

# **Grußwort von Christine Braunert-Rümenapf, Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung in Berlin**

## **25 Jahre Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz – „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“**

Sehr geehrter Herr Allerdissen,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vor 25 Jahren, am 15. November 1994, trat die Verfassungsänderung, anlässlich der wir heute hier zusammenkommen, in Kraft. Der Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes wurde um den Satz „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ ergänzt.

Ich bedanke mich ganz herzlich für die Einladung und die Möglichkeit, zu diesem Anlass heute ein paar Worte an Sie zu richten. Dabei möchte ich einerseits auf die Vorgeschichte der für Menschen mit Behinderung so wichtigen Verfassungsänderung blicken, andererseits aber auch der Frage nachgehen, was diese bewirkt hat und wo wir heute, 25 Jahre später, stehen.

*Wie kam es zu dieser Grundgesetzergänzung?*

Ohne die Behindertenbewegung und die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten hätte es, da sind sich viele Chronistinnen und Chronisten einig, die Ergänzung des

Artikels 3 vermutlich nicht gegeben. Bis in die 70er Jahre war Behindertenpolitik fast ausschließlich sozialpolitisch und auf Nachteilsausgleiche ausgerichtet. „Behinderung“ wurde in erster Linie als individuelles und funktionales Defizit insbesondere in Bezug auf die Erwerbsfähigkeit und Produktivität einer Person verstanden und das hauptsächliche Ziel aller Unterstützung war die Anpassung der als „abweichend“ eingestuft Menschen an die Rahmenbedingungen und Erwartungen der Gesellschaft.

Aber seit Beginn der 1970er Jahre wehren sich Menschen mit Behinderung gegen zu viel Fürsorge und kämpfen für mehr echte Teilhabe. Ab den 1980er Jahren begannen sie, sich für einen Perspektivwechsel und ihre Rechte einzusetzen. Im UNO-Jahr der Behinderten 1981 machte die sogenannte „Krüppelbewegung“ mit teils spektakulären Aktionen auf sich aufmerksam und in den folgenden Jahren entstanden zum einen alternative Ansätze der Unterstützung, etwa mit dem Modell der Persönlichen Assistenz und der Peer-Beratung in den Zentren für selbstbestimmtes Leben; zum anderen wurde aber auch der Ruf nach einer Antidiskriminierungsgesetzgebung laut. Ein Schlüsselerlebnis waren dabei USA-Aufenthalte einiger Aktivistinnen und Aktivisten und das Wissen um die Wirkung der dortigen Antidiskriminierungsgesetzgebung, insbesondere dem Americans with Disabilities Act (1990).

Im Zuge der Wiedervereinigung kam Anfang der 1990er Jahre Bewegung in die Zivilgesellschaft, mit dem

Allgemeinen Behindertenverband in Deutschland (ABiD e.V.) entstand etwa eine Nachfolgeorganisation des Allgemeinen Behindertenverbands der DDR. Auch schlossen sich die in der BRD gegründeten Zentren für selbstbestimmtes Leben 1990 zur Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland zusammen. Es folgten die Gründung des Forums behinderter Juristinnen und Juristen und weiterer Organisationen. Am 5. Mai 1992 wurde dann erstmals der Europäische Protesttag zur Gleichstellung behinderter Menschen begangen, organisiert durch den neu gegründeten Initiativkreis zur Gleichstellung Behinderter. In 100 europäischen Städten fanden an diesem Tag Demonstrationen für eine Gleichstellungsgesetzgebung statt.

