierefreiheit am Arbeitsplatz zu gewährleisten, wie es das Übereinkommen der Vereinten Nationen und andere nationale einschlägige Gesetze bestimmen.

Bezüglich der Quoten im öffentlichen Dienst lässt sich aus der gemeinsamen Auslegung des Artikels 37 der Bundesverfassung, dem Gesetz 3.298 vom 20. Dezember 1999<sup>15</sup> und dem Gesetz 8.112 vom 11. Dezember 1990<sup>16</sup> schließen, dass Menschen mit Behinderungen das Recht gewährleistet ist, sich bei öffentlichen Ausschreibungen gleichberechtigt mit anderen Kandidaten um Stellen zu bewerben, deren auszuführende Aufgaben vereinbar mit ihrer Behinderung sind, wobei für sie mindestens fünf Prozent und höchstens 20 Prozent der ausgeschriebenen Stellen reserviert sind. In der Praxis hat sich gezeigt, dass gewöhnlich die Untergrenze der Quote eingehalten wird. Hier ist eine Änderung der Mentalität bei der Umsetzung dieser *affirmative policy* notwendig.

Im Jahr 2009 hat Brasilien den Amtsantritt des ersten sehbehinderten Richters erlebt. Es handelt sich um Dr. Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, Richter der zweiten Instanz, der heute zum Landesarbeitsgerichts des Bundesstaates Paraná gehört. Obwohl dies trotz aller bestehenden rechtlichen Garantien ein Erfolg war, führt die Zulassung von Menschen mit Behinderungen bei öffentlichen Ausschreibungen noch immer zu Kontroversen. Häufig werden Menschen mit Behinderungen, obwohl sie die Prüfungen bestanden haben, später bei der ärztlichen Untersuchung zum Nachweis der auf dem Anmeldeformular angegebenen Behinderung zurückgewiesen mit dem

Argument, dass „die Behinderung mit den in der Stelle auszuführenden Aufgaben unvereinbar ist“. Viele dieser Fälle wurden bei Stellenausschreibungen für den Einstieg in die Justizlaufbahn entdeckt, was die mangelnde Vorbereitung genau der Verantwortlichen für die Gerechtigkeit im Land aufzeigt, mit der neuen Realität umzugehen, wie sie das Übereinkommen erfordert.

### *Leben in der Gesellschaft*

Die breite Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am *Leben in der Gesellschaft* hängt wesentlich davon ab, dass sie als Personen, als Menschen mit Willen und Präferenzen anerkannt werden. Ihre stärkere oder geringere Beteiligung am gesellschaftlichen Leben hängt auch von dem Raum ab, der ihnen gewährt wird, um das auszudrücken, was sie denken und sich für ihr Leben wünschen. In Brasilien stehen die Menschen mit Behinderungen, gemäß geltender Gesetzgebung, noch immer Begrenzungen der uneingeschränkten Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegenüber – hier verstanden als Fähigkeit, Rechte zu haben und auszuüben.

Obwohl die brasilianische Zivilgesetzgebung die Möglichkeit der vollständigen oder teilweisen Beschränkung der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit durch das Betreuungsverfahren vorsieht, entsteht allgemein der Eindruck, dass es Menschen mit geistiger Behinderung sehr häufig völlig verwehrt ist, selbst Handlungen des Zivillebens auszuführen. Viele Fälle von rechtlicher Betreuung sind unnötig und gegen die Interessen der Menschen mit Behinderungen. Um beispielsweise eine Pflegeversicherung (Benefício de Prestação Continuada, BPC) zu erhalten, eröffnen viele Familien, da die Gesetzgebung einen Nachweis der Arbeitsunfähigkeit erfordert, ein Betreuungsverfahren für den Menschen mit Behinderung, der diese Sozialleistung erhalten möchte, im Glauben, dass damit das Gewährungsverfahren erleichtert werde. Das Geld, das dann dem Betreuer gezahlt wird, wird oft für andere Zwecke als die vorrangigen Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen genutzt.

Das Fehlen statistischer Daten über Fragen hinsichtlich Behinderungen erschwert oder verhindert sogar eine effektive, detaillierte Bewertung des Ausmaßes der Teilhabe dieser Menschen am gesellschaftlichen Leben sowie der Ausübung der Bürgerrechte der Menschen mit geistiger Behinderung.

