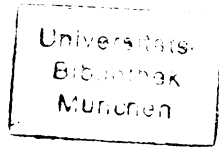


**Der Behinderte als Aufgabe der Rechtsordnung  
von Professor Dr. Hans F. Zacher  
Direktor des Münchener Max - Planck - Instituts  
für ausländisches und internationales Sozialrecht  
an der Universität München**

6831954 \* 1



6831954

Herausgegeben vom Verband der bayerischen Bezirke  
Widenmayerstraße 4/11, 8000 München 22, Telefon (089) 29 29 69  
Verantwortlich: Presse- und Informationstelle  
Telefon (089) 29 40 14 Telex 528214 bezpr d  
Umschlagentwurf und Gestaltung: Claus Poljak  
Gesamtherstellung: accord-blitz Offsetdruckerei, München 1981

## INHALTSVERZEICHNIS

**Professor Dr. Hans F. Zacher**

Der Behinderte als Aufgabe der Rechtsordnung

**Dr. Hans Rosenbauer**

Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium  
für Arbeit und Sozialordnung

Führende Stellung Bayerns in der Behindertenpolitik  
Unverzichtbarer Beitrag der Bezirke

**Bezirkstagspräsident Dr. Georg Simnacher**

Verbandsvorsitzender  
Ansprache und Rechenschaftsbericht

Der Behinderte  
als Aufgabe der Rechtsordnung  
Professor Dr. Hans F. Zacher

**A. Behinderung – eine Frage an das Recht ?**

**I. Behinderung und Recht – einige Fragen**

Was hat Behinderung mit dem Recht zu tun? Behinderung ist zunächst doch etwas Tatsächliches. Gesetze und Richtersprüche machen keinen Blinden sehend und keinen Stummen sprechend. Und Behinderung zu bewältigen, zu ertragen oder gar zu überwinden, ist zunächst eine zutiefst menschliche Last und Aufgabe: die Last und Aufgabe der Behinderten, trotz ihrer Behinderung zu leben, sinnvoll zu leben; die Last ihrer Umwelt, die Behinderten anzunehmen, sich ihrer anzunehmen, ihre Last mitzutragen. Wird da, indem nach dem Recht gerufen wird, nicht wieder einmal versucht, kalte Mechanismen anzusetzen, wo Mitmenschlichkeit gefordert ist, den toten Buchstaben an die Stelle menschlicher Verantwortung zu setzen? Es mit der Norm genug sein zu lassen, wo eine Veränderung der Wirklichkeit gefordert ist? Der Verdacht wiegt doppelt schwer im "Jahr der Behinderten", wo viel von den Behinderten geredet und letztlich doch zu wenig für die Behinderten getan wird.

Andererseits haben gerade Behinderte selbst im "Jahr der Behinderten" wie nie zuvor ihr Vertrauen in das Recht gesetzt. Sie fordern "ihr Recht" statt "Almosen". Und mancher – auch und gerade mancher Besorgte und Erfahrene – fragt dagegen, ob da nicht vom Recht zuviel erwartet wird. Geht es ohne freiwilliges Engagement, ohne personelle Zuwendung, ja ohne Güte und Barmherzigkeit? Nüchtern gefragt: Kann das Recht alle die Mittel mobilisieren, derer es bedarf, um den Behinderten alle Hilfe zu geben, die sie brauchen?

So zählt es zu den vielen Spannungen, die dieses "Jahr der Behinderten" hervorgebracht hat, daß sich das Mißtrauen gegen die Bereitschaft und Fähigkeit der Rechtsordnung, sich der Behinderten anzunehmen, und das Vertrauen in das Recht, den Behinderten das geben zu können, was ihnen Schicksal und Gesellschaft vorenthalten haben, gegenüberstehen.

**II. Die Zwiespältigkeit des Rechts gegenüber den Behinderten**

In der Tat entspricht dies auch der Zwiespältigkeit des Rechts gegenüber den Behinderten und ihrer Lage. Ist doch Behinderung nicht nur etwas, was das Recht vorfindet, sondern auch etwas, was das Recht erzeugt. Ich will beiseite

lassen, ob wir hier auch von "sozialer Behinderung" reden sollen, die durch Strafe, Diskriminierung und Ausschließung entsteht. Auch sonst wirkt Behinderung nicht nur tatsächlich, "natürlich" – wie eben dadurch, daß ein Tauber den Schall nicht aufnimmt, – sondern gerade auch im Gefüge des Rechts selbst – wie etwa durch rechtliche Voraussetzungen für bestimmte Berufe und Tätigkeiten – die etwa ansteckend Kranken die Tätigkeit in Lebensmittelberufen, Schwachsichtigen die Führung von Kraftfahrzeugen und psychisch Belasteten die Übernahme besonderer Verantwortlichkeiten verschließen. Behinderung gewinnt in der Regel ihre soziale Gestalt erst, indem das Recht diese Nachteile – durch die Konsequenzen, die es daran knüpft – manifest macht oder vertieft, aber auch dadurch, daß das Recht Hilfen und Kompensationen anbietet: von Maßnahmen der Förderung, der Behandlung und Pflege bis hin zu den vielfältigen Geldleistungen. Denn auch durch dieses Bemühen um Hilfe und Ausgleich unterscheidet das Recht den Behinderten von dem Nichtbehinderten. Behinderung ist in ihrer konkreten Gestalt und Bedeutung also fast nie etwas Natürliches, Tatsächliches, sondern etwas, was auch vom Recht "gemacht" ist.

Das erklärt auch den Zwist oder – wenigstens – die Ratlosigkeit, die einige Schlagwörter ausgelöst haben, die, aus gutem Willen geboren, eine einfache Lösung versprechen, während diese Lösung an der Zwiespältigkeit des Rechts gegenüber der Behinderung scheitert. Da wird etwa Kompensation der Nachteile der Behinderten gefordert und doch das Recht, das zu diesem Zweck und Ende an die Merkmale der Behinderung anknüpft, als Sonderrecht auch gegen die Behinderten als diskriminierend empfunden. Da wird die Parole der "Normalisation" der Behinderten ausgegeben – nicht zuletzt, um das a priori unpassende und längst überforderte Wort "Rehabilitation" abzulösen – und schon wird bitter und mißtrauisch gefragt, ob nicht zu einfach die Behinderten an die Normen der "Normalen" angepaßt werden sollen. Da wird versucht, von der "Integration" der Behinderten zu reden. Und der Verdacht wird laut, diese "Integration" lasse den auf der Strecke, der dem Bild der Gesellschaft, in die er integriert werden solle, nicht gerecht werden könne.

### III. Der offene Widerspruch von Gleichheit und Ungleichheit

Kürzlich hat die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit in Wien einen Kongreß über die Rolle der Forschung bei der sozialen Sicherung Behinderter abgehalten. Dabei erklärte ein ausländischer Forscher: "Eine Gesellschaft, die den Behinderten sagt, sie würde die Behinderten den nicht Behinderten gleichstellen, lügt." Wir wissen, wie wahr das ist. Und trotzdem wissen wir, daß das Ziel nicht anders formuliert werden kann.

Die Not, die das Recht mit der Problematik der Behinderten hat, ist gleichsam nur ein Beispiel für diese umfassendere Schwierigkeit. Wir können sie an Hand des Gleichheitssatzes formulieren, an den unsere ganze Rechtsordnung gebunden ist und den unser Sozialstaatsprinzip auch mit sozialer Wirklichkeit erfüllt wissen will. Der Gleichheitssatz verlangt, daß wir Gleiches gleich, Ungleiches dagegen seinem Wesen gemäß ungleich behandeln. Wo sind die Behinderten und die Nichtbehinderten einander gleich, wo einander ungleich? Was kann, darf oder muß geschehen, um die Behinderten und die Nichtbehinderten einander anzugleichen? Wo macht die Unterscheidung "gleicher", wo die Nicht-Unterscheidung? Was darf nicht geschehen, wenn nicht wesentlich Ungleiches seiner Ungleichheit zuwider gleichbehandelt werden soll? Was heißt es, die Behinderten und die Nichtbehinderten ihren Unterschieden folgend ungleich zu behandeln? Was auch heißt es, verschiedene Behinderte dem Wesen ihrer Ungleichheit gemäß verschieden zu behandeln? So sehr wir uns bemühen: dem Recht ist es versagt, die Ungleichheit unter den Menschen vollends aufzuheben. Noch spezifischer und drastischer gesagt: das Recht ist nicht Herr des Schicksals. Und trotzdem bleibt es ihm aufgegeben, das Mögliche zu suchen und zu tun.

