

Südafrika

27,5 PROZENT ALLER KINDER ZWISCHEN NULL UND VIER JAHREN BEHINDERT

Hisayo Chonabayashi, ReINETTE Popplestone, Leslie Swartz, Jeremy Opperman, Haruka Ueda

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden: die UN-BRK), von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 2006 angenommen und vom Parlament Südafrikas am 30. März 2007 ratifiziert (mit seinem im November desselben Jahres ratifizierten Fakultativprotokoll)¹, ist ein äußerst beeindruckendes Gesetzeswerk. Wer sich damit beschäftigt, wird erkennen, dass jedes Land, das ernsthaft daran Interesse hat, die darin enthaltenen Rechte schrittweise zu realisieren, ein hochqualifiziertes und engagiertes Implementationsteam, zweckgebundene Ressourcen und ein hohes Maß an Rechenschaftspflichtigkeit von denjenigen, die mit seiner Überwachung und Umsetzung beauftragt sind, benötigt. Man sollte außerdem erkennen, dass die UN-BRK von Ländern mit extrem unterschiedlichen soziopolitischen und sozioökonomischen Verhältnissen ratifiziert worden ist.² In Ländern mit einer gebildeten und mobilisierten behinderten Bevölkerung, in denen es bereits vor der Ratifizierung des Übereinkommens eine effektive Gesetzgebung zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen gab, scheint es Außenstehenden, als sei der Kampf schon mehr als zur Hälfte gewonnen. In vielen Entwicklungsländern, die von Armut, politischen und sozialen Turbulenzen, schlechten Bildungs- und Sozialsystemen geplagt sind, muss der Kampf wie eine fast unmögliche Herausforderung erscheinen.

Für viele Südafrikaner stammt der Vergleichsmaßstab hinsichtlich Zugänglichkeit und Inklusion meist aus persönlichen Erfahrungen von Reisen in andere Länder oder Erzählungen darüber. Viele Menschen haben aus erster Hand während einer Reise in ein entwickeltes Land erlebt – oder kennen jemanden, der dies erlebt hat – dass es dort inklusivere Teilhabe, Menschenrechte, Beschäftigungsmöglichkeiten oder besser ausgebildete soziale Dienstleistungssysteme gibt. Allerdings ist es wichtig zu erkennen, dass alle diese Fälle von Zu-

gänglichkeit und Inklusion bereits vor dem Übereinkommen bestanden, und dass sie größtenteils übergreifender behindertenspezifischer Gesetzgebung wie dem Americans with Disabilities Act in den USA (ADA) und dem Disability Discrimination Act im Vereinigten Königreich (DDA) zu verdanken sind, die beide um mehr als ein Jahrzehnt älter als das Übereinkommen sind. Andererseits kennen viele Südafrikaner die Situation in benachbarten Ländern mit weniger entwickelten Volkswirtschaften, wo weitaus weniger Vorkehrungen für Behindertenrechte und -dienstleistungen getroffen werden als in Südafrika.

In diesem kurzen Überblick greifen wir die Frage auf, an welcher Stelle dieses Kontinuums sich Südafrika befindet. Nach seinem friedlichen Übergang zur Demokratie wurde Südafrika der Welt als Beispiel präsentiert, und man erwartete viel von dem Land. Eine vorbildliche Verfassung, um die viele Menschen in der ganzen Welt Südafrika beneiden, eindrucksvolle politische Dokumente und die Schaffung öffentlicher Organe mit dem Auftrag, das Leben gefährdeter Gruppen zu verbessern, weckten die Hoffnungen aller Südafrikaner, nicht zuletzt der Menschen mit Behinderungen.

Angesichts der enormen Probleme des Landes mit Armut, Arbeitslosigkeit, einem nicht funktionierenden Bildungssystem, schlechter Bereitstellung von Dienstleistungen, Kriminalität sowie Korruption und finanzieller Miswirtschaft durch Regierungsbeamte auf allen Ebenen, über die viel publiziert worden ist, zusätzlich zur enormen Last des durch das Erbe des im Apartheid-System viele Jahrzehnte lang begangenen Unrechts, kann man an ein vier Jahre altes Übereinkommen wohl keine allzu hohen Erwartungen stellen. Und dennoch ...

Wenn unsere Reflexion über jeglichen Erfolg in der Umsetzung der UN-BRK Aussagekraft haben soll, mag es sinnvoll sein, die Geschichte der Behindertenrechte in Südafrika grob zu skizzieren.

Es sollte niemanden, der die Geschichte Südafrikas kennt, überraschen, dass weiße Behinderte vor dem Beginn der Demokratie 1994 viel bessere Dienstleistungen, darunter Bildung und soziale Dienstleistungen, erfuhren als schwarze. Blinde hatten eine besonders privilegierte Situation, u.a. aufgrund des Blind Person's Act (Act No. 11 von 1936), das Vorschriften zu ihren Bildungs- und Sozialdienst-