Somit erfordert die Umsetzung des Artikels 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, der sich mit der Rechts- und Handlungsfähigkeit dieser Menschen befasst, besonders starke Bemühungen seitens der brasilianischen Regierung und der Zivilgesellschaft, damit sich die hier genannten Rechte und Garantien verwirklichen. Ein wichtiger Aspekt dieser Bestimmung ist der Übergang vom derzeitigen Modell der ersetzenden Entscheidungsfindung zum Modell der unterstützten Entscheidungsfindung, welche Menschen mit Behinderungen ein Höchstmaß an Selbstbestimmung, Freiheit und Selbstständigkeit durch die Anwendung von Unterstützungs- und Schutzmechanismen garantiert, die ihre Willensäußerung und Entscheidungsfindung ermöglichen.

Die Umsetzung des Inhalts dieses Artikels in die Praxis wird daher von Änderungen der heutigen Systeme der rechtlichen Betreuung und Vormundschaft abhängen und sicherlich eine Reihe weiterer Veränderungen hervorrufen, um die nationale Gesetzgebung an das neue im Übereinkommen vorgesehene Modell anzupassen.

Die Teilhabe von *Menschen im politischen Bereich* stellt noch eine Herausforderung dar, die es noch in Angriff zu nehmen gilt. Obwohl diesen Menschen theoretisch ihre politischen Rechte und die notwendigen Bedingungen zu ihrer vollen Ausübung gewährleistet sind, ist ihre Teilhabe im politischen und öffentlichen Raum noch immer verschwindend gering. Der Begriff der Barrierefreiheit im weitesten Sinne führt hier zu wichtigen Folgen.

Die Resolution Nr. 21.008 vom 5. März 2002<sup>17</sup> zur Stimmabgabe von Wählern mit Behinderungen bestimmt die Schaffung von Wahllokalen an leicht zugänglichen Orten, mit nahe gelegenen Parkplätzen und behindertengerechten Einrichtungen inklusive Toiletten. Dieselbe Regelung weist auf die Notwendigkeit hin, dass die elektronischen Wahlurnen über Brailletastatur und Tonhilfen für Wähler mit Sehhinderungen verfügen und dass in Wahlwerbespots und Wahlprogrammen ein Dolmetscher der brasilianischen Gebärdensprache LIBRAS oder Untertitel eingeblendet wird. Tatsächlich sind die Wahlkampagnen in der Praxis noch nicht voll barrierefrei und viele Wahllokale zeigen Mängel in der Zugänglichkeit und zur uneingeschränkten Ausübung des Wahlrechts auf.

Was Menschen mit geistiger Behinderung angeht, dürfen in der Praxis nur die Menschen mit geistiger Behinderung wählen, für die

keine rechtliche Totalbetreuung errichtet wurde. Die Ausübung ihres Wahlrechts ist nirgends explizit untersagt, weder in der Wahlordnung noch in der Bundesverfassung, die übrigens auch Analphabeten und Jugendliche im Alter von sechzehn bis achtzehn Jahren zur Wahl zulässt – Personen, die eigentlich laut Zivilgesetzgebung nicht voll handlungsfähig sind. Der Grund dafür findet sich im Artikel 15 der Bundesverfassung, nach dem die Erklärung der absoluten Geschäftsunfähigkeit eines Menschen zum Verlust seiner politischen Rechte führt. Damit Menschen mit geistiger Behinderung ihr Wahlrecht ausüben können, ist es demnach notwendig, dass der Richter dieses Recht im entsprechenden Urteil der Errichtung einer Teilbetreuung hervorhebt. In der Praxis wird diesem Teil der Bevölkerung das Wahlrecht nicht immer voll garantiert.

Noch ist es eine kleine Zahl von Volksvertretern – Bundesabgeordneten und Senatoren –, die eine Art von Behinderung haben. Derzeit haben von den im Jahr 2010 gewählten 513 Bundesabgeordneten, deren Amtszeit vom 1. Februar 2001 bis zum 31. Januar 2015 läuft, nur drei eine Behinderung. Dazu kommen sechs Senatoren, die Angehörige von Menschen mit Behinderungen haben und somit für das Thema sensibilisiert sind.

### *Soziale Absicherung*

Wie bereits hervorgehoben, hat Brasilien eine große Sammlung von Rechtsnormen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Obwohl man in der Theorie die Existenz eines sozialen Netzes zur Absicherung der Menschen mit Behinderungen erkennen kann, ist die große Mehrheit dieser Rechte in der Praxis noch nicht konkretisiert worden.

