

Vereinigtes Königreich

VORBEHALTE UND „MILDTÄTIGKEITS- ODER TRAGÖDIENMODELL DER BEHINDERUNG“

Caroline Gooding

Hintergrund

Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat im Juli 2009 das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ratifiziert. Sie hat ebenso das Fakultativprotokoll zum UN-BRK ratifiziert. Innerhalb der Regierung trägt das Office for Disability Issues (ODI, Büro für Behindertenangelegenheiten), eine Verwaltungseinheit im Department for Work and Pensions (Arbeits- und Rentenministerium), die Verantwortung für die Koordination der Umsetzung des Übereinkommens. Das ODI wurde etabliert, um die Regierung bei der Einlösung der im Bericht *Improving the Life Chances of Disabled People* (Die Lebenschancen von Menschen mit Behinderungen verbessern) eingegangenen Verpflichtungen zu unterstützen (siehe unten). Es unterstützt alle Ressorts, um sie in die Lage zu versetzen, die Bedürfnisse und Bestrebungen behinderter Menschen besser zu verstehen und zu erfüllen.

Die Kommissionen des Vereinigten Königreichs für Gleichstellung und Menschenrechte – die Equality and Human Rights Commission (Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte, EHRC), die schottische Human Rights Commission (Menschenrechtskommission) und die Northern Ireland Human Rights and Equality Commissions (Kommissionen Nordirlands für Menschenrechte und Gleichstellung) – haben sich bereit erklärt, als unabhängiger Teil des Rahmens für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens zu fungieren.

Am 16. Mai 2011 hat das ODI einen Berichtsentwurf zur Umsetzung des Übereinkommens vorgelegt und die Öffentlichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen aufgefordert (<http://odi.dwp.gov.uk/docs/disabled-people-and-legislation/un-convention-draft-report.pdf>). Jedes der vier Länder des Vereinigten Königreichs trägt die Verantwortung für die Sicherstellung der Implementation des Übereinkom-

mens. In Nordirland und England entwickeln die jeweiligen Regierungen übergreifende Disability Strategies (Strategien für Behinderte), um die Arbeiten hin zur Gleichstellung für Behinderte zu koordinieren.

In diesem kurzen Beitrag werde ich versuchen, einen Eindruck davon zu vermitteln, welchen Einfluss die UN-BRK hat und wohin die Reise geht. Kurz gesagt: Die britische Ratifizierung der UN-BRK fiel mit der Wirtschaftskrise zusammen, und nach einigen Monaten gab es einen Regierungswechsel. Diese beiden Ereignisse haben sehr negative Konsequenzen für Menschen mit Behinderungen. Obwohl Aktivisten für Behindertenangelegenheiten die UN-BRK aufgegriffen haben, gibt es wenig Belege dafür, dass es Auswirkungen auf die Politik oder die öffentliche Meinung hat.

Welche Gesetze sind seit der Ratifizierung der BRK in den betreffenden Ländern geändert worden?

Bis heute gibt es keine Gesetzesänderungen, die auf die Ratifizierung zurückzuführen wären. Vor der Ratifizierung ist das Vereinigte Königreich zum Schluss gekommen, dass die geltenden Gesetze im Allgemeinen der UN-BRK entsprechen, mit Ausnahme bestimmter Bereiche, denen es unter Vorbehalt zustimmte.

Vorbehalt bezüglich Artikel 24 – Bildung

Die Regierung hat eine Auslegungserklärung hinterlegt, um deutlich zu machen, dass Sonderschulen Teil des allgemeinen Bildungssystems sind, sowie einen Vorbehalt, der Umstände berücksichtigen soll, in denen die Bedürfnisse von behinderten Kindern mittels besonderer Angebote befriedigt werden können, die sich jedoch möglicherweise in einiger Entfernung zu ihrem Wohnort befinden. Dies bedeutet, dass sie außerhalb ihrer örtlichen Gemeinschaft ausgebildet werden:

„Das allgemeine Bildungssystem des Vereinigten Königreichs umfasst Mainstream- und Sonderschulen, was nach Auffassung der Regierung des Vereinigten Königreichs im Rahmen des Übereinkommens erlaubt ist.“¹

„Das Vereinigte Königreich behält sich das Recht vor, dass behinderte Kinder außerhalb ihrer örtlichen Gemeinschaft ausgebildet werden, wenn andernorts ein angemesseneres Bildungsangebot besteht.

Dennoch haben die Eltern behinderter Kinder dieselbe Möglichkeit wie andere Eltern, den Wunsch zu äußern, welche Schule ihr Kind besuchen soll.“

Diesbezüglich merkt die EHRC an: „Die Kommission äußert die Sorge, dass der Vorbehalt und die Auslegungserklärung auf einer veränderten politischen Position seitens der Regierung des Vereinigten Königreichs hinsichtlich der Bildung behinderter Kinder beruhen. Dies legt nahe, dass die Regierung jetzt eine fortdauernde und festgelegte Rolle für segregierte Sonderschulen akzeptiert, im Gegensatz zum Ziel, dass die Bedeutung segregierter Sonderschulen im Laufe der Zeit abnehmen soll, während die Mainstream-Schulen zunehmend inklusiver werden, auch durch die zunehmende Unterbringung von Sonder- und Mainstreamschulen in gemeinsamen Räumlichkeiten.“³

Vorbehalt bezüglich Artikel 27 – Arbeit und Beschäftigung

Der Dienst in den Streitkräften ist von den Verboten des Equality Act (Gleichstellungsgesetz) hinsichtlich der Diskriminierung von Behinderten ausgenommen, und ein Vorbehalt bezüglich dieses Artikels hält diese Situation aufrecht.

