

Vorlage für die Sitzung des Senats am 25.09.2018

„Entschließung des Bundesrates zu einem aktuellen Thema der Behindertenpolitik (Schwerbehindertenausweis)“

„Antrag der Freien Hansestadt Bremen“

A. Problem

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat mit Beschluss vom 06.04.2017 den Senat aufgefordert, sich im Rahmen einer Bundesratsinitiative für eine Umbenennung des Schwerbehindertenausweises einzusetzen, die in Abstimmung mit den Betroffenen erfolgt und ihren Wünschen und Forderungen Rechnung trägt.¹

Der Senat hat den Beschluss der Bürgerschaft an den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (federführend) und die Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, für Europa und Entwicklungszusammenarbeit überwiesen.

Eine Anhörung der Betroffenen ist Ende September 2017 vom Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen mit Unterstützung durch den Landesbehindertenbeauftragten durchgeführt worden.

Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) mit der Mitteilung des Senats vom 20. Februar 2018 zu den Ergebnissen der Anhörung berichtet und dies mit einer Empfehlung für das weitere Vorgehen verbunden.²

Der Senat weist in seiner Mitteilung darauf hin, dass die Anhörung keine deutliche Mehrheit der Betroffenen für eine Umbenennung des Schwerbehindertenausweises ergeben hat, dass sich vielmehr zahlreiche Teilnehmern/innen sogar ausdrücklich gegen eine Änderung des Namens ausgesprochen haben.

Der Senat empfiehlt in seiner Mitteilung, von einer Bundesratsinitiative, die sich vorbehaltlos für eine Umbenennung einsetzt, Abstand zu nehmen. Stattdessen schlägt

¹ Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN, SPD und CDU vom 04.04.2017, Schwerbehindertenausweis umbenennen, Drucksache 19/1011.

² Mitteilung des Senats vom 20. Februar 2018, Schwerbehindertenausweis umbenennen, Drucksache 19/1543.

der Senat vor, die Bundesregierung im Rahmen eines Entschließungsantrages aufzufordern,

- das Ausmaß der Verbreitung wahrgenommener Stigmatisierung auf Seiten der Menschen mit Behinderung durch Verbesserung der Datenlage verlässlicher in Erfahrung zu bringen (Forschungsauftrag) und
- bestimmte Handlungsoptionen einer näheren Prüfung zu unterziehen.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat die Mitteilung des Senates auf ihrer Sitzung im Juni 2018 zur Kenntnis genommen. Zugleich hat die Bremische Bürgerschaft (Landtag) einen Antrag der Fraktionen von FDP und DIE LINKE, in dem die Empfehlung des Senates für unzureichend befunden wird³, abgelehnt.

B. Lösung

Die Freie Hansestadt Bremen bringt den Entschließungsantrag „Es ist normal, verschieden zu sein“ im Oktober 2018 in den Bundesrat ein. Darin wird die Bundesregierung aufgefordert,

- ein interdisziplinäres Forschungsgutachten in Auftrag zu geben, das sich mit Verbreitung, Ursachen und Wirkungen wahrgenommener Stigmatisierung auf Seiten der Menschen mit Behinderung ebenso auseinandersetzt, wie mit den einstellungsbedingten Barrieren in der Gesellschaft.

Das Gutachten soll insbesondere die Datenlage verbessern und analysieren, Handlungsoptionen aufzeigen und Empfehlungen aussprechen. Die Menschen mit Behinderung sind zu beteiligen, der Inklusionsbeirat des Bundes ist einzubeziehen.

Das Gutachten soll insbesondere folgende Punkte in den Blick nehmen:

- die derzeitige Bezeichnung des Schwerbehindertenausweises und alternative Benennungsmöglichkeiten;
- Alternativen zur Vorzeigepflicht des Schwerbehindertenausweises im öffentlichen Personenverkehr bei Ausübung einer Freifahrtberechtigung, wie etwa die Einführung eines Anspruchs gegen die Verkehrsunternehmen auf Ausstellung eines regulären Dauertickets im Umfang der Freifahrtberechtigung;
- Empowerment-Maßnahmen für Menschen mit Behinderung;
- Ansätze zur Steigerung der Wertschätzung von Menschen mit Be-

³ Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der FDP und DIE LINKE vom 23.05.2018, Stigmatisierung verhindern. Schwerbehindertenausweis ersetzen. Teilhabepass einführen!, Drucksache 19/1674.

hinderung in der Gesellschaft.

- dem Bundesrat zu den Ergebnissen zu berichten und gemeinsam mit den Bundesländern in einen fachlichen Dialog zur Umsetzung konkreter Maßnahmen zu treten.

C. Alternativen

Es besteht die Möglichkeit, den Bundesratsantrag in anderer Form oder nicht zu stellen. Dies wird nicht empfohlen. Der Bundesratsantrag, dessen Abstimmung weit vorgeschritten ist, findet in der vorgestellten Fassung auf Fachebene Unterstützung von bislang 7 Bundesländern (bei 3 Ablehnungen und 5 ausstehenden Rückmeldungen). Das zuständige Ressort in Berlin beabsichtigt, dem Senat eine Mit Antragstellung zu empfehlen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Vorlage hat keine unmittelbaren finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Es ist nicht festzustellen, dass unter den Menschen mit Behinderung ein bestimmtes Geschlecht in besonderes hervorgehobener Weise betroffen wäre. Die Problematik weist nach bisherigem Kenntnisstand keine Geschlechtsspezifität auf. Anhaltspunkte für verdeckte Benachteiligungen, Beteiligungsdefizite oder die Verfestigung tradierter Rollenmuster, die an den Geschlechtergrenzen verlaufen würden, sind in diesem Fall nicht erkennbar.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatorin für Jugend, Frauen, Integration, Sport und Soziales, der Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, für Europa und Entwicklungszusammenarbeit abgestimmt.

Der Landesbehindertenbeauftragte unterstützt den Bundesratsantrag in dieser Form.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Öffentlichkeitsarbeit und eine Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz werden empfohlen.

G. Beschluss

Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage 2388/19, den Antrag „Es ist normal, verschieden zu sein“ auf der Sitzung des Plenums des Bundesrates am 19. Oktober 2018 einzubringen.

Anlagen: Entwurf eines Antrages des Landes Bremen für den Bundesrat „Es ist normal, verschieden zu sein“

Entwurf

Antrag des Landes Bremen

EntschlieÙung des Bundesrates „Es ist normal, verschieden zu sein“

Der Bundesrat möge folgende EntschlieÙung fassen:

1. Der Bundesrat stellt fest, dass in verschiedenen Bundesländern Initiativen ergriffen worden sind, mit denen sich betroffene Menschen für eine Umbenennung des Schwerbehindertenausweises einsetzen. Die Menschen, die hinter diesen Initiativen stehen, sehen sich durch den von Gesetzes wegen so bezeichneten Ausweis auf ihre Behinderung reduziert. Das empfinden sie als diskriminierend; teilweise schämen sie sich beim Vorzeigen des Ausweises in Öffentlichkeitssituationen.
2. Der Bundesrat nimmt wahr, dass zumindest für einen Teil der Menschen mit Behinderung in der Bezeichnung „Schwerbehindertenausweis“ eine defizitorientierte Betrachtungsweise zum Ausdruck kommt, die sie belastet und die sie als Beschreibung ihrer selbst ablehnen.
3. Der Bundesrat vermutet, dass die Initiative auch mit einem Bedeutungswandel des Wortes „behindert“ in Zusammenhang stehen könnte. Der Bundesrat sieht mit Besorgnis, dass der Gebrauch des Wortes „behindert“ in Teilen der Gesellschaft mit einer beleidigenden und abwertenden Absicht erfolgt. Diese sprachliche Verrohung ist nicht hinnehmbar. Der Bundesrat befürchtet, dass diese Entwicklung das Ziel der Inklusion, eine deutlich wahrnehmbare Verbesserung der Teilhabe für Menschen mit Behinderung zu erreichen, gefährden kann. Es gilt, die einstellungsbedingten Barrieren, die einer vollen Teilhabe entgegenstehen, zu überwinden.
4. Dem Bundesrat ist bekannt, dass Menschen mit Beeinträchtigungen teilweise bereits auf die amtliche Feststellung einer Behinderung verzichten, weil sie dies als eine Stigmatisierung empfinden. Da jedoch Nachteilsausgleiche und gesetzliche Förderinstrumente an die amtliche Feststellung der Behinderung anknüpfen, bleiben in diesen Fällen sinnvolle Unterstützungsmöglichkeiten ungenutzt. Es wird davon ausgegangen, dass dies insbesondere Menschen mit seelischen Beeinträchtigungen betrifft; Zahlen liegen dazu bislang nicht vor.