leistungen enthielt.³ Fast bis zum Ende des 20. Jahrhunderts konzentrierten sich die meisten Organisationen für Menschen mit Behinderungen auf bestimmte Beeinträchtigungen und waren nach Rassen getrennt organisiert.⁴ Diejenigen Dienstleistungen, die es gab, wurden aufgrund eines Wohlfahrtsmodells und im Geist der Fürsorge bereitgestellt. Es gab wenig oder gar kein Bewusstsein einer gemeinsamen Identität als Behinderte oder gemeinsamer politischer Ziele. Dies hat sich eigentlich erst dann verändert – und dann dramatisch – als der Befreiungskampf in Südafrika seinem Höhepunkt zustrebte. Viele Menschen, die sich aktiv an diesem Kampf beteiligten, wurden im Verlauf des Konflikts mit der Polizei und der Armee zu Behinderten – bspw. trugen Rückenmarksverletzungen und der Verlust von Gliedmaßen dazu bei, dass der politische Aktivismus, aufgrund dessen solche Menschen sich dem Kampf anschlossen, militanter wurde und auch Behindertenrechte als Thema aufgriff. Andere behinderte Aktivisten und Fürsprecher begrüßten die Möglichkeit, sich mit ihresgleichen im Kampf zusammenzuschließen. Dies führte zur Gründung der Organisation Disabled People South Africa (Menschen mit Behinderungen Südafrika, DPSA), die die Idee der Inanspruchnahme von Rechten anstelle der Bitte um Hilfe in den Diskurs über Behinderung einbrachte.⁵

Anfangs war diese Gruppe immens charismatisch und effektiv. Justice Albie Sachs, der bei einem Bombenanschlag während des Befreiungskampfs einen Arm verloren hatte, schrieb wie folgt über sein erstes Treffen mit der Führung von DPSA: „Erst als ich im Jahre 1990 mit den Führern von DPSA zusammentraf [...] begann ich, mich als behindert zu betrachten. [Und] ich reihte mich leise in die große Demokratie der Menschen mit Behinderungen ein.“⁶

Im Ergebnis hatte die DPSA das Ohr der Führung des African National Congress (ANC), als die Partei 1994 an die Macht kam. Die 1996 verabschiedete Verfassung erkannte an, dass Diskriminierung aufgrund von Behinderungen, ebenso wie Rasse und Geschlecht, illegal sein würde, und sanktionierte die Umsetzung von gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen mit dem Ziel, die Interessen von Kategorien von Menschen, u.a. Behinderte, zu schützen oder zu fördern.

Mehrere Politikdokumente und Weißbücher wurden veröffentlicht, die alle die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf Dienstleistungen und Einrichtungen verankerten. Die bekanntesten davon waren

die Integrated National Disability Strategy (1997, Integrierte nationale Strategie zu Behinderung) und das Education White Paper 6 on Special Needs Education: Building an Inclusive Education and Training System (2001, Bildungsweißbuch 6 zu Behindertenpädagogik: zur Etablierung eines inklusiven Bildungs- und Ausbildungssystems). Mehrere Gesetzeswerke garantierten implizit oder explizit den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen.⁷

Das Office on the Status of Disabled People (Büro für den Status von Behinderten, OSDP) wurde beim Office of the Presidency (Büro des Präsidenten) eingerichtet. Es handelte sich dabei um eine Struktur mit dem Ziel, die Umsetzung von behindertenbezogenen Politiken und Programmen zu gewährleisten und sich für die Interessen von Menschen mit Behinderungen einzusetzen. An dieser Stelle sollte erwähnt werden, dass beim Office of the Presidency Parallelstrukturen geschaffen wurden: das Office on the Status of Women (Büro für den Status von Frauen, OSW) und das Office on the Rights of the Child (Büro für den Status des Kindes, ORC). Wir werden dieses Thema zu gegebener Zeit wieder aufgreifen. Eine bedeutende Anzahl Behinderter wurden außerdem in das Parlament gewählt.

Die Ereignisse der folgenden siebzehn Jahre haben die Verheißungen jener frühen Tage nicht erfüllt, und auch das beeindruckende Spektrum an Politikdokumenten ist weder sinnvoll umgesetzt noch in Gesetzgebung umgewandelt worden. Dies gilt ebenso für diejenigen Politikdokumente, die seit der Ratifizierung der UN-BRK generiert wurden. Wir scheinen in Südafrika in der Lage zu sein, beeindruckende Politiken zu formulieren, aber es mangelt uns an der Kapazität, sie durchzusetzen oder zu implementieren. Es ist nicht leicht, unsere Politiken in Gesetze umzuwandeln. Sowohl fehlende Kapazität als auch ein Mangel an politischem Willen haben bedeutend dazu beigetragen. Im Entwurf der Regierung zum Länderbericht über den Fortschritt bei der Umsetzung des Übereinkommens sind, wie in zahlreichen anderen Dokumenten und Statements für die Medien, der quasi betäubende Refrain „mangelnde Ressourcen“ zu finden, aber viele Südafrikaner halten diese Ausrede nicht für überzeugend.⁸ Überall sehen sie Belege dafür, dass wir in einem an Ressourcen reichen Land leben. Strittig bleiben die Prioritäten bei der Verteilung dieser Ressourcen. In drei öffentlichen Debatten zum Thema UN-BRK und Staatsbürgerschaft, die 2010 von der University of Stellenbosch gemeinsam mit dem UN-Sonderberichterstatte über Behinderten-

fragen veranstaltet wurden, waren sich Publikumsmitglieder einig in ihrer Enttäuschung und Desillusionierung. Während dieser Diskussionen kam der starke Eindruck zum Vorschein, dass Lobbystrukturen vereinnahmt und daraufhin machtlos geworden waren. Es wurden auch Fragen über die Kapazität derjenigen gestellt, die ernannt worden waren, nicht nur die Umsetzung der UN-BRK, sondern auch die vielen Politiken und Programme, die das Land in Reaktion auf deren Ratifizierung auflegte, zu überwachen. „Wer überwacht die Überwacher?“ war die implizit gestellte Frage. Dieselbe pessimistische Einstellung kristallisierte sich aus den Antworten auf einen informellen und nicht systematischen Fragebogen, der an mit der Fürsprache und Dienstleistungen für Behinderte befasste Einzelpersonen und Organisationen verteilt wurde, heraus.⁹