Vorbehalt bezüglich Artikel 12.4 – Gleiche Anerkennung vor dem Recht

Artikel 12.4 behandelt Sicherungen für die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und enthält eine Verpflichtung zur „regelmäßigen Überprüfung“ durch eine zuständige, unabhängige und unparteiische Behörde oder gerichtliche Stelle. Gegenwärtig gibt es kein Überprüfungssystem für Beauftragte des Department for Work and Pensions (DWP), d.h. für Personen, die beauftragt sind, für Dritte Sozialleistungen zu beantragen und in Empfang zu nehmen aufgrund des mangelnden geistigen oder körperlichen Leistungsvermögens dieser Personen. Solche Regelungen für Beauftragte unterliegen derzeit nicht der Sicherung einer regelmäßigen Überprüfung, wie sie nach Ansicht der Regierung aufgrund dieses Artikels erforderlich ist. DWP ist dabei, ein Überprüfungssystem zu entwickeln, um dieses Thema anzugehen. Behinderte sind an dessen Gestaltung und an Modellvorhaben beteiligt. Es war vorgesehen, dass die Gestaltung im Juli 2011 abgeschlossen sein sollte.

Vorbehalt des Innenministeriums bezüglich Artikel 18 – Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit

Ein allgemeiner Vorbehalt wurde hinterlegt, um das Recht zur Anwendung von Regelungen zur Einwanderung zu erhalten. Der Vorbehalt betrifft auch die Anwendung von breiter angelegten Reihenuntersuchungen für Antragsteller, die ins Vereinigte Königreich einreisen oder dort verbleiben möchten, wenn solche Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit für erforderlich gehalten werden.

Dies stellt die Auffassung der Regierung klar, dass die UN-BRK keine neuen oder zusätzlichen Rechte für Behinderte ohne britische Staatsangehörigkeit hinsichtlich der Einreise, des Aufenthalts und des Verlassens des Vereinigten Königreichs schafft.

Dieser Vorbehalt unterlag zwölf Monate nach der Ratifizierung der UN-BRK durch das Vereinigte Königreich einer Überprüfung, um bewerten zu können, ob in der Praxis weiterhin die Notwendigkeit dafür gegeben war. Die britische Grenzbehörde hat um Meinungsäußerungen zu diesem Vorbehalt gebeten, bevor sie mit ihrer (mittlerweile offensichtlich verspäteten) Überprüfung beginnt.

Es ist die Ansicht der Regierung des Vereinigten Königreichs, dass ihre Rechtsvorschriften der UN-BRK entsprechen, mit den genannten Ausnahmen. Allerdings ist das entscheidende Thema, wie die gesetzlichen Vorgaben angewandt und interpretiert werden.

Sind durch die Ratifikation der UN-BRK Veränderungsprozesse in den jeweiligen Ländern angestoßen worden, die die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben und damit ihre „Lebensqualität“ erhöhen?

Insgesamt gesehen: nein. Wir können feststellen, dass die politische und sozialpolitische Agenda sich seit der Ratifikation zurückentwickelt. Dies ist teilweise der wirtschaftlichen Rezession geschuldet, die eine Senkung der Sozialausgaben herbeiführt. Allerdings spiegelt diese Entwicklung auch eine ideologische Rückwärtsbewegung wider, mit einer Verlagerung von einem sozialen hin zu einem medizinischen Modell von Behinderung. Der Ansatz des sozialen Modells wird in der Präambel der UN-BRK widergespiegelt, in der steht: „dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchti-

gungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern.“ Im Gegensatz dazu werden bei einem medizinischen Modell die von Behinderten erlebten Benachteiligungen in der Gesellschaft als unvermeidliche Folge ihrer Beeinträchtigung verstanden. Es bestehen außerdem, wie unten beschrieben, absichtliche Bemühungen hin zu stärker segregierter Bildung und eine steigende Abhängigkeit Behinderter von „Mildtätigkeit“.

Gleichzeitig mit der Rezession kam es zu einem Regierungswechsel. Während die Labour-Regierung (von 1997 bis 2010 im Amt) eine gemischte Erfolgsbilanz vorzuweisen hatte, gab es doch ansatzweise soziale Gerechtigkeit. Die Labour-Regierung unternahm weitreichende Anstrengungen, sich den Ansatz eines „sozialen Modells“ von Behinderung zu eigen zu machen, der mit dem UN-Übereinkommen kongruent war. Dazu gehörten eine Reihe von besonderen Merkmalen: der Einrichtung einer Disability Rights Commission (Kommission für die Rechte Behinderter, im Jahre 2007 mit der EHRC fusioniert), Ausweitungen von Behindertenrechten im Disability Discrimination Act (Gesetz gegen die Diskriminierung behinderter Menschen) 2005 und ein Ansatz, der größeren Wert auf Politikberatung durch Behinderte legte als durch Wohlfahrtsverbände, die deren Interessen angeblich vertraten.

Die Etablierung von Equality 2025 (Gleichstellung 2025), einer nicht ressortgebundenen öffentlichen Einrichtung öffentlich ernannter Behinderter, war Ausdruck dieses Ansatzes. Diese Gruppe (deren Vorsitz eine bezahlte Position ist) arbeitet mit Ministern und hochrangigen Beamten in der gesamten Regierung zusammen, um sie strategisch und vertraulich zu Themen, die Behinderte betreffen, zu beraten.⁴ Es muss festgestellt werden, dass der Grad des Einflusses dieser Gruppierung gegenwärtig nicht hoch zu sein scheint.