Die Hauptforderung der Aktionen in Deutschland war eine Verfassungsergänzung, welche angesichts der Arbeit der seit 1991 durch Bundestag und Bundesrat eingesetzten Verfassungskommission in Folge der Wiedervereinigung in greifbarer Nähe schien. Allerdings bedurfte es dann noch einiger Protestaktionen und viel Überzeugungsarbeit der Zivilgesellschaft, bis es schließlich so weit war, denn viele Abgeordnete, insbesondere die der Regierungsfractionen CDU und FDP, waren gegen eine solche Änderung. Ein Argument der Kritiker war, dass durch eine Aufnahme des Merkmals „Behinderung“ in Artikel 3 des Grundgesetzes behinderungsbezogene Sozialleistungen durch das in diesem Artikel enthaltene Bevorzugungsverbot verfassungswidrig würden. Weiterhin wurde angebracht, dass die staatliche Verantwortung gegenüber Menschen mit Behinderung bereits

über die Menschenwürdegarantie und das Sozialstaatsgebot hinreichend im Grundgesetz verankert sei.

Dem Initiativkreis zur Gleichstellung Behinderter gelang 1993 die Durchsetzung eines Anhörungstermins bei den Berichterstattenden der Verfassungskommission zu Artikel 3. Bei dieser Anhörung erfolgte eine Bündelung der Stellungnahmen der Behindertenselbsthilfeorganisationen und –verbände, die sich ja bis kurz zuvor zum Teil noch stark voneinander abgegrenzt hatten. Alle angehörten Organisationen, von den großen Sozialverbänden wie dem VdK bis hin zu den kleinen autonomen Zentren sprachen sich für eine Verfassungsänderung aus. In Folge der Anhörung änderten sowohl der damalige Beauftragter der Bundesregierung für die Belange der Behinderten, Otto Regenspurger (CDU), als auch die SPD ihre Haltung. Allerdings war für eine positive Entscheidung der Verfassungskommission eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich. Daher war es wichtig, auch die Abgeordneten der Regierungsfractionen der CDU und FDP zu überzeugen.

Eine parallel zur Anhörung laufende Postkartenaktion des Initiativkreises zur Gleichstellung Behinderter, bei der 100.000 Postkarten bundesweit verteilt worden waren, sowie die Sammlung von Unterschriften erbrachte 35.000 unterstützende Stimmen, welche bei der Verfassungskommission eingingen.

Bei der abschließenden Sitzung der Kommission im Juni 1993 reichte die SPD ihren Textvorschlag „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ ein. Zwar konnte für den Vorschlag der Grundgesetzergänzung eine relative Mehrheit von 30:22 erreicht werden, doch wurde die Zwei-Drittel-Mehrheit verfehlt. Da allerdings noch die Möglichkeit der Beeinflussung über den Bundestag bestand, wurde auch der 5. Mai 1994 dafür genutzt, weiter für die Ergänzung zu werben. Auch die Kirchen und die Wohlfahrtsverbände hatten sich zwischenzeitlich für die Grundgesetzänderung ausgesprochen.

Entscheidend war letztendlich die Verkündung von Helmut Kohl im Mai 1994 auf einer Veranstaltung des VdK, dass auch er die Verfassungsänderung befürworte. Diese Haltungsänderung war nach Einschätzung einiger Autoren vor allem durch den zur gleichen Zeit stattfindenden Bundestagswahlkampf und den durch die Zivilgesellschaft ausgeübten Druck bedingt. Damit gaben auch die Regierungsfractionen ihren Widerstand auf und am 30. Juni 1994 wurde die Grundgesetzänderung fast einstimmig beschlossen. Da der Bundesrat aufgrund anderweitiger Bedenken, die nichts mit dem Thema Behinderung zu tun hatten, dem Gesetzesentwurf zunächst nicht zustimmte, dauerte es schließlich bis zum 4. November 1994 bis das Änderungsgesetz verkündet werden und dann am 15. November 1994 in Kraft treten konnte.

*Welche Wirkung hatte die Ergänzung von Artikel 3?*

Nach anfänglicher Euphorie über den erzielten Erfolg wurde allerdings schnell deutlich, dass die Grundgesetzänderung an sich kaum konkrete Folgen für eine bessere Gleichstellung von Menschen mit Behinderung bewirkte. Daher startete 1997 die Aktion Grundgesetz eine bundesweite Kampagne der damals noch „Aktion Sorgenkind“ genannten Organisation, an der sich über 100 Verbände und Organisationen der Behindertenhilfe und –selbsthilfe beteiligten.