Im Bereich der Sozialversicherung gibt es beispielsweise derzeit keine spezifische Leistung im Ruhestand für Menschen mit Behinderungen mangels gesetzlicher Regelung des Themas. Die Bundesverfassung behält in ihren Artikeln 40, Paragraph 4, Absatz I und 201 die Möglichkeit vor, verschiedene Kriterien für die Gewährung von Renten für Menschen mit Behinderungen anzuwenden, die Leistungsempfänger des Allgemeinen Sozialversicherungssystems (Regime Geral de Previdência Social) und des Einheitlichen Rechtssystems der Bundesbeamten (Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis da União) sind. Derzeit wird der Gesetzesentwurf Nr. 40/2010 bearbeitet, der

über die Gewährung einer Sonderrente für Menschen mit Behinderungen verfügt, die dem Allgemeinen Sozialversicherungssystem angehören.

Unter den Initiativen der Sozialfürsorge, die zum sozialen Netz der Menschen mit Behinderungen gehören, gibt es das Programm Pflegeversicherung in der Schule – Programm zur Betreuung und Überwachung des Zugangs und des Verbleibens in der Schule (BPC na Escola – Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola) von Kindern und Jugendlichen, die Empfänger der Pflegeversicherung (Benefício de Prestação Continuada BPC) sind. Es handelt sich um ein sektorenübergreifendes Programm der Bundesregierung unter Beteiligung des Ministeriums für soziale Entwicklung und Hungerbekämpfung, des Gesundheitsministeriums und des Sondersekretariats für Menschenrechte des Präsidialamts. Die Initiative fördert den Zugang von Menschen mit Behinderungen zur Schule, vor allem bis zum 18. Lebensjahr, und garantiert ihren Aufenthalt dort bis zum Abschluss.

Auch die Justiz fungiert als Teil des sozialen Sicherheitsnetzes, z. B. mit dem Gesetz Nr. 12.009/2009, das Vorrang für die Entgegennahme und Abwicklung von Verwaltungsverfahren anordnet, in denen ein Mensch mit Behinderungen Partei oder Betroffener ist. Im Bereich der Judikative gab der Nationale Justizrat (Conselho Nacional de Justiça, CNJ) die Empfehlung Nr. 27/2009 an die Gerichte heraus, Maßnahmen zur Beseitigung von physischen oder baulichen sowie sprachlichen und persönlichen Barrieren zu treffen, um Menschen mit Behinderungen freien Zugang zu ihren Gebäuden und Dienstleistungen zu gewährleisten<sup>18</sup>. In der Praxis ist die Barrierefreiheit der Gerichte noch keine Realität.

Bezüglich der Gesetze und anderen Normen, die dem Übereinkommen vorausgingen, billigte der Verfassungs- und Justizausschuss des brasilianischen Parlaments (Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados) am 10. Mai 2011 den Antrag auf Verfassungsänderung (Proposta de Emenda à Constituição PEC 431/2009), der den Wortlaut der Artikel 7, XXXI; 23, II; 24, XIV; 37, VIII; 40, § 4, I; 201, § 1; 203, IV und V; 208, III; 227, § 1, II und § 2; und 244 der Bundesverfassung zur Anpassung an den Text der UN-Behindertenrechtskonvention ändern soll, durch das Ersetzen des Ausdrucks „Träger einer Behinderung“ (portadores de deficiência)

durch „Menschen mit Behinderungen“ (pessoas com deficiência). Der Antrag wird durch einen Sonderausschuss geprüft und an das Plenum weitergeleitet, wo er in zwei Wahlgängen abgestimmt wird.<sup>19</sup>

Zur Bearbeitung im Parlament befinden sich derzeit noch weitere Gesetzesentwürfe: Nr. 101/11, der Schülern mit eingeschränkter Mobilität das Recht gewährleistet, sich unabhängig von der Existenz eines freien Platzes in einer staatlichen Schule nahe des Wohnsitzes anzumelden; Nr. 100/11, der Einkaufszentren und große Supermärkte verpflichtet, Spezial-Aufzüge zur Nutzung von Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität bereitzustellen; Nr. 97/11, der das Programm zur urbanen Zugänglichkeit und Mobilität (Programa de Acessibilidade e Mobilidade Urbana) einführt, und schließlich der Gesetzesentwurf Nr. 99/11, der auf Antrag zur Ausstellung von Festnetz- und Mobiltelefon-, Kreditkarten-, Strom-, Gas- und Wasserrechnungen in Braille-Schrift verpflichtet. Dies sind Beispiele für einige wenige Maßnahmen, die die brasilianische Legislative intern nach der Ratifizierung des Übereinkommens getroffen hat.

Bemerkenswert ist, dass in der Praxis, z.B. seitens der brasilianischen Richter, trotz der bereits vor dem Übereinkommen existierenden Gesetze und anderer Normen zur Inklusion der Menschen mit Behinderungen eine weitgehende Unkenntnis über die schon formell diesem Bevölkerungsteil zugesprochenen Rechte und Garantien herrscht. Damit die im Übereinkommen ausgesprochenen Rechte verwirklicht werden, ist es unerlässlich, dass die Richter gründliche Kenntnisse der geltenden Rechtsvorschriften und dieses neuen Menschenrechtsabkommens haben. So ist eine umfassende Sensibilisierung und Schulung der Gerichtsbarkeit in allen Instanzen notwendig, damit sie den Inhalt des Übereinkommens kennen lernen und bereit sind, mit den Klageforderungen umzugehen, die die Zivilgesellschaft aufgrund der neuen im Abkommen vorgesehenen Paradigmen stellen wird.

### **Formen der Unterstützung**

Ein staatliches Instrument zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen und ihren Familien ist die so genannte Pflegeversicherung (Benefício de Prestação Continuada, BPC), die mittels Gesetzeserlass Nr. 62.114 vom 26. September 2007 geregelt wurde. Als Teil der sozialen Grundsicherung im Rahmen der staatlichen Sozialfürsorge (Sistema Único de Assistência Social, SUAS), durch das

Ministerium für soziale Entwicklung und Hungerbekämpfung im Einklang mit den Bestimmungen der Nationalen Politik zur Sozialfürsorge (Política Nacional de Assistência Social, PNAS) eingerichtet, wird diese Leistung Menschen mit Behinderungen oder Senioren ab 65 Jahren gewährt, deren Haushaltseinkommen pro Kopf unter einem Viertel des geltenden Mindestlohns liegt, derzeit R\$ 545,00, rund U\$ 340. Zur Rechtfertigung des Leistungserhalts müssen die Menschen mit Behinderungen nachweisen, „weder zu einem selbstständigen Leben noch zur Arbeit fähig zu sein“. Angesichts dieser rechtlichen Bestimmung haben viele Familien mit Kindern oder abhängigen Versorgungsberechtigten mit Behinderungen sich dafür entschieden, diese nicht zur Arbeitssuche und damit zur Erlangung eines Stücks Selbstbestimmung und Selbstständigkeit zu ermutigen, aus Angst die staatliche Unterstützung zu verlieren.

Daten zeigen, dass etwa 72 Prozent der über die Pflegeversicherung erhaltenen Einkommen an Haushalte unter der Armutsgrenze gezahlt werden. 50 Prozent der gesamten Summe gehen an Haushalte, die ohne das Programm extrem arm oder völlig mittellos wären, d.h. die Pflegeversicherung ist eine „Leistung, die hoch genug ist, um eine erhebliche Anzahl von Familien aus der Mittellosigkeit und Armut zu holen“.<sup>20</sup> Obwohl Brasilien bereits erfolgreich das Millenniumsziel der Vereinten Nationen zur Halbierung der extremen Armut bis 2015 erreicht und das Ziel noch um ein weiteres Viertel für die kommenden vier Jahre angehoben hat, offenbaren diese Prozentsätze doch, dass diese positiven Ergebnisse die Menschen mit Behinderungen und ihre Familien nicht auf egalitäre Weise erreichen, denn sie gehören weiterhin einem Teil der extrem gefährdeten und ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppe an.

Weitere Möglichkeiten zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen werden beispielsweise durch die Bewilligung kostenlosen Transport oder Steuerbefreiungen wie im Falle der Steuer auf Industrieprodukte (Impostos sobre Produtos Industrializados, IPI) beim Erwerb von im Inland gefertigten Fahrzeugen geschaffen. Diese Vergünstigung, die heute Menschen mit körperlichen Behinderungen, Sehbehinderungen, schwerer oder schwerster geistiger Behinderung und Autisten gewährt wird, könnte auf Menschen mit Hörschädigungen ausgeweitet werden, da ein entsprechender Gesetzesentwurf, der die Zahl der Begünstigten dieser Maßnahme erhöhen will, bereits unterwegs ist.