Allgemein gesprochen war die Perspektive – insbesondere für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen – düster, als das Übereinkommen ratifiziert wurde. Eine zentrale Stelle in dieser Krise nahm die beklagenswerte Situation der Sonderschulen ein, die noch immer für die meisten behinderten Lernenden die einzige Option sind. In dieser Gruppe schwer betroffen waren die Menschen mit sensorischen Beeinträchtigungen. In den meisten Schulen für Gehörlose waren die Lehrkräfte der Gebärdensprache nicht mächtig.¹⁰ In Schulen für Blinde kannten die Lehrkräfte keine Blindenschrift. In vielen Fällen schrieben Lernende ihre Schulabschlussprüfungen ohne Lehrbücher. Lehrkräften mangelte es an unerlässlichen Fähigkeiten in allen Aspekten der Bildung visuell beeinträchtigter Lernender.¹¹ Teure behinderungskompensierende Technologien wurden gekauft und staubten ein, während behauptet wurde, es gebe kein Geld für Lehrbücher und Brailleschreibmaschinen. Lehrkräfte waren apathisch und unmotiviert, und dem Management der Schulen mangelte es an Kapazität. Noch immer gibt es in Südafrika keine Einrichtung, an der Lehrkräfte von blinden und eingeschränkt sehfähigen Lernenden die Ausbildung erhalten können, die sie benötigen, um diese Kinder effektiv zu unterrichten. Sehr wenige Lehrkräfte beherrschen die Brailleschrift. Von den 22 Schulen bieten nur drei Mathematik- und naturwissenschaftlichen Unterricht bis zur 12. Klasse an (dem Abschlussniveau für alle, die eine Hochschule besuchen möchten).

Bis vor Kurzem wurden wenige oder keine Ressourcen zur Verfügung gestellt, um behinderten Lernenden den Besuch einer Regelschule zu ermöglichen. Eltern, die sich für diesen Weg entschieden, mussten

selbst für die Kosten der besonderen Bedürfnisse ihrer Kinder aufkommen – für Begleitpersonen, behinderungskompensierende Technologie und, im Fall von Blinden, für Lehrbücher in Blindenschrift. Darüber, dass das Zwei-Prozent-Ziel der Regierung für Behinderte nicht erreicht worden ist, ist viel gesagt und geschrieben worden,¹² aber dies wird wahrscheinlich der Fall bleiben, solange effektive Bildung für Lernende mit Behinderungen großenteils nicht zur Verfügung steht.

Beschäftigung

Anknüpfend an die südafrikanische Verfassung zählt auch das Employment Equity Act (1998, Gesetz zur Gleichheit in der Beschäftigung) Menschen mit Behinderungen zu den „designierten“ Gruppen, die Arbeitgeber nicht diskriminieren dürfen. Dies betrifft designierte Arbeitgeber, d.h. solche, die mehr als fünfzig Personen beschäftigen. Sie sind verpflichtet, im Drei-Jahres-Turnus einen Plan zur Gleichheit in der Beschäftigung an das Arbeitsministerium einzureichen und darüber zu berichten, inwieweit diese Ziele erreicht worden sind.

Die Regierung hat festgelegt, dass Menschen mit Behinderungen zwei Prozent der Belegschaften ausmachen sollen,¹³ trotz der Tatsache, dass Forschungen der Vereinten Nationen zufolge mehr als zehn Prozent der Bevölkerung in Entwicklungsländern Menschen mit Behinderungen sind. Dem *10th Commission for Employment Equity Annual Report 2009-2010* (10. Jahresbericht der Kommission für Gleichstellung in der Beschäftigung, 2009-2010) zufolge beträgt in den fünfzehn Jahren, in denen dieses Gesetz in Kraft ist, die Zahl der Menschen mit Behinderungen in Beschäftigung immer noch weniger als ein Prozent der Erwerbsbevölkerung.¹⁴ Im öffentlichen Bereich beträgt diese Zahl 0,6 Prozent, im privaten Sektor ein Prozent.¹⁵

Drei im Amtsblatt vom 17. Dezember 2010 veröffentlichten Gesetzesentwürfe zu Arbeit im Allgemeinen und Gleichstellung in der Beschäftigung im Besonderen erwecken den Eindruck, dass im Falle der Verabschiedung dieser Gesetze die Perspektive für Behinderte schlechter und nicht besser würde. Absatz 7 des Employment Service Draft Bill (2010, Gesetzesentwurf zu Beschäftigungsdienstleistungen) behandelt die Einrichtung von zwölf weiteren geschützten Werkstätten für Menschen mit Behinderungen. In einem vom Centre for Disability Policy and Law (Zentrum für Politik und Recht zu Behinderung) an

der University of the Western Cape am 17. Februar 2011 veranstalteten Seminar haben die verschiedenen Referenten einstimmig jegliche Gesetzgebung abgelehnt, die die Zahl der geschützten Werkstätten erhöhen soll. Undre Deglon, Geschäftsführerin von Disability Workshop Enterprises Development, unterstrich in ihrem Referat, dass es bis heute wenig oder gar keine Belege dafür gibt, dass Menschen mit Behinderungen, die in geschützten Werkstätten beschäftigt waren, jemals der Übergang in eine Beschäftigung auf dem offenen Arbeitsmarkt gelang.

Gesundheitsfürsorge

Seit 2003 gibt es in Südafrika kostenlose Gesundheitsfürsorge für Menschen mit Behinderungen. Diese Innovation kam vor der UN-BRK, ist jedoch wichtig für deren Umsetzung. Leider hat die ehemalige Gesundheitsministerin Dr. Barbara Hogan das südafrikanische Gesundheitssystem im Oktober 2008 freimütig als „dysfunktional“ beschrieben, und es fehlen 46.000 Pflegekräfte und fast 10.000 Ärzte.¹⁶ Eine Sonderausgabe der medizinischen Fachzeitschrift *The Lancet*¹⁷ im Jahre 2009 beschreibt in ähnlicher Weise ein „dysfunktionales“ System, dessen Ursachen in historischen Ungleichheiten zu suchen sind. Es wird erwartet, dass aktuelle Forschungsarbeiten über den Zugang zu Gesundheitsfürsorge in Afrika konkretere Informationen darüber liefern, ob Behinderte mehr Barrieren zur Gesundheitsfürsorge – sowohl physische als auch einstellungsbezogene Barrieren – gewärtigen müssen als ihre körperlich leistungsfähigen Landsleute¹⁸. Allerdings zeigen neue Forschungen des Department of Family and Community Medicine (Fakultät für Familien- und Sozialmedizin) an der University of Cape Town deutlich, dass Gehörlose erhebliche Hindernisse erleben, wenn sie sich um Gesundheitsfürsorge bemühen, denn es gibt keine Dolmetscher im Gesundheitssystem, die bspw. bei freiwilliger HIV-Beratung und -Tests, Familienplanung und Entbindung helfen. Häufig müssen Kinder für ihre Eltern dolmetschen, auch wenn es um sehr intime Gesundheitsthemen geht.

Staatliches Handeln seit der Ratifikation der UN-BRK

Es wäre allerdings falsch, wollte man den Eindruck erwecken, dass die Regierung nach der Ratifizierung der UN-BRK und des Fakultativprotokolls untätig gewesen wäre. Im Mai 2009 hat der Präsident das Ministry for Women, Children and Persons with Disabilities (Ministe-

rium für Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderungen, DWCPD) geschaffen. Es sollte nationale Strukturen in vielen Behörden, darunter das Office on the Status of Disabled Persons, ersetzen. Der Auftrag des DWCPD ist, die Einhaltung der Erfüllung von Südafrikas Verpflichtungen hinsichtlich seiner verfassungsmäßigen, kontinentalen, internationalen, Wähler-, Entwicklungs- und Transformationsmandate zu den sozioökonomischen, Entwicklungs- und kulturellen Rechten von Frauen, Kindern und Menschen mit Behinderungen zu erleichtern und darüber die Aufsicht auszuüben.

Das Parlament hat ebenfalls im Jahre 2009 ein Portfolio Committee on Women, Children, Youth and Persons with Disabilities (Portfolioausschuss für Frauen, Kinder, Jugendliche und Menschen mit Behinderungen) eingerichtet, das die Arbeit und das Budget von DWCPD überwachen und Empfehlungen zu allen Aspekten des Ministeriums aussprechen soll, darunter seine Struktur, seine Funktionsweise und seine Politiken. Das Portfolio Committee tritt etwa viermal pro Monat zusammen.

Eine nahtlose Integration der Arbeit der drei Abteilungen, die in diesem Ministerium zusammengefasst sind, ist unerlässlich. Wir müssen folgende Frage stellen: Angesichts der Flut an Medienberichten über Aussetzen, Verwahrlosung, Missbrauch, Vergewaltigung und Mord an Kindern in Südafrika und angesichts eines fast vollständig fehlenden Sicherheitsnetzes für gefährdete Kinder. Was bedeutet die Schaffung dieser Strukturen in der Praxis für Kinder, die mit fötalem Alkoholsyndrom¹⁹ zur Welt kommen, für Opfer der Drogenabhängigkeit ihrer Eltern oder für Kinder, die selbst als Drogenabhängige geboren werden? Für Kinder mit vermeidbaren Behinderungen, von den verheerenden Folgen von tuberkulöser Meningitis und tuberkulösen Infektionen von Gelenken und des Rückgrats bis hin zu Kindern, die als Folge von Misshandlungen und Verbrennungen behindert sind? Südafrika hat außerdem die höchste Anzahl Menschen mit HIV der Welt, und es besteht wahrscheinlich ein Teufelskreis zwischen HIV und Behinderung: HIV-positive Menschen sind stärker gefährdet, verschiedene Beeinträchtigungen zu entwickeln, darunter kognitive Beeinträchtigungen, und Behinderte haben möglicherweise ein höheres Risiko, sich mit HIV anzustecken als Nicht-Behinderte.²⁰

Unter Bezugnahme auf Zahlenmaterial von Statistics South Africa (der südafrikanischen Behörde für Statistik) stellt das Department of Basic Education (Ministerium für Grundbildung) in seinem Bericht über die Umsetzung der UN-BRK fest, dass atemberaubende 27,5 Prozent aller Kinder zwischen null und vier Jahren behindert sind.²¹ Das Thema vermeidbare Behinderungen hat unserer Ansicht nach nicht genügend Aufmerksamkeit in den Politiken der Regierung gefunden. Die obersten Prioritäten dieses Ministeriums sollten es sein, Frauen zu befähigen und ihre Kompetenz in der Erziehung zu stärken sowie gefährdeten Familien sinnvolle und rechtzeitige Unterstützung anzubieten. In Südafrika ist die Trennlinie zwischen Kindern und Menschen mit Behinderungen gefährlich dünn. Wir müssen alles in unserer Macht Stehende tun, um zu verhindern, dass Kinder sich nicht zu Erwachsenen mit Behinderungen entwickeln.