Ziel war es, die Verfassungsänderung mit Leben zu füllen und auf die gesellschaftliche Diskriminierung und Benachteiligung von Menschen mit Behinderung aufmerksam zu machen. Es wurden zum Beispiel Plakate mit dem Aufdruck „Behindert ist man nicht, behindert wird man“ aufgehängt.

In Anbetracht fortbestehender Barrieren, etwa im ÖPNV und bei Gebäuden, wurde parallel dazu die Forderung nach der Einführung von Gleichstellungsgesetzen, welche ebenfalls bereits in den frühen 1990er Jahren formuliert worden war, wieder lauter. Beim Regierungswechsel 1998 schaffte es die Ankündigung eines Bundesgleichstellungsgesetzes (BGG) in den Koalitionsvertrag. Es dauerte allerdings noch bis 2002, bis dieses schließlich stand und in Kraft treten konnte. Das Land Berlin war dabei mit seinem Landesgleichberechtigungsgesetz, das 1999 in Kraft trat, bundesweit Vorreiter. Inhaltlich brachte das BGG vor allem eine umfassende Definition von Barrierefreiheit für alle

Menschen mit Behinderung und nicht nur für mobilitätseingeschränkte Menschen, die Anerkennung der Gebärdensprache als eigenständige Sprache, die Verpflichtung des Bundes zur Gleichstellung und Barrierefreiheit sowie Verbesserungen der Barrierefreiheit bei Wahllokalen, im Verkehr, bei Gaststätten und an den Hochschulen. Außerdem wurden als Durchsetzungsinstrumente das Verbandsklagerecht und die Möglichkeit des Abschlusses von Zielvereinbarungen aufgenommen, wobei deren Ausgestaltung allerdings umstritten blieb. Verbände von Menschen mit Behinderung stellten dabei die Wirksamkeit in Frage.

Der Ansatz, dass Behindertenpolitik nicht in Sozialpolitik aufgeht, sondern als Querschnittsthema integraler Bestandteil aller Politikfelder ist, hat sich mit dem 2006 in Kraft getretenen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und der seit 2009 geltenden UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) weiter verfestigt. Gerade die UN-BRK hat den Perspektivwechsel hin zur Frage der Rechte von Menschen mit Behinderung nochmal gestärkt und dazu beigetragen, dass in der Politik und Bevölkerung insgesamt ein Bewusstseinswandel stattfindet. Sie konkretisiert dabei nicht nur die Menschenrechte für Menschen mit Behinderung, sondern differenziert staatliche Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten aus, wie etwa die Verpflichtung zur Partizipation in Artikel 4 Absatz 3.

*Recht haben ist nicht unbedingt Recht bekommen*

Eine der zentralen Fragen für mich als Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung besteht darin, welche der Verbesserungen auf gesetzlicher Ebene dann auch tatsächlich im Alltag bei den betroffenen Menschen ankommen. Dieser Frage werden Sie ja auch bei Ihrer Reise in den nächsten Tagen nachgehen und ich bin gespannt, welche Bilanz Sie ziehen werden.

Nach meiner Einschätzung zeigt sich 25 Jahre nach der Änderung des Grundgesetzes doch eher ein gemischtes Bild: Grundsätzlich hat sie in der Gesellschaft und damit auch in Politik und Verwaltung ein Umdenken und Bewusstseinswandel angestoßen. Aber wir sind, und das sehe ich in meinem Arbeitsalltag doch sehr häufig, noch weit davon entfernt, das Thema Behinderung wirklich als Querschnittsthema in allen Politikbereichen gleichwertig zu bearbeiten. Immer wieder passiert es, dass „Behinderung“ vor allem als sozialpolitisches Problem betrachtet wird und sich bestimmte Ressorts nicht zuständig sehen. Hier ist nach wie vor einiges zu tun, auch wenn wir in Berlin mit den Arbeitsgruppen Menschen mit Behinderung, die es mittlerweile in jeder Senatsverwaltung gibt, eine ganz gute Ausgangslage haben. In diesen Arbeitsgruppen treffen sich regelmäßig Verwaltungsmitarbeitende und durch den Landesbeirat für Menschen mit Behinderung benannte Interessenvertretende, um gemeinsam über die jeweiligen politischen Anliegen zu diskutieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Partizipation kann dabei vor allem dann gelingen, wenn verwaltungsseitig auch die entsprechenden