Es ist notwendig, diese Spannung, ja diesen Widerspruch zu sehen. Diese Spannung zwischen Gleichheit und Ungleichheit zu verdecken oder zu verdrängen, führt auf der Seite des Rechts dazu, das zu verfehlen, was getan werden könnte, auf der Seite der Behinderten zu neuer Bitterkeit und Resignation. Es ist daher notwendig, über diese Schwierigkeiten differenziert, offen und geduldig miteinander zu reden. Leider ist dies eine seltene Sache. Politiker aller Größenordnungen und Apparate der sozialen Sicherheit, der Wohlfahrtspflege und der sonstigen Daseinsvorsorge zeigen gerne vor, was getan wurde und wird. Und Betroffene meinen, voneinander lernen zu müssen, daß der Vorwurf besser ist als das Hinhören, die Forderung besser als die gemeinsame Suche, der plakative Schrei besser als die sachliche Rede – und nur allzuviel Erfahrung spricht dafür. Aber damit entstehen Fronten; und Fronten erlauben keine Lösungen. Lösungen können nur entstehen, wo die Betroffenen, Sachkundigen und Verantwortlichen offen mit Verständnis für die Schwierigkeiten des anderen und in dem Bewußtsein miteinander reden, daß die Lösung im besten Falle fast richtig, fast vollkommen sein kann. Ich betone das alles deshalb so nachdrücklich, weil mir fast jede Diskussion über die Lage der Behinderten und über eine Politik für sie gezeigt hat, wie viel alle Beteiligten voneinander zu lernen hätten und wie oft und vorschnell stattdessen der Vorhang der Enttäuschung fällt.

## B. Sozialleistungen an Behinderte und Rechtsordnung

Wenn ich hier versuche, einen Beitrag zu dieser so notwendigen Diskussion zu leisten, so will ich es tun, indem ich einige Strukturen aufzeige, von denen ich hoffe, daß sie gemeinsames Nachdenken erleichtern können.

### I. Das materielle Recht der Behinderten

#### 1. Die "Normalität" der Bedarfsdeckung und die Kompensation von Defiziten

##### a) Übersicht

Ich will mich dazu auf die Rechtsbereiche konzentrieren, die unmittelbar dafür zuständig sind, daß die Lebensbedürfnisse des Behinderten gedeckt werden können. Schauen Sie zu diesem Zweck bitte mit mir auf das erste Schaubild. (Schaubild 1)

**Positiv** stellt das Schaubild eine "Normalität" dar, von der unsere ganze Rechts- und Gesellschaftsordnung ausgeht: der Mensch setzt seine Arbeitskraft ein, kraft deren er Einkommen erzielt. Dieses Einkommen dient dazu, die Bedürfnisse des Verdieners selbst und seiner Familie – abstrakter ausgedrückt: seines Unterhaltsverbandes – zu befriedigen. Der Unterhaltsverband kann Bedarfe aber auch auf andere Weise aus sich heraus decken. Der klassische Fall ist die Familienmutter, die wesentlich dazu beiträgt, daß die Bedarfe Essen, Kleidung, Erziehung, Betreuung, Pflege usw. befriedigt werden. (In der Mitte des Schaubildes sehen Sie einen "Kasten". Er ist gewissermaßen das Bassin für das Vermögen. Soweit Vermögen vorhanden ist, kann dies die Frage, ob Arbeitskraft Einkommen erbringt, und wie dieses Einkommen sich zu den Bedarfen verhält, entschärfen. Doch müssen wir diese Problematik des Vermögens der Einfachheit und der Kürze halber im folgenden vernachlässigen.)

**Negativ** stellt das Schaubild die Defizite dar, die im Verlauf dieser "Normalität" auftreten können:

- Defizite der **Arbeitskraft** (wie Krankheit, Invalidität oder Alter) oder Arbeitslosigkeit, die dazu führen, daß das Einkommen fehlt;
- **Übermäßige Bedarfe** im Falle von Krankheit, bei Pflegebedarf, bei qualifizierter Ausbildung usw.;

- endlich Defizite im Unterhaltsverband: z.B. wenn der Verdienner (etwa der Familienvater) oder ein Versorger (etwa die Familienmutter) verstorben ist, wenn der Verdienner oder Versorger seiner Rolle nicht gerecht wird (also etwa der Vater den Unterhalt nicht bezahlt) oder wenn – und hier berühren sich die Defizite des Unterhaltsverbandes mit dem Defizitbereich der Bedarfe – Verdiennerzahl und Verdienereinkommen in einem Mißverhältnis zur Zahl und zu den Bedürfnissen der Unterhaltsempfänger stehen (wie das für kinderreiche Familien typisch ist).

Die Rechtsordnung kennt grundsätzlich zwei Weisen, die Problematik dieser Defizite anzugehen:

- die Auswirkung der Defizite in den Regelungsfeldern gering zu halten, in denen sie "natürlich" auftreten, oder
- sie durch Schadensersatz oder durch Sozialleistungen auszugleichen. Die Problematik des privatrechtlichen Schadensersatzes muß hier ausgeklammert bleiben. Wie der Ausgleich durch Sozialleistungen strukturiert ist, ist Ihnen vertraut, Sie sehen es auch auf dem zweiten Schaubild (Schaubild 2), auf das ich gleich zurückkomme.

#### b) Die Rechtsfelder der sozialen Defizite

Verweilen wir statt dessen zunächst dabei, wie das Recht den Defiziten dort begegnen kann, wo sie primär wirken. Es ist gleichsam ein alter Traum, diese Rechtsfelder in sich gleich so "gerecht" zu gestalten, daß sie die Defizite entschärfen: das Arbeitsrecht so, daß es auch dem Lohn bringt, dessen Arbeitskraft geringer ist, den Gütermarkt so, daß die Preise den Bedürfnissen folgen. Aber diese Rechtsverhältnisse haben in der "Normalität" eine andere Funktion: vornehmlich die des Austausches und der Zuordnung der Güter durch Austausch. Und sie können nicht "zwei Herren" gleich gut dienen: dem Austausch und der Befriedigung der Bedarfe derer, die nichts auszutauschen haben. Der gebundene Brotpreis macht kein Brot. Die behördlich festgesetzte Miete schafft keine Wohnungen. Darum ist die Fähigkeit diese Rechtsverhältnisse, die Defizite – etwa die mindere Arbeitskraft eines Behinderten oder das Mißverhältnis zwischen seinen besonderen Bedarfen und seinem Einkommen – aufzunehmen, zu neutralisieren, zu absorbieren, gering. Das gilt mutatis mutandis auch für die öffentliche Daseinsvorsorge und für ihre Ausreichung zum "Nulltarif". Auch hier sind die Ressourcen knapp. Auch hier hat der Preis seine Ordnungsfunktion. Auch hier sind die Fähigkeiten der primären Rechtsfelder, Mißverhältnisse zwischen Einkommen und Bedarfen zu internalisieren, begrenzt. Jenseits der sich daraus – freilich immer unklar – ergebenden Grenzen müssen die Probleme auf die umverteilenden Sozialleistungssysteme hin verlagert, externalisiert, werden: auf Rente, Arbeitslosengeld, Wohngeld usw.



Analog sind die Verhältnisse im Unterhaltsverband. Auch hier haben wir einen alten Traum: den Traum von der Großfamilie, die alles Schicksal in sich bewältigt. Zumeist wird behauptet, dieser Traum hätte sich in der Geschichte schon verwirklicht. Man kann daran zweifeln, ob das wahr ist. Doch wie dem auch sei: das Ehe- und Familienrecht kann diese Großfamilie nicht schaffen; es kann auch der Kleinfamilie nicht die Verdienener und Versorger geben, die sie nicht hat; es kann auch den Verdienern der Kleinfamilie nicht das Einkommen verschaffen, das notwendig ist, um die gesteigerten Bedarfe vieler Kinder, eines kranken Familienmitglieds und dergleichen zu decken. Gerade für die Familie bleibt schließlich keine andere Lösung, als die Defizite auf die Sozialleistungssysteme hin zu externalisieren.

Überall also haben wir eine Funktionsteilung zwischen der primären, aber begrenzten Kompetenz des Arbeitsrechts, des Dienst- und Sachleistungsrechts und des Ehe- und Familienrechts, die Defizite aufzunehmen, und der unausweichlichen letzten Kompetenz der Sozialleistungssysteme, das dort Unbewältigte zu bewältigen.

## 2. Die spezifische Problematik der Behinderten im geltenden Recht.

### a) Die Rechtsbereiche der primären Relevanz der Defizite

In allen Elementen dieses Systems ist die Problematik des Behinderten stets gegenwärtig.

- Das beginnt mit den Schwierigkeiten des Behinderten, Zugang zur Arbeit zu finden, mit seinen Problemen am Arbeitsplatz und mit der Gefahr, wenn überhaupt, so nur ein minderes Arbeitseinkommen zu erzielen. Dies ist zunächst das Feld des Schwerbeschädigtenrechts als eines Sonder-Arbeitsrechts, darüber hinaus aber des Arbeitsförderungsrechts und aller Sozialleistungssysteme, die dazu bestimmt sind, ein Mindereinkommen oder letztlich den Ausfall des Arbeitseinkommens – etwa durch eine Rentenleistung – zu kompensieren.
- Es setzt sich fort über die vielfältigen besonderen Bedarfe des Behinderten. Hier haben Sozialleistungssysteme eine zentrale Funktion, wo Güter der Bedarfsdeckung käuflich sind, wie etwa bei der Beschaffung eines Rollstuhls. Viele Bedürfnisse können aber nur befriedigt werden, indem die Güter selbst behindertengerecht angeboten werden, behindertenzugänglich sind. Man denke an öffentliche Verkehrsleistungen, an Publikumsveranstaltungen (wie Theater usw.), an öffentliche Einrichtungen wie Telefone. Hier ist eine tiefe Durchdringung des öffentlichen und privaten Rechts der Dienst- und Sach-

leistungen nötig. Wann aber ist es sinnvoll und wirtschaftlich und technisch tragbar, Angebote global so zu verändern, daß sie Behinderten und Nichtbehinderten gleich zugänglich sind? Wann und wie können Erleichterungen speziell für Behinderte erreicht werden? Wir wissen, daß wir hier erst in den Anfängen stecken. Vermutlich aber werden immer Unzulänglichkeiten bleiben. Vor allem behinderten-spezifische Angebote im privaten Sektor gehen in den Preis der behindertengerecht angebotenen Güter (z.B. Wohnungen) ein und bedürfen so wieder der ökonomischen Kompensation durch Sozialleistungen. Vieles – z.B. auf dem Gebiet der Pflege – wird nur administrativ oder doch, wie durch Wohlfahrtsverbände, quasi-administrativ bereitgestellt werden können.

- Kommen wir zur Situation des Behinderten im Unterhaltsverband. Ist der Verdienener oder der tätige Versorger behindert, so belastet dies den Unterhaltsverband, indem seine Leistungen ausfallen. Ist der Behinderte abhängig, so belastet er die Versorger und Verdienener durch die Besonderheit seiner Bedarfe, der Pflege, der Geräte usw. Das Ehe- und Familienrecht weist diese Lasten allen zu. Aber es kann die verpflichteten Verdienener und Versorger nicht schaffen, wo es sie nicht gibt. Und es kann die Fähigkeit der Verpflichteten, die Lasten zu tragen, nicht herstellen, wo diese sie nicht haben. Auch ist diese Zuweisung von Behinderten-Lasten im Familienverband kaum mehr als die Ausbreitung der Ungleichheit zwischen Behinderten und Nichtbehinderten – nämlich von den Behinderten selbst auf ihre Familie. Aus dieser Ungleichheit von Behinderten und Nichtbehinderten wird die Ungleichheit ihrer Angehörigen. So verlangen gerade die mit Behinderung verbundenen Belastungen der Familie nach einem Ausgleich durch Sozialleistungen.

So allgegenwärtig also die Problematik der Behinderten in unserer Rechtsordnung ist, so wenig ist unser Recht von den Anliegen der Behinderten her durchdacht. Allenfalls das Arbeitsrecht hat durch das Schwerbehindertenrecht und eine Reihe anderer Vorschriften prinzipiell behindertengerechte Strukturen bekommen. Das Recht der bedarfsdeckenden Dienst- und Sachleistungen ist weit entfernt davon – und wird es infolge der Vielfalt seiner Gegenstände und Funktionsweisen wohl immer bleiben. Einzelne Regelungen, wie die freien Verkehrsleistungen für Behinderte, verschleiern eher die unge lösten Probleme wie z.B. dies, wie es mit dem tatsächlichen Angebot an Verkehrsleistungen für Schwerbehinderte wirklich steht.

Das Ehe- und Familienrecht kann kaum je etwas leisten, was nicht die Ehe und die Familie aus sich schon zu leisten imstande ist. Und oft ist es nicht einmal in der Lage, den Widerspruch zwischen der Fähigkeit zu leisten und der

Bereitschaft hierzu zu überbrücken.

## b) Das Sozialleistungsrecht

Besonders freilich muß verwundern, daß auch unser Sozialleistungsrecht nicht als Behindertenrecht entstanden und – sehen Sie bitte das zweite Schaubild (Schaubild 2) nun genauer an – gestaltet ist. Vielmehr entwickelte es sich aus den verschiedensten historischen Anlässen, in den verschiedensten Sach- und Gruppenzusammenhängen und unter Verwendung der verschiedensten Techniken:

- als Sozialversicherung: d.h. als kollektive Vorsorge gegen bestimmte, typisierbare Risiken – die Behinderung bedeuten können, aber nicht immer bedeuten – durch die, welche solcher Vorsorge bedürftig und zu solcher Vorsorge – m.a.W.: zur Zahlung von Beiträgen – auch fähig sind, was Behinderte, die nicht fähig sind, in eine Verdienerrolle einzurücken, zunächst ausschloß und auch heute noch zurücksetzt;
- als Beamtenversorgung: d.h. als besondere Vorsorge für die, die sich diese Sicherung als Beamte, Richter oder Berufssoldaten verdienen können, was den Zugang Behinderter schon im beruflichen Vorfeld des Sicherungssystems weithin ausschließt.
- als soziales Entschädigungsrecht: zur Kompensation von Personenschäden, für die, wie bei Kriegsoffern, das Gemeinwesen eine gesteigerte politische Verantwortung trägt – sieht man von den Leistungen an Hinterbliebene ab, also gerade als System für Behinderte geschaffen, aber doch nicht allein ihrer Behinderung wegen, sondern wegen ihres besonderen Opfers, für das ihnen das Gemeinwesen verantwortlich ist;
- als besondere Hilfs- und Förderungssysteme: zur spezifischen Hilfe und Förderung vor allem in Situationen, die der sozialen Vorsorge nicht oder schlecht zugänglich sind – als ein Bereich also, dem die Masse der Behinderten schon durch Vorsorge- und Entschädigungssysteme “abgenommen” erscheint, weshalb sich darin auch kein spezifisches Behindertensystem findet;
- endlich als Sozialhilfe: herausgewachsen aus der uralten Fürsorge, die im Verlauf des 20. Jahrhunderts immer mehr differenziert und veredelt wurde und heute auch viele besonderen Hilfen für Behinderte enthält – aber doch in einem Verbund, der sich, auch für den Behinderten, als “Netz unter dem Netz” versteht.

