

Österreichische Behindertenpolitik im Kontext nationaler Politik und internationaler Diskurse zu Behinderung

Naue, Ursula

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Naue, U. (2009). Österreichische Behindertenpolitik im Kontext nationaler Politik und internationaler Diskurse zu Behinderung. *SWS-Rundschau*, 49(3), 274-292. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-322864>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Österreichische Behindertenpolitik im Kontext nationaler Politik und internationaler Diskurse zu Behinderung

Ursula Naue (Wien)

Ursula Naue: *Österreichische Behindertenpolitik im Kontext nationaler Politik und internationaler Diskurse zu Behinderung* (S. 274–292)

Der vorliegende Artikel setzt sich mit österreichischer Behindertenpolitik auseinander. Er behandelt die Frage, welche nationalen und internationalen Kontexte und Einflüsse dieses Feld prägen, welche Faktoren und Kategorien die unterschiedlichen Entwicklungen im Politikfeld Behindertenpolitik bestimmen und wie das Spannungsfeld im Bereich von Behindertenpolitik strukturiert ist. Der Artikel ist als politikwissenschaftlicher Vergleich angelegt (Österreich, Schweden, USA), indem der Einfluss der USA und Schwedens auf österreichische Behindertenpolitik analysiert wird. Es wird herausgearbeitet, aus welchen historischen Gegebenheiten sich österreichische Behindertenpolitik entwickelt hat, wie sie gegenwärtig formuliert wird und welche zukünftigen Entwicklungen zu erwarten sind.

Schlagnote: historische und zukünftige Entwicklung österreichischer Behindertenpolitik, Definitionen von Behinderung, soziales Modell von Behinderung

Ursula Naue: *Austrian Disability Politics and Policies in National and International Contexts* (pp. 274–292)

The article focuses on Austrian disability politics and policies. It places an emphasis on the effects of national and international contexts by analyzing factors and categories that shape the field of Austrian disability policy and examines, furthermore, also the involved tensions. The comparative framework of analysis includes disability policies and politics in the US, Sweden and Austria, and discusses their particular impacts on Austria. The article elaborates on the historical background, the status quo and possible future developments of disability politics and policies in Austria.

Keywords: history and future development of Austrian disability politics and policies, definitions of disability, the social model of disability

1. Einleitung, Problemdarstellung und Herangehensweise an das Thema Behindertenpolitik

»Behinderung« ist in Österreich gesellschaftlich und politisch trotz intensiver Bemühungen diverser Behindertenorganisationen wie etwa des Vereins Bizeps (Zentrum für Selbstbestimmtes Leben) oder der ÖAR (Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation, Dachorganisation der Behindertenverbände Österreichs) immer noch ein Randthema: »Behinderung« wird somit nur gelegentlich aufgegriffen – einmal abgesehen von der alljährlichen Kampagne rund um die Aktion »Licht ins Dunkel«¹, die jedoch ein Bild behinderter Menschen zeichnet, das von Mitleid und Hilfsbedürftigkeit in jeder Hinsicht geprägt ist. Im Kontext der Wahl zum Europaparlament 2009 wurde dies durch einen Leserbrief zum Einzug der Grünen Helene Jarmer in den österreichischen Nationalrat wieder deutlich (Ladstätter 2009), in dem es um die voraussichtlich anfallenden Kosten der Dolmetschung in Gebärdensprache für Frau Jarmer ging.

Wenn es sich dabei auch bloß um einen Leserbrief handelt – es ist bezeichnend, dass dieser in der auflagenstärksten Tageszeitung Österreichs (Neue Kronen Zeitung, 25. 5. 2009) veröffentlicht wurde. Und es ist bezeichnend, dass es dabei wieder einmal um die Frage der Kosten ging, die behinderte Menschen »hervorrufen« – ein Thema, das sich seit Jahrzehnten in Bezug auf gesellschaftspolitische Fragen rund um behinderte Menschen beständig hält² und das zeigt, dass die Ermöglichung der tatsächlichen Teilhabe behinderter Menschen am gesellschaftlichen wie politischen Leben in Österreich teilweise immer noch hinterfragt wird. Darüber kann auch der aktuelle Bericht der Bundesregierung zur Lage von Menschen mit Behinderungen in Österreich (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2008) nicht hinwegtäuschen, der ein sehr positives Bild der Lage behinderter Menschen in Österreich zeichnet. Die Feststellung in diesem Bericht, dass in Österreich die Rechte behinderter Menschen bereits in der Rechtsordnung verankert seien (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2008, 73), geht an der Tatsache vorbei, dass das Bild behinderter Menschen in der Öffentlichkeit noch recht weit davon entfernt ist, die Basis für tatsächliche Inklusion im Sinne von uneingeschränkter Teilhabe zu bilden. Denn Gesetze alleine reichen nicht aus – es geht darum, sie tatsächlich politisch zu implementieren, und dies setzt ein anderes Bild behinderter Menschen in der Öffentlichkeit voraus.

1 Die Aktion »Licht ins Dunkel« wurde 1973 ins Leben gerufen und findet seit 1978 alljährlich zur Weihnachtszeit als Sammlung von Spendengeldern für behinderte Kinder und deren Familien im Fernsehen statt – behinderte Menschen werden allerdings in die Sendungsgestaltung nicht direkt einbezogen, wie dies unter anderem der Behindertensprecher der ÖVP, Franz-Joseph Huainigg, in seiner »Gegen-Aktion« »Nicht ins Dunkel« hervorhebt.

2 Und das vor allem in der Zeit des Nationalsozialismus ein Schwerpunkt der Diskussion um behinderte Menschen war. Damals wurde die Tötung behinderter Menschen als die »effizienteste« und »kostengünstigste« Möglichkeit für den politischen Umgang mit Behinderung verstanden (Lern- und Gedenkort Schloss Hartheim 2002).

Der vorliegende Artikel zeichnet nach, wie sich das gegenwärtig existierende, in der Öffentlichkeit verbreitete Bild von behinderten Menschen entwickelt hat – ein Bild, das zwischen Mitleid, Angst, Vorurteilen und einem begrenzten Willen zum »Verständnis« für Differenz aufgespannt ist. Um diesem Vorhaben gerecht zu werden, muss etwas weiter in der Geschichte österreichischer Behindertenpolitik zurückgegriffen werden. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich daher für die Analyse österreichischer Behindertenpolitik vom Beginn des 20. Jahrhunderts bis zum heutigen Zeitpunkt. Es wird ein Exkurs in US-amerikanische und schwedische Behindertenpolitik und -gesetzgebung unternommen, die jeweils mit konkreten Leitbildern zum Umgang mit Behinderung in Verbindung steht. Dies ist notwendig, denn politisch aktive Gruppen im Bereich österreichischer Behindertenpolitik ziehen ebenso wie zuständige BeamtInnen und MitarbeiterInnen in diversen Ministerien und öffentlichen Stellen immer wieder diese beiden Ausprägungen von Behindertenpolitik als anzustrebendes Ziel heran, wenn es darum geht, festzumachen, wohin sich österreichische Behindertenpolitik entwickeln sollte oder könnte (Naue 2008). Aus den immer wieder angestregten Vergleichen etwa mit dem Americans with Disabilities Act (ADA) 1990 oder mit dem schwedischen Modell der De-Institutionalisierung – also der Auflösung von Heimen, in denen behinderte Menschen untergebracht sind, – ergeben sich wesentliche Fragen zur Bedeutung unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Kontexte für die Entwicklung von Vorstellungen von Behinderung, die im vorliegenden Beitrag angesprochen werden.

