

# 1. Behindertenrecht und Behindertenpolitik als Gegenstand vergleichender Betrachtung

Einführung in die Projektdiskussion

Von Bernd v. Maydell

|                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Ursprünge                                                                                                      | 13 |
| 2. Zentrale Forschungsfragen                                                                                      | 13 |
| 2.1. Besonderheiten des Risikos „Behinderung“                                                                     | 13 |
| 2.2. Elemente eines Behindertenrechts                                                                             | 14 |
| 2.2.1. Begriff des Behinderten                                                                                    | 14 |
| 2.2.2. Ziele und Motive                                                                                           | 15 |
| 2.2.2.1. Gewährleistung der öffentlichen Ordnung                                                                  | 16 |
| 2.2.2.2. Soziale Hilfe                                                                                            | 16 |
| 2.2.2.3. Integration in das Erwerbs- und gesellschaftliche Leben                                                  | 16 |
| 2.2.3. Gesellschaftliche Reaktionen                                                                               | 17 |
| 2.2.3.1. Verschiedene Wege der Reaktion                                                                           | 17 |
| 2.2.3.2. Inhalte von Behindertenhilfe                                                                             | 18 |
| 2.2.4. Akteure in der Behindertenpolitik                                                                          | 19 |
| 2.2.5. Rahmenbedingungen für Behindertenpolitik                                                                   | 19 |
| 2.2.6. Veränderungen der Rahmenbedingungen im Zeitablauf                                                          | 20 |
| 2.2.6.1. Demographische Entwicklung                                                                               | 20 |
| 2.2.6.2. Globalisierung und Internationalisierung                                                                 | 21 |
| 3. Methodische Fragen                                                                                             | 22 |
| 4. Bisherige Projektschritte                                                                                      | 23 |
| 4.1. Forschungskonferenz in Speyer (2001)                                                                         | 23 |
| 4.2. Deutsch-japanischer Kongress in Berlin (2002)                                                                | 23 |
| 4.3. Auswertung der Landesberichte                                                                                | 24 |
| 5. Zum weiteren Projektfortgang                                                                                   | 25 |
| 5.1. Funktion des Münchner Workshops                                                                              | 25 |
| 5.2. Die (noch) zu behandelnden Forschungsfragen                                                                  | 25 |
| 5.2.1. Kulturwissenschaftlicher Hintergrund                                                                       | 25 |
| 5.2.2. Differenzierung nach Lebensabschnitten                                                                     | 25 |
| 5.2.3. Behinderung und Alterung der Bevölkerung                                                                   | 26 |
| 5.2.4. Koordination der verschiedenen Instrumente und Institutionen<br>zur Förderung der Menschen mit Behinderung | 27 |
| 5.2.5. Um- und Durchsetzung des gesetzten Rechts                                                                  | 27 |

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| 5.3. Vorbereitung des nächsten Kongresses                            | 28 |
| 5.3.1. Auswahl der in den Mittelpunkt zu stellenden Forschungsfragen | 28 |
| 5.3.2. Auswertung des Münchner Workshops                             | 28 |
| 5.3.3. Asiatischer Länderschwerpunkt                                 | 28 |

## 1. Ursprünge

Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht hat sich schon in den ersten Jahren seines Bestehens mit Behindertenrecht, vor allem im Zusammenhang mit der Pflegebedürftigkeit befasst<sup>1</sup>. Zacher hat insbesondere die Aufgaben, vor die die Behindertenproblematik die Rechtsordnung stellt, in einem umfassenden Ansatz untersucht<sup>2</sup>. In späteren Jahren ist diese Thematik zunächst im Institut nicht weiterverfolgt worden. Vor allem ist der ursprünglich auf Westeuropa bezogene<sup>3</sup> rechtsvergleichende Ansatz nicht räumlich erweitert worden. Allerdings ergab sich im Laufe der Jahre eine steigende Nachfrage nach den europäischen und insbesondere den deutschen Erfahrungen und Lösungskonzepten aus anderen Teilen der Welt, vor allem aus Asien. Die Diskussion über die unterschiedlich ausgestalteten Behindertenrechte mit ausländischen Gästen führte immer wieder zu der Frage nach den Gründen für diese Unterschiede, die sich nicht nur auf die Instrumente sondern auch auf die sozialpolitische Rechtfertigung und die Intensität des Schutzes bezogen.

Abgesehen von diesem durch die Unterschiede in verschiedenen Teilen der Welt intensivierten Interesse an einem Rechtsvergleich führte auch die Binnensicht des deutschen Rechtszustandes<sup>4</sup> mit seinen vielfältigen Verwerfungen und Unzulänglichkeiten zu der Frage nach besseren Lösungen, was wiederum den vergleichenden Ansatz nahe legte.

## 2. Zentrale Forschungsfragen

### 2.1. Besonderheiten des Risikos „Behinderung“

Die Behinderung ist im deutschen Sozialrecht nicht in einem selbstständigen eigenen Teilgebiet geregelt, vielmehr kann Behinderung als eine Beeinträchtigung, die sozialrechtliche Intervention notwendig macht, in verschiedenen Teilsystemen des Sozialrechts auftreten, in der Kriegsopferversorgung ebenso wie in der Unfallversicherung, der Krankenversicherung oder der Fürsorge. Behinderung lässt sich nicht auf eine einheitliche Ursache (wie z. B. Arbeitsunfall, Kriegsopferbeschädigung) zurückführen, sie kann bereits von Geburt an bestehen oder im Laufe des Lebens sich ergeben. Allerdings findet sich neuerdings eine Legaldefinition in SGB IX und

1 Siehe insb. *Igl*, Pflegebedürftigkeit und Behinderung im Recht der sozialen Sicherheit. Eine rechtsvergleichende Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Bd. V der Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, 1987.

2 Zacher, Die Lage der Behinderten: Eine Aufgabe des Sozialrechts, in: ZfS 1981, S. 257 ff.

3 Vgl. insb. die umfassende Studie von *Igl* (siehe Fn. 1).

4 Vgl. dazu nur die Dokumentation der Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V. am 27. und 28. September in Schwerin: „Die Behinderten in der sozialen Sicherung“, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. 49, 2002.

