

Dieter Zahn

Der Berliner Behindertenbericht

In Berlin gibt es seit jüngerer Zeit die gesetzliche Grundlage für die Erstellung eines Behindertenberichtes. § 11 des Gesetzes über Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen (Landesgleichberechtigungsgesetz – LGBG) aus dem Jahre 1999 schreibt vor

„(1) Der Senat unterrichtet das Abgeordnetenhaus alle zwei Jahre, erstmals im Jahr 2000, über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation in Berlin.

(2) Der Senat berichtet dem Abgeordnetenhaus jährlich über Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen und nimmt dazu Stellung.“¹

Ein weiterer Absatz regelt die Berichterstattung der Innenverwaltung über die Einhaltung der Beschäftigtenquote für behinderte Menschen im öffentlichen Dienst, die bereits vorher erfolgte und durch das Schwerbehindertengesetz (jetzt neu nach § 160 SGB IX geregelt) vorgeschrieben war.² Letzterer Bereich wird im Behindertenbericht mitberücksichtigt, so dass in dieser Darstellung darauf nicht extra eingegangen werden muss. Auf den Verstößebericht wird kurz im Anschluss an die folgenden Ausführungen zu den bisher vorliegenden Behindertenberichten eingegangen.

Der sehr umfangreiche erste „Bericht zur Lage der Behinderten und der Entwicklung der Rehabilitation in Berlin – Behindertenbericht 2000 -“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, 2001b) ist auf dieser gesetzlichen Grundlage erstellt worden. Er umfasst den Zeitraum ab 1989 und knüpft damit an die Berichterstattung aus Westberlin in den achtziger Jahren an. Auch sein erster turnusmäßiger Nachfolger, der gleichlautende Behindertenbericht 2002 (Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, 2003a) greift nochmals auf entsprechende Darstellungen des Zusammenwachsens der beiden sozialen Systeme in der Stadt zurück und so sollen daher hier beide Berichte im Zusammenhang behandelt werden.

Der Bericht ist von seiner Zielstellung auf die Darstellung der „aktuellen Lage und die Entwicklung der Angebotsstruktur der Menschen mit Behinderung im Land Berlin“ gerichtet. Damit soll ein Überblick „über die Bemühungen aller in diesem Bereich tätigen Akteure sowie erreichte Ergebnisse im Hinblick auf die gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen am Leben der Gesellschaft in Berlin gegeben werden.“ (ebenda S.1)

Im Ergebnis entsteht ein Bericht, der eher weniger als Sozialbericht im Sinne des Forschungsprojektes erscheint. So ist nur wenig über soziale Lage und differenzierte wirtschaftliche und Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen zu erfahren aber dafür um so ausführlicher über gesetzliche Rahmenbedingungen der Behindertenhilfe und den konkreten Angeboten der Rehabilitation für behinderte Menschen in Berlin. Die ausführlichen rechtlichen Betrachtungen haben vor dem Hintergrund gerade aktuell sehr umfassender Veränderungen auf diesem Gebiet ganz sicher für die meisten NutzerInnen

¹Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderung (Landesgleichberechtigungsgesetz – LGBG) Vom 17. Mai 1999, BRV 840–2

² Der letzte Bericht wurde für 2002 gegeben (vgl. Senatsverwaltung für Inneres, 2004)

dieses Berichtes einen sehr hohen Wert, sind aber für eine Betrachtung unter dem Gesichtspunkt der Sozialberichterstattung hier eher weniger von Bedeutung.

Immerhin ist es bemerkenswert, dass Berlin auf diesem Gebiet eine Vorreiterposition inne hat. So macht der Bericht ausdrücklich darauf aufmerksam, dass Berlin die Belange behinderter Menschen zu berücksichtigen und ihre Integration in die Gesellschaft zu fördern zu einem Hauptanliegen seiner Sozialpolitik gemacht hat. Eine Haltung die sich u.a. im gesetzlich legitimierten Fahrdienst für Behinderte, im bundesweit behindertenfreundlichsten Baurecht, die Position eines Landesbehindertenbeauftragten, die Zusammenarbeit mit dem Landesbeirat für Behinderte, dem Beitritt zur „Erklärung von Barcelona – Die Stadt und die Behinderten“ und nicht zuletzt in der Tatsache ausdrückt, dass Berlin 1999 als erstes Bundesland ein „Landesgleichberechtigungsgesetz“ verabschiedet hat. (vgl. ebenda S. 5 f)

Nach Berlin folgten Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt mit entsprechenden Gesetzen. Auch auf Bundesebene hat es hier neuerliche Entwicklungen gegeben, über die im Bericht ausführlich informiert wird. So wird z.B. neben der Darstellung der Berliner gesetzlichen Rahmenbedingungen auch auf die Auswirkungen des neuen Neunten Buches Sozialgesetzbuch eingegangen (SGB IX) (vgl. ebenda S.12 ff), dass das bis dahin geltende Schwerbehindertenrecht abgelöst hat.

Den größten Umfang des Berichtes nimmt die Darstellung der Entwicklung der Rehabilitation und der gleichberechtigten Teilhabe behinderter Menschen am Leben der Gesellschaft ein. Dies umfasst Ausführungen zu besonders benachteiligten Personengruppen, zu Beratungsangeboten in der Stadt, zu den Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation, zur Frühförderung und gleichberechtigten Teilhabe und schulischen Bildung von Kindern mit Behinderung, der Arbeit und Beschäftigung für Menschen mit Behinderung und der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. Auf einzelne Aspekte dieses Abschnittes wird im Anschluss an die folgenden statistischen Angaben zur Situation behinderter Menschen in Berlin unter dem Blickwinkel der sozialen Situation eingegangen.

Grundlage für die statistische Erfassung behinderter Menschen ist zunächst die gesetzliche Bestimmung des Behindertenbegriffs.

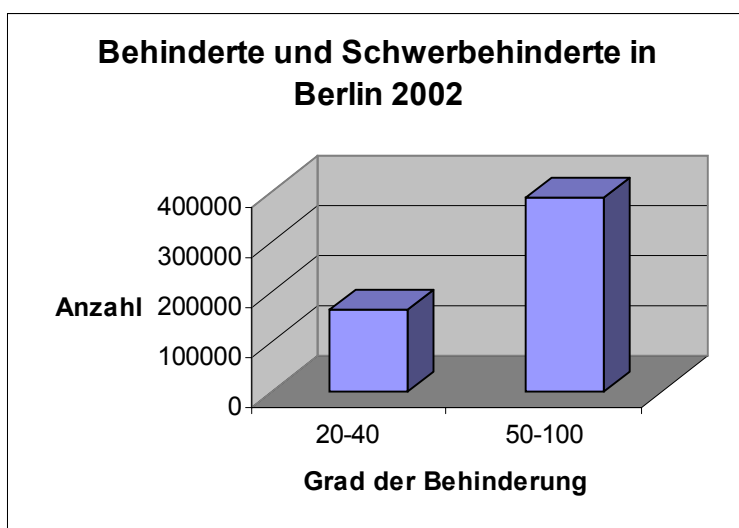
Allgemein lautet der Behinderungsbegriff im neuen SGB IX jetzt wie folgt:

„Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.“ (ebenda S.2)

Menschen gelten im Sinne dieses Gesetzes als schwerbehindert, wenn bei ihnen ein Grad der Behinderung von mindestens 50 % festgestellt ist. In Berlin lebten mit Stand 31.05. 2002 insgesamt 552.372 behinderte und schwerbehinderte Menschen und hatten damit einen Anteil von ca. 16% an der Gesamtbevölkerung. Darunter waren 389.788 Personen anerkannt schwerbehindert. Davon waren 55,1% Frauen und 5,8 % Ausländer.

Von den anerkannt schwerbehinderten Menschen waren insgesamt 312.871 im Besitz eines gültigen Schwerbehindertenausweises. Der Unterschied erklärt sich nach einer Bemerkung im Bericht 2000 (vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, 2001b, S. 2) aus der

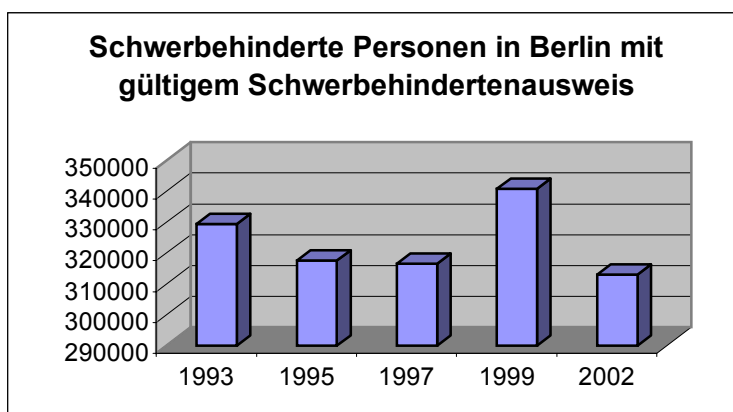
Anzahl der Personen, die noch keinen Antrag auf Ausstellung oder Verlängerung der Gültigkeit eines Ausweises gestellt haben.



Quelle: Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, 2003a, S.3

Die Vergabe von Merkzeichen beim Vorliegen bestimmter gesundheitlicher Voraussetzungen, erlaubt bei einem Blick auf deren Verteilung auch bestimmte strukturelle Aussagen. So weisen 46,02% der Ausweise deren Inhaber als von erheblicher Gehbehinderung Betroffene aus, 8,28% hatten eine erhebliche Gehbehinderung. 22,17% der Ausweisinhaber benötigen eine ständige Begleitung, 13,56% sind auf Grund des Grades (80%) oder der Art (Blind, Gehörlos) von der Rundfunkgebührenpflicht befreit und 4,2% hatten die Berechtigung zur Benutzung des Behindertenfahrdienstes Telebus. (vgl. Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, 2003a, S.4)

Im Bericht für 1989-2000 waren auch Angaben über die Entwicklung der Anzahl der behinderten Menschen in Berlin gemacht worden, die im letzten Bericht leider nicht fortgesetzt wurden. Ab 1993 können unter Berücksichtigung beider Berichte folgende Angaben für die gesamte Stadt (eine Ost-West-Differenzierung ist leider überhaupt nicht gegeben worden) gemacht werden:



Die zu erkennenden Schwankungen sind außer mit oben bereits genannter Bemerkung nicht näher erklärt.

Im Bericht 2000 sind Ausführungen zur Altersstruktur und auch zu bezirklichen Verteilungen gemacht worden, die im Folgebericht aber leider auch nicht fortgeführt wurden. 1999 waren mehr als die Hälfte der Schwerbehinderten älter als 65 Jahre. Dabei hatten ältere Männer deutlich höhere Quoten als Frauen, was im Bericht mit noch kriegsbedingten Behinderungen und höherer Teilnahme am Erwerbsleben begründet wurde. (vgl. Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, 2001b, S. 2)

Der Bericht gibt eine Verteilung der Schwerbehinderten über 65 Jahre je Tausend der entsprechenden Altergruppe in den Bezirken wieder. Dabei zeigt sich eine recht unterschiedliche Situation zwischen den Bezirken. Der Anteil war in den damaligen Bezirken Tiergarten, Wedding, Neukölln, Kreuzberg und Reinickendorf mit über 100 von Tausend der jeweiligen Population mit Abstand am größten. In diesen Bezirken lebten insgesamt über ein Drittel der Schwerbehinderten über 65 Jahre Berlins überhaupt. Wie es überhaupt einen unübersehbaren Ost-West Unterschied gibt. Der erste Ostberliner Bezirk (Weißensee) liegt mit 76,6 unter dem Berliner Durchschnitt an 13. Stelle. Die Ursachen für diese Verteilung müssen neben der unterschiedlichen Altersstruktur in den Bezirken wohl offensichtlich auch in der historisch gewachsenen entsprechenden Konzentration von Pflegeeinrichtungen in bestimmten Regionen der Stadt gesehen werden.

Unter dem Blickwinkel der im Forschungsprojekt von isda gewählten Ausgangspunkte für die Untersuchung von Sozialberichten scheinen unter dem Aspekt der Benachteiligung bzw. deren Überwindung noch folgende Anmerkungen zum Berliner Behindertenbericht wichtig.

Unter den Ausführungen zur Entwicklung der Rehabilitation und gleichberechtigten Teilhabe behinderter Menschen wird ausführlich auf Probleme besonders benachteiligter Personengruppen eingegangen. Hierbei handelt es sich zunächst um Frauen mit Behinderungen in Berlin. Seit 1999 ist die Anzahl der schwerbehinderten Mädchen und Frauen in Berlin etwas schneller gestiegen als die der Männer und beträgt jetzt 214.729 Personen. (vgl. Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, 2003a, S.22) Im Bericht wird darauf aufmerksam gemacht, dass sich das Land Berlin und die zuständige Senatsverwaltung insbesondere für die Aufnahme entsprechender Regelungen in den neuen Gesetzen auf Bundesebene (SGB IX) und Behindertengleichstellungsgesetz – BBG-) erfolgreich eingesetzt hat und in der Folge das BBG weltweit das erste Gleichstellungsgesetz ist, „in dem behinderte Frauen explizit in einer eigenen Norm Berücksichtigung finden.“ (ebenda S. 23)

Als ein Punkt unter dem Aspekt der Überwindung besonderer Benachteiligung behinderter Frauen wird auf die besondere Situation behinderter Mütter insbesondere hinsichtlich der erforderlichen persönlichen Assistenz oder Kfz-Hilfe auch für behinderte Mütter, wenn sie ausschließlich Familienarbeit leisten, hingewiesen.

Ein größerer Abschnitt wird der Problematik sexueller Gewalt gegen behinderte Frauen gewidmet. Auf Grund von entsprechenden Studien auch an Einrichtungen der Berliner Behindertenhilfe kommt der Bericht zu dem Schluss, dass behinderte Frauen und Mädchen häufiger Opfer eines Sexualdeliktes werden als nichtbehinderte. (vgl. ebenda S. 24)

In diesem Zusammenhang wird über die Bemühungen und Schwerpunkte der Umsetzung von Konzeptionen der Gewaltprävention bei sexueller Gewalt gegenüber behinderten Frauen und Mädchen und deren Schutz vor sexuellen Übergriffen berichtet.

Ein weiterer Schwerpunkt im Abschnitt zu den besonders benachteiligten Personengruppen wird in der Situation der psychisch kranken und seelisch behinderten Menschen gesehen. (vg. Ebenda S. 30 f.) Sie sind in besonderer Form auf öffentliche Hilfe angewiesen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Psychiatrieentwicklungsprogramms (PEP) in Berlin hat hier ein erhebliche Umbau in der Angebotsstruktur stattgefunden, der seine Fortsetzung finden soll und mit dem diesen besonderen Anforderungen an öffentliche Hilfe entsprochen werden soll.

Als ein ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Sozialberichterstattung u.E. wichtiger Schwerpunkt aus dem Berliner Behindertenbericht erscheint der Abschnitt zu Arbeit und Beschäftigung für Menschen mit Behinderung. (vgl. ebenda S. 77 ff.) Dieser Abschnitt nimmt im Bericht einen breiten Raum ein, der den differenzierten Besonderheiten in diesem Bereich entspricht. Zunächst ist die Situation schwerbehinderter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt wie folgt dargestellt. Ende 2001 gab es in Berlin 172.844 Schwerbehinderte im „erwerbsfähigen Alter“ von 15 bis 65 Jahre. Arbeitslos gemeldet waren in Berlin 9.571 schwerbehinderte Menschen, was einen Anteil von 3,4% an den insgesamt 278.118 Arbeitslosen in Berlin ausmachte. (vgl. ebenda S. 80) Der Bericht macht in diesem Zusammenhang grundsätzlich auf die vergleichsweise besonders schwierige Situation von behinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt aufmerksam.

Nach dem SGB IX besteht die Pflicht für private und öffentliche Arbeitgeber mit mehr als 20 Arbeitsplätzen davon 5% mit schwerbehinderten Menschen zu besetzen. Wie schon im Bericht 2000 musste auch im aktuellen Bericht eingeschätzt werden, dass im Sektor der privaten Wirtschaft in 2000 die Quote mit 3,6 % nicht erfüllt wurde (1998, 3,4%) (vgl. ebenda S. 81 und Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, 2001b, S. 44) Die öffentlichen Arbeitgeber in Berlin erreichten 2001 eine Quote von 5,63 %. Das Land Berlin als Arbeitgeber kann seine Beschäftigungsverpflichtungen seit 1996 wieder erfüllen. Nachdem Berlin seinen Verpflichtungen nach der Wiedervereinigung nicht mehr nachkommen konnte, wurde 1993 ein Beschäftigungsprogramm für behinderte Menschen in der Berliner Verwaltung beschlossen, das zur Überwindung dieser Situation beitragen konnte. Der Bericht geht auf dieses und verschiedene spezifische Beschäftigungsprogramme auch auf Bundesebene ein. Ausführlich wird auch über die Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben und die Maßnahmen zur Rehabilitation Der Arbeitsämter und der Rentenversicherungsträger berichtet.

Ein Abschnitt wird der Tätigkeit des Integrationsamtes zur Arbeitsplatzsicherung und –förderung gewidmet. Da dies eine Besonderheit darstellt, soll kurz der rechtliche Rahmen hierzu dargestellt werden. Das Integrationsamt (früher Hauptfürsorgestelle) hat neben solch wichtigen Aufgaben, wie das Bemühen um den Erhalt der Arbeitsplätze Schwerbehinderter im Umgang mit dem besonderen Kündigungsschutz oder begleitender Hilfen im Arbeits- und Berufsleben die Erhebung und Verwendung der Ausgleichsabgabe zu vollziehen.

Nach dem Schwerbehindertenrecht müssen Arbeitgeber, die die oben genannte Beschäftigungsquote nicht erfüllen, an das Integrationsamt des jeweiligen Landes dafür eine

Ausgleichsabgabe erstatten. Die Erstattungsbeträge werden in Abhängigkeit vom Prozentsatz der mit Schwerbehinderten besetzten Arbeitsplätze ermittelt und reichen danach von 105-260€ je unbesetzten Pflichtplatz. (vgl. ebenda S. 98)

Die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe finden dann Verwendung auf Antrag von Arbeitgebern oder schwerbehinderten Menschen zur entsprechenden Förderung der Beschäftigung. So wurden in 2001 aus Mitteln der Ausgleichsabgabe für 193 Schwerbehinderte neue Arbeitsplätze bezuschusst, 286 Arbeitsplätze behindertengerecht gestaltet und in 958 Fällen laufende Zuschüsse bei außergewöhnlichen Belastungen des Arbeitgebers erbracht. (ebenda S. 101)

Einen wichtigen Schwerpunkt der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben stellen der „teilgeschützte“ Arbeitsmarkt mit den Blindenwerkstätten, geschützten Betriebsabteilungen, Integrationsprojekten und Projekten des sog. zweiten Arbeitsmarktes sowie den Werkstätten für behinderte Menschen dar. Über die Entwicklung in diesem Bereich und die weiteren Vorhaben wird im Bericht entsprechend ausführlich informiert.

Neben dem hier behandelten Behindertenbericht ist aus der Sicht der Rückkoppelung von Berichterstattung auf Politik noch der bereits Eingangs im Landesgleichberechtigungsgesetz zitierte Auftrag zur Erstellung eines Verstößeberichtes zu erwähnen. Der Landesbeauftragte legt neben einem eigenen Tätigkeitsbericht (vgl.: Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, Landesbeauftragter für Behinderte, 2003b) auch regelmäßig einen Bericht an das Abgeordnetenhaus über Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen vor. Der jüngste und bereits 3. Bericht (vgl.: Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, Landesbeauftragter für Behinderte, 2003c) ist aus dem Jahre 2003 und behandelt den Zeitraum von Juli 2002 bis Februar 2003. Im Bericht wurden für diesen Zeitraum insgesamt 5 Verstöße im Bereich der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und 2 im Bereich der Senatsverwaltung für Forschung und Kultur aufgeführt. Im Bericht wird der Verstoß geschildert, Vorschläge zur Lösung unterbreitet und die eingeforderte Stellungnahme der entsprechenden Senatsverwaltung aufgeführt. Dabei kann es durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen im Verhalten der Beteiligten kommen. In jedem Fall ist durch diese Berichtsart die Kommunikation zwischen den Betroffenen und den Entscheidungsträgern in der Verwaltung gewährleistet. Hierzu sollen als Illustration vielleicht folgende kurze Beispiele dienen:

Ein Problem, das der Landesbeauftragte in allen drei Berichten bisher bemängelt hat, ist die Berücksichtigung des behindertengerechten Zugangs beim Umbau des Olympiastadions. Dabei wird deutlich, dass es in den Berichten aufgeworfene Probleme gibt, die nicht ohne weiteres von der Verwaltung so akzeptiert werden und über einen längeren Zeitraum der Auseinandersetzung bedürfen. „Die Kritik an der Um- und Neugestaltung des Olympiastadions, die der LfB in den beiden vorangegangenen Berichten sehr dezidiert vorgetragen hat, hat bisher in keinem Punkt zu akzeptablen Lösungen geführt.“ (ebenda S. 1) Die Stellungnahme der Verwaltung auf die wiederholten Kritiken geht zwar auch ausführlich darauf ein, macht auf entsprechende Bemühungen aufmerksam, geht auch auf gemachte Lösungsvorschläge mit dem Verweis auf die Möglichkeit späterer Rückbaumöglichkeiten bei z.B. zu viel konzipierten Logenplätzen ein, und weist auch einzelne Kritikpunkte zurück. Somit wird dieses Thema wohl auch noch weitere Berichte beschäftigen.

Ein wichtiger Kritikpunkt Des Behindertenbeauftragten ist das Problem der Anbringung zusätzlicher Grünpfeil-Schilder an Straßenkreuzungen. „Aus behindertenpolitischer Sicht kann die Absicht der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, verstärkt Grünpfeil-Schilder an Kreuzungen anzubringen, nicht unterstützt werden. Grünpfeil-Schilder sollten wegen ihrer Gefährlichkeit eher verringert als vermehrt werden.“ (ebenda S. 7) Der Behindertenbeauftragte schlägt vor, dass Grünpfeil-Schilder nur an Lichtsignalanlagen mit zusätzlichen akustischen Signalanlagen für Blinde und Sehbehinderte angebracht werden dürfen und in jedem Fall der Behindertenbeauftragte bei solchen Entscheidungen zu beteiligen ist. Die zuständige Senatsverwaltung teilt hier in ihrer Stellungnahme die genannte Position, beschreibt die aktuelle Situation hinsichtlich der Ausstattung der vorhandenen Lichtsignalanlagen und sichert zu, „dass vor der Anordnung zusätzlicher Grünpfeilschilder die Knotenpunkte mit dem Allgemeinen Blinden- und Sehbehindertenverein (ABSV) sowie mit dem Landesbeauftragten für Behinderte (LfB) abgestimmt werden“ (ebenda S. 8)

Aus der Studie zum Projekt „Sozialberichterstattung - Instrument solidarischer Sozialpolitik?“ für 2003: Mit Blick auf die sozial Benachteiligten - Analysen zur Sozialberichterstattung 2003

Kontakt: Institut für Sozialdatenanalyse Berlin; Franz-Mehring-Platz 1 * 10243 Berlin * Tel.: 030/29784141, Fax: - 4142 * isda@gmx.net

Literatur:

- Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, 2001b: Bericht zur Lage der Behinderten und der Entwicklung der Rehabilitation in Berlin –Behindertenbericht 2000- (Mitteilung zur Kenntnisnahme, Drs. 14/1194)
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, 2003a: Bericht zur Lage der Behinderten und der Entwicklung der Rehabilitation in Berlin – Behindertenbericht 2002- (Vorlage –zur Kenntnisnahme- Drs. 15/1917)
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, Landesbeauftragter für Behinderte, 2003b: Tätigkeitsbericht 2002
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, Landesbeauftragter für Behinderte, 2003c: Verstößebericht 2002
- Senatsverwaltung für Inneres, 2004: Vorlage zur Kenntnisnahme über Erfüllung der Beschäftigungsquote schwerbehinderter Menschen in der Berliner Verwaltung (Jahresbericht 2002), Drucksache15/2468