Ich will damit nicht “herunterspielen”, daß in den letzten Jahrzehnten viel ge-

schehen ist, um alle diese Systeme auf die besonderen Probleme der Behinderten einzurichten: angefangen von der historischen Vorreiter-Funktion des Kriegsopferversorgungsrechts, über das Recht der Eingliederung Behinderter, wie es später in das Sozialhilferecht aufgenommen wurde, das Rehabilitationsangleichungsgesetz und das Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter bis hin zu zahlreichen kleinen Schritten, zuletzt etwa der Herstellung der Nahtlosigkeit an der Grenze zwischen der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung, die gerade auch Behinderten zugute kommt. Aber daraus wurde immer noch kein Sozialrecht der Behinderten "aus einem Guß".

### 3. Der Versuch einer Alternative: Behindertenrecht

#### a) Das Konzept

Um hier eine Denk-Alternative zu bieten, haben wir uns in dem von mir geleiteten Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht bemüht, die Ordnungsanliegen eines Rechts der Behinderten aus sich heraus zu entwickeln. Dem dient das dritte Schaubild, das von einem wissenschaftlichen Referenten des Instituts, Dr. Gerhard Igl, ausgearbeitet wurde (Schaubild 3).

Wie Sie sehen, sind wir dabei ausgegangen von der Integration der Behinderten als dem umfassendsten Auftrag eines Behinderten-Rechts. Wir meinen damit etwa, daß einem Behinderten so viele Lebensmöglichkeiten eröffnet und vermittelt werden sollen, wie mit seinem physischen und psychischen Status irgendwie vereinbar ist. Vor diesem Hintergrund scheint uns eine Zweischiebigkeit des Behinderten-Rechts wesentlich.

- Auf der einen Seite ist "Integration als permanente Aktion" zu sehen. Solange die Behinderung besteht, ist immer die Sorge notwendig: was ist zu tun, um die Nachteile der Behinderung zu kompensieren und dem Behinderten so viele Lebenschancen als möglich zu eröffnen? Diese Sorge darf keinen späteren Anfang haben als den Anfang der Behinderung und kein früheres Ende als das Ende der Behinderung — sei dies am Anfang die Geburt, am Ende der Tod.
- Dagegen gibt es Bemühungen um "Integration durch einmalige oder wiederholte, aber prinzipiell abgeschlossene Aktionen". Wir haben mit diesem Ausdruck in etwa das ersetzt, was man gemeinhin unter "Rehabilitation" versteht. Daß wir dies so ausgedrückt haben, ist nicht wissenschaftliche Neuerungssucht. Vielmehr haben wir in internen und externen Diskussionen immer wieder erfahren, daß der Name "Rehabilitation" für die sich heraus-

hebenden Maßnahmen, die diesen Namen herkömmlich tragen, verdeckt, daß daneben "Rehabilitation" auch als eine permanente Bemühung nötig ist. Was "Rehabilitation" will, darf nicht auf die Monate begrenzt bleiben, in denen das stattfindet, was man "Rehabilitation" nennt. Auch darf nicht generell angenommen werden, daß eine Rehabilitation – eine fehlgeschlagene oder eine erfolgreiche, welche die Behinderung nicht beseitigt, wohl aber gebessert hat – die Bemühungen um Integration beenden dürfe. Andererseits aber sollte mitnichten die Notwendigkeit solcher in sich geschlossener Maßnahmen, die gegenwärtig Rehabilitation heißen, in Frage gestellt werden.

Die zweite wichtige Unterscheidung, die wir für nötig hielten, ist die der drei Altersphasen. Die Bedürfnisse ebenso wie die Möglichkeiten der Hilfe ändern sich während dieser drei Phasen. Allerdings: gewisse Probleme bleiben im wesentlichen über die Altersphasen hin gleich. Wir haben die wichtigsten in der Spalte "gesellschaftliche Eingliederung" aufgetragen. Aber es gibt auch für viele Behandlungs-, Pflege- und Hilfsmittelbedarfe. Um ein einfaches Beispiel zu geben: die Treppe stört den Rollstuhlfahrer in allen Phasen. Andere Bedarfe wandeln sich. (Um diesen Wandel der anderen Bedarfe und ihrer Bedarfsdeckung über die Phasen hin zu verstehen, sollten Sie einen Rückblick auch noch einmal auf das erste Schaubild werfen.)

- In der Phase 1, der "Erziehungs- und Ausbildungsphase", hat der Behinderte wie seine Altersgenossen im Unterhaltsverband eine passiv nehmende Rolle. Seine Behinderung belastet den Unterhaltsverband, der – je nach den Umständen – Pflege- und Betreuungsleistungen an den Behinderten erbringt. Eigenes Arbeitseinkommen wird vom Behinderten in dieser Phase nicht erwartet. Wohl aber soll er in dieser Phase darauf vorbereitet werden, in der 2. Phase der Normalität ein eigenes Arbeitseinkommen zu verdienen.

Daraus ergibt sich etwa:

- \* Die besonderen Bedarfe für Behandlung, Pflege usw. sind in dieser Phase grundsätzlich Belastungen des Unterhaltsverbandes. Hilfen haben ebenso grundsätzlich diesen Unterhaltsverband zu entlasten, zu befähigen oder auch zu ersetzen. Sie sind inhaltlich auch auf die eigene Arbeits- und Verdienerrolle des Behinderten in der Phase 2 ausgerichtet.
  - \* Die wirtschaftliche Subsistenz ist primär eine Last des Unterhaltsverbandes. Er muß eventuell entlastet werden.
- In der Phase 2, der "Arbeitsphase" dagegen, dominiert die Problematik der eigenen Arbeits- und Verdienerrolle des Behinderten: ob

er voll erwerbstätig sein kann, nicht erwerbstätig oder teilerwerbstätig, prägt die Bedarfssituation.

- \* Der voll Erwerbsfähige braucht Hilfe zur Arbeit und in der Arbeit. Arbeitsförderung und Arbeitsrecht (vor allem aber nicht das Schwerbehindertenrecht) haben hier ihre Domäne. Gleiches gilt zunächst für den Teilerwerbsfähigen. Aber er braucht noch eine Ergänzung seines Arbeitseinkommens durch Sozialeinkommen. Der nicht Erwerbsfähige dagegen braucht ein Sozialeinkommen anstelle des Arbeitseinkommens. Trotzdem braucht er nach Möglichkeit auch eine Arbeitsgelegenheit, um sich durch Arbeit verwirklichen zu können.
  - \* Die besonderen Bedarfe sind in dieser Phase Belastungen, die den Behinderten selbst treffen. Die Hilfen müssen an ihn gehen. Sein familiärer Unterhaltsverband ist in dieser Phase in der Regel von ihm abhängig und nicht imstande, für ihn aufzukommen.
  - \* Für die soziale Sicherung durch Sozialversicherung ist wieder die Erwerbsfähigkeit prägend. Der voll Erwerbsfähige ist vorsorgefähig. Für ihn bedarf es vielleicht auf der Leistungsseite, nicht auf der Beitragsseite spezifischer Vorkehrungen. Der nicht Erwerbsfähige dagegen kann sich nicht durch Beiträge in die Sozialversicherung "einkaufen". Für ihn wird bedeutsam, was sich in einem entwickelten, einkommensabhängigen System sozialer Sicherung als "sekundäres soziales Risiko" herausgestellt hat: das Risiko dessen, der sich mangels eigenen Einkommens nicht selbst sozial sichern kann. Hier müssen Substitute geschaffen werden, wie sie vor allem das Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter eingeführt hat.
- In der Phase 3 wird nicht mehr mit eigenem Arbeitseinkommen gerechnet. Das Einkommen ist typischerweise durch ein Sozialeinkommen ersetzt. Vorkehrungen für das Arbeitsleben scheiden grundsätzlich ebenso aus. Aber die Bedürfnisse wandeln sich noch einmal. Besonders zu nennen ist hier der typische Pflegebedarf. Seine Last trifft den Behinderten sowie alle, die für ihn einzustehen haben, elementar.