Rechtliche Entwicklungen seit der Ratifizierung der UN-BRK

Bislang gibt es in Südafrika keine Gesetze, die speziell der Sicherstellung der Rechte von Menschen mit Behinderungen gewidmet sind. Dennoch erscheinen Verweise auf Behinderte als „designierte Gruppe“ in verschiedenen Antidiskriminierungsgesetzen, darunter die Verfassung und Gesetze zur Gleichstellung am Arbeitsplatz. Es hat wenige Klagen vor Gericht aufgrund einer mangelnden Implementation von Gesetzen gegen Diskriminierung und für Chancengleichheit bezogen auf Behinderung gegeben, obwohl es wahrscheinlich reichlich Anlass dazu gäbe. Eine Ausnahme ist ein Fall aus der jüngsten Zeit, der vor dem Western Cape High Court gegen das Department of Education (Bildungsministerium) gewonnen wurde. Dabei ging es um die Bildung von Kindern mit schweren und umfassenden Behinderungen.²² Es bleibt abzuwarten, ob dieser Sieg das Leben der vielen Kinder mit schweren und umfassenden Behinderungen im Western Cape deutlich und nachweisbar ändern wird.

Es sind mehrere Politikdokumente entstanden, die die Prinzipien der UN-BRK berücksichtigten, v.a. der National Disability Policy Framework (Rahmen für die nationale Behindertenpolitik), der an die Stelle der Integrated National Disability Strategy (Integrierte nationale Behindertenstrategie) aus dem Jahr 1997 treten sollte.²³ Dieses Dokument ist eng an die UN-BRK angelehnt, ist aber nicht formell angenommen oder lanciert worden und existiert immer noch nur als Entwurfsfassung.

Einige der anderen Politiken:

- The Strategic Provincial Framework on Disability Integration (2009, der strategische Rahmen der Provinzen zur Integration Behinderter). Dieses neueste Weißbuch bezieht sich stark auf das Übereinkommen als wichtigster Leitfaden zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf der Ebene der Provinzen und Kommunen.
- Action Plan to Guide the Provision of Accessible Public Transport System in South Africa (2009, Aktionsplan zur Anleitung der Bereitstellung von zugänglichen öffentlichen Transportsystemen in Südafrika)
- Implementation Strategy to Guide the Provision of Accessible Public Transport System in South Africa (2009, Implementationsstrategie zur Anleitung der Bereitstellung von zugänglichen öffentlichen Transportsystemen in Südafrika)
- Guidelines for Full Service/Inclusive Schools (2010, Leitlinien für umfassende/inklusive Schulen), die Teil des Schooling 2025 Plan (Schulausbildung 2025-Plan) des Department of Basic Education sind, um die Umsetzung von inklusiver Bildung zu stärken und um für alle Lernenden, insbesondere die armen, bessere Zugänglichkeit zur Unterstützung der Bildung in ihren Nachbarschaftsschulen zu gewährleisten. Sie sollen auch zum fundamentalen Einstellungswandel über die Art und Weise, in der das Schulsystem besondere Bedürfnisse und Behinderung betrachtet, beitragen.
- Department of Basic Education Strategic Plan (2010/11, Strategischer Plan des Ministeriums für Grundbildung)

Es darf jedoch durchaus wiederholt werden, dass es sich bei diesen Politiken nicht um Gesetzeswerke handelt, und dass es nach wie vor schwierig ist, ihre Nichteinhaltung zu sanktionieren, denn in den meisten Fällen sind weder personelle noch finanzielle Ressourcen vorhanden, um Wünsche in Handeln umzuwandeln.

Verkehr, Bildung, Gesundheitsfürsorge und Beschäftigung sind eng miteinander verzahnt, und es ist unwahrscheinlich, dass in einem Bereich Fortschritte erzielt werden können, wenn die anderen nicht angepackt werden. Viele behinderte Kinder können aufgrund der Kosten und der mangelnden Zugänglichkeit der Verkehrsmittel keine Sonderschulen besuchen.²⁴ In ähnlicher Weise scheitern behinderte Arbeitsuchende häufig am Mangel an zugänglichen und verlässlichen öffentlichen Verkehrsmitteln. Dem muss die Zahl der Menschen hinzu-

gerechnet werden, die aufgrund von unsicheren und bislang größtenteils unregulierten öffentlichen Verkehrsmitteln zu Behinderten werden, denn dies sind meist die einzigen, die armen Menschen auf dem Land zur Verfügung stehen.

Hinsichtlich der Pläne und Politiken für behindertengerechten öffentlichen Verkehr hat es einige wirkliche Chancen gegeben, die aber verpasst wurden. Die Eisenbahnen in den Metropolen wie auch die nationalen Eisenbahnen sind weiterhin nicht behindertengerecht, trotz der Versprechen vor der FIFA-Fußballweltmeisterschaft im vergangenen Jahr, dass sie bis zur Weltmeisterschaft aufgerüstet und entsprechend umgebaut würden. Eine einmalige Gelegenheit zur Implementierung einiger Politiken zur Barrierefreiheit des öffentlichen Verkehrs wurde verpasst, als das Integrated Rapid Transit System (IRT) in Gauteng und der Integrated Bus Transport in Cape Town unter enormen Kosten eingeführt wurden, und dennoch noch nicht einmal die grundlegendsten Prinzipien des Universal Design (Design für alle) zur Anwendung kamen.