Ressourcen und Rahmenbedingungen bereitgestellt werden. Hierfür kämpft der Landesbeirat für Menschen mit Behinderung in Berlin derzeit, insbesondere mit Blick auf die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Berlin.

In Bezug auf die einzelnen Teilhabebereiche sind wir unterschiedlich weit gekommen: So gibt es in einigen Feldern, etwa bei der Herstellung barrierefreier Mobilität oder im Hinblick auf die inklusive Schule, doch spürbare Fortschritte und Verbesserungen. In anderen Bereichen, zum Beispiel auf dem Wohnungsmarkt oder auch bei der Zugänglichkeit öffentlicher Einrichtungen und Dienste in privater Trägerschaft, ist die Situation jedoch schwierig und es kommt weiterhin zur Benachteiligung von Menschen mit Behinderung. Hinsichtlich des Wohnungsmarkts können wir in Anbetracht der allgemeinen Situation sogar von einer Verschlechterung sprechen, vermutlich war es nie zuvor so schwierig, eine bezahlbare barrierefreie oder gar rollstuhlgerechte Wohnung zu finden.

Letztendlich sind, das ist in den letzten 25 Jahren deutlich geworden, nicht nur gesetzlich verankerte Rechte, sondern auch wirksame Instrumente der Rechtsdurchsetzung erforderlich. Seit der Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes auf Bundesebene haben wir mit dem Partizipationsfonds und der Schlichtungsstelle hier neue Möglichkeiten zum bereits bestehenden Verbandsklagerecht hinzugewonnen. Dies ist sehr zu begrüßen, da sich bislang doch gezeigt hat, dass die

Inanspruchnahme des Verbandsklagerechts sehr voraussetzungsvoll ist und die Verbände und Organisationen von Menschen mit Behinderung für die wirksame Partizipation ausreichende Ressourcen benötigen. In Berlin haben wir bislang nur das Verbandsklagerecht nach dem Landesgleichberechtigungsgesetz. Allerdings wird dieses in der derzeitigen Ausgestaltung praktisch nicht in Anspruch genommen. Auch hier sehe ich Handlungsbedarf für die Zukunft.

### *Fazit*

Die Geschichte von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz zeigt, dass es vor allem der Zusammenarbeit und dem Engagement der zivilgesellschaftlichen Organisationen von Menschen mit Behinderung zu verdanken ist, dass das Benachteiligungsverbot heute Verfassungsrang hat. Diese Errungenschaft ist dabei gleichzeitig der Ausgangspunkt für eine Vielzahl weiterer Gesetze gewesen, welche zur Gleichstellung und Antidiskriminierung beitragen. Gleichzeitig ist Benachteiligung leider nach wie vor ein Teil des Alltags vieler Menschen mit Behinderung. Daher bleibt noch viel zu tun.

Sie machen sich heute mit genauso viel Elan wie die Aktivistinnen und Aktivisten der frühen 1990er auf den Weg, um bei Ihren 348 Zwischenhalten Botschaften von betroffenen Menschen einzusammeln und sich dafür einzusetzen, dass das Benachteiligungsverbot als Staatsziel verankert wird. Dafür wünsche ich Ihnen eine gute Reise, viel

Erfolg und bin – wie schon gesagt – sehr gespannt auf die  
Ergebnisse!

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit