

sagen dazu 1952 bzw. 1953 bei, nachdem die Diskussion im »Verein für Sozialpolitik« und durch Walter Auerbachs »Modell eines Sozialplanes« öffentlich gemacht worden war. Anlaß für diese Diskussion war der aus der frühen Zeit nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges nachwirkende Wunsch und die Bereitschaft, auch in der Sozialpolitik neue Wege zu gehen, und ein gewisser zusätzlicher Problemdruck, der dadurch entstand, daß in der Zeit nach Kriegsende eine bis dahin nicht gekannte Zahl von frühinvaliden Behinderten, besonders aus der Arbeitnehmerschaft, zu verzeichnen war. Dies war zweifellos eine Folge des schlechten Gesundheitszustandes der deutschen Bevölkerung infolge des Krieges und der anschließenden Not der Nachkriegszeit. Nach einer Ankündigung von Bundeskanzler Adenauer in seiner Regierungserklärung von 1953, eine »umfassende Sozialreform« durchführen zu wollen, legte Bundesarbeitsminister Anton Storch 1953 ein Gesamtkonzept vor, das sich insbesondere der Probleme der Invalidität annahm. Konkret angesprochen wurden Fragen der eigentlichen Rehabilitation von Behinderten dagegen erstmals in einer Entschließung des Bundeskongresses des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1954. Danach sollten »die Maßnahmen zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit und zur Wiedereingliederung in die Arbeit organisatorisch verbessert, wirksamer gestaltet und für alle Arbeitnehmer — ohne Rücksicht auf Art und Ursprung der Behinderung« bereitgestellt werden. In der allgemeinen Sozialreformdiskussion zeichnete sich der heute gültige Grundsatz ab: Rehabilitation vor Rente.

Die Diskussion wurde zunehmend auch und gerade um die Organisationsprinzipien der sozialen Sicherung geführt. Die soziale Sicherung und die Rehabilitation der Behinderten war entsprechend den Zweigen der Sozialversicherung organisiert und orientierte sich am Prinzip der Kausalität. Dabei zeigten sich die Strukturschwächen des zersplitterten Sozialleistungssystems. Aus der organisatorischen und rechtlichen Zersplitterung folgten Unübersichtlichkeit des Leistungsrechts, zahlreiche Versorgungslücken, andererseits auch Mehrfachleistungen, Aufblähung der Verwaltung, bürokratische Hemmnisse, vielfach Ungleichbehandlungen bei gleichen sozialen Tatbeständen, Vernachlässigung der Vorsorge im Gesundheitswesen und Undurchsichtigkeit der finanziellen Belastungs- und Verteilungswirkungen des Systems der sozialen Sicherung. Wegen der Eigenart der Rehabilitation im Schnittpunkt zwischen Gesundheitswesen, Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Unfallversicherung, Kriegsopferversorgung und Fürsorge wurden die Probleme hier als besonders drückend empfunden. Aus dem Konzept des Arbeitsministers Storch war jedoch erkennbar, daß die Regierung über das gegliederte System der Rehabilitation nicht hinauszugehen bereit war. Ihre Vorschläge gingen nicht weiter als bis zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften der Rehabilitationsträger, wofür es im Jahre 1981 mit dem vorliegenden Regierungsentwurf für ein Drittes Kapitel zum 10. Buch des Sozialgesetzbuches wieder (und noch immer) nicht mehr als Vorschläge gibt.

Heute ist es die CDU/CSU, die durch ihre Vertreter im Bundesrat die vorgesehene Bildung von Arbeitsgemeinschaften unter den Rehabilitationsträgern als Weg zur Einheitsversicherung ablehnt. Damals, in den fünfziger Jahren, war der Vorschlag zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften aber gerade eine Anregung, die angesichts der zunehmend sich verdichtenden Diskussion um eine organisatorische Änderung des zersplitterten Systems der Rehabilitation von seiten der CDU gemacht worden war. Aus den Vorschlägen zur organisatorischen Neuordnung ragt die »Rothenfelder Denkschrift« heraus, die im Auftrage von Bundeskanzler Adenauer unter anderem von Hans Achinger und Josef Höffner vorgelegt worden war. In ihr werden die ersten Ansätze zur Finalität — also zur Gleichbehandlung der Behinderten ungeachtet der Ursache der Behinderung — gemacht. Die Autoren betonen den Vorrang der Prävention und Rehabilitation und stellen fest, daß das angewandte System der sozialen Sicherung diese Aufgaben nicht erfüllen könne. Ihr Anliegen ist eine enge Koordinierung von Maßnahmen zur Vorbeugung gegen Behin-

## Erklärung über die Rechte der Behinderten



Die Generalversammlung,

- eingedenk dessen, daß sich die Mitgliedstaaten in der Charta der Vereinten Nationen verpflichtet haben, gemeinsam und einzeln mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg zu fördern,
  - in Bekräftigung ihres Glaubens an die Menschenrechte und Grundfreiheiten und an die in der Charta verkündeten Grundsätze des Friedens, der Würde und des Werts der menschlichen Persönlichkeit und der sozialen Gerechtigkeit,
  - unter Hinweis auf die Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Internationalen Menschenrechtspakte, der Erklärung der Rechte des Kindes und der Erklärung über die Rechte geistig Zurückgebliebener sowie auf die bereits in den Satzungen, Übereinkommen, Empfehlungen und Entschlüssen der Internationalen Arbeitsorganisation, der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, der Weltgesundheitsorganisation, des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen und anderer zuständiger Organisationen aufgestellten Normen für den sozialen Fortschritt,
  - ferner unter Hinweis auf Resolution 1921(LVIII) des Wirtschafts- und Sozialrats vom 6. Mai 1975 über die Verhütung von Behinderungen und die Rehabilitation von Behinderten,
  - unter Hervorhebung der Tatsache, daß in der Erklärung über sozialen Fortschritt und Entwicklung die Notwendigkeit des Schutzes der Rechte und der Sorge für die Betreuung und Rehabilitation der körperlich und geistig Benachteiligten verkündet wurde,
  - im Hinblick auf die Aufgabe, körperliche und geistige Behinderungen zu verhüten, Behinderten unter Heranziehung der verschiedensten Tätigkeitsbereiche zur Entfaltung ihrer Fähigkeiten zu verhelfen und ihre Eingliederung ins normale Leben soweit wie möglich zu fördern,
  - in Kenntnis der Tatsache, daß manchen Ländern beim gegenwärtigen Stand ihrer Entwicklung nur beschränkte Anstrengungen in dieser Richtung möglich sind,
- > verkündet diese Erklärung über die Rechte der Behinderten und ruft dazu auf, durch innerstaatliche und internationale Maßnahmen dafür zu sorgen, daß sie eine gemeinsame Basis und einen gemeinsamen Bezugsrahmen für den Schutz dieser Rechte bildet:

1. Der Begriff »Behinderte« bezeichnet jede Person, die infolge eines Mangels ihrer körperlichen oder geistigen Fähigkeiten, gleichgültig ob dieser angeboren ist oder nicht, ganz oder teilweise nicht in der Lage ist, die Anforderungen eines normalen Einzel- und/oder Gemeinschaftslebens selbständig zu erfüllen.

2. Behinderte genießen alle in dieser Erklärung aufgeführten Rechte. Diese Rechte kommen allen Behinderten zu, ohne jegliche, wie auch immer geartete Ausnahme und ohne Unterschied

oder Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögensstand, Geburt oder sonstiger Umstände, gleichgültig, ob es sich dabei um den Behinderten selbst oder um dessen Familie handelt.

3. Behinderte haben das angeborene Recht auf Achtung ihrer Menschenwürde. Behinderte haben ungeachtet der Ursache, Art und Schwere ihrer Benachteiligungen und Behinderungen die gleichen Grundrechte wie ihre gleichaltrigen Mitbürger, d. h. zunächst und vor allem das Recht auf ein möglichst normales und erfülltes, menschenwürdiges Leben.

4. Behinderte haben die gleichen staatsbürgerlichen und politischen Rechte wie andere Menschen: Ziffer 7 der Erklärung über die Rechte geistig Zurückgebliebener gilt für jede mögliche Einschränkung oder Aufhebung dieser Rechte der geistig Behinderten.

5. Behinderte haben Anspruch auf Maßnahmen, die ihnen helfen, so selbständig wie möglich zu werden.

6. Behinderte haben Anspruch auf medizinische, psychologische und funktionelle Behandlung einschließlich prothetischer und orthetischer Geräte, auf medizinische und soziale Rehabilitation, Bildung, berufliche Ausbildung und Umschulung, Hilfe, Beratung, Arbeitsvermittlung und andere Dienstleistungen, die ihnen die größtmögliche Entfaltung ihrer Anlagen und Fertigkeiten erlauben und den Prozeß ihrer sozialen Eingliederung oder Wiedereingliederung beschleunigen.

7. Behinderte haben Anspruch auf wirtschaftliche und soziale Sicherheit und auf einen menschenwürdigen Lebensstandard. Sie haben entsprechend ihren Fähigkeiten Anspruch auf Erlangung und Bewahrung eines Arbeitsplatzes oder auf die Ausübung einer nützlichen, produktiven und bezahlten Beschäftigung sowie auf Aufnahme in eine Gewerkschaft.

8. Behinderte haben Anspruch darauf, daß ihre besonderen Bedürfnisse auf allen Stufen der wirtschaftlichen und sozialen Planung berücksichtigt werden.

9. Behinderte haben das Recht, bei ihrer Familie oder bei Pflegeeltern zu wohnen und sich an allen auf ein Ziel gerichteten (kreativen) oder der Erholung gewidmeten (rekreativen) sozialen Tätigkeiten zu beteiligen. Ein Behinderter darf hinsichtlich seines Wohnsitzes nur insoweit unterschiedlich behandelt werden, als sein Zustand dies erfordert oder dies eine Verbesserung für ihn bedeutet. Ist der Aufenthalt eines Behinderten in einer Spezialanstalt unumgänglich, so müssen dort Umwelt und Lebensbedingungen soweit wie möglich den normalen Lebensbedingungen einer gleichaltrigen Person entsprechen.

10. Behinderte sind vor jeder Ausbeutung sowie vor jeder Regelung oder Behandlung diskriminierender, verletzender oder erniedrigender Art zu schützen.

11. Behinderte müssen qualifizierte Rechtshilfe in Anspruch nehmen können, falls sich dies für den Schutz ihrer Person und ihres Eigentums als unerlässlich erweist. Wird gegen einen Behinderten gerichtlich vorgegangen, so ist dabei sein körperlicher und geistiger Zustand voll zu berücksichtigen.

12. In allen die Rechte von Behinderten betreffenden Fragen kann es zweckmäßig sein, Behindertenorganisationen zu konsultieren.

13. Behinderte, ihre Familien und Gemeinschaften sind mit allen geeigneten Mitteln voll über die in dieser Erklärung stehenden Rechte zu unterrichten.

(Diese Erklärung wurde am 9. Dezember 1975 ohne förmliche Abstimmung von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Resolution 3447(XXX) angenommen.)

derungen, zur Eingliederung und Wiedereingliederung und zur Einkommenssicherung bei Behinderungen. Eine solche Aufgabe sei von den bestehenden Leistungsträgern nicht zu lösen. Neben der Krankenversicherung, die für medizinische Rehabilitationsleistungen allein zuständig werden solle, wird eine staatliche ›Rehabilitationshilfskasse‹ vorgeschlagen. Aus der allgemeinen Sozialreformdiskussion kristallisierten sich in den fünfziger Jahren die Forderungen heraus nach Verstärkung der Prävention, Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises, Abbau der Ungleichbehandlung der Behinderten je nach der Ursache der Behinderung, Vorrang der Rehabilitation vor Rente, Vereinheitlichung des Leistungsrechts, besserer Koordination bzw. organisatorischer Neuordnung und Ausbau der beruflichen Rehabilitation.

