

Armut durch Behinderung?

Menschen mit Behinderungen sind trotz guter Gesetzeslage sozioökonomisch benachteiligt

Körperlich oder geistig beeinträchtigte Menschen gehören häufig zu den ärmsten Bevölkerungsgruppen. Laut UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) leben 80 Prozent der Menschen mit Behinderungen in "Entwicklungsländern". Die Weltbank geht davon aus, dass 20 Prozent der ärmsten Menschen dieser Welt in irgendeiner Weise behindert sind und in ihren Gemeinden tendenziell als besonders benachteiligt angesehen werden.

Soya Mori, Celia Reyes, Tatsufumi Yamagata

Für das Jahr 2000 ging das *Nationale Amt für Statistik* (NSO) von 942.098 Menschen mit Behinderungen in den Philippinen aus¹, was einer Rate von 1,2 Prozent der Gesamtbevölkerung entspricht. Verglichen mit den Schätzungen von 1990 und der Volkszählung von 1995 ist dies ein Anstieg um 305.098 beziehungsweise 23.000 Behinderte. Bezogen auf die Arten von Behinderung kam schlechtes Sehvermögen am häufigsten vor. Es gibt eine geringfügig höhere Anzahl an Frauen mit Behinderungen als Männer mit Behinderungen (siehe Tabelle S. 68).

Kerngesetze für Behinderte

Die Philippinen sind eines der Länder des Südens, das zumindest über gute institutionelle Rahmenbedingungen für Menschen mit Behinderungen verfügt. Die wichtigsten philippinischen Gesetze, die sich auf Menschen mit Behinderungen beziehen, sind der *Republic Act 7277*, auch als »philippinische Magna Charta für Menschen mit Behinderungen« bekannt, sowie die veränderte Fassung RA 9442 beziehungsweise die »Magna Charta für den Menschen mit Behinderung«.

Das 1992 in Kraft getretene RA 7277 enthält besondere Bestimmungen und Richtlinien um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleiche Möglichkeiten und Beteiligungen im Hinblick auf Beschäftigung, Ausbildung, Gesundheit, staatliche Zusatzsozialleistungen, Zugang zu Telekommunikation sowie eine ungestörte Inanspruchnahme politischer und bürgerlicher Rechte eingeräumt werden. Dar-

über hinaus sollen die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch ein Diskriminierungsverbot sichergestellt werden.

Das am 30. April 2007 in Kraft getretene Gesetz RA 9442 stellt eine Ergänzung des RA 7277 dar. Im Rahmen des neuen Gesetzes steht Menschen mit Behinderung nun ein Nachlass von 20 Prozent auf verschiedene Dienstleistungen von Geschäftsbetrieben wie Hotels und Pensionen, Restaurants, Freizeitzentren, Theatern, Kinos, Jahrmärkten, Konzerten und so weiter zu. Ein Nachlass in gleicher Höhe ist ihnen beim Kauf von Medikamenten sowie Inanspruchnahme medizinischer beziehungsweise zahnmedizinischer Leistungen zu gewähren. Dieser Nachlass für Menschen mit Behinderungen gilt ebenfalls für Inlandsflüge, See- und Landreisen sowie den öffentlichen Schienenverkehr. Um in den Genuss dieser Vergünstigungen zu gelangen, müssen sich Menschen mit Behinderungen allerdings per Gesetz als solche ausweisen können.

RA 9442 verbietet es, Menschen mit Behinderungen zu verspotten oder zu verunglimpfen. Verstöße gegen dieses Gesetz werden nach Ermessen des Gerichts mit Geldstrafen zwischen 50.000 und 200.000 Pesos (733 beziehungsweise 2.932 Euro) oder einer Haftstrafe von bis zu sechs Jahren geahndet. Per Gesetz wird jeder, der Missbrauch mit den gesetzlich festgelegten Vergünstigungen treibt, ebenfalls nach Ermessen des Gerichts zu einer Haftstrafe von mindestens sechs Monaten oder einer Strafe von wenigstens 5.000 bis maximal 50.000 Pesos (circa 73 beziehungsweise 733 Euro) oder beidem verurteilt.

Programme für Menschen mit Behinderungen

Es gibt eine Reihe von Programmen, die für Menschen mit Behinderungen eingeführt wurden. Ein erwähnenswertes Programm bezieht sich auf die Re-

Die Autor/innen sind Mitarbeiter/innen des *Institute of Developing Economies* in Japan.

habilitation. Im Jahr 2000 gab es im ganzen Land ungefähr 44 regionale und Provinzkrankenhäuser, die laut *Asiatischer Entwicklungsbank* (ADB) über Rehabilitationseinheiten verfügten. Um diesen Zustand zu verbessern, wurde der Rehabilitationsansatz auf Gemeinschaftsbasis eingeführt. Die nationale Vereinigung von Menschen mit Behinderungen in den Philippinen *Katipunan ng Maykapansanan sa Pilipinas, Inc.* (KAMPI) betreibt und unterhält auf Gemeinschaftsbasis 60 Rehabilitationszentren für Kinder mit Behinderungen bis zu einem Alter von 14 Jahren. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Rehabilitation und Vorschultraining. Die Einrichtungen gehören Menschen mit Behinderungen und werden von diesen mit Unterstützung von über 100 Fachkräften betrieben. Der Rehabilitationsansatz auf Gemeinschaftsbasis ist allgemein anerkannt und wird zur Bereitstellung von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen genutzt, vor allem angesichts der begrenzten Zahl an Krankenhäusern mit Rehabilitationseinheiten. Der Rehabilitationsansatz auf Gemeinschaftsbasis wurde an ausgewählten Universitäten in medizinische Diplomstudiengänge integriert, darunter die staatseigene Universität der Philippinen.

Ein weiteres wichtiges Programm ist das Hilfsmittelprogramm. Das DSWD, die NCDA und das Verteidigungsministerium stellen verstärkt finanzielle Mittel bereit, um den Kauf von Hilfsmitteln für Menschen mit Behinderungen in begrenztem Maß zu subventionieren, die sich eine solche Anschaffung nicht leisten können. Es gibt 16 Regierungsorganisationen und zehn NGOs, die Hilfsmittel herstellen und Menschen mit Behinderungen im Umgang mit diesen Hilfsmitteln schulen. Die NCDA entwickelte 1996 einen Hilfsmittelkatalog, der von relevanten Regierungsbehörden und NGOs genutzt wird. Darüber hinaus hat sie Workshops für die Herstellung von Hilfsmitteln für Menschen mit Behinderungen organisiert und die notwendigen Finanzmittel sowie technische Unterstützung bereit gestellt sowie im gleichen Zug Beratungsstunden und Seminare ab-

gehalten, um Behinderte zu motivieren, diese Hilfsmittel auch zu benutzen. Des Weiteren hat die NCDA Untersuchungen zur Entwicklung von haltbaren und günstigen Hilfsmitteln durchgeführt, die aus heimischen Materialien hergestellt werden können.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen können Menschen mit Behinderungen über ihre Organisationen Krankenversicherungsschutz beantragen, wenn diese vom DSWD oder der NCDA zugelassen sind. Dies ist Teil des Gesundheitsreformprogramms der Regierung im Rahmen des philippinischen Gesundheitsversicherungssystems (*Philhealth*).

Um das öffentliche Bewusstsein zu schärfen, hat die Regierung eine Woche der nationalen Prävention von Behinderungen und der Rehabilitation als Instrument zur Förderung und Stärkung von Behindertenfragen eingeführt, die jedes Jahr in der dritten Juliwoche stattfindet.² Außerdem hat die Regierung Informations-, Bildungs- und Kommunikationskampagnen durchgeführt, um die öffentliche Wahrnehmung von Behinderungen und Menschen mit Behinderungen positiv zu beeinflussen. Als Teil dieser Bemühungen unterstützt die Regierung eine wöchentliche Sendung, die über eine Reihe von Radioprogrammen im ganzen Land ausgestrahlt wird.