- inhaltlich übereinstimmend - im Behindertengleichstellungsgesetz. Danach sind Menschen dann „behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft beeinträchtigt ist“<sup>5</sup>. Behinderung erfordert vielfältige sozialrechtliche Interventionen, wie Pflege, Rehabilitation oder finanzielle Leistungen zum Einkommensersatz; die Intervention erschöpfen sich aber nicht damit, vielmehr machen die Behinderungen Infrastrukturmaßnahmen, etwa im Verkehr oder bei der Einrichtung von Gebäuden notwendig, ebenso wie besondere Anpassungsstrategien bei der Ausbildung. Die für behinderte Menschen notwendige Regelungen und Maßnahmen sind damit über die gesamte Rechtsordnung verstreut<sup>6</sup>, sie umfassen aber auch den gesellschaftlichen Sektor. Insbesondere wird das mitmenschliche Miteinander gefordert, das sich nicht vollständig in rechtliche Ansprüche verfestigen lässt<sup>7</sup>. So vielfältig wie die Bedarfe und Bedürfnisse von Behinderten sind, so mannigfaltig sind auch die Institute und Regelungen, die zu ihrem Schutz und ihrer Unterstützung geschaffen werden oder geschaffen werden können. Eine bloß sektorspezifische Herangehensweise kann dieser Ausgangssituation nicht gerecht werden, vielmehr ist eine gesamtheitliche Betrachtung notwendig. Diese bereitet schon bei der Analyse eines einzigen nationalen Sicherungssystems Schwierigkeiten, die sich bei der vergleichenden Analyse potenzieren.

## 2.2. Elemente eines Behindertenrechts

Will man diese Gesamtheit erfassen und strukturieren, so muss man von den Fragestellungen ausgehen, die eine Rechtsordnung in Bezug auf Menschen mit Behinderung beantworten sollte.

### 2.2.1. Begriff des Behinderten

Jede vergleichende Untersuchung setzt eine Verständigung über den Lebenssachverhalt voraus, der der Untersuchung zugrunde gelegt werden soll. Eine erste Annäherung könnte darin bestehen, dass man von Menschen mit Behinderung dann spricht, wenn diese Menschen aufgrund körperlicher, geistiger oder psychischer

5 Vgl. *Trenk-Hinterberger*, Die Rechte behinderter Menschen und ihrer Angehörigen, 35. Aufl. 2007, S. 33, 34. Im 4. Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland wird allerdings eine Überprüfung dieses Behindertenbegriffs angeregt (S. 43).

6 Das gilt auch nach Schaffung des SGB noch, auch wenn die Rechtsgrundlage für Prävention, Beseitigung und Kompensation von Behinderung seit Inkrafttreten des SGB IX am 1.7.2001 übersichtlicher und systematischer geworden sind, worauf *Welte* (Schwerbehindertenrecht, in: SRH, 4. Aufl. 2008, § 27 Rz. 2) zutreffend hinweist.

7 Zu Recht fragt daher *Zacher* (siehe Fn. 2, S. 257): „Kann das Recht alle die Mittel mobilisieren, derer es bedarf, um den Behinderten alle Hilfen zu geben, die sie brauchen?“

Einschränkungen nicht oder nur vermindert in der Lage sind, am Arbeitsprozess und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen<sup>8</sup>. Diese Qualifizierung kann primär auf der Grundlage medizinischer Befunde, sie kann aber auch unter besonderer Berücksichtigung der aufgrund dieser Befunde bedingten beruflichen und gesellschaftlichen Einschränkungen erfolgen. Ausgehend von einem solchen allgemeinen Behindertenbegriff sind vielfältige Differenzierungen und Einschränkungen möglich. Es kann z. B. zwischen Behinderungen, die von Geburt an bestehen und später eintretende Behinderungen unterschieden werden, wobei diese Differenzierung in der gesellschaftlichen Wahrnehmung aber auch in den gesetzlichen Regelungen ihren Niederschlag finden kann. Bei den nachgeburtlichen Behinderungen kann man nach der Verursachung (beruflich, durch Unfall außerhalb der beruflichen Sphäre, durch Kriegs- oder Kriegsfolgen bedingt) unterscheiden, es kann aber auch allgemein final auf den vorliegenden Befund abgestellt werden. Eine weitere Unterscheidung knüpft an die Schwere der Behinderung an, wobei unterschiedliche Abstufungen möglich sind. Typischerweise spielt bei den Rechtsfolgen diese Differenzierung eine wichtige Rolle. So gelten häufig gewisse Rechtsfolgen nur für die Kategorie der Schwerbehinderten<sup>9</sup>, die ganz unterschiedlich definiert werden können.

Die Abgrenzung des Kreises der Behinderten, die für Teilbereiche des Behindertenrechts und in den einzelnen Staaten unterschiedlich erfolgen kann, erschwert die Vergleichbarkeit der Behindertenstatistik aber auch die qualitative Bewertung des Behindertenschutzes in den einzelnen Staaten. Innerhalb der Gruppe der behinderten Menschen in einer Gesellschaft bestehen Unterschiede auch hinsichtlich der Altersgruppe. Für Kinder und Heranwachsende, Erwerbstätige und aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Behinderte, insbesondere alte und sehr alte, können unterschiedliche, auf die jeweilige Lebenssituation abgestellte Regelungen bestehen, denen nicht ein einheitlicher Behindertenbegriff zugrunde liegen muss. Besonderer Schwerpunkt des Münchner Workshops liegt bei den älteren Behinderten<sup>10</sup>.

## 2.2.2. Ziele und Motive

Politik, die Behinderte zum Gegenstand hat, kann verschiedene Ziele verfolgen wobei diese Ziele<sup>11</sup> jeweils von besonderen Motiven getragen werden.

8 Siehe bereits die Legaldefinition unter 2.1.

9 Vgl. für Deutschland die Regelungen im Teil 2 des SGB IX (Schwerbehindertenrecht).

10 Siehe dazu vor allem den Beitrag von *Kruse*, Erscheinungsformen von Behinderung in einer alternierenden Gesellschaft: Zur Kompetenz von älteren Menschen mit geistiger Behinderung, nachfolgend S. 29 ff.

11 Vgl. dazu *Welti* (siehe Fn. 6) Rz. 1 ff.

### 2.2.2.1. Gewährleistung der öffentlichen Ordnung

Eine Wurzel des Fürsorgerechts<sup>12</sup> ist das Bestreben, die von Armut ausgehende Störung der öffentlichen Ordnung zu beseitigen. Behinderung ist ein besonders sichtbarer Fall von Fürsorgebedürftigkeit, die staatliche Hilfsmaßnahmen erforderlich macht. Inwieweit diese Zielsetzung nach der Überlagerung durch andere Ziele der modernen Sozialpolitik heute noch eine Rolle spielt, mag dahinstehen.

### 2.2.2.2. Soziale Hilfe

Ziel der modernen staatlichen Sozialpolitik ist die Gewährung sozialer Hilfen dann, wenn der Einzelne sich nicht selbst helfen kann<sup>13</sup>. Das bedeutet, dass der Behinderte ohne eigenes Erwerbseinkommen eine Geldleistung erhält, die sicherstellt, dass ihm der Lebensbedarf zur Verfügung steht. Letztlich gilt dies auch für andere Leistungen an Behinderte.