Der Artikel ist als politikwissenschaftlicher Vergleich angelegt, wobei Österreich, die USA und Schweden vergleichend analysiert werden. ExpertInneninterviews (Abels/Behrens 2002, 175) in den drei Staaten sowie Literatur- und Dokumentenanalysen zu den drei Staaten und zur EU- und UN-Ebene bilden die Grundlage des Artikels. Die Interviews in Schweden und den USA wurden im Jahr 2005 durchgeführt, die Dokumenten- und Literaturanalyse erstreckt sich jedoch bis inklusive 2009. Für Österreich umfasst der Datenerhebungszeitraum die Jahre 2005 bis einschließlich 2009 (Interviews, Literatur- und Dokumentenanalyse, teilnehmende Beobachtung im Monitoring-Ausschuss zur UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen). Der Schwerpunkt dieser qualitativen Analyse liegt jedoch auf Österreich, und zwar in erster Linie deshalb, weil es in Österreich bisher kaum politikwissenschaftliche Arbeiten zu diesem Thema gibt. Die Ursachen, warum dem Thema nicht ausreichend soziale, gesellschaftliche und politische Relevanz beigemessen wird, sind vielfältig und hängen wohl in erster Linie damit zusammen, dass behinderte Menschen öffentlich kaum »sichtbar« sind und außerdem nach wie vor wenig Möglichkeiten haben, für sich selbst zu sprechen.

Tatsache ist jedoch, dass in Österreich eine große Zahl behinderter Menschen lebt, *Behinderung* und *Behindertenpolitik* also schon deshalb bei weitem kein politisches Randthema ist oder sein sollte. So ließ das Sozialministerium zwischen Oktober 2007 und Februar 2008 von der Statistik Austria eine Befragung zum Thema »Menschen mit Beeinträchtigungen« durchführen, um Daten zur Anzahl behinderter Menschen in Österreich zu gewinnen. 20,5 Prozent aller Befragten gaben dabei eine dauerhafte

Beeinträchtigung an, was hochgerechnet 1,7 Millionen Personen der österreichischen Wohnbevölkerung in Privathaushalten bedeutet (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2008, 7). Im Zuge der von der EU vorgeschriebenen jährlichen Erhebung zu den Einkommens- und Lebensbedingungen (EU-Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC) wurden ebenfalls Daten zur Zahl behinderter Menschen in Österreich erhoben. Im Jahr 2006 galten in Österreich als »behindert im weiteren Sinn«³ etwa 1,6 Millionen Personen zwischen 16 und 64 Jahren (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2008, 9).

Viel zu oft steht das Thema Behinderung und Behindertenpolitik im Schatten anderer Debatten – so als ob es mit diesen nichts zu tun hätte. So wird etwa über Arbeitslosenzahlen und eine schwierige Arbeitsmarktlage meist abgekoppelt von der Situation behinderter Menschen diskutiert. Dabei wird jedoch sehr häufig außer Acht gelassen, dass es sich bei Behindertenpolitik um eine klassische Querschnittsmaterie handelt, die sich über so gut wie alle Politikfelder erstreckt.

Ausgehend von einer Bestandsaufnahme der österreichischen Situation im Bereich von Behindertenpolitik lauten die forschungsleitenden Fragestellungen des Artikels daher folgendermaßen:

- Welche Faktoren und Leitbilder bestimm(t)en die Entwicklung des Politikfeldes Behindertenpolitik in Österreich?
- Wie ist das Spannungsfeld im Bereich der Behindertenpolitik strukturiert und welche Faktoren ermöglichen neue Entwicklungen und Veränderungen in diesem Politikfeld?
- Welche Herausforderungen für österreichische Behindertenpolitik ergeben sich daraus?
- Wie werden im Kontext dieser Faktoren Verschiebungen von Machtverhältnissen und (Neu-)Positionierungen bestimmter Akteursgruppen⁴ im politischen Feld möglich?

An diese forschungsleitenden Fragenstellungen wird mit einem an Michel Foucaults Arbeiten (Foucault 1994, Foucault 2002) eng angelehnten Forschungsansatz herangegangen⁵ – verbunden mit unterschiedlichen qualitativen Methoden der Datenerhebung sowie der Auswertung, Analyse und Interpretation der Daten. Der hier angewendete

3 Als »behindert im weiteren Sinn« werden nach EU-SILC Personen bezeichnet, die bei der Befragung angaben, chronisch krank zu sein, aber keine starke Beeinträchtigung bei der Verrichtung alltäglicher Arbeiten zu haben (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2008, 9).

4 Mit der (Neu-)Positionierung bestimmter Akteursgruppen ist gemeint, dass Politik unter anderem im Bereich von Behinderung zunehmend von Gruppen beeinflusst und gemacht wird, die üblicherweise früher nicht in den Prozess des Policymaking einbezogen wurden. Zu diesen neuen AkteurInnen beziehungsweise Akteursgruppen zählen etwa Behindertenorganisationen. Diese Akteursgruppen erhalten in vielen Fällen von »klassischen politischen Akteursgruppen« (wie z. B. PolitikerInnen und MitarbeiterInnen in Ministerien und anderen öffentlichen Stellen) einen bestimmten Platz im politischen Feld zugewiesen, oder aber sie erarbeiten oder erkämpfen sich jene Positionen, die es ihnen tatsächlich möglich machen, aktiv politisch zu partizipieren.

5 Ausführlich erläutert und dargestellt in: Naue (2008).

Forschungsansatz wurde von der Autorin als neue Herangehensweise an das Thema Behindertenpolitik entwickelt: Dabei werden politikwissenschaftliche Perspektiven mit einem Fokus auf *Governance*-Aspekte (Politik in neuen politischen Räumen, in denen neue politische Akteursgruppen mit neuen Strategien agieren) mit Ansätzen der *Disability Studies* verbunden, was eine stärkere Einbeziehung neuer politischer Akteure ermöglicht: *Governance* versucht herauszuarbeiten, welche Interaktionen zwischen unterschiedlichen politischen Akteursgruppen stattfinden, wobei sich der Begriff »Governance« dabei auf das Ergebnis all dieser Interaktionen und gegenseitigen Abhängigkeiten bezieht (Rose 1999, 15–16).

Gegenstand der *Disability Studies*, die zu Beginn der Achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts erstmals in den USA und Großbritannien gelehrt wurden, ist nicht »der Behinderte«, sondern die Kategorie »Behinderung« und die Erforschung von Behinderung als einer Form sozialer Ausgrenzung (Priestley 2003, 32). In diesem Zusammenhang ist die wesentliche Frage zu diskutieren, was *Behinderung* ist. Behinderung als soziale Konstruktion zu verstehen und zu analysieren (Wendell 1996), bedeutet, den Schwerpunkt zu verlagern – nämlich weg vom einzelnen Individuum mit einer Funktionsbeeinträchtigung (im Sinne des *medizinischen Modells von Behinderung*) hin zu einer Untersuchung des sozialen Kontexts, der bewirkt, dass Menschen in ihrer Teilhabe am gesellschaftlichen Leben behindert werden (im Sinne des *sozialen Modells von Behinderung*). Im Kontext des *sozialen Modells von Behinderung* wird Behinderung als soziale Konstruktion und als ein gesellschaftliches Produkt verstanden, was den Schwerpunkt der Analyse auf die Bedeutung des behindernden sozialen Kontexts legt (Naue 2008, 21). Genauso wie Behinderung sozial konstruiert ist, kann man sie dekonstruieren, meint Susan Wendell und beschreibt dabei die Ansprüche, die behinderte Menschen im Sinne eines sozialen Modells von Behinderung im Kontext von Gleichberechtigung und Chancengleichheit an die Gesellschaft stellen (Wendell 1996, 45).

Dementsprechend wichtig ist es, herauszuarbeiten, welche Definitionen von Behinderung in Gesetzestexten wie auch im alltäglichen Gebrauch verwendet werden – weil dies die Diskurse um Behinderung und damit die Haltung gegenüber behinderten Menschen zum Ausdruck bringt –, und was dies für das Leben behinderter Menschen bedeutet. Mit Hilfe eines Disability Studies-Ansatzes bezieht man behinderte Menschen als politische Akteursgruppe automatisch in die Analyse ein und kann auf diese Weise herausfinden, ob und wie behinderte Menschen am Formulieren von Politik tatsächlich beteiligt sind.

Der vorliegende Artikel ist folgendermaßen gegliedert: Nach dieser kurzen Einführung in das Thema Behinderung und Behindertenpolitik und in die Herangehensweise wendet sich der Beitrag in Kapitel 2 inhaltlich österreichischer Behindertenpolitik zu. Dabei geht es um die Bedeutung von Diskursen und Leitbildern für die Formulierung von Gesetzestexten, die unmittelbare Auswirkung auf den Lebenskontext behinderter Menschen haben. Danach wird der Einfluss US-amerikanischer und schwedischer Behindertenpolitik und -gesetzgebung auf österreichische Behindertenpolitik untersucht (Kap. 3 und 4). Schlussfolgerungen in Kapitel 5 befassen sich mit dem Einfluss von Definitionen von Behinderung auf österreichische Behindertenpolitik. Es folgt eine

Diskussion zur Bedeutung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen für den österreichischen nationalen Kontext (Kap. 6). Zuletzt vermitteln Schlussfolgerungen einen Ausblick auf zukünftige Herausforderungen für österreichische Behindertenpolitik.

2. Österreich: Definitionen von Behinderung und deren Auswirkungen auf die Formulierung von Behindertenpolitik

Wenn man relevante Gesetzestexte durchforstet, dann gibt es in Österreich eine Vielzahl von Definitionen von Behinderung. Was ihnen jedoch allen seit den ersten Gesetzestexten für beziehungsweise über behinderte Menschen gemeinsam ist, ist der medizinische Fokus. Dabei reiht sich die Definition von Behinderung im Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG)⁶ chronologisch-inhaltlich in die Reihe der Definitionen seit 1919 (Invalidenentschädigungsgesetz) ein. §3 des BGStG definiert Behinderung folgendermaßen:

»Behinderung im Sinne dieses Bundesgesetzes ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden körperlichen, geistigen oder psychischen Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen, die geeignet ist, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu erschweren. Als nicht nur vorübergehend gilt ein Zeitraum von mehr als voraussichtlich sechs Monaten.«

Die Teilhabe am Leben wird hier nicht über den gesellschaftlichen Kontext behindert und eingeschränkt, sondern über die Funktionsbeeinträchtigung des einzelnen Menschen, der nicht den gängigen Normvorstellungen entspricht. Wenn man der Frage nachgeht, woher dieser medizinische Blick auf den Körper kommt, wenn es um Behinderung geht, stellt man bald fest, dass dies der historische Kontext der ersten relevanten Gesetze ist. Vom Invalidenentschädigungsgesetz 1919 bis zum Kriegsoffiziersversorgungsgesetz 1957 war es der Bezug auf Menschen, die durch ihre Teilnahme an Kriegen »invalid«⁷ wurden, und bei denen es darum ging, sie mit Hilfe rehabilitativer Maßnahmen und finanzieller Unterstützung wieder in die Gesellschaft einzugliedern (Naué 2008). Menschen, die mit einer Behinderung geboren wurden, fielen anfangs aus der Gruppe derer heraus, die Ansprüche stellen konnten, und der Kreis der Anspruchsberechtigten erweiterte sich erst im Laufe der Zeit (ebd.). Hinzu kommt, dass in der Zeit des Nationalsozialismus gerade Menschen, die von Geburt an behindert waren, durch eugenische »Maßnahmen«⁸ in ihren Lebensrechten massiv eingeschränkt

6 Es geht in diesem Gesetz um die Gleichstellung behinderter Menschen und um den Schutz vor Ungleichbehandlung (Diskriminierung). Das BGStG (BGBl. I Nr. 82/2005) trat mit 1. Jänner 2006 in Kraft.

7 Dieser Begriff hat sich für behinderte Menschen lange gehalten und ist negativ konnotiert.

8 Eugenische »Maßnahmen« wie etwa die »Aktion T 4« (benannt nach der Zentrale der Aktion in Berlin, Tiergartenstraße 4) erfolgten als Euthanasiemorde an behinderten Menschen, die dem Ideal des »Deutschtums« nicht entsprachen und die als »nicht heilbar« galten. Diese »Maßnahmen« haben nach wie vor zur Folge, dass es einerseits kaum Datenerhebungen in Bezug auf behinderte Menschen gibt, weil die Erfassung von »Behinderung« aufgrund der Zeit des Nationalsozialismus und des da-

und tatsächlich bedroht waren. Im Kontext der Zeit des Nationalsozialismus ist übrigens anzumerken, dass der Begriff »körperlich und geistig behindert« erstmals im Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom 3. Juli 1934 verwendet wurde, in einem Gesetz, das nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1938 auch in Österreich Geltung erlangte⁹ (Steingruber 2000).

Was den Einfluss von Beteiligung an Kriegen und daraus resultierender Behinderung betrifft, wird etwa im Bericht der Bundesregierung über die Lage der behinderten Menschen in Österreich 2003 festgehalten:

»Sozialpolitische Maßnahmen für Kriegsbehinderte nach den beiden Weltkriegen gaben somit wichtige Impulse für die Entwicklung der staatlichen Behindertenpolitik« (Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz 2003, 18).

Diese Impulse waren jedoch auf bestimmte Gruppen bezogen – auf Menschen mit Funktionsbeeinträchtigungen durch Kriegsbeteiligung, und da in erster Linie wiederum auf Männer. Behinderte Frauen¹⁰ sowie insgesamt Menschen mit einer Behinderung von Geburt an waren in den ersten Jahrzehnten österreichischer Behindertenpolitik von diesen oben erwähnten Impulsen nicht positiv betroffen. Dies begann sich erst nach dem Zweiten Weltkrieg zu ändern, als mit dem Invalideneinstellungsgesetz von 1946 der Begriff der »Invaliden« weiter gefasst wurde.¹¹ Trotzdem ist auch heute noch feststellbar, dass Menschen, die von Geburt an behindert sind, benachteiligt sind und aus dem sozialen Netz mehr oder weniger herausfallen, wie eine der interviewten Personen aus einer Behindertenorganisation¹² festhielt (Naue 2008, 148).

In Österreich lebt ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung, nämlich etwa 20 Prozent¹³, mit irgendeiner Form von Behinderung – mit einer Betonung darauf, dass es sich um eine Vielzahl möglicher Funktionsbeeinträchtigungen handelt, die als behindernd verstanden werden. Im Bericht der Bundesregierung zur Lage von Menschen mit Behinderungen in Österreich 2008 wird dazu festgehalten, dass behinderte Men-

maligen »Umgangs« mit behinderten Menschen politisch schwierig erscheint; andererseits werden behinderte Menschen nach wie vor als »unnötiger Kostenfaktor« verstanden – ein Argument, das sich hartnäckig hält. Tom Shakespeare (1999, 675) hält fest, dass es ein kleiner Schritt ist, zu argumentieren, dass etwas, was nicht heilbar ist, »verhindert« werden muss.

- 9 686. Kundmachung des Reichsstatthalters in Österreich, wodurch die Verordnung über die Einführung des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens im Lande Österreich vom 29. November 1938 bekannt gemacht wird. Gesetzblatt für das Land Österreich Nr. 686/1938 (vom 24. Dezember 1938).
- 10 Behinderte Frauen sind in zweifacher Weise von gesellschaftlichem Ausschluss betroffen – durch Behinderung und Geschlecht (Naue 2006a).
- 11 163. Bundesgesetz vom 23. Juli 1946 über die Einstellung und Beschäftigung Invalider (Invalideneinstellungsgesetz) BGBl. Nr. 182/1946.
- 12 Aus Gründen der Anonymisierung der Interviews können keine Angaben zur Institution gemacht werden.
- 13 Wobei die Prozentzahlen behinderter Menschen in Österreich jeweils davon abhängen, was unter »Behinderung« verstanden wird. Werden etwa chronische Erkrankungen automatisch zum Begriff »Behinderung« gerechnet, ergibt sich eine weit höhere Anzahl behinderter Menschen. Systematische Datenerhebungen mit klaren Definitionen des Begriffs »Behinderung« fehlen bisher.

schen eine heterogene Gruppe darstellen und dass die Datenerfassung aus historischen Gründen¹⁴ nicht einfach ist (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2008, 7). Das einzig Verbindende dieser Gruppe ist die Diskriminierung, die behinderte Menschen über ihr »Anderssein« und ihr Abweichen von der gängigen Norm (Waldschmidt 2003) erfahren und erleben. Eine interviewte Person, die im Bereich österreichischer Behindertenpolitik nicht-regierungsbezogen arbeitet, meinte dazu folgendes, als sie über Ziele österreichischer Behindertenpolitik sprach:

»Ich denke, das wichtigste Ziel ist, ein differenziertes Bild von Behinderung zu erreichen. Also, Behinderung nicht mehr als diese graue, vereinheitlichte Masse zu sehen, sondern einfach auch wirklich zu zeigen: Behinderung beinhaltet eine gewaltige Vielfalt«
(Naue 2008, 116).