Dieser Ansatz des sozialen Modells ist vielleicht am stärksten in der Agenda des Berichts *Improving the Life Chances of Disabled People* (Die Lebenschancen von Menschen mit Behinderungen verbessern) ersichtlich.⁵ Er steckt eine Vision ab, in der „die Lebenschancen von Menschen mit Behinderungen verbessert werden, sodass sie bis 2025 in vollem Umfang über Möglichkeiten und Wahlmöglichkeiten zur Verbesserung ihrer Lebensqualität verfügen und als gleichwertige Mitglieder der Gesellschaft respektiert und einbezogen werden“.

Das ODI hat eine auf vierzehn Themen beruhende *roadmap* hin zur Verwirklichung dieser Vision erstellt. Behinderte haben die Themen als diejenigen bezeichnet, die in ihrem Leben das meiste bewirken werden.⁶

Der ODI-Internetauftritt benennt außerdem 48 Leistungsindikatoren, die den Fortschritt auf dem Weg zur Gleichstellung messen.

Spielt das gesellschaftliche Projekt bzw. die gesellschaftliche Vision der Inklusion in der allgemeinen Öffentlichkeit eine Rolle? Hat sich die politische Elite das Thema Inklusion zu eigen gemacht?

Wiederum lautet die Antwort auf diese Fragen, dass, obwohl vor der Ratifizierung Fortschritte in dieser Richtung erzielt wurden, diese Entwicklung in den letzten zwei Jahren in ihr Gegenteil verkehrt worden ist.

Im Jahre 2008 hat die Regierung eine Independent Living Strategy⁷ (Strategie für unabhängiges Leben) veröffentlicht, die auf das UN-Übereinkommen Bezug nahm. Die wichtigste neue Dimension war die Betonung der Wahlmöglichkeiten und der Kontrolle Behinderter über ihre Pflege. Allerdings schreitet der substanzielle Fortschritt langsam voran, und die Entwicklung geht nun aufgrund der weitreichenden Kürzungen bei den staatlichen Leistungen und im sozialen System zurück (siehe unten).

Seit der Verabschiedung des Disability Discrimination Act im Jahre 1995 hat es deutliche Verbesserungen im öffentlichen Diskurs und den Einstellungen der Öffentlichkeit gegeben. Allerdings ist im Verlauf des letzten Jahres insbesondere der Tenor der politischen und öffentlichen Debatte feindseliger gegenüber der Inklusion Behinderter in der Gesellschaft geworden.

Die öffentliche Debatte

Im letzten Jahr hat es eine Reihe bössartiger Attacken (Balkenüberschriften auf Seite 1) in den rechtsgerichteten Medien gegeben, die Behinderte, die Sozialleistungen empfangen, verteufeln. *The Sun*, die auflagenstärkste Zeitung des Vereinigten Königreichs, hat Menschen „den Krieg erklärt“, die „die hart arbeitenden Lesern der Sun ihres Geldes berauben“, indem sie Sozialleistungen in Anspruch nehmen,

anstatt ihren eigenen Lebensunterhalt zu verdienen – darunter auch Behinderte.⁸ Der Artikel behauptete, dass Premierminister David Cameron die Kampagne unterstützte.

Solche Pressekampagnen versuchen, öffentliche Unterstützung für die drakonischen Einschnitte noch nie dagewesenen Ausmaßes in die Sozialleistungen Behinderter aufzubauen – besonders für die finanzielle Unterstützung derjenigen, die aufgrund ihrer Behinderung nicht in der Lage sind zu arbeiten. Eine andere führende rechtsgerichtete Zeitung erklärte:

„Mindestens eine halbe Million Menschen, die Leistungen erhielten, wurden als arbeitsfähig entlarvt, nachdem die Regierung bei Sozial-schmarotzern hart durchgriff und sie medizinischen Tests unterzog. Und weitere 428.000 haben freiwillig aufgehört, ihre Ansprüche geltend zu machen, bevor sie diese Bewertungen zu Ende führten – zusammen etwa 887.000. Die erstaunlichen Zahlen, die das Department for Work and Pensions gestern bekanntgab, legen nahe, dass jedes Jahr mehr als vier Milliarden Pfund an Steuergeldern fälschlicherweise an arbeitsscheue Schmarotzer, die ernsthafte Behinderungen vortäuschen, ausgezahlt werden. Gestern Abend haben Minister die Statistiken als Belege dafür aufgegriffen, wie Abhängigkeit von Sozialleistungen und Betrug in vielen Teilen Großbritanniens endemisch geworden sind.“⁹

Viele Nichtregierungsorganisationen haben jedoch reichhaltige Belege dafür gesammelt, dass die Work Capability Assessment (Arbeitsfähigkeitsbewertung, WCA), eine Voraussetzung für den Empfang von Leistungen (dem sich im Laufe der kommenden zwei Jahre alle bestehenden Leistungsempfänger unterziehen müssen), viele Faktoren nicht berücksichtigt, die auf den Umfang der Arbeitsfähigkeit bedeutenden Einfluss haben. Dies hat zur Folge, dass die Zahl der Menschen, denen Sozialleistungen verweigert werden, steigt. Viele legen gegen diese Entscheidung Widerspruch ein, von denen geradezu umwerfende 39 Prozent Erfolg haben.¹⁰ Das Citizens Advice Bureau (Bürgerbüro, CAB) eruierte, dass die WCA darin versagt, die Arbeitsfähigkeit ordentlich festzustellen, und dass sie auf Grundlage einer ungeschickten und unsensiblen medizinischen Beurteilung Personen häufig den falschen Kategorien zuordnet. Allzuoft werden Menschen, von denen man vernünftigerweise keine Erwerbstätigkeit als Bedingung für den Erhalt von Sozialleistungen

erwarten kann, in die Gruppe der Arbeitsfähigen gesteckt, oder die Ansprüche auf Sozialleistungen werden ihnen völlig aberkannt. Zu den schlagzeilenträchtigen Fällen gehören für arbeitsfähig befundene Menschen mit fortgeschrittener Parkinson-Krankheit, multipler Sklerose und schwerwiegenden psychiatrischen Problemen.