### 2.2.2.3. Integration in das Erwerbs- und gesellschaftliche Leben

Allein durch soziale Hilfen können die Nachteile einer Behinderung nicht ausgeglichen werden. Vielmehr sollte der Behinderte in das Erwerbs- und das gesellschaftliche Leben eingegliedert und die Behinderung abgemildert, zumindest jedoch eine Verschlechterung verhindert werden. Dieses umfassende Ziel der Integration<sup>14</sup> erfordert vielfältige Vorkehrungen in unterschiedlichen Lebensbereichen, etwa der Mobilität, der Ausbildung, des Arbeitslebens. Ein Tätigwerden des Gesetzgebers reicht nicht aus, vielmehr sind weitere Akteure gefordert, wie insbesondere die Arbeitgeber. Das Konzept einer umfassenden Integration der Menschen mit Behinderung kann abgeleitet werden aus einem weiterentwickelten Konzept von Sozialpolitik, das sich nicht auf die Gewährung von Sozialleistungen beschränkt.

Daneben ist jedoch auch ein anderer Ansatz möglich, der von dem Individuum und seiner Entfaltung ausgeht und Hindernisse für eine solche Entfaltung unter dem Aspekt der Diskriminierung bewertet. Schließlich kann eine Integrationspolitik auch ökonomisch motiviert werden. Wird der Behinderte in das Arbeitsleben eingegliedert<sup>15</sup>, so wird er dadurch in die Lage versetzt, seinen Lebensbedarf ganz oder doch

12 Zu dieser historisch aus dem Polizeirecht abgeleiteten Funktion des Fürsorgerechts vgl. *Hänlein/Tennstedt*, Geschichte des Sozialrechts, in: SRH 4. Aufl. 2008, § 2 Rz. 2.

13 Diese Funktion der Sozialpolitik lässt sich bereits aus dem grundgesetzlich normierten sozialen Staatsziel ableiten, vgl. dazu *Papier*, Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht, in: SRH 4. Aufl. 2008, § 3 Rz. 9.

14 Zu der gesetzgeberischen Ausprägung dieses Ziels der Integration vgl. *Welti* (siehe Fn. 6) Rz. 6 ff.

15 Damit können auch arbeitsmarktpolitische Lenkungsinstrumente Bestandteil von Behindertenpolitik sein, vgl. dazu *Welti* (siehe Fn. 6) Rz. 4.

zumindest teilweise durch eigene Arbeit sicher zu stellen und dadurch die öffentlichen Kassen zu entlasten, ganz abgesehen von dem gesteigerten Selbstwertgefühl, das eine solche Teilnahme am Arbeitsprozess vermittelt<sup>16</sup>.

Die bisherigen Projekterfahrungen deuten darauf hin, dass die gekennzeichneten unterschiedlichen Motivationen in den Vergleichsstaaten das Behindertenrecht in differenzierter Intensität beeinflusst haben, dass aber in vielen Staaten eine Kumulation festzustellen ist, die - jedenfalls auf den ersten Blick - eine Zuordnung des nationalen Systems zu einer der verschiedenen Motivationen erschwert.

### 2.2.3. Gesellschaftliche Reaktionen

Im speziellen Interesse des Rechtsvergleichs steht das „Wie“, die Frage also, wie eine Gesellschaft auf den Sachverhalt der Behinderung reagiert, wobei natürlich auch eine Reaktion in Form von Nichttätigwerden denkbar ist, weil die Behinderung als eine private, nur den Einzelnen bzw. die Familie betreffende Angelegenheit angesehen wird<sup>17</sup>.

Die Reaktionen kann man nach den eingeschlagenen Wegen differenzieren, aber auch nach den Inhalten.

#### 2.2.3.1. Verschiedene Wege der Reaktion<sup>18</sup>

1. Zumeist wird das Regelwerk, das den Rahmen der Behindertenpolitik absteckt, durch den Gesetzgeber geschaffen: partielle Bereiche können auch durch die Tarifvertragsparteien geregelt werden. Insbesondere staatliche Regeln befassen sich mit der staatlichen Verpflichtung gegenüber den Behinderten. Adressaten des Regelwerks können auch private Organisationen oder Arbeitgeber, aber auch die Behinderten selbst sein, man denke nur an das Betreuungsrecht.
2. Die Lebensbedingungen von Behinderten werden maßgeblich durch die vorhandene Infrastruktur bestimmt<sup>19</sup>. Diese Infrastruktur (Verkehrswege, behindertengerechte Wohnungen etc.) werden durch den Staat, die Gebietskörperschaf-

16 Deshalb ist die Institution der Werkstatt für Behinderte auch außerhalb ihrer arbeitsmarktpolitischen Bedeutung so wichtig, vgl. dazu grundlegend: Institut für Sozialrecht (Hrsg.), Die Werkstatt für Behinderte. Ein interdisziplinärer Beitrag zur Rehabilitation der Behinderten, 1972.

17 Besonders extrem kann sich das auswirken, wenn in der gesellschaftlichen Anschauung die Behinderung eines Kindes ein schlechtes Licht auf die Familie wirft, wie es z. B. aus Indien berichtet wird, vgl. den Bericht von *Schneider*, Verloren und verdammt, in: Süddeutsche Zeitung Magazin vom 19.9.2008, S. 18 ff. Vgl. im Übrigen die Länderberichte, die in den drei Kongressen des Projekts erstattet worden sind (siehe nachfolgend Fn. 36).

18 Dazu grundlegend *Igl* (siehe Fn. 1).

19 Die Bedeutung der Lebensumwelt für den Behinderten wird deutlich in Erfahrungsberichten der Betroffenen, vgl. etwa *Dorner*, Mein Dämon ist ein Stubenhocker. Aus dem Tagebuch eines Behinderten, 2008.

ten aber auch durch private, etwa Arbeitgeber<sup>20</sup> oder Vermieter geschaffen, zumeist in Realisierung des staatlichen Regelwerks. Fehlt die Infrastruktur, muss sie vom Behinderten selbst, seiner Familie oder in Nachbarschaftshilfe ersetzt werden.

3. Schließlich wird Behindertenpolitik durch finanzielle und persönliche Hilfen realisiert, die den Behinderten in die Lage versetzen sollen, seine fehlende oder eingeschränkte Erwerbsfähigkeit auszugleichen oder sich die notwendigen Hilfen zu beschaffen.

Die verschiedenen Wege einer Behindertenpolitik schließen sich nicht aus, sie treten vielmehr zumeist kumulativ auf, wobei die Gewichtung allerdings eine unterschiedliche ist, wie der Rechtsvergleich zeigt. Ob es eine ideale Gewichtung gibt, bleibt eine offene Frage.

### 2.2.3.2. Inhalte von Behindertenhilfe

Bereits die erwähnten Wege lassen erkennen, dass Behindertenhilfe unterschiedliche materielle Inhalte hat. Die Gewährleistung von Infrastruktur steht neben Geldleistungen sowie sozialen und persönlichen Diensten.