Bildung

Als Präsident Jacob Zuma im Jahre 2009 die Regierungsgeschäfte übernahm, gründete er für Grundbildung und für weiterführende Bildung jeweils ein eigenes Ministerium. Es gibt einige Belege für positive Entwicklung bei der Grundbildung, insbesondere bezüglich Bildung für Lernende mit Behinderungen und spezifischer für diejenigen mit sensorischen Beeinträchtigungen – vorausgesetzt, der im Verlauf des letzten Jahres erzeugte Schwung kann aufrechterhalten werden.

Obwohl es verschiedene Meinungen über die Vorzüge inklusiver Bildung gibt, scheint sich im Department of Basic Education das Verständnis dafür durchzusetzen, dass eine inklusive Bildungspolitik, bei der alle über einen Kamm geschoren würden, nicht machbar ist. Die Draft Policy on the Minimum Requirements for Teacher Education Qualifications (2010, Entwurf für eine Politik zu den Mindestanforderungen für die Qualifikation von Lehrkräften) betont die kritische Notwendigkeit, dass alle Lehrkräfte mit den Erfordernissen der Umsetzung inklusiver Praktiken in der Bildung vertraut sein müssen. Weiterhin ist die Notwendigkeit der Wiedereinführung von Ausbildungszertifikaten für Lehrkräfte mit Spezialisierungen in Bereichen

wie der Bildung von Lernenden mit Seh- oder Hörbehinderungen oder mit Störungen des autistischen Formenkreises erkannt worden.

Ein weiteres höchst ermutigendes Dokument war der Bericht des Department of Basic Education über die Bereitstellung hochwertiger Bildung und Unterstützung für Lernende mit einer Sehschwäche. Dieses Dokument spiegelt klar das Verständnis des Ministeriums für die aktuellen Probleme wider und enthält einen fokussierten Aktionsplan zur Verbesserung der Bildungsdienstleistungen für diese Gruppe Lernender. Es packt Finanzierung, Ausrüstung und behinderungskompensierende Geräte, Ausbildung von Lehrkräften und viele andere Themen an.

Vom 9. bis 11. März hat das Department of Basic Education einen drei Tage andauernden Workshop zur Kapazitätsentwicklung für Schulmanagementteams abgehalten. Ziel des Programms war eine Orientierung der Mitglieder der bezirksbasierten Unterstützungs- und Schulmanagementteams, um das Management von Schulen für Seh- und Hörbehinderte zu verbessern. Im Mittelpunkt des Workshops stand Artikel 24 der UN-BRK.

Haroon Mohammed vom Department of Basic Education gab eine positiv aufgenommene Präsentation zur Verpflichtung des Ministeriums zur Bereitstellung hochwertiger Bildung für seh- und hörbehinderte Schüler mittels fortdauernder Personalentwicklung. Im Einzelnen sagte er, dass alle Lehrkräfte an Schulen für Sehbehinderte bis zum Jahre 2014 die Brailleschrift beherrschen müssten. Dies hätte ein groß angelegtes Ausbildungsprogramm zur Folge, da rund 500 Lehrkräfte in den kommenden Jahren in Brailleschrift unterrichtet werden müssten.

Derzeit ist eine Revision des Paper on Inclusive Education (Papier zu inklusiver Bildung) aus dem Jahre 2001 dringend erforderlich, um viele Aussagen des Berichts des DBE zur Umsetzung der UN-BRK sowie die anderen beeindruckenden Politikdokumente und Leitlinien, die seit 2009 angefertigt wurden, zu unterfüttern. Wenn diese Politikdokumente in durchsetzbare Gesetzgebung umgesetzt würden, wäre dies höchst erfreulich.

Soziale Absicherung und Geldleistungen

Südafrika nimmt in Afrika eine fast einzigartige Stellung ein, da es für Menschen mit Behinderungen, die aufgrund von Beeinträchtigungen nicht arbeiten können, sowie für Eltern behinderter Kinder mit Pflegebedarf Sozialleistungen erbringt. Diese Leistungen sind ein Erbe des Wohlfahrtssystems, das ursprünglich nur für Weiße konzipiert war. Das System ist mit einer Unzahl Herausforderungen konfrontiert, darunter Korruptionsvorwürfen, die größer werdende Belastung für den Staat und die Tatsache, dass die Zuschüsse aufgrund von Behinderungen quasi als Armutsminderungsmaßnahme für arme Familien anstatt als Hilfe spezifisch für Behinderte, die nicht in der Lage sind zu arbeiten, fungieren.²⁵ Diese Sozialleistung ist über die Jahre und seit der Ratifizierung der UN-BRK ständig gestiegen und beträgt heute R 1.080 pro Monat (etwa USD 150). Angesichts der UN-BRK ist ein großes Problem bei diesem Zuschuss, dass er als Teil eines Pakets gedacht ist, dessen Schwerpunkt auf sinnvoller Beschäftigung liegt, die eine weitaus bessere Option für Behinderte ist als jeglicher Zuschuss oder Almosen. Tatsächlich ist die Arbeitslosenrate in Südafrika so hoch (Schätzungen für 2011 zufolge liegt sie bei 25 Prozent²⁶), dass dies für viele Behinderte und ihre Familien die einzige Einkommensquelle ist. Wieder einmal wird der Menschenrechtsansatz der UN-BRK in gewissem Maß von den Realitäten der ungleichen Vermögensverteilung unterminiert. Trotz einiger Verbesserungen ist Südafrika weiterhin eines der Länder mit der stärksten Ungleichheit der Welt²⁷, und angesichts der Beziehung zwischen Behinderung und Armut betrifft diese Kluft Menschen mit Behinderungen unterschiedlich.