Aus der großen Sozialreformdiskussion der fünfziger Jahre wurden zunächst gesetzgeberische Konsequenzen nur für die Rentenversicherung gezogen. Dort wurde ein Schlußstrich mit der Rentenreform von 1957 gesetzt. Im übrigen gab es gerade für die Sozialpolitik und Rehabilitation der Behinderten eine lange Zeit des Stillstandes. Weder wurde das Leistungsrecht entscheidend ausgebaut oder vereinheitlicht, noch wurden organisatorische Konsequenzen gezogen. Es sollte bis zum Ende der sechziger Jahre dauern, bis die berufliche Rehabilitation mit dem Arbeitsförderungsgesetz vom Gesetzgeber als Aufgabe normiert wurde, bis als Nachklang auf die Diskussion um eine Neuorganisation der Rehabilitation 1969 die ›Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation‹ von den Spitzenverbänden gegründet wurde und bis endlich mit dem ersten Aktionsprogramm Rehabilitation der Bundesregierung 1970 die Weichen für eine final ausgerichtete Sozialpolitik für Behinderte gestellt werden konnten.

#### *Stand des Erreichten — Ausblick*

Das Prinzip der Finalität in der Rehabilitation ist seit 1974 mit der Verabschiedung des Schwerbehindertengesetzes, des Rehabilitations-Angleichungsgesetzes und der Dritten Novelle zum Bundessozialhilfegesetz verwirklicht. Die Leistungen sind weitgehend einander angeglichen, ohne in allen Teilen schon sachgerecht vereinheitlicht zu sein. Die Ursache der Behinderung ist nicht mehr entscheidend für den Leistungsanspruch. Es kommt darauf an, jedem Behinderten mit den notwendigen Maßnahmen der Rehabilitation die Eingliederung in Arbeit, Beruf und Gesellschaft zu geben, die in seinen Einzelfälle erforderlich und der Art und Schwere seiner Behinderung nach möglich sind. Die Bundesregierung hat ihr Aktionsprogramm Rehabilitation für die achtziger Jahre fortgeschrieben, die von ihr eingesetzte Nationale Kommission für das Internationale Jahr der Behinderten hat ihren Bericht mit zahlreichen Empfehlungen vorgelegt. Gleichzeitig aber haben wir es zu tun mit Bestrebungen, Fortschritte auch der jüngsten Vergangenheit wieder zurückzudrehen. Dabei ging es um ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, weil Arbeitgeber die Ausgleichsabgabe, die bei Nichterfüllung der Pflicht zur Beschäftigung der gesetzlich vorgeschriebenen Anzahl Schwerbehinderter zu zahlen ist, für verfassungswidrig hielten. Andererseits wird Kritik von Behinderten und Behindertengruppen an der bisherigen Sozialpolitik für Behinderte geübt, weil sie Hilfen zur gesellschaftlichen Eingliederung vermissen oder für unzureichend halten. Aber erst diese Sozialpolitik für Behinderte, die seit 1969 konsequent den Gedanken der Finalität verwirklicht hat, hat den Boden dafür bereitet, daß Behinderte sich auch um diese Probleme in entsprechender Weise kümmern und sich so artikulieren können, daß sie gehört werden. Das sind die beiden Pole, zwischen denen die Sozialpolitik für Behinderte sich auch künftig unabhängig von aktuellen Anlässen immer bewegen wird: Die einen halten das Erreichte für viel zu viel des Guten, die anderen glauben, damit alleine sei bei weitem noch zu wenig und vielleicht auch das Falsche getan worden. Dabei muß daran erinnert werden, daß angesichts weltweit schwieriger wirtschaftlicher Bedingungen zum Ende der siebziger Jahre dieses Jahrhunderts es trotzdem gelungen ist, die Altersgrenze für Schwerbehinderte in der gesetzli-