Eine andere Unterscheidung der Leistungen an und für behinderte Menschen setzt an der Lebenssituation an. Danach kann man differenzieren nach Leistungen in der Phase der Ausbildung<sup>21</sup>, der Berufsausübung oder der Arbeitslosigkeit und der Phase des Alters. Die Lebensphasen können von Bedeutung sein bei der Entstehung der Behinderung. So können die gesellschaftlichen Reaktionen unterschiedlich danach sein, ob es sich um eine Behinderung von Geburt an, um eine im Arbeitsleben zugezogene Behinderung oder um eine Altersbehinderung handelt, um nur drei typische Situationen zu nennen. Wachsende Bedeutung kommt in der alternden Gesellschaft den Behinderungen im Alter zu, insbesondere der Altersdemenz<sup>22</sup>, an der schon heute über eine Million alte Menschen in Deutschland leiden; für das Jahr 2050 rechnen Experten mit einer Verdoppelung<sup>23</sup>.

Das Leistungsspektrum ist für die verschiedenen Altersstufen typischerweise unterschiedlich ausgerichtet. Während bei der Behinderung von Geburt an ein Schwer-

20 Der Behindertenschutz wird im Rahmen des Arbeitsverhältnisses auch durch Mitbestimmung mitgestaltet, vgl. dazu *Welti* (siehe Fn. 6) Rz. 104-106.

21 So gibt es z. B. in verschiedenen Bundesländern Schulhilfen für behinderte Kinder, vgl. den Bericht von *Köhler*, in: *Berliner Morgenpost* vom 23.9.2008, S. 12.

22 Siehe den nachfolgenden Beitrag von *Kruse*, S. 29 ff.

23 Siehe den Bericht von *Schmidt*, Mediziner wollen Demenz-Abgabe, in: *General-Anzeiger* vom 22./23.5.2008, S. 4. Mit dieser Problematik beschäftigt sich die Wissenschaft und die Öffentlichkeit in Deutschland bislang eher zögerlich; vgl. allerdings den 4. Altenbericht der Bundesregierung und den großen Demenzkongress in Heidelberg am 19.5.2008, veranstaltet vom Institut für Gerontologie an der Universität Heidelberg.

punkt bei der Ermöglichung einer optimalen Ausbildung<sup>24</sup> liegt, liegt das Scherengewicht möglicher Maßnahmen im Falle von Behinderungen während des Berufslebens bei der Wiedereingliederung in den bisherigen oder einen zumindest adäquaten Beruf. Bei Altersbehinderung tritt die Rehabilitation gegenüber der Pflege häufig zurück. Es ist jedoch eine berechnete Forderung, auch betagten Menschen mit Behinderungen Rehabilitationsmaßnahmen zu gewähren<sup>25</sup>.

#### 2.2.4. Akteure in der Behindertenpolitik

Gerade der Rechtsvergleich zeigt, dass die Staaten hinsichtlich der Behindertenpolitik sich auch danach unterscheiden, wer die Akteure dieser Politik sind und wem die Durchführung obliegt. Neben dem Staat in seinen verschiedenen Organisationsgliederungen und den Religionsgemeinschaften sowie den gesellschaftlichen Organisationen<sup>26</sup> sind es vor allem die Familien, denen die Sorge für behinderte Menschen obliegt. Akteure sind schließlich auch die Behinderten selbst und ihre Organisationen<sup>27</sup>. Das typische Bild, das sich bei der Analyse zeigt, ist ein Zusammenwirken dieser verschiedenen Akteure, wobei die jeweilige Gewichtung eine sehr unterschiedliche ist. Insbesondere das Maß, in dem der Staat sich in der Behindertenpolitik engagiert, ist in asiatischen Staaten deutlich geringer als in Europa. Ob die Gründe dafür in einem anderen Behindertenbild liegen, ist eine der Erkenntnisfragen, die durch das vorliegende Projekt beantwortet werden soll.

#### 2.2.5. Rahmenbedingungen für Behindertenpolitik

Die Behindertenpolitik und das Behindertenrecht sind eingebunden in das Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystem des jeweiligen Staates. Es bestehen - zumeist wechselseitige - Abhängigkeiten und Einflüsse. Nur einige dieser Rahmenbedingungen sollen hier genannt werden.

##### 1. Die Verfassung

Sie wirkt insbesondere mittels der Grundrechte in alle Rechtsbereiche und damit auch in das Behindertenrecht ein. Die nationale Verfassung kann durch supranationales und internationales Recht überlagert werden.

24 Aus der Fülle möglicher Maßnahmen seien nur die sozialpädagogische Begleitung von Kindern in der Grundschule genannt, wie sie z. B. in Bayern möglich ist, oder ein Mentoring für behinderte Studentinnen, gefördert von der Contergan-Stiftung für behinderte Menschen, durch das geholfen werden soll, die Hürden des Alltagslebens und der Karriereplanung zu meistern (vgl. den Bericht in: *Gesundheit und Gesellschaft*, Ausgabe 5/2008, S. 8). Zu den speziellen Konzepten für eine Schulbildung behinderter Kinder in Korea siehe den Beitrag von *Won*, in diesem Band S. 457 ff.

25 Siehe dazu nachfolgend *Kruse*, S. 29 ff.

26 So kann das Regelwerk für sportliche Wettbewerbe Behinderte diskriminieren, vgl. den Bericht von *Reinsch*, Eine Hand ist nicht genug, in: *FAZ* v. 19.4.2008, S. 32.

27 Vgl. dazu, soweit es Deutschland betrifft, die nachfolgenden Beiträge von *Drewes* und *Lachwitz*.

2. Das allgemeine Rechts- und Verwaltungssystem  
Dazu gehören, abgesehen von der Verfassung, nicht nur die gesetzten Normen sondern auch die Rechts- und Verwaltungskultur, von der die Durchführung des gesetzten Rechts entscheidend abhängt<sup>28</sup>.
3. Die wirtschaftlichen Verhältnisse, die den ökonomischen Rahmen für die Schaffung einer Infrastruktur zugunsten der Behinderten und für die Gewährung von Sozialleistungen abstecken.
4. Das Bestehen einer funktionierenden Zivilgesellschaft, die sich formiert und sich um das gesellschaftliche Miteinander und die Einbindung der Schwächeren kümmert.
5. Kulturelle und religiöse Traditionen, die das Gefühl der Verantwortlichkeit für die Mitmenschen begründen und prägen können.

Wie kaum ein anderer Bereich der Sozialordnung sind Behindertenrecht und Behindertenpolitik mit den Rahmenbedingungen, von denen vorstehend nur die wichtigsten genannt worden sind, verwoben. Das bedeutet aber, dass einerseits die Schaffung von Behindertenrecht von den Rahmenbedingungen abhängig ist, dass andererseits die Wirkung und das Funktionieren der geschaffenen Rechtsordnung für Behinderte ebenfalls nur in diesem Rahmen verstanden und bewertet werden kann.