Die Phasen prägen auch die "Integration durch einmalige oder wiederholte, aber prinzipiell abgeschlossene Aktionen". Während medizinische Maßnahmen in allen Phasen denkbar sind (das Schaubild weist insofern einen "Schreibfehler" auf), gilt das nicht für Maßnahmen der Erziehung und Ausbildung. Sie gehören in die erste Phase. In der zweiten Phase nehmen sie die Gestalt von beruflicher Bildung und Um-

schulung an. In der dritten Phase ist kein Raum mehr dafür. Was die Einkommensleistung anlangt, geht es in der ersten Phase um die Entlastung des Unterhaltsverbandes, in der zweiten Phase um die Substitution des eigenen Arbeits- und Sozialeinkommens, soweit dieses durch die Maßnahme beeinträchtigt ist, in der dritten Phase allenfalls um eine Ergänzung des Sozialeinkommens.

Freilich genügt es nicht, Behinderung, die eingetreten ist, zu kompensieren. Vielmehr muß alles getan werden, um Behinderung zu verhindern. Deshalb hat Dr. Igl den Fall der Behinderung in einem weiteren Schaubild (Schaubild 4) mit dem Schutzwall der Prävention umgeben. Und noch in das Feld der Behinderung selbst hat er die Möglichkeit der Früherkennung eingetragen, die eine Behinderung in der Regel nicht mehr verhindern, jedoch ihre Entwicklung unter Kontrolle bringen und ihre Konsequenzen begrenzen kann. (Den äußersten Rand des Schaubildes – die Meta-Systeme – lassen Sie bitte zunächst außer Betracht. Wir kommen gleich darauf zurück.)

#### b) Die Verbindung von Recht und Modell

Drängt sich nun nicht die Forderung auf, aus dieser Problemskizze unmittelbar ein Programm für ein ganz eigenständiges integrales Behindertengesetz zu machen? Der Versuch müßte an drei Schwierigkeiten scheitern: *erstens*, an der inneren Vielfalt der Arten von – physischen, psychischen, sozialen, kommunikativen usw. – Behinderungen; *zweitens*, an den Schwierigkeiten und Nachteilen einer scharfen Definition der Schwelle zwischen Nichtbehinderung und Behinderung; und *drittens* an den Schwierigkeiten und Nachteilen der Typisierung der verschiedenen Grade der verschiedenen Arten von Behinderung. Je reiner man Behindertenrecht gestalten – gleichsam aus dem eigenen Stoff treiben – wollte, desto schwerer wöge die Frage: welche Behinderung hat welche Konsequenzen?

Wir wissen alle, zu welcher Belastung der gesamten Behindertenpolitik es geworden ist, daß heute an gewisse medizinisch feststellbare Tatbestände viel zu pauschal Folgen des Behindertenschutzes geknüpft werden und umgekehrt gewisse Schutznormen viel zu pauschal an Grade der Behinderung geknüpft sind, die einen recht abstrakten Schluß von körperlichen und psychischen Schäden auf Erwerbseinbußen ziehen, während sich die Regelungen oft gar nicht auf die Kompensationen der Erwerbsminderung beziehen. Dieses Elend, daß der Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit zum Nadelöhr auch für Leistungen wird, die mit Erwerbsfähigkeit überhaupt nichts zu tun haben oder doch nicht mit einer pauschalen Graduierung gemessen werden können, sollte uns eine Warnung sein, wie schwer es ist, Behindertenrecht isoliert zu gestalten. Mir wurde von Behinderten gesagt, daß Behinderte auf manche

spezifische Behinderten-Leistung verzichten, um der damit verbundenen – das ist das Wort eines Behinderten – “Brandmarkung” als Behinderter zu entgehen.

Welche Wohltat ist es demgegenüber, daß die Masse der Sozialleistungen nach spezifischeren, gleichsam von anderen Sachzusammenhängen und Zwecksetzungen mitgebrachten Tatbeständen und Maßgrößen ausgereicht werden. Wo etwa soll die Grenze zwischen Krankheit und Behinderung gezogen werden? Natürlich kann es Defizite geben, wenn nicht erkannt wird, daß Krankheit fast immer Behinderung auf Zeit ist, in manchen Fällen von Anfang an mit dauernder Behinderung einhergeht und in anderen Fällen sich allmählich in dauernde Behinderung verwandelt. Aber welche psychische und soziale Belastung – vor allem für den Betroffenen selbst – ist doch jede Regelung, die vor die Leistung die Barriere der Feststellung setzt, ein Kranker sei nun nicht mehr nur krank, sondern “bis auf weiteres” oder für immer – behindert. Mit ganz besonderer Dramatik gilt dies für die psychisch Behinderten.

Ich glaube, ich brauche nicht mehr Beispiele anzuführen, um darzutun, daß ein Behindertenrecht, das isoliert von den Tatbeständen der Behinderung und den Bedürfnissen der Behinderten ausginge, den alten Satz beweisen würde: *summus ius, summa iniuria* – das höchste Recht ist auch das höchste Unrecht! Oder spezifischer gesagt: ein isoliert allein aus dem Befund von Behinderungen gestaltetes Behindertenrecht würde den elementaren Zwiespalt alles Behindertenschutzes, daß jedes Sonderrecht für Behinderte auch als Diskriminierung der Behinderten wirken oder jedenfalls empfunden werden kann, mit der größten Deutlichkeit spürbar machen.

Nur eines lassen Sie mich noch hinzufügen: daß dies nicht nur für das Sozialleistungsrecht gilt, sondern auch für das Recht, das Schulter an Schulter mit dem Sozialleistungsrecht das Arbeitsleben der Behinderten, ihr Familienleben und das weite Feld der Dienst- und Sachleistungen regelt, die nötig sind, um die Bedürfnisse der Behinderten zu befriedigen. Wir kennen vom Arbeitsrecht her die Erfahrung, wie der Schutz der Behinderten auch zu einer Brandmarke gegen Behinderte werden kann – zumeist gerade gegen die Behinderten, die des Schutzes am meisten bedürfen. Diese Erfahrung wiederholt sich vor allem dort, wo Austauschverhältnisse des Privatrechts mit einem besonderen Schutz für Behinderte überlagert werden sollen.

Über diese Bedenken darf freilich die Idee eines eigenständigen, von der Situation der Behinderten her entwickelten Ansatzes nicht verlorengehen. So wenig sie unmittelbar realisiert werden kann und soll, so sehr muß sie als kritischer Maßstab an das Recht herangeführt werden, das die Lage der Behinderten gestaltet: sei es an das “Normalrecht” des Einkommenserwerbs, des familiären Unterhalts und der Befriedigung der Dienst- und Sach-



leistungsbedarfe der Behinderten, sei es an das Sozialleistungsrecht, das die Defizite des Arbeitseinkommens, der Unterhaltsrollen und der Bedarfsbefriedigung abdeckt. Diese Teilrechte sind nicht etwa durch ein isoliertes Behindertenrecht abzulösen. Sie sind nur vom Modell eines eigenständigen Behindertenrechts her stets darauf zu prüfen, ob sie den Interessen der Behinderten gerecht werden oder der Korrektur oder Ergänzung bedürfen.

In der durch das "Jahr der Behinderten" heraufbeschworenen Gefahr beiderseitiger Enttäuschung halte ich gerade dies für wichtig: Die Wohltat der überkommenen Strukturen ebenso zu sehen wie die Notwendigkeit ihrer Kritik – einer Kritik, die ganz von der Situation der Behinderten ausgeht und doch im Interesse der Behinderten vermeidet, Behinderung selbst mehr als nötig in Rechtstatbeständen "kleinzuhacken" – Behinderung mehr als nötig zu "verrechtlichen".