Der historische wie kulturelle österreichische Kontext hat jedenfalls bewirkt, dass sich der Fokus auf Defizite bei behinderten Menschen gegenüber anderen Sichtweisen gesellschaftlich, rechtlich und politisch festgesetzt hat – damit hat er auch die Ausformung österreichischer Behindertenpolitik geprägt. Das Feld österreichischer Behindertenpolitik macht klar, dass zwar in den letzten Jahren einige neue Akteursgruppen – nämlich Behindertenorganisationen – politisch relevant geworden sind, dass es jedoch nach wie vor hierarchische Unterschiede zwischen staatlichen politischen AkteurInnen und diesen neuen Gruppen gibt. Dies zeigt etwa eine Analyse der Entstehung des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes 2006 deutlich auf (Naue 2006b, Naue 2008, 116–143).

Im Herbst 2002 war ein geplantes Behindertengleichstellungsgesetz zu einem Wahlkampfthema der politischen Parteien geworden, die sich allesamt für die Schaffung eines derartigen Gesetzes aussprachen. Im Februar 2003 bildete sich eine Plattform von Bürgerrechtsaktivisten und -aktivistinnen der österreichischen Behindertenbewegung mit der Bezeichnung »Bewegung Artikel 7«.¹⁵ Ziele der Plattform waren ein Behindertengleichstellungsgesetz sowie die Einsetzung einer diesbezüglichen Arbeitsgruppe im Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, wobei besonders die Beteiligung von ExpertInnen der österreichischen Behindertenbewegung angestrebt wurde. Um dieses Ziel auch öffentlich sichtbar und bekannt zu machen, fand im Februar 2003 in Wien ein so genannter »Gleichstellungskonvoi« von der UNO-City zum Bundeskanzleramt statt. Ebenfalls im Februar 2003 entstand das Regierungsprogramm der Bundesregierung,¹⁶ das unter anderem die Schaffung eines Behindertengleichstellungsgesetzes enthält (Naue 2008, 121–123). Besonders hervorgehoben werden muss die im

14 Wie die weiter oben erwähnte »Aktion T 4«.

15 Die Bezeichnung bezieht sich auf die Ergänzung des Artikels 7 des Bundes-Verfassungsgesetzes aus dem Jahr 1997, wo festgehalten wird: »Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetz gleich. Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses sind ausgeschlossen. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich dazu, die Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten.«

16 Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode 2003.

Regierungsprogramm festgehaltene Forderung, betroffene behinderte Menschen in eine Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines Behindertengleichstellungsgesetzes einzu-beziehen. Kurze Zeit nach Veröffentlichung des Regierungsprogramms brachten alle Parlamentsfraktionen einen Entschließungsantrag für die Einsetzung dieser Arbeitsgruppe im Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst ein. Diese Entschließung wurde gemeinsam mit dem Bericht des Verfassungsausschusses vom Nationalrat am 9. Juli 2003 einstimmig angenommen. Bereits im April 2003 hatte das Forum Gleichstellung¹⁷ eine Liste mit Kernforderungen an ein Behindertengleichstellungsgesetz vorgelegt. Anfang Mai 2003 stellte der damalige Vizekanzler Herbert Haupt fest, dass er eine Arbeitsgruppe im Sozialministerium zur Erarbeitung des Gesetzes einrichten wolle und berief noch im selben Monat eine derartige Arbeitsgruppe ein. Im Juni 2003 legte das Forum Gleichstellung einen Entwurf für ein Behindertengleichstellungsgesetz vor, der zugleich zum Arbeitsentwurf für die Arbeitsgruppe der Bundesregierung wurde (Naue 2008, 124–125).

Diese ersten Etappen zu einem Arbeitsentwurf für das Behindertengleichstellungsgesetz zeigen einerseits deutlich, dass Behindertenorganisationen ihren Platz im politischen Raum und beim Gestalten von Politik und Gesetzgebung einforderten, andererseits zeigen sie auf, dass es ein langer Weg war, der letztlich nur bedingt von Erfolg gekrönt war. Denn die Endversion des Behindertengleichstellungsgesetzes sah aufgrund zahlreicher Einwände in den folgenden Monaten (etwa der Wirtschaftskammer Österreich) zu guter Letzt anders aus, als der erste Entwurf – sowohl in Bezug auf die Definition von Behinderung als auch in Bezug auf die Frage der Übergangsfristen (also den Zeitraum, nach dem die Umwelt im weiten Sinne barrierefrei gestaltet sein muss).

Im Juli 2004 legte das Sozialministerium einen Begutachtungsentwurf für ein Behindertengleichstellungsgesetz vor, zu dem das Forum Gleichstellung bis September 2004 ausführlich Stellung nahm. Im Dezember 2004 sollte dann das Behindertengleichstellungsgesetz im Ministerrat beschlossen werden, der Beschluss wurde aber wegen regierungsinterner Differenzen verschoben. Das Aktionsbündnis »Österreich für Behindertenrechte«¹⁸ hielt daraufhin eine Protestaktion vor dem Bundeskanzleramt ab (Naue 2008, 132–133). Das Jahr 2005 begann mit zwei weiteren Entwürfen für ein Behindertengleichstellungsgesetz im Februar, die nun lange Übergangsfristen enthielten. Am 8. März 2005 beschloss der Ministerrat die Regierungsvorlage zum Behindertengleichstellungsgesetz und am 11. März langte diese im Parlament ein. Im April 2005 übergab das Aktionsbündnis »Österreich für Behindertenrechte« den Parlamentsclubs eine Reihe von Abänderungsanträgen für die Ministerratsvorlage. Jedoch spätestens im Juni 2005 war klar, dass alle Änderungsvorschläge der Betroffenen abgelehnt wurden (ebd., 134–135). De facto bedeutet dies, dass das Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz zwar ein wichtiger »politischer Versuch« war, Behinderten-

17 Das Forum Gleichstellung geht auf eine Initiative der Österreichischen Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (ÖAR) vom März 2002 zurück und ist ein Zusammenschluss von ExpertInnen für Fragen von Behindertengleichstellung (Naue 2008, 117).

18 Dabei handelt es sich um eine Gruppe behinderter und nicht behinderter Menschen, die eine Informationskampagne für ein Behindertengleichstellungsgesetz initiierten.

organisationen in den Prozess der Gesetzwerdung einzubinden, dass es jedoch bei einem Versuch blieb und sich andere Akteursgruppen mit wirtschaftlichen Interessen letztlich durchsetzen konnten.

3. Der Einfluss US-amerikanischer Behindertenpolitik

In den letzten Jahren versuchten sowohl Behindertenorganisationen bzw. Personen, die im Bereich von Behindertenpolitik nicht-regierungsbezogen tätig sind, als auch VertreterInnen des Sozialministeriums vermehrt, sich inhaltlich anderen Staaten mit einer langen Tradition von Behindertenpolitik anzunähern, um auf diese Weise einen Weg aus diesem medizinischen Bild von Behinderung zu finden. So hielt etwa eine interviewte Person, die im Bereich österreichischer Behindertenpolitik nicht-regierungsbezogen engagiert ist, fest:

»Ich halte einmal grundsätzlich viel davon, Dinge staatlich, gesetzlich zu regeln. Nämlich in dem Sinn, dass ich, so wie es uns das amerikanische Anti-Diskriminierungsgesetz vorgelebt hat. Mit ganz starken Regeln, die auch mit ganz starken Sanktionen versehen worden sind. Also, wie es das BGStG in Österreich in der Ur-Version der Forderungen auch beinhaltet hätte, was eine Gesellschaft zwar zunächst unendlich überfordert, auf die Art und Weise aber eine Beschäftigung [mit dem Thema] erzwingt« (Naue 2008, 186).

So bezog man sich beim Erstellen des Textes des BGStG immer wieder auf den Americans with Disabilities Act (ADA) 1990, der selbst auf einer Reihe von Vorgängergesetzen basiert. So wird etwa im Rehabilitation Act von 1973 der Begriff »Behinderung« ähnlich wie im BGStG definiert – mit einem Fokus auf das defizitäre Individuum, das aufgrund einer Funktionsbeeinträchtigung nicht an der Gesellschaft teilhaben kann (Naue 2008). Der Americans with Disabilities Act 1990 wird als Meilenstein der Anti-Diskriminierungsgesetzgebung bezeichnet, der für Partizipation, Integration und Inklusion behinderter Menschen in den USA sorgen sollte (Scotch 2001, 384). Was jedoch beim österreichischen Blick auf die US-Behindertengesetzgebung sowohl von VertreterInnen der Behindertenorganisationen als auch von VertreterInnen des Sozialministeriums außer Acht blieb (Caritas 2003), sind die intensiven und heftigen Debatten in den USA um den ADA 1990, die letztlich zu seiner Überarbeitung im ADA Restoration Act (ADARA) 2008 führten.

In Section 3 des ADA 1990 wird Behinderung ähnlich wie im BGStG definiert als »... a physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities of such individual«, also »als körperliche oder geistige Funktionsbeeinträchtigung, die sich grundsätzlich einschränkend auf eine oder mehrere Hauptlebensaktivitäten eines solchen Individuums auswirkt.« Mit dem ADA Restoration Act (ADARA) 2008 wurde versucht, die Probleme des ADA 1990 aus dem Weg zu schaffen, indem man die Begriffe »substantially limits« (also »grundsätzliche Einschränkungen/ grundsätzlich einschränkend«) und »major life activity« (also »Hauptlebensaktivität«) in Bezug auf die Definition von Behinderung neu umschrieb – mit dem Ergebnis, dass darüber heftig diskutiert wurde: So könnten sich nun »alle«

US-AmerikanerInnen als behindert definieren, könnte der ADA missbraucht und dadurch die Belastung für die Wirtschaft zu groß werden. Dem widersprechen jedoch Behindertenorganisationen (National Council on Independent Living o. J.).

In den Jahren nach Beschluss des ADA 1990 haben Bundesgerichte zunehmend »engere« Definitionen der Gruppe jener verwendet, die unter den Schutz dieses Gesetzes fallen (Center/Imparato 2003, 322). Einerseits fallen bestimmte behinderte Menschen (etwa mit psychischen Funktionsbeeinträchtigungen) aus der Definition heraus, weil sie zu gute Medikation oder Hilfsmittel erhalten und daher nicht als behindert gelten – mit dem Argument, sie seien »not impaired enough« (nicht ausreichend behindert). Andererseits und zugleich muss ein behinderter Mensch weit genug außerhalb des »Normalen« stehen, um Bürgerrechtsschutz im Sinne des ADA 1990 zu erhalten. Zusätzlich fehlen für die Durchführungsmechanismen sowohl die Finanzierung als auch der politische Wille. Weiters wird kritisiert, dass das Gesetz keine sehr großen Auswirkungen auf die Arbeitssituation behinderter Menschen hat (Center/Imparato 2003, 322 und 344). Claudia Center und Andrew Imparato fassen ihre Kritik am ADA 1990 daher kurz und prägnant zusammen, wenn sie zum Schluss kommen, dass es sich um »bad policy«, also »schlechte Politik« handelt (ebd., 344).

Die Frage der Definition von Behinderung hat also unmittelbare Folgen für die Formulierung und Implementierung behindertenpolitischer Aspekte. Wer in die »Gruppe« der Anspruchsberechtigten fällt oder nicht, wie diese Gruppe folglich umschrieben wird, wirkt sich nicht nur auf Fragen der Statistik aus, sondern in erster Linie auf den Umgang mit behinderten Menschen aus – und damit unmittelbar auf deren gesellschaftliche Teilhabe.

4. Der Einfluss schwedischer Behindertengesetzgebung

Um ein selbstbestimmtes und unabhängiges Leben zu ermöglichen, gibt es in Schweden ein breites Angebot an so genannter *Persönlicher Assistenz*. Persönliche Assistenz bedeutet eine Verschiebung der Kompetenzen weg von Pflegenden (im Sinne des klassischen Pflegemodells) hin zu behinderten Menschen, die wählen, welche Assistenzdienste sie wann, wie, wo und mit welchen Personen in Anspruch nehmen wollen. Dies ist im größeren Kontext der »Independent Living Bewegung« (Selbstbestimmt-Leben-Bewegung) zu verstehen, die als Teil einer breiteren Behindertenbewegung in den Sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts in den USA ihren Anfang nahm. Daraus ging dann in den USA 1972 das erste »Center for Independent Living« hervor (Naue 2008, 173). Persönliche Assistenz ist im Kontext einer voranschreitenden De-Institutionalisierung besonders wichtig, weil Versuche, behinderten Menschen ein Leben abseits von Heimen zu gewährleisten, ohne das Angebot an Unterstützung für behinderte Menschen im alltäglichen sowie im Berufsleben zum Scheitern verurteilt sind beziehungsweise nicht jene Wirkung erzielen, die sie erreichen wollen. Wenn behinderte Menschen nicht mehr in institutionellen Kontexten abseits der Gesellschaft leben, sondern in die Gesellschaft »hereingenommen werden«, dann ist es notwendig, jene Unterstützung und Hilfestellungen anzubieten, die es behinderten Menschen auch tatsächlich ermög-

lichen, am allgemeinen gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, und die verhindern, dass neue Abhängigkeiten entstehen¹⁹ (ebd., 198–199). Zur tatsächlichen Umsetzung schwedischer Behindertenpolitik – um also tatsächliche Teilhabe behinderter Menschen zu ermöglichen – wurde daher im Jahr 2000 ein Aktionsplan für Behindertenpolitik vorgestellt (»Nationell handlingsplan för handikappolitiken« mit dem Titel »Från patient till medborgare« (From Patient to Citizen)), der seither implementiert wird (Naue 2008, 213).

Was eine mögliche Umorientierung österreichischer Behindertenpolitik betrifft, bezieht sich Österreichs Blick auf Schweden immer wieder auf die Frage der De-Institutionalisierung. Dies wird etwa von einer interviewten Person ausgedrückt, die in einer Nichtregierungsorganisation (NGO) arbeitet, die im Bereich von Behinderung in Österreich agiert: Die befragte Person erzählte nach dem Interview im Gespräch von einer Dienstreise nach Schweden, die etwa im Jahr 1994 stattfand und in deren Rahmen der Delegation eine beeindruckende – in den 1970er-Jahren gebaute – Einrichtung für behinderte Menschen gezeigt wurde, die aber zur Hälfte leer stand. Die Delegation stand »mit offenem Mund da«, wie die interviewte Person es ausdrückte, als man ihr erklärte, dass bereits bei der Erbauung dieser Einrichtung festgelegt worden war, dass sie nach einer bestimmten Zeit im Sinne der angestrebten De-Institutionalisierung leer bleiben sollte.

Es wird dabei aber außer Acht gelassen, wie notwendig es in diesem Kontext ist, Persönliche Assistenz-Angebote auszuweiten²⁰ und überhaupt erst einmal über Pilotprojekt-Phasen hinauskommen zu lassen. In Wien lief zwischen 2006 und 2008 ein Pilotversuch zu persönlicher Assistenz, der seit 2008 (bis voraussichtlich 2011) durch die Pflegegeldergänzungsleistung (PGE) finanziert wird. Zwar wird in einigen österreichischen Bundesländern (wie etwa Wien und Tirol) Persönliche Assistenz angeboten, trotzdem dominierte in einigen Interviews Unverständnis für die finanzielle Notwendigkeiten und auch die Sinnhaftigkeit des Konzepts von Assistenz: Dies lässt sich vor allem damit erklären, dass sich die befragten Personen noch nicht eingehend mit Fragen persönlicher Assistenz beschäftigt haben (Naue 2008, 207).

Die Kombination eines medizinischen Blicks auf behinderte Menschen in Gesetzestexten in Schweden²¹ mit einem politischen Ansatz, der sich am sozialen Modell orientiert, geht nicht ohne Kosten über die Bühne. Derartige Kosten sollten wie auch im Eingangsbeispiel zu den Rechten behinderter Menschen zählen, soll das Reden über eine gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft kein Lippenbekenntnis bleiben, sondern politische Praxis und gesellschaftlicher Alltag werden.