5. Die gegenwärtige Erkenntnislage hinsichtlich der Probleme erscheint dem Bundesrat zu ungesichert, um konkrete Maßnahmen zu veranlassen. Es bedarf nach Auffassung des Bundesrates daher zunächst einer Verbesserung der Kenntnislage.
6. Vor diesem Hintergrund fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf,
 - 6.1 ein interdisziplinäres Forschungsgutachten in Auftrag zu geben, das sich mit Verbreitung, Ursachen und Wirkungen der von Menschen mit Behinderung wahrgenommenen Stigmatisierung und den einstellungsbedingten Barrieren in der Gesellschaft auseinandersetzt. Das Gutachten soll insbesondere die Datenlage verbessern und analysieren, Handlungsoptionen aufzeigen und Empfehlungen aussprechen. Ganz besonders soll das Gutachten folgende Punkte in den Blick nehmen:
 - a) die derzeitige Bezeichnung des Schwerbehindertenausweises und alternative Benennungsmöglichkeiten;
 - b) Alternativen zur Vorzeigepflicht des Schwerbehindertenausweises im öffentlichen Personenverkehr bei Ausübung einer Freifahrtberechtigung, wie etwa die Einführung eines Anspruchs gegen die Verkehrsunternehmen auf Ausstellung eines regulären Dauertickets im Umfang der Freifahrtberechtigung;
 - c) Empowerment-Maßnahmen für Menschen mit Behinderung;
 - d) Ansätze zur Steigerung der Wertschätzung von Menschen mit Behinderung in der Gesellschaft.
 - 6.2 dem Bundesrat zu den Ergebnissen zu berichten und gemeinsam mit den Bundesländern in einen fachlichen Dialog zur Umsetzung konkreter Maßnahmen zu treten.

Begründung:

„Es ist normal, verschieden zu sein.“

So hat es Bundespräsident Richard von Weizsäcker im Jahr 1993 auf den Punkt gebracht.¹ Seine bemerkenswerte Rede zeigt die Bedingungen, Chancen und Gefährdungen für ein gelingendes Zusammenleben von Menschen mit und ohne Behinderung auf. Seine Worte haben – trotz großer Fortschritte – an Aktualität nichts verloren, weil sie das Grundproblem des „Verschiedenseins“ berühren. Es wird deutlich,

¹ Ansprache von Bundespräsident a.D. Richard von Weizsäcker bei der Eröffnungsveranstaltung der Tagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Hilfe für Behinderte am 1. Juli 1993, Gustav-Heinemann-Haus in Bonn, <https://www.imew.de/de/barrierefreie-volltexte/volltexte/es-ist-normal-verschieden-zu-sein/>.

dass die zitierte Formel eine Haltung zum Ausdruck bringt, die erlernt, weitergegeben und gepflegt sein will.

Es braucht „Raum in den Köpfen und Herzen der Menschen“. Das kann den Blick dafür öffnen, dass es überwiegend Verbindendes gibt und die Anliegen und Erfahrungen der Menschen mit Behinderung „eine Quelle für humane Reformen“ zum Wohl aller sein können.

Ein Mensch, der selbstbewusst zu seiner Behinderung stehen kann, der kann in einer Leistungsgesellschaft Beispiel sein für diejenigen, die sich von dem auf die Spitze getriebenen Perfektionsideal und Selbstoptimierungsdruck überfordert fühlen. Barrierefrei gestaltete Städte und Häuser kommen uns nicht erst zugute, wenn wir einmal an Krücken gehen, den Kinderwagen schieben oder selbst mit zunehmendem Alter in unserer Mobilität eingeschränkt werden. Der Abbau einstellungs- oder umweltbedingter Barrieren kann auch ein Segen für Menschen sein, deren Verschiedensein sich unterhalb der Schwelle äußerlich wahrnehmbarer „Beeinträchtigung“ bewegt.

Dennoch wird Behinderung in unserer Gesellschaft teilweise zum Anknüpfungspunkt von Verächtlichmachung. Das könnte darauf hindeuten, dass die Fähigkeiten und der Beitrag von Menschen mit Behinderungen zu wenig bekannt und Vorurteile zu weit verbreitet sind. Möglicherweise fehlt auch das Bewusstsein dafür, dass die Übergänge fließend sind und der trennende Grat so schmal ist, dass er sich für eine Negativ-Abgrenzung kaum eignet.

Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK) gibt den Konventionsstaaten vor, eine positive Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen und ein größeres gesellschaftliches Bewusstsein ihnen gegenüber zu fördern (Artikel 8 UN-BRK). Es bedarf der Prüfung, welche Maßnahmen der Bewusstseinsbildung in Deutschland ergriffen werden sollten.

Ein Teil der Menschen mit Behinderung hat sich zuletzt dafür ausgesprochen, den Schwerbehindertenausweis umzubenennen. Und nicht erst den Ausweis, bereits die amtliche Feststellung des Grades der Behinderung empfinden einige Menschen als stigmatisierende Etikettierung. Sie fühlen sich festgelegt auf eine Negativeigenschaft, von der sie sich nicht definieren lassen wollen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch die anscheinend verbreitete Nutzung des Wortes „behindert“ in einem abwertenden und beleidigenden Sinn ein Auslöser war.

Es sollte daher geprüft werden, ob ein Ausweis, der nicht mehr die Schwerbehinderung in den Vordergrund stellt, eine positive Wahrnehmung von Menschen mit Behinderung fördern und seiner Aufgabe weiterhin gerecht werden könnte. Eine andere amtliche Bezeichnung für den Ausweis könnte etwa an seinen Zweck anknüpfen (§

152 Absatz 5 Satz 2 SGB IX), die Inanspruchnahme von Nachteilsausgleichen und Teilhabeförderung zu ermöglichen.

Der Vorschlag einer jungen Frau aus Norddeutschland, die für ihren Ausweis die Bezeichnung "Schwer-in-Ordnung-Ausweis" gefunden hat, dürfte zum Ausdruck bringen, worum es den Menschen geht: Die Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft, die nicht zwischen „normal“ und „anders“ unterscheidet und eine Würdigung des positiven Beitrages von Menschen mit Behinderung.

Es ist nicht bekannt, wie verbreitet der Wunsch nach Umbenennung unter den Betroffenen tatsächlich ist. Eine Anhörung in der Bremischen Bürgerschaft hat gezeigt, dass sich Menschen mit Behinderung teilweise auch ausdrücklich gegen eine Umbenennung stellen.² Diese Menschen vertreten die Auffassung, dass sich an Diskriminierung und Stigmatisierung nur etwas ändern wird, wenn Betroffene offensiv zu ihrer Behinderung stehen und wahrnehmbar sind. Dafür habe man sich etwa in der sog. Krüppelbewegung in den 70er und 80er Jahren stark gemacht.

„Es ist normal, verschieden zu sein“ – eine solche Haltung setzt in der Tat nicht nur die Verschiedenheit, sondern auch das Bewusstsein dafür voraus. Sprache ermöglicht uns als Menschen, die Welt in ihrer Verschiedenheit zu erkennen und zu benennen. Es ist nicht nur hilfreich, sondern erforderlich einen Begriff dafür zu haben, wenn ein Mensch dauerhaft in körperlicher, geistiger oder seelischer Hinsicht beeinträchtigt ist. Nur auf diese Weise wird die besondere Bedürfnislage von Menschen mit Behinderung überhaupt erst sichtbar.³

In der deutschen Sprache ist „behindert“ die einschlägige Bezeichnung. Die UN-BRK verwendet durchgehend den Begriff „Behinderung“ bzw. seine Entsprechung in den Amtssprachen der Vereinten Nationen (engl. „disability“, franz. „handicap“).

Wörter unterliegen aber auch einem Bedeutungswandel und es ist nicht auszuschließen, dass der Sprachgebrauch eine Wendung nimmt, auf den der Gesetzgeber reagieren sollte. Eine Handlungsnotwendigkeit könnte erreicht sein, wenn das Wort „behindert“ nicht mehr überwiegend als Beschreibung eines Zustandes, sondern als abwertend oder stigmatisierend verstanden wird.

Es ist an der Zeit, das Problem zu ergründen und Lösungen zu suchen. Daher wird die Bundesregierung aufgefordert, ein entsprechendes Forschungsgutachten in Auf-

² Senat der Freien Hansestadt Bremen, Mitteilung vom 20. Februar 2018, Schwerbehindertenausweis umbenennen, Drs. 19/1543, https://paris.bremische-buerger-schaft.de/starweb/paris/servlet.starweb?path=paris/LISSHFL.web&id=PARISFASTLINK&search=ID%3DD-68594&format=LISSE MoreDokument_Report.

³ Von >Krüppeln< und >Viersinnigen<, Interview mit dem Historiker Hans-Walter Schmuhl, in: MENSCHEN. das magazin, 2012, Ausgabe 3, Seite 40-43 (43), Hrsg. Aktion Mensch e.V.

trag zu geben, das Handlungsoptionen aufzeigt. Damit sollen Bund und Länder in die Lage versetzt werden, Maßnahmen zur Lösung der angerissenen Probleme sowie zur weitergehenden Umsetzung von Artikel 8 der UN-Behindertenrechtskonvention zu ergreifen.

Der partizipative Ansatz „Nicht ohne uns über uns“ ist zu berücksichtigen. Die Feststellung der Erfahrungen, Meinungen und Vorschläge der Menschen mit Behinderung wird ein wesentlicher Bestandteil des Forschungsauftrages sein. Bei der näheren Bestimmung des Forschungsauftrages und bei der Auswertung der Ergebnisse soll der Inklusionsbeirat von der Bundesregierung einbezogen werden.

Damit in unserer Gesellschaft gelebt wird, dass es normal ist, verschieden zu sein.