## II. Die immanente Grenze der Rechtsnormen – die Notwendigkeit der Meta-Systeme

### 1. Das Problem

Doch wie immer man die Probleme der Inhalte des Rechts lösen wollte: die Macht des Rechts, Behinderung zu überwinden, bliebe a priori begrenzt. Das Recht ist ein Sollen. Behinderung ist ein Sein. Und selbst wenn ein Gesetzgeber alle Möglichkeiten fände und ausspräche, hieße das noch nicht, daß der Wille des Rechts dem Behinderten wirksam zugute käme. Das Recht kann nicht die wirtschaftlichen Spielräume des Gemeinwesens erweitern. Das Recht kann nicht die Dienste leisten, die Menschen den Behinderten leisten sollen. Und das Recht wirkt nicht, wenn die, die es angeht, das Recht nicht kennen, nicht verstehen, wenn sie nicht fähig sind, es in Anspruch zu nehmen oder zu befolgen. Lassen Sie mich diese Probleme in drei Kategorien schichten:

- Die erste Kategorie bilden die Gestaltungsvoraussetzungen des Behindertenrechts.
- Die zweite Kategorie bilden die Erfüllungsvoraussetzungen des Behindertenrechts.
- Die dritte Kategorie bilden die Verwirklichungsweisen des Behindertenrechts, die Meta-Systeme.

## 2. Die Gestaltungsvoraussetzungen des Behindertenrechts

Bei der ersten Kategorie geht es um die in der Politik manifeste, gesamtgesellschaftliche Bereitschaft, – auf welche Weise auch immer – Mittel für den Behinderten bereitzustellen und den Mitbürgern Lasten zugunsten der Behinderten aufzuerlegen. Jedes Gemeinwesen hat begrenzte Ressourcen. Das Problem der Gestaltungsvoraussetzung des Behindertenrechts ist, welcher Anteil an diesen Ressourcen den Behinderten zugewandt wird. Dabei muß man sich von der Vorstellung frei machen, die Behinderten und ihre Bedürfnisse seien dafür eine feste Größe, das Recht habe also nur die Wahl, diese vorgegebene Größe ganz oder unvollkommen zu decken. Im Gegenteil: schon die Definition von Behinderung und die Definition ihrer besonderen Bedürfnisse stehen in enger Wechselbeziehung zur gesellschaftlichen Bereitschaft, Leistungen an Behinderte zu akzeptieren, genauer: wie Behinderte abgegrenzt und differenziert und welche Leistungen ihnen zuerkannt werden, bedingt die globale Bereitschaft der Gesellschaft, den Behinderten Leistungen und andere Hilfen zu gewähren; und umgekehrt bestimmt die globale Bereitschaft die Definition der Grenzen und der Leistungen. Niemand wird sagen können, was die primäre Ursache für die konkrete Gestalt des Behindertenrechts ist. Die Diskussion über die Gestaltungsvoraussetzungen des Behindertenrechts hat dies in Rechnung zu stellen. Es gibt – mit anderen Worten – keine direkte, abstrakte Entscheidung über eine "Behindertenrate" am Sozialprodukt. Es gibt immer nur die konkrete, komplexe Entscheidung über Definition, Bedürfnisse und Leistungen. Die "Rate" der leistungsberechtigten Behinderten ist immer nur eine Größe, die sich daraus ergibt, und die ex post ermittelt wird.

Dabei steht die Behindertenpolitik, je intensiver und länger sie betrieben wird, umso mehr vor der Schwelle jeder Sozialpolitik: eine *Ausnahmepolitik* zu bleiben oder eine *Regelpolitik* zu werden. Demokratische Sozialpolitik tendiert dazu, eine Regelpolitik zu sein – ich meine damit: eine Politik zugunsten der Mehrheit. Die demokratische Mehrheit will sich mit ihrer Sozialpolitik selbst begünstigt wissen. Die Konsequenz einer solchen Sozialpolitik der Mehrheit ist, daß sie sich von den Bedürfnissen entfernt. Leistungen gehen an weniger Bedürftige und dringende Bedürfnisse bleiben ohne angemessene Leistung. Eine Sozialpolitik, die mehr und mehr ganz allgemeine Krankheiten und Altersleiden zu Behinderungen addiert, ist auf dem Wege, zu einer solchen Regel- oder Mehrheitspolitik zu werden. Die Gefahr besteht, daß die Mittel für die Behinderten fehlen, die schwerer und mit Leiden getroffen sind, die nicht so sehr der allgemeinen Lebenslast zuzurechnen sind; Ich meine, daß gerade die Behinderten selbst gut beraten wären, hier genauer zuzusehen. Auf "Behindertenpolitiker" und Behindertenverbände können sie sich dabei nicht unbesehen verlassen, denn das Gesetz der Politik ist auch hier

“Naturgesetz“, ist das “Gesetz der großen Zahl“. Auf der anderen Seite darf nicht verkannt werden, daß auch von den Behinderten selbst oft nicht die Lage der Behinderten am nachdrücklichsten artikuliert wird, denen es am schlechtesten geht und deren Belange am meisten vernachlässigt sind. Vielmehr artikulieren sich die Behinderten am nachdrücklichsten, deren Situation ihnen am ehesten erlaubt, sich wirksam zu artikulieren. Somit ist es gerade in der Behindertenpolitik nötig, daß sie — gleichsam “von Amts wegen“ — von sich aus die Dringlichkeit aufspürt. Advokative Rollen des Sachverständigen und der Träger der Behindertenpolitik müssen hier korrigierend wirken. Die bayerischen Bezirke bekunden gerade durch diese Veranstaltung, daß sie diese Aufgabe sehen.

### 3. Die Erfüllungsvoraussetzungen des Behindertenrechts

Ist Behindertenrecht auf diese Weise aus der unauflösbaren Einheit von Definition und Disposition hervorgegangen, so bedarf es erst noch der finanziellen personellen und sächlichen Mittel, um es zu realisieren. Hier steht uns vermutlich eine Zeit ökonomisch bedingter Diskrepanzen bevor. Mit mehr Nachdruck möchte ich aber darauf hinweisen, daß das Defizit an Menschen, die bereit sind, Pflegedienste zu leisten, und an der Bereitschaft der Gesellschaft, diesen Menschen angemessen Geld, Anerkennung und Ermutigung zu gewähren, bereits jetzt schon viel deutlicher ist.

Als sich im 19. Jahrhundert die institutionelle Pflege ausbreitete, war es nicht schwer, Pflegedienste zu rekrutieren. Zu den Gründen zählte sicher auch, daß es in den Familien noch selbstverständlich war, zu pflegen. Über mehr als ein Jahrhundert hin hat die institutionelle Pflege sich ausgebreitet, um die Familien, welche die Pflege nicht leisten konnten, darin zu ersetzen oder sie von der Last der Pflege zu befreien — und natürlich auch manchen Pflegebedürftigen von seiner Familie. Mittlerweile aber sind die Einrichtungen, in denen gepflegt wird, zu einem Ort geworden, in dem zwei Minderheiten miteinander allein gelassen werden: die, die Pflegé brauchen — eine Minderheit, die zu nimmt —, und die, die noch bereit sind, Pflege zu leisten — eine Minderheit, die zudem abnimmt —. Der öffentliche Pflegenotstand verweist die Pflege verstärkt wieder in die Familien zurück. Aber gesellschaftliche Tendenzen und ungünstige wirtschaftliche, rechtliche und sozialpolitische Rahmendaten schwächen die Familien in ihrer Fähigkeit, selbst zu pflegen, immer weiter. “Man“ pflegt nicht mehr in dieser Gesellschaft. Und wer — in der Familie oder als Arbeitnehmer — gleichwohl pflegt, hat es schwerer als andere. Es gibt keine Patentrezepte, um diese Lage zu meistern. Aber man sollte wenigstens versuchen, dagegen anzugehen; denn von hierher droht das größte Erfüllungs-

defizit für unser Behindertenrecht. Wir sollten – auch in der Behindertenpolitik – nicht so sehr darauf starren, daß wir uns in Zukunft ökonomisch weniger leisten können. Wir sollten uns klarmachen, was wir menschlich jetzt schon nicht mehr leisten.