Die politische Elite

Das ODI bemüht sich, sich für die UN-BRK zu engagieren, aber der Diskurs von Politikern und politischen Entscheidungsträgern ignoriert das Übereinkommen immer wieder. Bspw. verweist ein Bericht der Law Commission über die Zukunft der Sozialfürsorge an mehreren Stellen auf Eingaben für ihre Konsultationen, die auf dem Übereinkommen beruhen (etwa über die Wichtigkeit des Prinzips der unabhängigen Lebensführung), tut sie jedoch wiederholt ab, und die Autoren haben keine Notwendigkeit erkannt, die Bedeutung und Implikationen des Artikels 19 für die Sozialfürsorge zu diskutieren.¹¹

Im *Grünbuch über die Zukunft der Bildung* für behinderte Kinder wird das Übereinkommen noch nicht einmal erwähnt.¹² Dies überrascht nicht, denn das Buch legt die Reformabsicht der Regierung wie folgt dar: „Wir sind darauf verpflichtet, jede Voreingenommenheit in Richtung Inklusion, die die Wahlfreiheit der Eltern behindert, sowie die unnötige Schließung von Sonderschulen zu verhindern.“¹³

Allerdings argumentieren Behindertenverbände, dass die umgekehrte Voreingenommenheit besteht. Die Alliance for Inclusive Education (Allianz für Inklusion in der Bildung, ALLFIE) stellt in ihrem Briefing zum Grünbuch fest:

„Eltern berichten ALLFIE, dass lokale Behörden und Schulen es ihnen extrem schwer machen, für ihr behindertes Kind den Besuch einer Mainstream-Schule zu wählen, und dass sie immer wieder den Vorbehalt „inkompatibel mit der effizienten Bildung anderer Kinder“ anführen, um die Präferenz von Eltern, ihr Kind in einer Mainstream-Schule anzumelden, zu kippen.“

Rechtlich gesehen mag zwar das Special Educational Needs & Disability Act 2001 (Gesetz über sonderpädagogische Förderung und Behinderung, SENDA) die Inklusion in den Mittelpunkt stellen, allerdings zeigt seine Umsetzung, dass die Zahlen der jungen Behinderten und

der jungen Menschen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Sonderschulen fast gleich geblieben sind und dass in den letzten Jahren sogar ein Anstieg begonnen hat.

Die Regierung ist offensichtlich entschlossen, die Uhr um fünfzehn Jahre zurück zu drehen, zu einer Zeit, in der die Mehrheit der behinderten Kinder und der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf gegen den Willen ihrer Eltern in Sonderschulen beschult wurden.“¹⁴

Eine seltene Ausnahme dieses Beiseitedrängens des Übereinkommens ist die „Joint inquiry into the implementation of the right to independent living for disabled people, as guaranteed by Article 19, UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities“ („Gemeinsame Untersuchung der Implementation des Rechts auf unabhängige Lebensführung, wie von Artikel 19 des UNO-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen garantiert“) des Parliamentary Committee of Human Rights“ (Parlamentarischer Ausschuss für Menschenrechte), die gegenwärtig in Bearbeitung ist. Allerdings wurde diese Untersuchung von Baroness Campbell (einem Mitglied des Ausschusses) eingeleitet, einer langjährigen Aktivistin für Behinderte, die von der vorhergehenden Regierung zum House of Lords ernannt wurde. Dies entspricht also dem Muster, dass die Bedeutung des Übereinkommens schwach zu sein scheint, mit Ausnahme von Fürsprechern von Menschen mit Behinderungen.

Wird Inklusion in der gesamten Gesellschaft, in Teilgesellschaften bzw. im vopolitischen Raum gelebt?

Ich möchte diese Frage im Hinblick auf die untenstehenden Themen beantworten. Ich würde sie lediglich um den Aspekt Gewalt gegen Behinderte ergänzen, ein klarer Indikator für ihre mangelnde Integration in die Gesellschaft. Forschungsarbeiten und ein Literaturüberblick des EHRC berichteten:

„22 Prozent behinderter Befragter erlitten im Jahre 2002 Belästigungen in der Öffentlichkeit aufgrund ihrer Beeinträchtigung, ein Anstieg von 20 Prozent im Vorjahr. Ein Fünftel der Behinderten in Schottland erfuhren 2004 Belästigungen aufgrund ihrer Behinderung und 47 Prozent erlebten aus Hass begangene Verbrechen aufgrund ihrer Behinderung.

Die Datenlage legt nahe, dass diejenigen Menschen in der Population der Behinderten mit Lernbehinderungen und/oder psychiatrischen Erkrankungen besonders gefährdet sind und mehr tatsächliche Schikanen erleiden.“¹⁵

Die Tageszeitung *The Guardian* berichtete, dass „die Attacken im Verlauf der letzten zwölf Monate seit der Einführung umstrittener Sozialleistungsreformen schlimmer geworden sind.“¹⁶

Welche Teilhabechancen haben Menschen mit Behinderungen:

im Bereich Bildung

Die Situation behinderter Kinder (d.h. derjenigen Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf) ist weiterhin beunruhigend. Auf sie entfallen 70 Prozent aller Schulausschlüsse, und bei ihnen ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie schwerwiegendes Mobbing angeben. Mehr als vier Fünftel der jungen Menschen mit sonderpädagogischem Förderbedarf (83 Prozent) oder einer Behinderung, die ihre Schullaufbahn beeinträchtigt (81 Prozent) berichteten von Mobbing in den Jahren 2004 bis 2006, verglichen mit weniger als zwei Dritteln (65 Prozent) der jungen Menschen ohne sonderpädagogischen Förderbedarf oder ohne Behinderung.¹⁷

Nur 17 Prozent der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in England erreichen den GCSE-Schulabschluss mit fünf guten Noten, u.a. in Englisch und Mathematik, verglichen mit 61 Prozent der Kinder ohne festgestellten Förderbedarf. Dies betrifft nicht nur Menschen mit Lernbehinderungen: Nur 33 Prozent der Kinder, deren Hauptbehinderung eine Sehschwäche ist, haben dieses Niveau erreicht.