Schlussfolgerung: Rhetorik und der Wandel der Zeit

Es steht außer Frage, dass Behinderung bezüglich Gesetzgebung und Rhetorik der Regierung in Südafrika ein wichtiges Thema ist und in gewissem Maß im Zentrum der Formierung einer neuen Demokratie steht. Die südafrikanische Demokratie ist jedoch sehr jung, und es gibt zahlreiche Herausforderungen bei der Umsetzung und der Bereitstellung von Leistungen. Die Gründung des Ministry for Women, Children, and Persons with Disabilities seit der UN-BRK wurde seitens Aktivisten für Behindertenrechte mit einiger Skepsis begegnet – manche betrachteten die Verlagerung der Behindertenarbeit weg vom Office on the Status of Disabled Persons, das beim Präsidenten im Herzen der Macht angesiedelt war als Mittel, um

Behindertenthemen kaltzustellen. Es steht außer Frage, dass ein Geschäftsbereich, der Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderungen umfasst, enorm groß ist. Der erste Minister, Noluthando Mayende Sibiyi, wurde 2009 ernannt und dann in einer Kabinetts-umbildung Ende 2010 durch Lulu Xingwana ersetzt, und es ist zum jetzigen Zeitpunkt wohl zu früh, um eine Erfolgsbilanz der neuen Ministerin zu ziehen. Am 31. März 2011 wurde bekannt gegeben, dass Herr Michael Mzolisi Ka Toni zum Stellvertretenden Generaldirektor für die Rechte von Kindern und Menschen mit Behinderungen im Department for Women, Children and Persons with Disabilities ernannt wurde. Dies ist eine bedeutende Ernennung – Herr Toni war über viele Jahre hinweg der Leiter von DPSA, und es werden große Erwartungen an seine Fähigkeit gestellt, in seiner neuen Rolle die Einlösung von Versprechen an Behinderte zu bewirken.

Zusammenfassend ist allerdings zu sagen, dass der Rhetorik von Rechten und Leistungen auf der einen Seite durch die Realisierung von Rechten und Chancen auf der anderen entsprochen werden muss, und es obliegt den Südafrikanern, genau zu überwachen, wie, wenn überhaupt, die Ziele der UN-BRK erreicht werden.

Übersetzer: Sandra Lustig

- 1| *Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Fakultativprotokoll (A/RES/61/106).*
- 2| *Mit Stand 14. Juni 2011 haben 101 Staaten das Übereinkommen und 61 Staaten das Fakultativprotokoll ratifiziert.*
- 3| *Die Vorschriften des Gesetzes galten nur für Weiße und Farbige, aber es hatte eine große Reichweite: es sah Pensionen für Blinde vor sowie finanzielle Unterstützung in Form von Zuschüssen für Wohlfahrtsverbände und Rehabilitationsdienste, und es enthielt auch bestimmte Aufträge für den National Council for the Blind (Nationaler Rat für Blinde). Das Gesetz wurde zweimal aufgehoben und durch neue Gesetze ersetzt, zum ersten Mal im Jahre 1962 (Act No. 39 of 1962, Gesetz Nr. 39 von 1962), das seine Regelungen auf schwarze und indische Blinde ausdehnte, obgleich noch in höchst ungerechter Weise. Ich führe dieses Beispiel an, um den Wert speziell für Behinderte vorgesehener Gesetze aufzuzeigen.*
- 4| *Beispielsweise hatte der National Council for the Blind separate Abteilungen für farbige, schwarze und indische Blinde. Solche Arrangements sind heute natürlich so offensichtlich aberwitzig, dass sie kaum noch der Erwähnung bedürfen, aber in manchen Sektoren bestehen die Nachwirkungen fort. Es gibt nach wie vor eine absolute Überfülle an Nichtregierungsorganisationen (manche von ihnen sehr klein), die im Bereich der*