#### 4. Die Verwirklichungsweisen des Behindertenrechts – die Meta-Systeme

##### a) Allgemeines

Kommen wir zum dritten Problemkreis: zu den vom Recht selbst gesetzten Bedingungen seiner Verwirklichung. Was ist damit gemeint? Lassen Sie mich das mit Hilfe eines Beispiels erklären, das für unser Thema ganz neutral ist. Über die Realität unseres Strafrechts weiß ich nur sehr wenig, wenn ich Text und Interpretation des Strafgesetzes kenne. Die Wirklichkeit des Strafrechts ergibt sich aus dem Befund der Kriminalität, aus dem gesellschaftlichen und politischen Maß an Freiheit, sich durch Strafanzeige zur Wehr zu setzen, aus der Wachsamkeit, Tüchtigkeit und Objektivität der Polizei, aus der Haltung und Befähigung der Ankläger, aus der rechtlichen, gesellschaftlichen und politischen Lage der Verteidiger und ihrer Einstellung zu ihrer Aufgabe, aus der Stellung der Zeugen und Sachverständigen, aus dem Gang des Strafverfahrens und der Rechtsbehelfe, aus dem Einfluß, den die öffentliche Meinung nennt, und endlich aus allem, was den Vollzug von Strafen ausmacht. All dies sind Beispiele für die "Meta-Systeme" des Strafrechts. In diesem Sinne müssen wir auch für das **Behindertenrecht** unterscheiden zwischen den Antworten, die das Recht durch seine Normen auf die Herausforderungen gibt, welche ihm die Lage der Behinderten bietet, und der sozialen Wirklichkeit – der Summe von Umständen, Kräften, Institutionen und Verfahrensweisen –, in der und durch die sich die Rechtsnormen verwirklichen sollen. Gerade im Behindertenrecht ist die Distanz, die zwischen der Norm und der Wirklichkeit – weithin bekannt als der Unterschied zwischen "Recht haben" und "Recht kriegen" – zu überbrücken ist, besonders groß. Wir haben die Bedingungen, unter denen so die Verwirklichung des Rechts steht, die "Meta-Systeme" – die Systeme darum herum – genannt, also die Systeme, welche die "eigentliche" Rechtsnorm umgeben und so die Gestalt bestimmen, in der sie Wirklichkeit wird (s. noch einmal Schaubild 4).

Diese Funktion der Meta-Systeme, den materialrechtlichen Systemen Gestalt und Wirklichkeit zu geben, hat für das Behindertenrecht eine ganz besondere Bedeutung. Während das – wie oben gesagt – materielle Recht den Menschen und Sachen Gewalt antun müßte, wenn es spezifisch und ausschließlich die Belange der Behinderten zu Rechtstatbeständen machen wollte, sind die Meta-Systeme imstande und berufen, die einerseits notwendige und wohltä-

tige, andererseits aber doch auch schädliche Behinderten-Fremdheit des materiellen Rechts zu überwinden, aus dem Recht gleichsam herauszufiltern, was in einer bestimmten Behinderten-Situation hilft und ausgleicht. Die Meta-Systeme können die Einheit des Behindertenrechts stiften, die dem materiellen Recht versagt ist.

Weil dies freilich noch zu wenig geschehen ist, klaffen Idee und Verwirklichung besonders weit auseinander. Haben Sie deshalb Nachsicht mit mir, wenn ich mich im folgenden mehr an die Idee halte. Die Zeit drängt zu einer Auswahl. Und die Realität ist Ihnen selbst zu sehr vertraut, als daß ich darüber sprechen müßte.

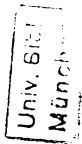
## b) Einzelheiten

Auch mit dieser Einschränkung erscheint die Problematik der Meta-Systeme in sich reich differenziert. Ich kann das hier nur mit einigen Stichworten gleichsam im Sinne einer Wunschliste des Nachdenkens andeuten.

- (1) Lassen Sie mich zunächst bei der Lage des **B e h i n d e r t e n** selbst ansetzen.

Unsere Rechtsordnung geht davon aus, daß der Bürger sein Recht kennt, notfalls seine Rechtskenntnisse durch kundigen Rat vervollständigen kann, und irgendwie imstande ist, seine Rechte geltend zu machen, sie einzuklagen. In diesem Sinne genügt es, ihm ein subjektives Recht einzuräumen und notfalls die Möglichkeit gerichtlicher Klage. Auch der soziale Rechtsstaat scheint darin einen Höhepunkt zu finden, daß er die Bürger auf die Sozialleistungen subjektiv berechtigt und daß er ihnen umfassend die Möglichkeit gerichtlicher Klage einräumt, um diese subjektiven Rechte einzulösen. Aber wir sehen, daß diese Technik im Falle des Behinderten aus vielerlei Gründen nicht greift, die wieder große Unterschiede je nach Art der Behinderung aufweisen und – vom Anliegen des Gesetzes her paradox – das subjektive Recht des Benachteiligten auf Kompensation seiner Nachteile und das subjektive Recht des Bedürftigen auf Hilfe umso schwächer machen, je dringlicher es in der Sache ist, je schwerer nämlich die Behinderung ist. Ein differenziertes, tiefgestapeltes System von Hilfen ist notwendig, um das auszugleichen.

- (a) Nur wenn er sich auskennt in seinem Recht, kann er es nutzen. Dabei müssen die abstrakten Rechtsnormen und die individuelle Situation sowie konkrete Stellen, Einrichtungen, die dazu da sind, das Recht gegenüber dem Behinderten zu verwirklichen, zusammengeführt werden. Der Behinderte muß konkret beraten werden. Informationen, Auskunft und Beratung müssen vor allem auch herstellen, was das mate-



rielle Recht, wie gesagt, nicht kann und nicht soll: die Einheit des Behindertenrechts, so wie sie sich in bezug auf die konkrete Lage eines bestimmten Behinderten oder einer Gruppe von Behinderten darstellt. Es kann nicht nachdrücklich genug betont werden, daß letztlich auch ein gegliedertes Sozialleistungsrecht wie das unsere, wenn es kundig auf den konkreten Fall projiziert wird, eine in sich geschlossene Einheit ergibt.

- (b) Dem Behinderten müssen auch Hilfen gegeben werden, die seine mangelnde technische Fähigkeit, seine Interessen und Rechte zu artikulieren, auszugleichen: je nach der Behinderung von der Schreibhilfe bis zum Pfleger.
  - (c) Es kann auch nicht genügen, dem Behinderten ein Recht zu geben und sich darauf zu verlassen, daß er – informiert und befähigt – dieses Recht geltend macht. Der Satz *iura vigilantibus* gilt bestimmt nicht für die Behinderten. Es gibt Zustände, welche Eigenwahrung von Interessen ausschließen. Und es gibt Abhängigkeiten, die den Konflikt, der mit der Wahrung eigener Interessen verbunden ist, unerträglich machen. Und gerade die "sanften Gewaltverhältnisse" der Unterbringung und Pflege bezeugen diese Gefahr immer wieder. Hier bedarf es der Initiative von außen – sei es der Rechtswahrung von Amts wegen, sei es der advokatischen Position von Sozialarbeitern, Vertrauensmännern usw.
  - (d) Endlich braucht der Behinderte nicht nur Rechte und Ansprüche, die andere zu einem bestimmten Verstehen anhalten. Er braucht vor allem auch Spielräume, in denen er – allein oder in Gruppen – selbst wirkend seine Lage verbessern kann. Ein in diesem Sinne wirkendes Konzept autonomer und kooperativer Rechtsverwirklichung zählt zu den wichtigsten Bedingungen eines humanen und effektiven Behindertenrechts.
- (2) Ich hoffe, damit fürs erste verdeutlicht zu haben, was mit den Meta-Systemen gemeint ist. Für die anderen Bereiche muß ich mich noch kürzer fassen. Solche Felder für Meta-Systeme finden sich in der sozialen Umwelt des Behinderten.

Nehmen wir zunächst die Familie. Sie ist die natürliche Hilfe der Behinderten. Sie muß in dieser Rolle gestärkt – befähigt und entlastet – werden.

Für den arbeitenden Behinderten ist ein anderes Systemfeld der Betrieb. Dies wird insofern noch kaum gesehen, als unser Arbeitsrecht immer in dem Gegensatz von Arbeitgeber und Arbeitnehmer denkt. Der behinderte Arbeitnehmer erscheint so allein als eine besondere

Last und Verantwortung des Arbeitgebers. Für den Behinderten Arbeitnehmer aber kommt es nicht weniger darauf an, daß er von seinen Mitarbeitern – je nach der Komplexität des Betriebes: von seinen Kollegen, seinen Vorgesetzten, seinen Untergebenen – angenommen und begleitet wird. Das Recht muß diese Mehrdimensionalität des Arbeitsverhältnisses des Behinderten sehen und es mehr und mehr als ein eigenes Meta-System der Verwirklichung von Behindertenrecht verstehen.

Ein letztes Beispiel für die Meta-Systeme der sozialen Umwelt: die Nachbarschaft, die nicht eine räumliche sein muß, sondern auch eine andere Nähe sein kann. Sie kann eine vielfältige Rolle spielen – von der gelegentlichen Hilfe bis hin zur Kontrolle dort, wo Behinderte vernachlässigt werden. Unser Behindertenrecht setzt nirgends ausdrücklich auf diese Reserven seiner Verwirklichung und Ergänzung. Wir sollten mehr darauf achten.

- (3) Gehen wir einen Schritt weiter, so kommen wir zu den Institutionen, die beratend und entscheidend zwischen dem Behinderten und den Rechtsnormen, die für ihn gemacht sind, vermitteln. Ich meine die Behörden, welche die Leistungen administrieren. Sie sollten auf Wahrnehmbarkeit, Zugängigkeit, Kompetenz, Wirksamkeit und Vertrauen angelegt sein.

Mit Wahrnehmbarkeit meine ich dabei, daß der Behinderte un schwer wissen oder erfahren sollte, welche Behörde ihm helfen kann. Auch hier gilt, daß die Einheit der Meta-Systeme die Nachteile der Vielheit der Sachsysteme entschärfen muß. So viele Widerstände sich in unserem Lande dagegen auch erheben mögen: ein lokales, allenfalls regionales, jedenfalls territoriales Organisationsprinzip ist der beste Garant dieser Wahrnehmbarkeit. In der Bereitstellung lokaler oder regionaler Anlaufstellen für Behinderte ist uns das europäische Ausland denn auch weithin voraus.

Mit Zuständigkeit meine ich vor allem die tatsächliche Erreichbarkeit: den Abbau formeller, räumlicher und technischer Barrieren zwischen dem Behinderten und der für ihn zuständigen Behörde.

Mit Kompetenz meine ich: die Stellen, mit denen der Behinderte zu tun hat, sollten als Berater und Leistungsvermittler über möglichst viele Systeme hin zuständig sein; sie sollten aber auch fachlich vielseitig sein. Der Behinderte sollte nicht "von Pontius zu Pilatus" verwiesen werden – weder in dem Sinn, daß er an eine rechtlich speziellere Behörde verwiesen wird, noch in dem Sinne, daß er andere Sachverständige verwiesen wird.

Mit **Wirksamkeit** meine ich, daß der Wirklichkeitsbezug und -erfolg dessen, was die leistungsvermittelnde Stelle tut, so hoch als möglich sein soll. Was sie veranlaßt, soll für den Behinderten so hilfreich wie möglich sein. Sie soll sich – kurz gesagt – “seinen Kopf zerbrechen” müssen. Und sie soll ihm die Wege zu den Leistungen zuverlässig öffnen können.

Mit **Vertrauen** endlich meine ich, daß die Behörde, welche die Leistungen vermittelt, möglichst frei von dem Verdacht sein sollte, ein eigenes Interesse an der Zusage oder Versagung einer Leistung zu haben. Dies gilt vor allem für die Sachverständigen, die bei der Beurteilung eines Sachverhaltes tätig werden.

- (4) Nun wäre von den **Meta-Systemen** zu reden, in denen die **Leistungen** **erbracht** werden: von den Ärzten, sonstigen Heilberufen, Sozialarbeitern, Krankenhäusern, Heimen usw. Sie könnten, ja sollten von den Apparaturen der Beratung und Leistungsvermittlung differenziert sein. Diese sind die Elemente, die das Gesamtsystem auf den Behinderten als Einheit projizieren müssen. Die Leistungserbringer sind eingebettet in die Vielheit der normativen Systeme und in die noch größere Vielfalt der Systeme, in denen die Gesellschaft Dienst- und Sachleistungen – marktwirtschaftlich oder administrativ – organisiert. Von ihnen darf man **Einheit** nicht einmal erwarten. Die Leistungserbringung muß vielmehr so angeordnet sein, daß ihr Effekt maximal, die Macht der Leistungserbringer über den Behinderten aber minimal ist.
- (5) Die **freien Träger** der Behindertenarbeit spielen eine Rolle in allen diesen Zusammenhängen: von der Hilfe an den Behinderten, seine Interessen zu wahren und seine Rechte auszuüben, über die Funktionen, die als eine Ergänzung von Familie und Nachbarschaft verstanden werden können, bis zur Leistungserbringung. Sie stellen einen Querverbund über wohl alle Meta-Systeme hin dar.
- (6) Endlich wäre von den **Meta-Systemen** der **Kontrolle** zu reden: politische und rechtliche Kontrollen, Aufsicht und Rechtsschutz, objektive Kontrollen und subjektive Rechtsbehelfe.

#### c) **Gemeinsame Überlegungen zu den Meta-Systemen**

All dies zusammen entscheidet darüber, wie der Behinderte sein Recht erreicht und erfährt und – umgekehrt gesehen – darüber, wie das Recht sich am Behinderten verwirklicht. Für all diese Meta-Systeme gemeinsam ist dabei zu sehen, daß sie es sind, die das Recht auf den konkreten Fall beziehen. Sie



müssen deshalb nicht nur die Distanz zwischen Normen und Wirklichkeit überwinden. Sie müssen vor allem auch aus der Differenziertheit der materiellen Regelungen die konkrete, individuelle Regelung des einzelnen Falles schaffen, aus der abstrakten die konkret-individuelle Norm. Diese aber muß in sich umfassend sein. Sie muß in sich effektiv sein. Und sie muß in sich sichtbar und spürbar machen, was der Buchstabe des Gesetzes beim besten Willen nur unzulänglich kann: daß das Behindertenrecht für den Behinderten da ist, um sein Dasein so menschenwürdig zu machen wie Menschenhilfe dies gegen das Schicksal kann.

### C. Schluß

Die bayerischen Bezirke sind ein wichtiges Element gerade auf diesem Feld der Meta-Systeme. Sie wissen und beweisen, wie wichtig die Organisationen und Techniken, die das Recht zu Wirklichkeit machen, sind. Gerade vor Ihnen wollte ich deshalb betonen, daß die Bestimmungen, mit denen das Recht die Verhältnisse der Behinderten regelt, nur e i n e S e i t e der Aufgabe sind, welche die Behinderten der Rechtsordnung stellen, während die Anlage und das Ausspielen aller Funktionen, die aus dem Recht Wirklichkeit machen, die gleich wesentlich a n d e r e S e i t e sind.