Allerdings gibt es auch eine gute Nachricht: Diese Zahlen werden seit 2002 ständig besser.¹⁸ Außerdem sind in den letzten fünf Jahren Fortschritte im tertiären Bildungsbereich erzielt worden, und der Anteil der Studierenden, die angaben, behindert zu sein, stieg von 5,5 Prozent 2003/04 auf 7,3 Prozent 2008/09. Dies wird auf die Zahl der Studierenden, die eine bestimmte Lernbehinderung, etwa eine Lese-Rechtschreib-Schwäche angeben, zurückgeführt. Studierende mit einer Behinderung haben dieselben Chancen, einen guten Abschluss zu erlangen wie solche, bei denen keine Behinderung bekannt ist.¹⁹

Eine Hinterlassenschaft der früheren Bildungsbarrieren für Menschen mit Behinderungen ist die Wahrscheinlichkeit, keine Qualifikation zu erlangen. Für Behinderte im gesamten Vereinigten Königreich ist sie dreimal so groß wie für Nicht-Behinderte (33 Prozent der Behinderten gemäß Disability Discrimination Act (DDA) und Behinderte mit Einschränkungen ihrer Arbeitsfähigkeit verfügen nicht über Qualifikationen, verglichen mit elf Prozent der Nicht-Behinderten).²⁰

im Bereich Arbeitsmarkt/Beschäftigung

Bei Behinderten stieg die Beschäftigungsquote von 44,5 Prozent 2005 auf 48,4 Prozent 2008. Die Lücke im Vergleich zur Beschäftigungsquote insgesamt verringerte sich von 35,6 Prozent 2005 auf 31,2 Prozent 2008.²¹

Allerdings lassen andere Indizes für Benachteiligung keine Verbesserung erkennen. Bspw. ist die Wahrscheinlichkeit, dass Behinderte ein hohes Beschäftigungsniveau erreichen, signifikant geringer als bei Nicht-Behinderten. Der Trend zeigt, dass hier durchgängig eine Lücke besteht. Im Jahre 2010 gaben 50,1 Prozent der Behinderten an, dass sie ein hohes Beschäftigungsniveau hatten, verglichen mit 56,2 Prozent der Nicht-Behinderten. Diese Lücke hat sich seit dem Ausgangsjahr 2002 nicht verändert.²²

Überdies erlebten im Jahre 2008 19 Prozent der Behinderten ungerechte Behandlung am Arbeitsplatz, verglichen mit 13 Prozent der Nicht-Behinderten.²³

im gesellschaftlichen Bereich

Die Wahrscheinlichkeit, dass Behinderte sich bürgerschaftlich engagierten, war signifikant geringer als bei Nicht-Behinderten. In 2009-10 hatten sich 60 Prozent der Nicht-Behinderten in den vorangegangenen zwölf Monaten mindestens einer solchen Aktivität beteiligt, verglichen mit 55 Prozent der Behinderten. Der Prozentsatz der Behinderten, die sich bürgerschaftlich engagierten, hat sich seit 2010 nicht verbessert. Dazu gehört formale Freiwilligenarbeit (unbezahlte Unterstützung von Gruppen, Klubs oder Organisationen), „civic activism“ (z.B. Ausübung eines Ehrenamts, etwa als Stadtrat oder als Mitglied einer Arbeitsgruppe beispielsweise zu kommunalen Gesundheitsdienstleistungen), „civic participation“ (z.B. Kontaktaufnahme

mit einem gewählten Vertreter oder Verwaltungsbeamten, Teilnahme an einer öffentlichen Anhörung oder Demonstration, Unterzeichnung einer Petition) sowie „civic consultation“ (z.B. Teilnahme an der Öffentlichkeitsbeteiligung durch Ausfüllen eines Fragebogens, Teilnahme an einer öffentlichen Anhörung).

Gleichermaßen zeigen Zahlen aus den Jahren 2009-10, dass Menschen mit Behinderungen sich signifikant seltener an allen Kultur-, Freizeit- und Sportaktivitäten beteiligen als Nicht-Behinderte. Solche Aktivitäten umfassen u.a.:

- die Nutzung einer öffentlichen Bibliothek,
- den Besuch eines Museums, einer Galerie oder eines Archivs,
- die Auseinandersetzung mit den schönen Künsten,
- den Besuch eines historischen Orts,
- die Teilnahme an sportlichen Aktivitäten,
- den Kinobesuch.

Positiv ist zu bewerten, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Behinderte von Schwierigkeiten beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen berichten, im Laufe der vergangenen acht Jahre signifikant gesunken ist. Im Jahre 2010 erfuhren 32 Prozent der Behinderten beim Zugang zu Waren oder Dienstleistungen Schwierigkeiten, die im Zusammenhang mit ihrer Beeinträchtigung oder Behinderung standen. Diese Zahlen sind seit dem Ausgangsjahr 2002, als 37 Prozent bedeutende Schwierigkeiten angaben, signifikant gesunken.²⁴

In ähnlicher Weise erlebten im Jahre 2009 22 Prozent der Behinderten Schwierigkeiten bei der Mobilität, ein signifikanter Rückgang seit 2005, als es 25 Prozent waren.

Diese Zahlen spiegeln zwar konsistente und willkommene Verbesserungen bei der Barrierefreiheit wider, aber die grundlegendsten Hürden für viele der am stärksten behinderten Menschen sind die Kosten (Armutsraten werden weiter unten behandelt). Die Ankündigung der Regierung, dass die Mobilitätskomponente der Disabled Living Allowance (Unterhalt für Behinderte, DLA) nicht mehr für Personen in Heimen zur Verfügung steht, wird die Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe für diejenigen Behinderten, die davon bereits am stärksten ausgeschlossen sind, drastisch einschränken. Ein Bericht von 27 nationalen Wohltätigkeitsorganisationen²⁵ im

Behindertenbereich argumentiert, diese Streichungen werden zur Folge haben, dass „Menschen gezwungen sein werden, zu Hause zu bleiben, und eine schlechtere Lebensqualität haben werden; oder dass die öffentlichen Behörden für Sozialdienstleistungen gezwungen sein werden, die fehlenden Finanzmittel auszugleichen. Angesichts des gegenwärtigen Klimas erwarten wir nicht, dass die Kommunalbehörden dazu in der Lage sein werden.“²⁶

im politischen Bereich

Auf höchster Ebene hat die vorige Regierung ein historisch einmaliges Niveau der Inklusion Behinderter im politischen Leben erreicht: David Blunket (zunächst Minister für Beschäftigung, dann für Bildung und Inneres) war der erste blinde Minister, ein prominenter Hinterbänkler benutzt einen Rollstuhl und die Behindertenaktivistin Jane Campbell wurde zum House of Lords ernannt.

Offizielle Zahlen behinderter Parlamentsmitglieder liegen nicht vor. Allerdings ist die Zahl der Parlamentarier, die eine Behinderung angeben, sehr niedrig, verglichen mit der Bevölkerung insgesamt. Die Equality Strategy (Gleichstellungsstrategie) der Regierung enthält eine Verpflichtung, „zusätzliche Unterstützung bereitzustellen, um die besonderen Erschwernisse für Behinderte, die Abgeordnete, Ratsmitglieder oder andere gewählte Amtsträger werden möchten, anzupacken“.²⁷ Nach einer öffentlichen Anhörung wird sie eine Strategie entwickeln, um Hindernisse gegenüber der Teilnahme Behinderter am politischen Leben zu identifizieren und anzugehen.

Wie sind Menschen mit Behinderungen sozial abgesichert?

Welche Unterstützungsprozesse erfahren Menschen mit Behinderungen

a) seitens des Staates

b) seitens der zivilgesellschaftlichen Gruppen bzw. Akteure?

Zahlen aus den Jahren 2005 bis 2008 zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, in fortdauernder Armut zu leben, für behinderte Erwachsene höher ist als für nicht behinderte Erwachsene. Ohne Berücksichtigung der Wohnkosten zeigen die Zahlen aus 2005 bis 2008, dass zwölf Prozent der behinderten Erwachsenen in fortdauernder Armut lebten, verglichen mit sechs Prozent der nicht-behinderten Erwachsenen. Mit Berücksichtigung der Wohnkosten lebten elf Prozent der behinderten

Erwachsenen in fortdauernder Armut, verglichen mit sieben Prozent der nicht behinderten Erwachsenen.²⁸

Diese krassen Zahlen berücksichtigen nicht die höheren Lebenshaltungskosten, die viele Behinderte aufbringen müssen. In der Literatur gibt es Hinweise darauf, dass Sozialleistungen für Behinderte, insbesondere die DLA, sich zwar positiv auf das Leben Behinderter auswirken, jedoch nicht ausreichen, um die zusätzlichen Kosten der Behinderung abzudecken.²⁹ Aus diesem Grund ist es besonders besorgniserregend, wenn, wie aktuell der Fall, politische Änderungen angekündigt worden sind, die sowohl die Fähigkeit Behinderter, die zusätzlichen Kosten durch die Behinderung zu tragen, als auch ihre Rechtsansprüche auf Sozialleistungen und andere Einkommensquellen mindern.³⁰

Das Netz der Sozialleistungen für Behinderte ist niemals großzügig gewesen, aber gegenwärtig stehen die schonungslosesten kumulativen Einschnitte in der Geschichte des britischen Wohlfahrtsstaats an. Dazu gehören eine Veränderung der Indexierung vom höheren Einzelhandelspreisindex zum niedrigeren Verbraucherpreisindex, der angeblich sechs Milliarden GBP pro Jahr bis 2015 „einsparen“ soll (d.h.: Sozialleistungen werden um diesen Betrag gekürzt), die Neubewertung der Empfänger von Disability Living Allowance (DLA) mit dem ausdrücklichen Ziel, durch eine Einschränkung der Berechtigungskriterien die Zahlungen insgesamt um 20 Prozent zu senken, sowie die Neubewertung von Empfängern von Incapacity Benefit (IB, wöchentliche Zahlung für Personen unter dem staatlichen Pensionsalter, die aufgrund ihrer Behinderung nicht in Arbeit sind), um mehr von dieser Personengruppe ins JSA-Programm zu verschieben. (Job-seekers Allowance, Unterstützung für Arbeitsuchende. JSA-Zahlungen sind geringer als IB-Zahlungen und werden nach anderen Regeln hinsichtlich der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt gewährt. JSA wird an Arbeitslose unter dem staatlichen Pensionsalter gezahlt.) Dies ist ein Plan, der bereits von der vorigen Regierung vorgeschlagen wurde und 1,5 Milliarden GBP „einsparen“ soll.

Manche Einschnitte in die Unterstützung für Behinderte nehmen wiederum diejenigen ins Visier, die am meisten der Unterstützung bedürfen (und bei denen deswegen das Risiko des sozialen Ausschlusses am größten ist). Der Independent Living Fund (ILF; Fonds für unabhängige Lebensführung) soll bis 2015 geschlossen werden.

1988 etabliert, stellt der ILF Gelder für mehr als 20.000 Behinderte mit hohem Unterstützungsbedarf bereit und ermöglicht ihnen, außerhalb von Pflegeheimen unabhängig zu Hause zu wohnen. Richard Hawkes, Geschäftsführer von Scope, einer nationalen Nichtregierungsorganisation für Behinderte, beschrieb die Entscheidung, den ILF zu schließen, als inkompatibel mit der Zusicherung der Regierung, Wahlmöglichkeiten und Kontrolle für Behinderte zu fördern. Er sagte: „Neben kräftigen Kürzungen der Budgets der Kommunalverwaltungen und der Zentralregierung häuft die Abschaffung des Independent Living Fund noch mehr Druck auf die bereits überbeanspruchten Unterstützungssysteme für Behinderte und wird ohne Zweifel zur Einschränkung der Wahlmöglichkeiten von mehr Behinderten führen – und auch ihrer Möglichkeiten, an der Gesellschaft teilzuhaben und ihren Beitrag zu leisten.“³¹

Einem Bericht des UK Disabled People's Council (UKDPC, Behindertenrat des Vereinigten Königreichs) zufolge könnten die Kürzungen der Koalitionsregierung beim Wohlfahrtssystem die unabhängige Lebensführung um dreißig Jahre zurückwerfen.³² UKDPC befragte 300 Behindertenorganisationen hinsichtlich ihrer Ansichten über die Folgen der Kürzungen für Menschen mit Behinderungen. Im Bericht wurde festgestellt, dass 90 Prozent dieser Organisationen fürchteten, dass die Kürzungen negative Auswirkungen auf Behinderte haben würden und viele in die Armut oder ins Heim gezwungen würden.

Wie ist die Lebenssituation/Lebensqualität von Menschen mit Behinderungen einzuschätzen?

Die Regierung behauptet, dass das Kürzen von Sozialleistungen Anreize zum Arbeiten schaffen werde und verlässt sich auf diese Strategie, um Behinderte aus der Armut herauszuführen. Allerdings berücksichtigt sie nicht diejenigen, die nicht in der Lage sind zu arbeiten (Menschen mit komplexen Bedürfnissen sowie pflegende Angehörige und andere, die informell Behinderte pflegen und unterstützen). Für diese Gruppen werden Sozialleistungskürzungen schlicht und einfach ihre Lebensqualität beeinträchtigen. Überdies wird die Einschränkung des Rechtsanspruchs auf DLA, die einzige Sozialleistung, die die zusätzlichen Kosten des Lebens mit einer Behinderung kompensiert und nicht einkommensabhängig ist, höchstwahrscheinlich die Armut von Behinderten vermehren, anstatt Anreize zum Arbeiten zu schaffen.

Dieses Bild muss um Kürzungen in allen Bereichen durch öffentliche Dienstleister, die knapp bei Kasse sind, ergänzt werden. Die Tageszeitung *The Observer* berichtete:

„Die Aussichten für behinderte Kinder und ihre Familien und die Menschen, die sie pflegen, sind zunehmend düster, da die Kommunalbehörden mit von der Zentralregierung aufgezwungenen Budgetkürzungen von bis zu 30 Prozent ringen [...] Die Regierung hat den Behörden 800 Millionen GBP über vier Jahre zugewiesen, um den Menschen, die sie informell pflegen, zu ermöglichen, Kurzurlaub zu machen und Kurzzeitpflege in Anspruch zu nehmen. Aktivisten haben dies begrüßt, aber darauf hingewiesen, dass die Gelder nicht zweckgebunden sind, was bedeutet, dass klamme Kommunalbehörden sie ungehindert für andere Dienstleistungen ausgeben können. Die Koalition ist ideologisch gegen die Zweckbindung von Geldern eingestellt und sagt, dass die Kommunalbehörden entscheiden müssen, wie sie die Mittel verwenden.“³³

Behindertenverbände äußern ihre Bedenken zunehmend lautstark. Bspw. sagte Mark Lever, Geschäftsführer der National Autistic Society (Nationale autistische Gesellschaft), dass der Schatzkanzler eine „verheerende Kettenreaktion“ für Menschen mit Autismus in Gang gesetzt habe.

Er sagte: „Viele sagen, dass ihr Leben bereits am seidenen Faden hängt. Der Dominoeffekt von Kürzungen beim Schultransport, der Kurzzeitpflege, den lebensnotwendigen Sozialleistungen und anderen unverzichtbaren Dienstleistungen könnte ganze Familien in die Krise bringen, was tief greifende Kosten für die Kommunalbehörden bedeuten würde, die dann vor einem Scherbenhaufen stünden und die Situation in den Griff bekommen müssten.“³⁴

Wiederum besteht die Sorge, dass diese Veränderungen von einer reaktionären ideologischen Agenda angetrieben werden. Der Premierminister steht hinter dem Ruf nach einer „Big Society“ („Große Gesellschaft“), in der man sich eher auf „die Gemeinschaft“ als auf den Staat verlässt. Ein behinderter Blogger artikuliert die Ängste vieler Menschen mit Behinderungen:

„Die Schlagzeile am Dienstagmorgen war, dass Sozialfürsorge „jeder-manns Verantwortung“ ist. Was natürlich stimmt. Nur: Bislang

herrschte die allgemeine Vorstellung, dass man diese Verantwortung ausübt, indem man dem Staat Geld gibt, um die Fürsorge zu leisten, die man vernünftigerweise nicht von Familie und Freundeskreis erwarten kann.

Und all dies macht mich recht nervös. Behinderung, Sozialleistungen und Sozialfürsorge werden wieder zu Themen der Mildtätigkeit. Das Mildtätigkeits- oder Tragödie-Modell der Behinderung erlegt unserem Leben, unseren Beeinträchtigungen, der Hilfe, die wir benötigen, und den Rollen der Menschen in unserem Umfeld eine hochemotionale Zusammenstellung an Werturteilen auf.

Gemäß der neuen Reformen der Sozialleistungen sollen verarmte, arbeitslose Menschen mit Behinderungen als unterstützenswert oder nicht unterstützenswert kategorisiert werden, und die angeblich nicht unterstützenswerten – Menschen, die man für möglicherweise arbeitsfähig hält, wenn man einen perfekten und flexiblen Arbeitsplatz und einige Wunder mehr voraussetzt – sollen ärmer gemacht und als arbeitsscheu stigmatisiert werden. Unser Premierminister erkennt die Notwendigkeit an, für Menschen zu sorgen, die nicht arbeiten können, denn dies ist Teil einer *barmherzigen* Gesellschaft. Der Sozialstaat wird als Almosen dargestellt, es handelt sich dabei jedoch schon immer um ein Versicherungssystem.

Menschen mit Behinderungen, die persönliche Pflege brauchen, werden gezwungen sein, sich noch stärker auf Familie und Freundeskreis oder auf ehrenamtliche Außenstehende zu verlassen.“³⁵

Übersetzer: Sandra Lustig

- 1| <http://www.equalityhumanrights.com/human-rights/international-framework/human-rights-submissions/rights-of-disabled-people/governments-explanatory-memorandum-and-commission-response/commission> (letzter Zugriff: 27. Mai 11)
- 2| Ebenda
- 3| Ebenda
- 4| <http://odi.dwp.gov.uk/equality-2025/index.php/default.asp> (letzter Zugriff: 26. Mai 11)
- 5| „Improving the Life Chances of Disabled People“, Office of the Prime Minister 2005

- 6| „Equality for disabled people: how will we know we are making a difference?“, 2007. <http://odi.dwp.gov.uk/roadmap-to-disability-equality/infocus.php> (letzter Zugriff: 26. Mai 11)
- 7| <http://odi.dwp.gov.uk/odi-projects/independent-living-strategy.php> (letzter Zugriff: 26. Mai 11)
- 8| „Help us stop £ 1.5 billion benefits scroungers“, Sun, 26. August 2010
- 9| „Blitz on benefits“, The Express, 28. April 2011
- 10| „All in this together? The impact of spending cuts on Deaf and disabled people“, Inclusion London 2011. „Not working: CAB evidence on the ESA work capability assessment“ Citizens Advice Bureau 2010; „Lack of evidence blamed for ESA appeals success“, Community Care, 12. November 2010
- 11| „Adult Social Care“, The Law Commission 2011
- 12| „Support and Aspiration: A New Approach to Special Educational Needs & Disability“, DCSF 2011
- 13| Ebenda
- 14| <http://www.allfie.org.uk/pages/useful%20info/news.html#cameron> (letzter Zugriff: 26.5.11)
- 15| „Promoting the safety and security of disabled people“ EHRC 2010
- 16| „Disabled people face increasing hostility from strangers, survey finds“ The Guardian, 14. Mai 2011
- 17| How Fair is Britain? EHRC 2010
- 18| <http://odi.dwp.gov.uk/roadmap-to-disability-equality/indicators.php#a3>
- 19| How Fair is Britain? EHRC 2010
- 20| National Equality Panel analysis of LFS (2006-08).
- 21| <http://odi.dwp.gov.uk/roadmap-to-disability-equality/employment.php> (letzter Zugriff: 26. Mai 11)
- 22| Ebenda
- 23| Ebenda
- 24| <http://odi.dwp.gov.uk/roadmap-to-disability-equality/indicators.php#a3> (letzter Zugriff: 26. Mai 11)
- 25| <http://www.disabilityalliance.org/dbcdontlimit.pdf> (letzter Zugriff: 26. Mai 11)
- 26| Don't Cut Mobility, 2010, zitiert in „All in this together? The impact of spending cuts on Deaf and disabled people“, Inclusion London 2011 (ohne Verlag)
- 27| http://www.equalities.gov.uk/ministers/speeches-1/equalities_strategy_speech.aspx (letzter Zugriff: 27. Mai 11)
- 28| <http://odi.dwp.gov.uk/roadmap-to-disability-equality/indicators.php> (letzter Zugriff: 26. Mai 11)
- 29| „Disabled People's Costs of Living: More than You Would Think.“ Joseph Rowntree Trust 2004
- 30| Beispielsweise die Veränderung in der Koppelung von Sozialleistungen an den Verbraucherpreisindex statt an den Einzelhandelspreis- und Rossi-Index, die 20-prozentige Kürzung der Zahl der Leistungsempfänger von DLA und Veränderungen bei der Local Housing Allowance Rate (Wohn-geld).
- 31| Disability Now, Mai 2011
- 32| A Report on Benefit Reform Proposals by the Coalition Government, UK Disabled People's Council 2010
- 33| Riven Vincent's despair over social care cuts signals depth of misery ahead, The Observer, 23. Januar 2011
- 34| „Welfare Cuts mean hard times ahead“, Disability Now, Mai 2011
- 35| <http://benefitscroungingscum.blogspot.com/2010/11/big-society-and-charity-model-of.html> (letzter Zugriff: 26. Mai 11)