#### 2.2.6. Veränderungen der Rahmenbedingungen im Zeitablauf

Die Abhängigkeit des Behindertenrechts von den Rahmenbedingungen bedingt bereits bei statischer Betrachtung eine hohe Komplexität. Die Rahmenbedingungen sind jedoch, wenn auch in unterschiedlichem Maße, nicht statisch sondern verändern sich in der Zeit. Das soll an zwei Entwicklungen verdeutlicht werden, die Demographie und die Globalisierung.

##### 2.2.6.1. Demographische Entwicklung

Die demographische Entwicklung, die Wirtschaft und Gesellschaft vor große Herausforderungen stellt, wird von zwei selbstständigen Faktoren bestimmt, die Geburtenhäufigkeit und die Lebenserwartung<sup>29</sup>. Die niedrigen Geburtenzahlen führen dazu, dass die Erwerbsbevölkerung im Verhältnis zu den alten und sehr alten Menschen schrumpft. Dadurch werden auch die sozialen Dienste beeinträchtigt, weil das dafür zur Verfügung stehende Potenzial kleiner wird. Das betrifft auch die Betreuung von Behinderten.

28 Siehe dazu vor allem den nachfolgenden Beitrag von *Pitschas*, S. 103 ff.

29 Hinzu kommt die Migration, die aber im Zusammenhang mit der Behindertenproblematik außer Betracht bleiben kann.

Die Behindertenproblematik wird zusätzlich und in noch bedeutsamerer Weise durch die Alterung der Bevölkerung tangiert, und zwar in vielfacher Weise. Im Lebensverlauf des einzelnen Menschen mit Behinderung verändern sich die Beeinträchtigungen, die durch die Behinderung verursacht sind. Diese Entwicklung ist in den letzten Jahren für die Contergan-Geschädigten besonders registriert worden und hat zu einer Erhöhung der Zahlungen aus dem Stiftungsfonds an sie geführt. Dieser Trend gilt natürlich auch für andere Behinderte<sup>30</sup>.

Darüber hinaus hat die Steigerung der Lebenserwartung zur Folge, dass die Zahl der älteren und sehr alten Menschen zunimmt. Gerade für sehr alte Menschen (über 80jährige) gilt jedoch, dass typische Alterskrankheiten wie Alzheimer und andere Formen der Demenz überproportional zunehmen<sup>31</sup>. Dies bedeutet, dass es altersspezifische Behinderungen gibt, die zu den anderen Formen der Behinderung hinzutreten und zahlenmäßig immer gewichtiger werden. So wird die Zahl der Demenzkranken heute auf über 1 Mio. geschätzt; diese Zahl soll, so wird angenommen, bis zum Jahre 2050 auf über 2 Mio. steigen<sup>32</sup>. Die Versorgung dieser Altersbehinderten wird für die Gesellschaft eine zusätzliche gewaltige Aufgabe darstellen<sup>33</sup>.

#### 2.2.6.2. Globalisierung und Internationalisierung

Die Sozialsysteme sind ursprünglich eine Einrichtung des Nationalstaates; das gilt auch in besonderem Maße für die Behindertenpolitik. Durch die Globalisierung der Finanz- und Warenmärkte und die Mobilität der Unternehmen und der Arbeitnehmer wird diese nationale Ausrichtung der Sozialsysteme zunehmend in Frage gestellt<sup>34</sup>. Tatsächlich gibt es auch für die Sozialpolitik Tendenzen einer Internationalisierung. In besonderem Maße gilt das für die Europäische Union, die sich auf dem Wege zu einer Sozialunion befindet<sup>35</sup>. Aber auch auf der universellen Ebene der UN und speziell der Internationalen Arbeitsorganisation gibt es solche Tendenzen, wenn auch in stark abgeschwächter Form. Ausprägungen der Internationalisierung sind vor allem die Schaffung supranationaler und internationaler Standards mit allerdings unterschiedlichem Verbindlichkeitsgrad. Daneben entwickelt sich ein internationaler Wettbewerb der Systeme, wie er im Rahmen der Europäischen Union vor allem durch die offene Methode der Koordinierung vorangetrieben werden soll. Darüber

30 Siehe dazu *Havemann/Stöppler*, Altern mit geistiger Behinderung, 2004.

31 Dazu das Statistische Bundesamt, Pressemitteilung vom 19.3.2008.

32 Vgl. den 4. Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, der sich schwerpunktmäßig mit Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger - unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen befasst.

33 Darauf wurde nachdrücklich auf dem Kongress „Lebensqualität bei Demenzerkrankung“ hingewiesen, der am 19. Mai 2008 in der Universität Heidelberg stattfand und vom Institut für Gerontologie, das von Prof. Andreas Kruse geleitet wird, organisiert wurde.

34 Vgl. etwa v. *Maydell*, in: Becker/v. Maydell/Nußberger (Hrsg.), Die Implementierung internationaler Sozialstandards, 2006, S. 11 ff.

35 Siehe dazu nachfolgend den Beitrag von *Schulte*, S. 307 ff.

hinaus kommt dem Sozialrechtsvergleich auch im internationalen Rahmen bei der Transformation, der Modernisierung und der Reformierung der nationalen Sozialsysteme eine wachsende Bedeutung zu<sup>36</sup>.

### 3. Methodische Fragen

Die Komplexität der Behindertenproblematik macht deutlich, dass nur ein interdisziplinärer Einstieg es ermöglicht, den verschiedenen Dimensionen gerecht zu werden. Eine besondere Bedeutung kommt dabei, wie bereits die ersten Projektschritte nahegelegt haben, der kulturwissenschaftlichen Dimension<sup>37</sup> zu. Dem wird in diesem Workshop Rechnung zu tragen sein.

Die Methodik wird im Übrigen dadurch bestimmt, dass das vorliegende Projekt vergleichend angelegt ist. Es sollen die Lösungsansätze in europäischen und asiatischen Staaten miteinander verglichen werden, um unterschiedliche und parallele Lösungsansätze und Regelungsmuster zu identifizieren. Für einen solchen vergleichenden Ansatz hat die Rechtswissenschaft die rechtsvergleichende Methodik entwickelt. Eine Erläuterung dieser Methodik kann hier nicht erfolgen. Es muss vielmehr genügen, auf die grundlegenden Arbeiten hinzuweisen, wie sie vor allem im Max-Planck-Institut entwickelt worden sind<sup>38</sup>.

Für den Rechtsvergleich ist die Auswahl der in den Vergleich einzubeziehenden Staaten eine entscheidende Frage. Die Auswahl wird sicherlich auch bestimmt durch die Verfügbarkeit von Experten aus den jeweiligen Staaten, wobei der Sprachenfrage eine wichtige Bedeutung zukommt. Letztlich sollten jedoch Kriterien, die sich aus der zu untersuchenden Sachproblematik ergeben, den Ausschlag geben. Die Kriterien, die Hinweise darauf ergeben haben, wo sich interessante Regelungen finden, haben sich bereits aus den Anfangsuntersuchungen<sup>39</sup> ergeben. Im Übrigen sollen Staaten mit unterschiedlichem wirtschaftlichem Entwicklungsstand und unterschiedlicher Geschichte berücksichtigt werden.

Ein weiterer Sach Gesichtspunkt ist der Umstand, dass in einem Staat Reformüberlegungen angestellt werden, die durch die Projekterkenntnisse unterstützt werden

36 Vgl. dazu v. Maydell/Nußberger (Hrsg.), Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa, 2000.

37 Dazu nachfolgend der Beitrag von Pörtner, aber auch die Beiträge von Gnanasekaran und Ding Na.

38 Vgl. Zacher, Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs. Colloquium der Projektgruppe für internationales und vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft. Schrittenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht, Bd. 1, 1977; Ders. (Hrsg.), Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts, Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht, Bd. 2, 1978.

39 Siehe Pitschas/v. Maydell/Schulte (Hrsg.), Teilhabe behinderter Menschen an der Bürgergesellschaft in Asien und Europa - Eingliederung im Sozial- und Rechtsvergleich -, Speyrer Arbeitsheft Nr. 141, 2002; v. Maydell/Pitschas/Schulte (Hrsg.), Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Mit einem Beitrag zu den USA, Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Bd. 26, 2003.

können. Im Übrigen sind solche Reformpläne ein Indiz dafür, dass in dem jeweiligen Staat eine verstärkte Offenheit gegenüber den Problemen der Behinderten besteht. Schließlich sollten die für eine Region besonders wichtigen und bevölkerungsreichen Staaten berücksichtigt werden.

Der Workshop soll dabei helfen, diese Auswahlkriterien auf ihre Relevanz zu überprüfen und die Grundlagen für die nachfolgende asiatische Konferenz zu schaffen.

#### *4. Bisherige Projektschritte*

##### 4.1. Forschungskonferenz in Speyer (2001)

Im Mittelpunkt der bisherigen Forschungsarbeit stand das Bemühen, durch Landesberichte Informationen aus europäischen und asiatischen Staaten über die Lage von Menschen mit Behinderung zu erlangen. Diesem Zweck diene eine erste Konferenz im Herbst 2001 in der Verwaltungshochschule Speyer. Die Berichte sind als Speyerer Arbeitsheft publiziert worden<sup>40</sup>. Sie offenbaren bei unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen eine Palette von Strategien und umgesetzten Lösungen bei der Berücksichtigung von Bedarfen behinderter Menschen in den nationalen Gesellschaften Europas und Asiens. Zugleich lassen sich die strukturellen und institutionellen Ansätze erkennen, mit denen diese Gesellschaften und die jeweiligen Staaten auf nationale und internationale Forderungen nach Bedarfsdeckung reagiert haben. In Europa hat sich durch das Wachsen einer supranationalen Ordnung darüber hinaus ein Bestand an gemeinsamen Forderungen und - im Ansatz erkennbaren - Strukturen einer europäischen Behindertenpolitik entwickelt<sup>41</sup>. Politik und Recht für Menschen mit Behinderungen haben sich auf dieser Grundlage in Europa und Asien als eine Quelle von höchst unterschiedlichen Erfahrungen und Ansatzpunkten für die Formulierung von Forschungsfragen erwiesen.

##### 4.2. Deutsch-japanischer Kongress in Berlin (2002)

Die Landesberichte waren damit Grundlage für eine zweite Forschungskonferenz im April 2002 in Zusammenarbeit mit dem Japanisch-Deutschen Zentrum Berlin (JDZB)<sup>42</sup>. Was die Länderauswahl bei dieser zweiten Forschungskonferenz anbelangt, so wurden die europäischen und asiatischen Staaten ergänzt durch die USA,

40 Vgl. Fn. 39.

41 Vgl. dazu *Schulte*, Behindertenpolitik und Behindertenrecht in der Europäischen Union, in: ZfSH-SGB 2008, Heft 3, S. 131 ff. und Heft 4, S. 200 ff.

42 v. Maydell/Pitschas/Schulte (siehe Fn. 39).

weil in Anbetracht des stark durch den Diskriminierungsansatz geprägte amerikanische System zum Schutz behinderter Menschen sich interessante Aspekte für den Vergleich ergaben<sup>43</sup>.

Aus den nationalen Berichten waren Querschnittsthemen destilliert worden, die zum Gegenstand der Beratung des Berliner Kongresses gemacht wurden. In den Querschnittsthemen führten jeweils Referenten aus den verschiedenen europäischen und asiatischen Staaten ein. Die darauf fußenden weiterführenden Berichte und Querschnittsreferate der Berliner Konferenz sind in einer zweiten Veröffentlichung publiziert worden, die in der Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht erschienen ist<sup>44</sup>.

#### 4.3. Auswertung der Landesberichte

Auf der Grundlage der beiden erwähnten Konferenzen und den umfangreichen Publikationen lassen sich bei allen Unterschieden in den Strategien und institutionellen Herangehensweisen an Problemlösungen doch letztlich ähnliche Entwicklungen in den relevanten Feldern der „Ausbildung von behinderten Kindern und Jugendlichen“, der „Teilhabe am Arbeitsleben“, dem „Umgang mit Behinderungen in alternen Gesellschaften“ sowie hinsichtlich der „Repräsentanz behinderter Menschen im gesellschaftlichen Leben“ erkennen. Die daraus resultierenden gleichartigen Fragestellungen sind weithin noch nicht bearbeitet. Hierfür dürfte vor allem verantwortlich zeichnen, dass die Forschungsziele bei der Erklärung der vorhandenen Divergenzen bislang diffus geblieben sind.

Die Forschungskonferenzen wurden vorbereitet und ausgewertet von den Projektverantwortlichen:

- Professor Pitschas von der Verwaltungshochschule Speyer,
- Professor v. Maydell und Dr. Schulte vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht und – später hinzutretend –
- Professor Pörtner, Japanologe an der Ludwig-Maximilians-Universität in München, der vor allem den kulturwissenschaftlichen Ansatz verstärken sollte.

Die Projektverantwortlichen trafen sich immer wieder zu ganz- oder halbtägigen Besprechungen. Insbesondere ist auch dieser Workshop auf diese Art und Weise vorbereitet worden.

43 Vgl. den Beitrag von Graser, Landesbericht USA, in: v. Maydell/Pitschas/Schulte (Hrsg.), siehe Fn. 39, S. 233 ff.

44 Siehe Fn. 39.

## 5. Zum weiteren Projektfortgang

### 5.1. Funktion des Münchner Workshops

Nachdem eine relativ lange Zeit seit dem letzten Projektschritt vergangen ist, soll der Münchner Workshop eine Zwischenbilanz ziehen und den das Projekt abschließenden Kongress in Asien vorbereiten. Insbesondere geht es darum,

- Die bisherigen Erkenntnisse zusammenfassen und zu analysieren,
- Die zentralen noch (oder weiter) zu behandelnden Forschungsfragen zu identifizieren und möglichst weitgehend zu präzisieren,
- Die Art und Weise, wie an diese Forschungsfragen herangegangen werden soll, zu klären.

### 5.2. Die (noch) zu behandelnden Forschungsfragen

#### 5.2.1. Kulturwissenschaftlicher Hintergrund

Wie der Vergleich verschiedener Länder zeigt, ist die Wertung von Behinderung in den verschiedenen Gesellschaften eine sehr unterschiedliche. Behinderung kann als ein privates, nur die Familie betreffendes Schicksal, aber auch als Bestrafung der Familie<sup>45</sup> angesehen werden. Andererseits ist es auch möglich, dass die Hilfe und Förderung von behinderten Menschen als eine gesellschaftliche Aufgabe gesehen und anerkannt wird. Ob solche unterschiedliche Behindertenbilder auf religiösen oder kulturellen Rahmenbedingungen beruhen<sup>46</sup>, ist eine offene Frage, die weiterer Untersuchung bedarf. Ebenso ist zu beachten, dass das Individuum in verschiedenen Gesellschaften eine unterschiedliche Anerkennung erfährt<sup>47</sup>.

#### 5.2.2. Differenzierung nach Lebensabschnitten

Die verschiedenen Lebensabschnitte (Jugend, Ausbildung, Erwerbsleben, Alter) können unterschiedliche Behindertenbilder bestehen, die mehr oder weniger mit den unterschiedlichen Regelungen korrespondieren können, die für die Behinderten in den verschiedenen Lebensabschnitten bestehen. Daraus folgt, dass der Vergleich sich auf einzelne Lebenssituationen beziehen kann, wie etwa die Behinderung im

45 Vgl. den Bericht aus Indien, siehe Fn. 17.

46 Dazu der nachfolgende Beitrag von Pörtner, S. 61 ff.

47 Vgl. etwa den Bericht von Badde, „Ist der Behinderte denn nutzlos?“, in: Die Welt vom 5.2.2008, S. 10, in dem das Schicksal von autistischen Kindern in China geschildert wird. Aber auch in europäischen Staaten gibt es „ein starkes gesellschaftliches Stigma gegen Menschen mit geistigen Behinderungen und ihren Familien“, so eine Studie der EU zur Lage in den Mitgliedstaaten unter Hinweis auf Bulgarien (siehe Meldung in SZ vom 30.1.2008, S. 8).

Alter, für ein solches Vorgehen hat das Referat von Kruse<sup>48</sup> eine wesentliche Fundierung geleistet.

Die bisherigen Projektarbeiten haben gezeigt, dass die nationalen Systeme den verschiedenen Lebensabschnitten ein unterschiedliches Gewicht beimessen. Dieser Befund, der noch verbreitert und vertieft werden sollte, ist als solcher bereits interessant; darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit die Behinderung als solche, losgelöst vom Lebensalter des behinderten Menschen, im jeweiligen nationalen System als Hilfs- und Förderungstatbestand berücksichtigt wird.

### 5.2.3. Behinderung und Alterung der Bevölkerung

Die demographische Entwicklung, d. h. der Anstieg der Lebenserwartung und der Geburtenrückgang, wirkt sich auch auf Behindertenrecht und Behindertenpolitik aus, wie insbesondere in dem Beitrag von Kruse<sup>49</sup> deutlich wird. Die Wirkung bezieht sich auf den Tatbestand der Behinderung, aber auch auf die gesellschaftlichen Reaktionen.

Der Tatbestand wird tangiert, weil die Alterung die Häufigkeit von spezifischen Formen der Altersbehinderung steigert. So wird vorhergesagt, dass sich die gegenwärtige Zahl von ca. 1 Mio. Demenzkranken bis zum Jahre 2050 mehr als verdoppeln dürfte<sup>50</sup>. Die Altersdemenz ist eine spezifische Form der Behinderung, die in besonderem Maße Pflegekapazitäten erfordert. Die dadurch notwendig werdenden Vorkehrungen sind bislang nur in Umrissen erkennbar und werden regelmäßig nicht eingeplant.

Die Alterung wirkt sich ebenfalls auf die bereits in früheren Jahren eingetretene Behinderung aus. Behinderte Menschen altern anders und zumeist früher, wie an den Contergan-Opfern zu beobachten ist. Die sich daraus ergebenden sozialpolitischen Folgerungen bedürfen noch einer Analyse und erfordern Änderungen der Gesetzgebung.

Gleichzeitig hat die demographische Entwicklung Auswirkungen auf das Angebot an Pflegediensten. Einerseits steigt durch die Zunahme von Altersbehinderungen die Nachfrage nach Pflege, andererseits führt die Schrumpfung der Erwerbsbevölkerung in Anbetracht des Geburtenrückgangs zu einer Verknappung von Pflegekräften. Ob in Anbetracht dieser Situation die Ersetzung von Pflegediensten durch technische Hilfsmittel oder sogar Automaten eine Entspannung herbeiführen kann, wird zu prüfen sein<sup>51</sup>. In Japan sind insoweit die technischen Entwicklungsarbeiten weiter

48 Siehe nachfolgend S. 29 ff.

49 Vgl. Fn. 48.

50 Siehe oben unter 2.2.3.2.

51 Zu der Bedeutung von technischen Hilfsmitteln für Behinderte vgl. *Siebenbiedel*, Die neue Freiheit hat vier Räder, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 11.5.2008, S. 46; Speziell zu Hilfsmitteln bei der Pflege siehe *Strassmann*, Die Zukunft liegt im Bett, in: *Die Zeit* vom 23.10.2008, S. 20.

gediehen, als dies in Deutschland der Fall ist<sup>52</sup>. Bei einem Einsatz von Technik bei der Pflege muss es nicht darum gehen, dass Pflegekräfte dadurch überflüssig werden. Es könnte auch eine Umschichtung der Tätigkeiten dieser Pflegekräfte erfolgen weg von den manuellen Hilfsdiensten hin zu betreuender Zuwendung, wobei die manuellen Hilfsdienste von Maschinen erbracht werden könnten.