19 Wie im Übrigen in Artikel 19 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen festgehalten ist (United Nations 2006, Article 19: Living independently and being included in the community).

20 Oder überhaupt – wie in Schweden – gesetzlich festzuschreiben (»Assistance Benefit Act«, Lagen om assistansersättning, LASS). Persönliche Assistenz-Angebote gibt es für den Freizeit- wie für den Arbeitsbereich und ihre finanzielle Abwicklung ist in Österreich unterschiedlich geregelt.

21 Wie etwa im »Act Concerning Support and Services for Persons with Certain Functional Impairments« (Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade, LSS 1993).

5. Schlussfolgerungen: Der Einfluss von Definitionen von Behinderung auf österreichische Behindertenpolitik

Wie in diesem kurzen Abriss gezeigt werden konnte, haben Definitionen von Behinderung einen weit reichenden Einfluss auf die Gestaltung von Behindertenpolitik – nicht nur im unmittelbaren Kontext eines bestimmten Gesetzestextes, sondern als Spiegelbild von gesellschaftlichen Einstellungen und als Einflussfaktor auf gesellschaftliche Haltungen zum Thema Behinderung und behinderte Menschen. Definitionen von Behinderung können bestimmte Gruppen innerhalb »der behinderten Menschen« ausschließen und benachteiligen (etwa geburtsbehinderte oder medikamentös gut eingestellte Menschen) und sie können ein sehr medizinisches Verständnis von Behinderung widerspiegeln. Österreich hat nach wie vor einen stark am medizinischen Modell orientierten Zugang zur Definition von Behinderung. Dies muss eingebettet in ein allgemeines Verständnis von Behinderung interpretiert werden, das nach wie vor ebenso auf Defizite, Mängel und Normabweichungen in Bezug auf behinderte Menschen fokussiert.

Die kurze Darstellung der Bezugspunkte österreichischer Behindertenpolitik deutet jedoch zweierlei an: Erstens das prinzipielle Wissen darüber, welche behindertenpolitischen Praktiken und Gesetze es anderswo gibt, die mehr auf den behindernden gesellschaftlichen Kontext als auf das funktionsbeeinträchtigte Individuum abzielen. Und daraus resultierend zeigt die Darstellung zweitens, dass in Österreich die Basis und Möglichkeit vorhanden ist, einen Paradigmenwechsel herbeizuführen. Allerdings fehlt derzeit in einem gewissen Ausmaß noch die Erkenntnis aus den Erfahrungen anderer Staaten, dass dieser Wandel langsam vorangeht und dass er überhaupt nur stattfinden kann, wenn sich Einstellungen und Haltungen sowohl der Bevölkerung als auch politischer EntscheidungsträgerInnen ändern. So stellte eine der interviewten Personen, die im Bereich österreichischer Behindertenpolitik nicht-regierungsbezogen tätig ist, fest:

»[Es gibt] einfach immer noch ganz wenig Wissen über Behinderung, ganz wenig auch differenziertes Wissen, wie eine Erscheinungsform unterschiedliche Auswirkungen haben kann. ... Dass es da hundert Varianten davon, hundert Ursachen, hundert Auswirkungen, etc. gibt, das ist, glaube ich, gesellschaftlich überhaupt nicht vorhanden. ... Behinderung ist zunächst einmal ein Begriff, der sehr starke Ängste auslöst. Und daher weg geschoben wird. Und mit Behinderung werden dann sehr starke dramatische Bilder in Verbindung gebracht. ... Ich glaube wirklich, das hängt sich an ganz starken Bildern auf, weil die natürlich auch die meisten Ängste auslösen!« (Naue 2008, 113–114).

Gesetzgebung im behindertenpolitischen Bereich ist wichtig, weil sie eine Leitlinie vorgibt. Die Orientierung daran kann aber nur in einem »positiven Klima« stattfinden. Und da ist in Österreich noch viel zu tun, will man vom »Licht ins Dunkel«-Zugang zu behinderten Menschen weg und hin zu einer tatsächlichen gleichberechtigten Teilhabe behinderter Menschen in Österreich kommen. Wie Richard Scotch (2001, 385) feststellt, geben politische Inhalte (policies), die behinderte Menschen betreffen, Annahmen und

Vorstellungen über Behinderung wieder. Policies spiegeln dabei nicht nur den zugewiesenen sozialen Status und kulturelle Konstruktionen wider, sondern sie erzeugen und bestätigen diese zugleich.

Die Problematik der Anspruchsberechtigung für bestimmte Sozialleistungen und damit wiederum die Frage des »medizinischen Blicks auf behinderte Menschen« liegt in Österreich darin, dass die Anspruchsberechtigungen an irgendeiner Art von Skala ge- und bemessen werden müssen. In Österreich ist das derzeit immer noch eine medizinische Untersuchung und die Einschätzung einer Person als in einem bestimmten Grad behindert (Richtsatzverordnung 1965²²). Radikal und kurzfristig lässt sich also das österreichische System nicht verändern, was wohl mehr Nachteile als Vorteile für behinderte Menschen mit sich bringen würde: So kurzfristig wird sich wahrscheinlich ein neues System zur Berechnung von lebensnotwendigen Ansprüchen nicht umsetzen lassen. Allerdings lässt sich das System langsam und stetig sehr wohl jenem angleichen, das zum Beispiel in Schweden politische Praxis ist und gesellschaftlichen Rückhalt hat: Eine Verbindung aus einem medizinischem Modell für die Definition von Behinderung mit einer politischen Implementierung des sozialen Modells durch eine zunehmend barrierefreie Umwelt und Gesellschaft; weiters behinderte Menschen, die nicht mehr in Institutionen (Heimen) wohnen müssen, sondern wie alle anderen Menschen ihren Wohnsitz – ebenso wie ihre gesamten Lebensumstände – frei wählen können.

6. Der Einfluss der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf die österreichische Behindertenpolitik

In der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen geht es um die Gewährleistung des vollen und gleichberechtigten Genusses aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für behinderte Menschen.

Die UN-Konvention wurde von Österreich im März 2007 unterzeichnet und trat im Mai 2008 völkerrechtlich in Kraft. Im Oktober 2008 ratifizierte Österreich die UN-Konvention. Es ist die umfangreiche und langwierige Aufgabe des unabhängigen österreichischen Monitoring-Ausschusses zur innerstaatlichen Überwachung der UN-Konvention, der seit Einberufung durch den Bundesminister für Soziales und Konsumentenschutz im Herbst 2008 bis Oktober 2012 in der derzeitigen Zusammensetzung tätig sein wird, herauszuarbeiten, inwiefern österreichische Gesetze und daraus resultierende politische Praktiken in Bezug auf behinderte Menschen der UN-Konvention entsprechen oder nicht entsprechen.

Die UN-Konvention (United Nations 2006) wird im Bericht der Bundesregierung zur Lage von Menschen mit Behinderungen in Österreich 2008 als Paradigmenwechsel bezeichnet, der in Österreich bereits eingeleitet wurde, und es wird festgehalten:

22 150. Verordnung des Bundesministeriums für Soziale Verwaltung vom 9. Juni 1965 über die Richtsätze für die Einschätzung der Minderung der Erwerbsfähigkeit nach den Vorschriften des Kriegsopferversorgungsgesetzes.

»Demnach werden Menschen mit Behinderungen als aktive TeilnehmerInnen der Gesellschaft mit gleichen Rechten und Pflichten angesehen. Inhaltlich ist davon auszugehen, dass die im Übereinkommen festgelegten konkreten Rechte bereits derzeit in der österreichischen Rechtsordnung verankert sind (kein materiellrechtlicher Umsetzungsbedarf)« (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2008, 73; Hervorhebung im Original).

Die im Zitat erwähnten Rechte werden jedoch immer wieder dann hinterfragt, wenn es um Kostenfragen im Kontext der Einforderung der Rechte behinderter Menschen geht. Dann scheint die Diskussion über Inklusion im Sinne von Teilhabe behinderter Menschen abrupt ein Ende zu finden.