In der Gesundheitspolitik hat der Staat die Pflicht, den Nutzern des öffentlichen Gesundheitssystems Orthesen, Prothesen, Stomabeutel und andere Hilfsmittel bereitzustellen, um Menschen mit Behinderungen bessere Lebensbedingungen zu ermöglichen, ihnen die Gelegenheit zu geben, ihre biologischen Funktionen wiederherzustellen und größere Selbstständigkeit zu erlangen. In der Praxis jedoch ist dieses Recht nicht allen Menschen mit Behinderungen garantiert. Laut Angaben der WHO ist für 90 Prozent aller Menschen mit Behinderungen das Recht auf den Zugang zu Gesundheit und Rehabilitation nicht sichergestellt.

Hinsichtlich der Unterstützung aus der Gesellschaft lässt sich eine zunehmende Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungsorganisationen, die für den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen eintreten, und NROs, deren Schwerpunkt der Schutz und die Förderung allgemeiner Menschenrechte spezifischer Gruppen wie Kinder, Jugendliche, Frauen und andere ist, feststellen. Diese Zusammenschlüsse haben zur Stärkung der Bewegung der Menschen mit Behinderungen beigetragen und es ermöglicht, dass die Behinderung nun als Querschnittsthema behandelt wird und in koordinierterer Form auf der politischen Tagesordnung steht.

Auch die Gewerkschaften und Arbeitgebervereine unterstützen mehr und mehr die Verwirklichung der Rechte der Menschen mit Behinderungen durch die Schaffung gemeinsamer Ausschüsse zur Entwicklung von Programmen zu ihrer Inklusion in bestimmte Sektoren des Arbeitsmarktes.

Es ist zu erwarten, dass die auf Staatsinitiative einberufenen beratenden Gremien für *Public Policies* auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene (Conselhos de Políticas Públicas) als gemischte Einrichtungen zur sozialen Kontrolle, sowohl im Bereich der Menschenrechte als auch der Rechte der Menschen mit Behinderungen ihre noch geringe Beteiligung und ihren Einfluss bei der Umsetzung von *public policies* der Inklusion verstärken werden.

Wenn einerseits anerkannt werden muss, dass es Fortschritte gegeben hat, ist es andererseits notwendig hervorzuheben, dass Menschen mit Behinderungen noch immer vor einer Reihe von Problemen und Schwierigkeiten stehen, die sie an der Ausübung ihrer Bürgerrechte hindern. Nur von einem sehr kleinen Teil dieser Menschen

werden die Rechte respektiert. Die volle Wahrnehmung der Grundrechte und Garantien von Menschen mit Behinderungen, gewährleistet in der brasilianischen Verfassung und bekräftigt im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, hängt noch immer vom Abbau einer Reihe von Hindernissen ab.

Es ist also erstrangig, dass der brasilianische Staat sich organisiert und strukturiert, um Behinderung als ein Querschnittsthema im Rahmen der nationalen Entwicklungsprogramme, in den verschiedenen staatlichen politischen Maßnahmen, Programmen und Projekten einzubringen, die gesellschaftliche Veränderungen hervorrufen. Nur durch die Entwicklung von Strategien, die integrierte Aktionen in den Bereichen der Bildung, der Sozialfürsorge, der Arbeit und des Einkommens, der Gesundheit, des Transports, des Wohnraums, der Kultur und Freizeit, unter anderen, umsetzen, wird es möglich sein, eine Gesellschaft aufzubauen, die sich durch ihre inkludierende Entwicklung auszeichnet und es den Menschen mit Behinderungen ermöglicht, aus ihrem Teufelskreis von Armut und Marginalisierung auszubrechen und ihre Bürgerrechte ohne Einschränkungen zu genießen.

- 1] *Daten der letzten Volkszählung, durchgeführt 2010, durch das Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Brasilianisches Institut für Geographie und Statistik).*
- 2] Zugänglich über [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1866&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1866&id_pagina=1). Zugang am 11. Mai 2011.
- 3] *IPEA bezeichnet als „Menschen in Armutsbedingungen“, diejenigen, in deren Haushalt ein Durchschnittseinkommen von einem halben Mindestlohn pro Kopf zu verzeichnen ist, und „Menschen in extremer Armut“, bei denen diese Grenze bei einem Viertel des Mindestlohnes liegt.*
- 4] Zugänglich über <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/Regions/LAC/LACfactsheetEng.pdf>. Zugang am 15. Mai 2011.
- 5] Zugänglich über [http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/99423/8/Decreto186\\_2008\\_aprova\\_Convencao\\_direito\\_pessoas\\_deficiencia.pdf](http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/99423/8/Decreto186_2008_aprova_Convencao_direito_pessoas_deficiencia.pdf). Zugang am 11. Mai 2011
- 6] Zugänglich über [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Zugang am 11. Mai 2011.
- 7] Zugänglich über [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7256.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7256.htm). Zugang am 03. Mai 2011.
- 8] Mitglieder des Ausschusses sind: Hauptamtlich: Senatoren Lindberg Farias (PT-RJ), Wellington Dias (PT-PI), Waldemir Moka (PMDB-MS), Casildo Maldaner (PMDB – SC) und Marisa Serrano (PSDB-MS) ; Stellvertretend:

- Senatoren Rodrigo Rollemberg (PSB-DF), Lídice da Mata (PSB – BA) Ana Amélia Lemos (PP-RS), Eduardo Amorim (PSC-SE) und Cyro Miranda (PSDB-GO).
- 9| Abgeordnete Rosinha da Adefal (PTdoB/AL); Vize-Präsident: Abgeordneter Romário (PSB/RJ); Generalkoordinator: Abgeordneter Eduardo Barbosa (PSDB/MG); Stellvertretender Koordinator: Senator Wellington Dias (PT/PI); Exekutivsekretär: Abgeordneter Geraldo Resende (PMDB/MS); Koordinator für den Bereich Barrierefreiheit : Abgeordneter Walter Tosta (PMN/MG); Koordinator für den Bereich Arbeitsmarkt: Abgeordneter Otávio Leite (PSDB/RJ); Koordinator für den Bereich Gesundheit: Abgeordneter Mandetta (DEM/MS); Koordinator für den Bereich Bildung: Abgeordnete Mara Gabrilli (PSDB/SP); Koordinator für den Bereich Sport: Senator Lindberg Farias (PT/RJ).
  - 10| Zugänglich über <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/Regions/LAC/LACfactsheetEng.pdf>. Zugang am 15. Mai 2011
  - 11| "Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira". Nº 27. (Synthese der Sozialindikatoren: eine Analyse der Lebensbedingungen der Brasilianischen Bevölkerung) Herausgeber: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Erhebung grundlegender Kommunalinformationen, 2009.
  - 12| Zugänglich über <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/Regions/LAC/LACfactsheetEng.pdf> . Zugang am 15.05.2011
  - 13| RAIS – Relação Anual de Informações Sociais. Durch Gesetzterlass Nr. 76.900 des 23. Dezember 1975 eingerichtete Berichtspflicht, mit dem Ziel die Kontrolle der Erwerbstätigkeit in Brasilien zu unterstützen, Daten zur Erstellung von Statistiken über die Arbeitswelt zu liefern und den Behörden Informationen über den Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. Es handelt sich um ein Formular, das alle im Land etablierten Unternehmen einreichen müssen. Weitere Informationen dazu unter: [http://www.rais.gov.br/rais\\_sitio/oque.asp](http://www.rais.gov.br/rais_sitio/oque.asp). Zugang am 15. Mai 2011.
  - 14| Zugänglich über <http://portal.mte.gov.br/imprensa/numero-de-pessoas-com-deficiencia-cresce-no-mercado-de-trabalho-em-2010.htm> . Zugang am 15.05.2011
  - 15| Zugänglich über <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8213cons.htm> . Zugang am 15. Mai 2011.
  - 16| Zugänglich über [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3298.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm) Zugang am 15. Mai 2011
  - 17| Zugänglich über [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm) . Zugang am 15. Mai 2011
  - 18| Zugänglich über [http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/codigo\\_eleitoral/res21008.html](http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/codigo_eleitoral/res21008.html). Zugang am 14. Mai 2011.
  - 19| Zugänglich über [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/recomendacoes/reccnj\\_27.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/recomendacoes/reccnj_27.pdf). Zugang am 14. Mai 2011.
  - 20| Weitere Informationen dazu unter: [http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=459272](http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=459272) . Zugang am 14.05.2011
  - 21| Fabio Veras Soares, Marcelo Medeiros; Rafael G. Osório – Centro Internacional de Pobreza IPEA/PNUD und Sergei Soares – DISOC/IPEA. Programas de Transferências de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade. pp. 9-10. („Programme der Einkommensübertragung in Brasilien: Auswirkungen auf Ungleichheiten“) Zugänglich über <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156.pdf>. Zugang am 14.05.2011.