#### 5.2.4. Koordination der verschiedenen Instrumente und Institutionen zur Förderung der Menschen mit Behinderung

Das Recht zum Schutz von Menschen mit Behinderungen wird dadurch gekennzeichnet, dass es sich nicht um ein geschlossenes einheitliches Gebiet handelt, sondern um eine Vielzahl verschiedener Institute und Institutionen in verschiedenen Lebensbereichen. Diese Vielfaltigkeit muss den verschiedenen Lebenssituationen Rechnung tragen. Gleichzeitig bauen die Schutzregelungen für Behinderte auf dem allgemeinen System der Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge auf. Daraus folgt für die Bewertung und den Vergleich verschiedener nationaler Systeme, dass es nicht genügen kann, einzelne Institutionen herauszugreifen und zu vergleichen. Vielmehr ist eine Gesamtschau notwendig, die die Integration der speziellen Schutzinstitution für Behinderte in das allgemeine Sicherungssystem ebenso berücksichtigt wie das Zusammenspiel der verschiedenen Institutionen zur Förderung von Menschen mit Behinderung<sup>53</sup>. Die Frage wie eine solche Gesamtschau gewonnen werden kann, ist auch für die weitere Projektarbeit eine Herausforderung.

#### 5.2.5. Um- und Durchsetzung des gesetzten Rechts

Ein Vergleich, der nur das geschriebene Recht einbezieht, wäre unvollständig. Das gesetzte Recht bedarf zu seinem Wirksamwerden der Umsetzung durch eine funktionsfähige Verwaltung<sup>54</sup> sowie der Durchsetzung durch die Betroffenen. Damit stellen sich eine Reihe weiterer Fragen für die Untersuchung.

Wie ist die Verwaltung, die mit der Umsetzung des Behindertenrechts betraut ist, organisiert? Ist der Verwaltungsvollzug effektiv? Inwieweit sind nichtstaatliche Organisationen in die Umsetzung der Rechtsnorm eingeschaltet? Haben insbesondere Organisationen der Behinderten Mitwirkungsrechte und wie ist diese Repräsen-

52 Siehe dazu *Pörtner*, nachfolgend S. 61 ff.

53 Dass ein solches koordiniertes Zusammenwirken verschiedener Institute und Hilfen zu Erfolgen bei der Integration führt, belegen viele individuelle Beispiele, von denen ein besonders eindrucksvolles der Sänger Thomas Quasthoff ist, siehe seine Autobiographie „Die Stimme“, 2006. Dieses Beispiel belegt aber auch gleichzeitig, dass Fehlschläge in der Ausbildung durch eine konsequente Unterstützung durch die Familie ausgeglichen werden können.

54 Siehe dazu insbesondere den Beitrag von *Pitschas*, nachfolgend S. 103 ff.

tanz der Behinderten organisiert<sup>55</sup>? Welche Möglichkeiten hat schließlich der einzelne Behinderte, die ihm eingeräumten Rechte durchzusetzen? Und welche Unterstützung erhält er dabei?

### 5.3. Vorbereitung des nächsten Kongresses

#### 5.3.1. Auswahl der in den Mittelpunkt zu stellenden Forschungsfragen

Die wenigen Hinweise haben deutlich gemacht, dass es eine Vielzahl von Forschungsfragen gibt, die im Behindertenrecht und der Behindertenpolitik noch einer vertiefenden Behandlung bedürfen, insbesondere unter dem vergleichenden Blickwinkel. Es wird nicht möglich sein, alle diese Fragen in der nächsten Konferenz umfassend zu behandeln. Vielmehr wird es notwendig sein, eine Auswahl zu treffen. Dabei kommt dem Münchner Workshop eine wichtige Funktion zu<sup>56</sup>. Neben den speziellen Problemen sollte die Analyse der Entwicklung des Behindertenrechts in den in die bisherige Untersuchung einbezogenen Staaten mitberücksichtigt werden, auch wenn die allgemeinen Landesberichte nicht mehr im Mittelpunkt stehen können.

#### 5.3.2. Auswertung des Münchner Workshops

In Erweiterung der bisherigen Fragestellung befasst sich der Münchner Workshop schwerpunktmäßig, wenn auch nicht ausschließlich, mit den kulturwissenschaftlichen Rahmenbedingungen und den Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung für die Behindertenpolitik. Die Auswertung der Referate und Diskussionen in diesem Band sind Grundlage für die Ausrichtung des geplanten Kongresses in Asien. Auch wird auf dieser Basis zu entscheiden sein, welche Forschungsfragen besonders dringend und zielführend sind.

#### 5.3.3. Asiatischer Länderschwerpunkt

Bislang sind in den Ländervergleich verschiedene asiatische Staaten einbezogen worden, nämlich neben China, Japan, Indien, Korea auch Vietnam und Taiwan. Für die vertiefte Untersuchung spezieller Forschungsfragen, wie sie zuvor aufgeführt worden sind, bedarf es nun einer Konzentration auf ein oder maximal zwei asiatische Staaten. Nur dann wird es möglich sein, den kulturwissenschaftlichen Hinter-

55 Siehe *Drewes*, Behindertenrecht und Behindertenpolitik aus der Sicht von Interessenvertretungen, in: v. Maydell/Pitschas/Schulte (Hrsg.), siehe Fn. 39, S. 463 ff.

56 Ein erster Schritt dabei ist der Generalbericht von *Graser*, siehe nachfolgend S. 489 ff.

grund mit der notwendigen Intensität darzustellen und in seinem Bezug auf die Behindertenproblematik auszuwerten. Die Untersuchung hätte insoweit exemplarische Bedeutung. Inwieweit ein einzelner asiatischer Staat auch als Beispiel für Asien allgemein gelten könnte, ist allerdings eine andere Frage, die einer sorgfältigen Analyse bedürfte.

Bei der Entscheidung der Auswahl eines Schwerpunktlandes sind unterschiedliche Aspekte abzuwägen. Ein beachtlicher Gesichtspunkt ist die Aufgeschlossenheit für eine Weiterentwicklung und Neugestaltung des bestehenden Behindertenrechts. Eine solche sozialpolitische Aktualität könnte das Interesse an einer intensiven Mitwirkung an dem Projekt in dem jeweiligen Land anregen und dazu führen, dass konkrete Reformvorschläge für dieses Land entwickelt werden könnten. Diese Situation ist z. B. in Korea oder Vietnam gegeben.

Gleichzeitig ist jedoch der sozialwissenschaftliche und sozialrechtliche Diskussionsstand in dem jeweiligen Land zu berücksichtigen. Es müssen personelle, institutionelle und finanzielle Ressourcen gegeben sein, damit eine intensive Aufarbeitung der Problematik unter Einbeziehung der kulturwissenschaftlichen Fragestellung erfolversprechend und eine reibungslose Organisation und Abwicklung eines größeren Kongresses im Land möglich ist. Diese Voraussetzung sind am ehesten in Japan gegeben, zumal mit japanischen Wissenschaftlern sehr weit verzweigte und intensive wissenschaftliche Beziehungen bestehen und der Workshop sich besonders intensiv mit Japan beschäftigt hat<sup>57</sup>. Dies würde dafür sprechen, den nächsten Folgekongress in Japan zu organisieren.

57 Vgl. die nachfolgenden Beiträge von *Pörtner, Arai, Motozawa* und *Takizawa*.