Zusätzlich zur praktisch-politischen Umsetzung der Forderungen der UN-Konvention wird es in den nächsten Jahren zunehmend wichtiger werden, sich aus sozialwissenschaftlicher Sicht vermehrt dem Thema Behinderung und Behindertenpolitik zu widmen und im Rahmen begleitender Forschung herauszuarbeiten, wo die Herausforderungen für gegenwärtige und künftige Behindertenpolitik in Österreich liegen. Nur so kann gewährleistet werden, dass systematisch in qualitativer und quantitativer Weise erhoben wird, welche Herausforderungen sich für österreichische Behindertenpolitik aus der UN-Konvention ergeben. Die gesetzlichen Grundlagen sind soweit vorhanden, als das seit 2006 geltende Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG) ein Anti-Diskriminierungsgesetz für behinderte Menschen in Österreich ist, das im Großen und Ganzen »wirkt«. So argumentiert der Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern, dass die medizinisch orientierte Definition im BGStG keine negativen Auswirkungen auf die Umsetzung des Gesetzes hat. Jedoch ist eine Individualisierung der Diskriminierungsbekämpfung festzuhalten – dass es also in erster Linie immer um Einzelfälle geht und nie insgesamt um Diskriminierung behinderter Menschen –, die in Zukunft in irgendeiner Form zu beseitigen sein wird, soll das Gesetz umfassend wirksam sein. Im Kontext der medizinischen Definition von Behinderung im BGStG ist es aber problematisch, dass diese einen Spiegel der österreichischen gesellschaftlichen Haltung von Behinderung darstellt.

Wenn also im Bericht der Bundesregierung zur Lage von Menschen mit Behinderungen in Österreich 2008 festgehalten wird, dass kein materiellrechtlicher Umsetzungsbedarf für die UN-Konvention besteht, so bedeutet dies einerseits ein gewisses Maß an fehlender Reflexion über die tatsächlichen Lebensbedingungen behinderter Menschen in Österreich: Denn wenn etwa Diskriminierungsbekämpfung durch das BGStG individuell ausgelegt wird, kann das nicht im Sinne eines angeblich bereits vollzogenen Paradigmenwechsels hin zur Teilhabe behinderter Menschen sein. Andererseits bedeutet es, den gesellschaftlichen Kontext zu ignorieren, in dem behinderte Menschen nach wie vor eine (durchaus heterogene) Randgruppe darstellen.

Von den ersten Behindertengesetzen in Österreich zu Beginn des 20. Jahrhunderts bis hin zum BGStG des Jahres 2006 wurde viel erreicht. Jedoch ist es noch ein weiter Weg, bis die UN-Konvention mit ihren Forderungen und Verpflichtungen für Nationalstaaten tatsächlich umgesetzt sein wird. Die UN-Konvention und ihre Implementierung in österreichische gesetzliche und politische Praxis bietet damit aber zugleich eine

Chance und Möglichkeit für eine zukünftige Neuformulierung und Neuorientierung österreichischer Behindertenpolitik. Wichtig dabei wird sein, dazu beizutragen, dass die Aussage der Europäischen Kommission zur UN-Konvention »Disability is a rights issue and not a matter of discretion!« – also »Behinderung ist eine Frage des Rechts und keine Frage des Ermessens!«²³ – nicht auf der Ebene einer bloßen Feststellung stecken bleibt.

In der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird Behinderung nicht definiert, sondern es wird umschrieben, was unter dem Begriff »behinderte Menschen«²⁴ zu verstehen ist. In Artikel 1 (United Nations 2006, Purpose/Zweck) wird festgehalten:

»Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.«²⁵

Neben dem wichtigen Wort »include« (einschließen, zählen zu) bezieht sich die Umschreibung des Personenkreises auch auf die »interactions« (Interaktionen), die sich aus Funktionsbeeinträchtigungen einzelner Personen mit deren Umwelt ergeben und die durch Barrieren verschiedener Art unterbunden oder zumindest erschwert werden. Diese beiden Unterschiede zu Definitionen von Behinderung etwa in Österreich und Schweden ermöglichen von vornherein einen Fokus auf die tatsächliche Teilhabe behinderter Menschen, weil der Blick eben nicht bloß auf das »defizitäre« Individuum gerichtet ist. Und sie machen es auf diese Weise möglich, gängige gesellschaftliche und politische Praktiken in Bezug auf Behinderung und behinderte Menschen kritisch zu hinterfragen. Denn der direkte Interaktionsbegriff (Interaktion zwischen Individuum und Gesellschaft) fehlt in der österreichischen Behindertengesetzgebung.

Wichtig für die Implementierung der UN-Konvention und damit Wegweisend für die Gestaltung österreichischer Behindertenpolitik ist der Umstand, dass es nicht bloß um künftig Umzusetzendes geht, sondern dass auch darauf verwiesen wird, was bereits einzuhalten ist:

»Einige rechtliche Bestandteile der Konvention sind ohne weitere Zwischenschritte schon hier und jetzt schlicht »einzuhalten«. Dazu gehören die Verpflichtungen, die nach dem Völkerrecht bereits als unmittelbar anwendbar gelten. Darunter fallen etwa (in weiten Teilen) das Diskriminierungsverbot sowie die Kernbereiche der einzelnen Rechte. Denn für die Einhaltung dieser Bestandteile sind weder zusätzliche Ressourcen noch vermittelnde

23 Siehe dazu ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=4318&langId=en, 9. 6. 2009.

24 In der UN-Konvention wird der Begriff »persons with disabilities« verwendet, wobei auch der Begriff »disabled persons« gängig ist. Ich schließe mich bei der Verwendung des Begriffs »behinderte Menschen« Tom Shakespeares (1999, 686) Argumentation an (Naue 2008, 11–12).

25 Originalzitat: »Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others«, verfügbar unter: http://www.parliament.gv.at/PG/DE/XXIII/I/I_00564/imfname_113868.pdf, 15. 7. 2009.

Maßnahmen wie zum Beispiel gesetzgebende Schritte erforderlich. Das Erfordernis, »angemessene Vorkehrungen« zu treffen, ist zum Beispiel dazu zu rechnen ... «
(Deutsches Institut für Menschenrechte 2008).

In der UN-Konvention sind somit keine neuen Rechte festgeschrieben, sondern es geht um die Verpflichtung für die Staaten, dafür Sorge zu tragen, dass bereits bestehende Rechte behinderter Menschen tatsächlich gewährleistet sind. Dies führt wiederum zum Eingangsbeispiel und zur Frage zurück, inwieweit das in Österreich der Fall ist und was alles noch zu tun ist. Die UN-Konvention trägt also zweierlei Potenzial in sich: Einerseits, bereits bestehende Rechte zu gewährleisten und andererseits, auf diese Weise dazu beizutragen, dass Staaten tatsächlich einen Paradigmenwechsel in Bezug auf Behindertenpolitik durchmachen. In diesem Kontext ist die Bedeutung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen kaum zu überschätzen.

7. Schlussfolgerungen für österreichische Behindertenpolitik – ein Ausblick

Österreichische Behindertenpolitik unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht von Behindertenpolitik in anderen Staaten. Einerseits fehlt in Österreich jene lange Tradition an politischem Aktivismus behinderter Menschen, der die Basis für Anti-Diskriminierungs-Gesetzgebungen wie den American with Disabilities Act 1990 wie auch für eine akademische Auseinandersetzung mit dem Thema Behinderung bildet. Andererseits gibt es auch nicht jene gesellschaftliche Akzeptanz gegenüber behinderten Menschen wie in Schweden, die die Basis für eine gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen darstellt. Die Gründe dafür sind vielfältig: Zum einen wurden – wie der historische Abriss österreichischer Behindertenpolitik zeigt – behinderte Menschen über lange Zeiträume hinweg als »unnötiger Kostenfaktor« (Lern- und Gedenkort Schloss Hartheim 2002) angesehen, was sich immer noch nachhaltig auf gegenwärtige Behindertenpolitik auswirkt. Zum anderen wurden behinderte Menschen im gesellschaftlichen Diskurs und im rechtlichen Kontext immer als »außerhalb der Norm stehend« verstanden. Dies trug ebenso dazu bei, dass behinderte Menschen nur sehr langsam politisch aktiv werden konnten – was eben nicht an ihnen selbst lag oder liegt, sondern eine Folge des nicht vorhandenen Interaktions-Verständnisses zwischen behinderten und nicht behinderten Menschen ist. Behinderte Menschen in Österreich hatten auf diese Weise lange Zeit keine Möglichkeit, politisch zu partizipieren. Tatsächliche Barrieren und solche »im Kopf« bewirken bis heute, dass behinderte Menschen als eine Randgruppe der Gesellschaft betrachtet werden. Barrieren führten und führen dazu, dass behinderte Menschen »unsichtbar« waren und teils immer noch sind – auf der Straße, im Alltag, wie auch insgesamt als Teil der Gesellschaft.

Das Spannungsfeld im Bereich österreichischer Behindertenpolitik entfaltet sich zwischen einer einigermaßen umfassenden Gesetzgebung, negativen gesellschaftlichen Vorstellungen über behinderte Menschen und einer Politik, die davon ausgeht, dass die Gesetzgebung bereits ausreichend umgesetzt ist und negative gesellschaftliche Vorstellungen ausreichend verändert wurden. In jedem Fall zeigt die Orientierung an anderen behindertenpolitischen Kontexten eine Bereitschaft zum Lernen. Es wird sich im Kon-

text der UN-Konvention weisen, inwieweit dieser Lernprozess fortgesetzt wird und er dazu führen kann, österreichische Behindertenpolitik in einem veränderten gesellschaftlichen Zusammenhang umzusetzen. Dies ist alles eher auf lange Sicht durchführbar, wie auch eine der interviewten Personen aus einer Behindertenorganisation meinte:

»In Österreich würde ich sagen, ist eine an Defiziten orientierte Herangehensweise noch immer die bestimmende, aber wir befinden uns in einer Umbruchphase, die aber sicher nicht von heute auf morgen stattfinden wird, sondern da muss man sicher in Jahren denken« (Naue 2008, 144).

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen trägt das Potenzial in sich, aktiv dazu beizutragen, gesellschaftliche Haltungen zu behinderten Menschen sowie Behindertenpolitik in Österreich umzuformulieren: Staaten sind dazu angehalten, bereits gewährleistete Rechte behinderter Menschen tatsächlich umzusetzen. Policymaker (wie PolitikerInnen, BeamteInnen und MitarbeiterInnen öffentlicher Stellen und Ministerien) sind dazu angehalten, entsprechende konkrete Maßnahmen zu ergreifen. Dazu zählt unter anderem eine fortschreitende gesellschaftliche Bewusstseinsbildung in Bezug auf behinderte Menschen. In Artikel 4 der UN-Konvention (United Nations 2006, General obligations/ Allgemeine Verpflichtungen) wird der Handlungsbedarf von Staaten festgeschrieben, damit sich das gesellschaftliche Bild von Behinderung verändern kann. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass es für die zuständigen Stellen in Österreich nicht nur ein wichtiges Desiderat für die Zukunft, sondern eine Verpflichtung ist, dafür zu sorgen, die UN-Konvention politisch umzusetzen. Nur so kann sichergestellt werden, dass das »right to be different«, also das »Recht auf Anderssein«, das in der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen festgeschrieben ist, auch praktisch verwirklicht wird.

Literatur

- Abels, Gabriele/ Behrens, Maria (2002) *ExperInnen-Interviews in der Politikwissenschaft. Geschlechtertheoretische und politikfeldanalytische Reflexion einer Methode*. In: Bogner, Alexander u. a. (HrInnen) *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Opladen, 173–190.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2008) *Behindertenbericht 2008. Bericht der Bundesregierung über die Lage von Menschen mit Behinderungen in Österreich 2008*, verfügbar unter: http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/9/5/7/CH0092/CMS1237382655079/behindertenbericht_09-03-17.pdf, 5. 6. 2009.
- Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz in Zusammenarbeit mit den anderen Bundesministerien (2003) *Bericht der Bundesregierung über die Lage der behinderten Menschen in Österreich*. Beschlossen am 18. März 2003. Wien.
- Caritas (2003) *Caritas und Behindertenorganisationen: Für ein schlagkräftiges Behindertengleichstellungsgesetz*, verfügbar unter: <http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=4754>, 15. 7. 2009.
- Center, Claudia/ Imparato, Andrew J. (2003) *Redefining »Disability« Discrimination: A Proposal to Restore Civil Rights Protections for All Workers*. In: *Stanford Law & Policy Review*, Nr. 2, 321–345.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2008) *Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte zum »Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum*

- Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen« anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses am Montag, den 24. 11. 2008, verfügbar unter: http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/437/Stellungnahme_Deutsches_Institut_fuer_Menschenrechte_11_2008.pdf, 8. 6. 2009.
- Foucault, Michel (1994) *Warum ich Macht untersuche: Die Frage des Subjekts*. In: Dreyfus, Hubert L./Rabinow, Paul (Hg.) Michel Foucault. Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik. Weinheim, 243–250.
- Foucault, Michel (2002) *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit*. Bd. 1. Frankfurt a. M.
- Ladstätter, Martin (2009) *Das ist behindertenfeindlich!*, verfügbar unter: <http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=9718>, 5. 6. 2009.
- Lern- und Gedenkort Schloss Hartheim (2002) *Industrialisierung*, verfügbar unter <http://www.schloss-hartheim.at/index.asp?peco=&Seite=257&Lg=1&Cy=1&UID=>, 15. 7. 2009.
- National Council on Independent Living (o. J.) *National Council on Disability Response to Department of Justice's Opposition*, verfügbar unter: <http://www.ncil.org/news/NCDrestorationresponse.html>, 15. 7. 2009.
- Naue, Ursula (2005) *Biopolitik der Behinderung: die Macht der Norm und des »Normalen«*. In: *Politix*, Nr. 19, 7–12, verfügbar unter: <http://www.semiosis.org/philosophie/politix19-2004>, 25. 5. 2009.
- Naue, Ursula (2006a) *Exklusion/ Inklusion: Alison Lapper Pregnant und die Frage behinderter Reproduktion*. In: *Politix*, Nr. 22, 20–23, verfügbar unter: http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/Politix/Politix22.online.pdf, 8. 6. 2009.
- Naue, Ursula (2006b) *Governing Disability in Austria: Reflections on a Changing Political Field*. In: *Disability Studies Quarterly*, Nr. 2, ohne Seitenangaben, verfügbar unter: <http://www.ds-q-sds.org/search/authors/>, 15. 7. 2009.
- Naue, Ursula (2008) *Behindertenpolitik heute: Zwischen alten Inhalten und neuen Möglichkeiten. Eine vergleichende Studie*. Saarbrücken.
- Priestley, Mark (2003) *Worum geht es bei den Disability Studies? Eine britische Sichtweise*. In: Waldschmidt, Anne (Hgin) *Kulturwissenschaftliche Perspektiven der Disability Studies*. Tagungsdokumentation. Kassel, 23–35.
- Rose, Nikolas (1999) *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge, UK.
- Scotch, Richard K. (2001) *American Disability Policy in the Twentieth Century*. In: Longmore, Paul K./Umansky, Lauri (eds.) *The New Disability History – American Perspectives*. New York/London, 375–392.
- Shakespeare, Tom (1999) *»Losing the Plot?« Medical and Activist Discourses of Contemporary Genetics and Disability*. In: *Sociology of Health & Illness*, Nr. 5, 669–688.
- Steingruber, Alfred (2000) *Der Behindertenbegriff im österreichischen Recht*, verfügbar unter: <http://bidok.uibk.ac.at/library/steingruber-recht.html>, 15. 7. 2009.
- United Nations (2006) *Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol*, verfügbar unter: <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>, 5. 6. 2009.
- Waldschmidt, Anne (2003) *»Behinderung« neu denken: Kulturwissenschaftliche Perspektiven der Disability Studies*. In: Waldschmidt, Anne (Hgin) *Kulturwissenschaftliche Perspektiven der Disability Studies*. Tagungsdokumentation. Kassel, 11–22.
- Wendell, Susan (1996) *The Rejected Body. Feminist Philosophical Reflections on Disability*. New York/London.

Kontakt:
ursula.naue@univie.ac.at