- eigenen Interessensvertretung und der Bereitstellung von Dienstleistungen arbeiten. Zuletzt gab es mehr als 100 solcher Organisationen, die dem SANCB angeschlossen waren. Noch wichtiger: behinderte Lernende, die das Glück haben, Zugang zu den Schulen zu erlangen, die früher für weiße Behinderte vorgesehen waren, sind immer noch die Einzigen, die sich auf Bildung einer vernünftigen Qualität verlassen können. Hier muss gesagt werden, dass die gegenwärtige Schülerschaft an diesen Schulen meistens doch die Demografie des Landes widerspiegelt.
- 5| Weitere Informationen zu diesem Thema finden sich in: Howell, C., Chalklen, S., & Alberts, T. (2006), „A history of the disability rights movement in South Africa“. In B. Watermeyer, L. Swartz, T. Lorenzo, M. Schneider, & M. Priestley (Hg.). *Disability and social change. A South African agenda* (S. 45-84). Cape Town: HSRC Press.
 - 6| Vorwort von Albie Sachs in: McDougall, K., Swartz, L., van der Merwe, A., (2006) *Zip Zip my Brain Harts*. Cape Town: HSRC Press.
 - 7| Sie wurden im Labour Relations Act (1995, Gesetz über Arbeitsbeziehungen) aufgenommen:
 - Verfassung von Südafrika mit besonderem Bezug zu den Abschnitten 9 und 10 in der Bill of Rights (1996, Grundrechtecharta)
 - Employment Equity Act (55 of 1998, Gesetz über Gleichstellung in der Beschäftigung)
 - Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act (Act No. 4 of 2000, Gesetz zur Förderung der Gleichstellung und zur Verhütung unfairer Diskriminierung)
 - Employment Equity Act (55 of 1998): Code of Good Practice: Key Aspects on the Technical Assistance Guidelines on the Employment of People with Disabilities (Gesetz über Gleichstellung in der Beschäftigung: Verhaltenskodex: Schlüsselaspekte zu den technischen Richtlinien zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen).
 - 8| Department of Women, Children and Persons with Disabilities, Draft Country Report on the Implementation of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Draft version 1.5 (2010, Entwurf des Länderberichts zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Entwurfsversion 1.5).
 - 9| Diese Wahrnehmungen sind sichtbar in der vom Ministry for Women, Children, and People with Disabilities (DWCPD) veröffentlichten Betriebsstrategie, als es die im Büro des Präsidenten geschaffenen Strukturen durch solche ersetzte, die die Interessen von Frauen, Kindern bzw. Menschen mit Behinderungen schützen sollten. Darin schreibt der Minister: „Es wurde antizipiert, dass diese Büros bei der Festlegung von Normen und Standards von der vollziehenden Gewalt der Präsidentschaft profitieren würden – und integriertes Handeln über die gesamte Regierung hinweg für den Schutz und die Entwicklung von Frauen, Kindern bzw. Menschen mit Behinderungen anführen würden. [...] aus mehreren Gründen war es für die drei Programme schwierig, die Rechte und das Potenzial der menschlichen Entwicklung von Menschen in diesen gefährdeten Gruppen zu fördern. Die drei Büros konnten weder effektiv die Aufsicht ausüben noch sektorspezifische Aktivitäten koordinieren noch im Auftrag der südafrikanischen Regierung auf nationalem und internationalem Niveau Bericht erstatten.“
 - 10| Siehe Department of Education, *Guideline to Ensure Quality Education and Support in Special Schools and Special School Resource Centres*, 2007.

- 11] Siehe *Audit of Schools for Visual Impairment 2009*, chapter 6 of report by the Department of Basic Education on Delivery of Quality Education and Support to Learners with Visual Impairment (Oct. 2010) „Manche Lehrkräfte diktieren den Lernenden im Unterricht den gesamten Lehrplan und den gesamten vorgeschriebenen Lesestoff.“
- 12] 10th Commission for Employment, Equity Annual Report 2009-2010.
- 13] Siehe Andrew K. Dube, „The role and effectiveness of disability legislation in South Africa," *Disability Knowledge and Research*, 2005.
- 14] 10th Commission for Employment, Equity Annual Report 2009-2010, S. 36.
- 15] *Sunday Times* (South Africa), 7. Juni 2011. Seitenzahl und/oder Titel des Artikels sollten angegeben werden.
- 16] <http://www.health.org.za/news/article.php?uid=20032099>
- 17] Coovadia, H., Jewkes, R., Barron, P., Sanders, D., & McIntyre, D. „The health and health system of South Africa: historical roots of current public health challenges." *The Lancet*, Band 374, Nr. 9692, S. 817 – 834, 5. September 2009 doi:10.1016/S0140-6736(09)60951-X
- 18] Weitere Informationen zu diesem Forschungsprojekt finden sich unter <http://www.equitableproject.org/>
- 19] Schätzungen zufolge hat die Western Cape Province von Südafrika die höchste Prävalenz des fötalen Alkoholsyndroms der Welt. Zwischen 70 und 80 Babys von 1.000 in dieser Provinz haben dieses Syndrom, verglichen mit geschätzten 0,97 pro 1.000 in den USA, nach einem neuen Bericht der Weltgesundheitsorganisation. *Bulletin of the World Health Organisation* 2011; 89:398–399. doi:10.2471/BLT.11.020611
- 20] Siehe Rohleder, P., Braathen, S. H., Swartz, L., & Eide, A. H. (2009). „HIV/AIDS and disability in Southern Africa: A review of relevant literature", in: *Disability and Rehabilitation*, 31, 51 – 59, und Rohleder, P., Swartz, L., Eide, A. H., & MacGregor, H. (2009). „HIV/AIDS and persons with disabilities", in: P. Rohleder, L. Swartz, S. C. Kalichman, & L. C. Simbayi, (Hg.). *HIV/AIDS in South Africa 25 years on: Psychosocial perspectives* (S. 289-304). New York: Springer.
- 21] Siehe Absatz para 23.3. Report On The Implementation Of The Convention On The Rights Of Persons With Disabilities (CRPD), in: *Education*, Juli 2010
- 22] Case no. 18678/2007, Western Cape High Court, 11. November 2010.
- 23] Siehe z.B. *Disability Framework for Local Government* <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=107417>.
- 24] Department of Education, *Guideline to Ensure Quality Education and Support in Special Schools and Special School Resource Centres*, 2007, S. 3.
- 25] Siehe Swartz, L., & Schneider, M. (2006). „Tough choices: disability and social security in South Africa", in: B. Watermeyer, L. Swartz, T. Lorenzo, M. Schneider, & M. Priestley (Hg.). *Disability and social change. A South African agenda* (S. 234-244). Cape Town: HSRC Press.
- 26] Siehe <http://www.tradingeconomics.com/south-africa/unemployment-rate>
- 27] UNDP zufolge betrug der Gini-Koeffizient (eine Maßzahl für Einkommensungleichheit) von Südafrika 57,8 im Zeitraum 2000 bis 2010, verglichen mit 25,8 für Norwegen, 24,9 für Japan, 36,8 für Indien, 41,5 für China und 55,0 für Brasilien. Quelle: *Human Development Report 2010*, UNDP http://www.beta.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR_2010_EN_Complete_reprint-1.pdf.