Im Bereich Sport wurde ein nationaler Sportverband für Menschen mit Behinderungen mit dem Namen *PHILSPADA-Philippines (Sports Association of Differently-Abled)* ins Leben gerufen, der bei internationalen Wettbewerben ausgezeichnet wurde. Menschen mit Behinderungen nehmen an den philippinischen Nationalen Spielen teil, eine nationale Sportveranstaltung im Stile der Olympischen Spiele, die das Potenzial von Menschen mit Behinderungen als Weltklasseathleten demonstrieren soll. Darüber hinaus nehmen Schüler mit Behinderungen an *Palarong Pambansa* teil, einem nationalen Sportwettbewerb zwischen Schulen.

1998 wurde die Organisation *Deaf Sports Philippines* zur Förderung gehörloser Filipin@s durch Sport gegründet. Diese Organisation hat zwei nationale Olympische Spiele für Gehörlose organisiert sowie an der Sportliga Manilas und der Weltolympiade für Gehörlose teilgenommen.

Die Philippinen spielen auch eine aktive Rolle in der regionalen Zusammenarbeit für Belange von Menschen mit Behinderungen. Der UN zufolge haben die Philippinen einen Informationsaustausch mit internationalen Organisationen und Experten zu Problemstellungen von Menschen mit Behinderungen ins Leben gerufen, um in diesem Bereich stets auf dem Laufenden zu sein. Die Philippinen haben an allen inter-

Einteilung behinderter Menschen nach Art der Behinderung und Geschlecht, 2000

Art der Behinderung	Männlich		Weiblich		Gesamt	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Schlechte Sehkraft	154.053	32,9	198.345	41,9	352.398	37,4
Hörschaden	27.100	5,8	23.762	5,0	50.862	5,4
Partielle Blindheit	38.157	8,1	38.574	8,1	76.731	8,1
Geisteskrankheit	34.818	7,4	32.476	6,9	67.294	7,1
Geistig zurückgeblieben	35.194	7,5	30.919	6,5	66.113	7,0
Quadriplegie (Tetraplegie)	31.297	6,7	24.592	5,2	55.889	5,9
Schwerhörigkeit	22.251	4,7	22.474	4,7	44.725	4,7
Sonstiges	125.896	26,9	102.190	21,6	228.086	24,2
Gesamt	468.766	100,0	473.332	100,0	942.098	100,0
Referenzzahl Gesamtbev.	38.524.267		37.979.810		76.504.077	
Häufigkeit	1,2		1,2		1,2	
Geschlechterverhältnis	49,8		50,2			

Quelle: Volkszählung und Erhebung der Wohnverhältnisse im Jahr 2000, National Statistics Office

nationalen Konferenzen und Treffen teilgenommen, um sich im Rahmen technischer Zusammenarbeit und Unterstützung eine Option auf jährlich zugeteilte Hilfgelder offen halten zu können. Außerdem hat das Land Berufsaustauschprogramme durchgeführt und verschiedene ausländische Experten und Fachleute zu Besichtigungsbesuchen von Rehabilitationszentren und -einrichtungen eingeladen.

Institutioneller Rahmen

Es gibt eine Reihe staatlicher Einrichtungen mit unterschiedlichen Verantwortungsbereichen für Problemstellungen von Menschen mit Behinderungen. Dies sind die Nationale Kommission für Angelegenheiten von Menschen mit Behinderungen (NCDA), das Sozialministerium (DSWD), das Gesundheitsministerium (DOH), das Arbeitsministerium (DOLE), das Bildungsministerium (DepEd), das Verkehrsministerium (DPWH) sowie das Wirtschafts- und Handelsministerium (DTI). Im Folgenden werden die Rollen dieser Behörden bei der Bereitstellung von Dienst- und Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen zusammengefasst.

Die NCDA hat als nationale Regierungsbehörde den Auftrag, politische Richtlinien zu erstellen und die Aktivitäten öffentlicher und privater Einrichtungen zu koordinieren, die sich mit Belangen und Problemen von Menschen mit Behinderungen befassen. Als federführende Behörde ist sie für die Steuerung von Entwicklungsprogrammen für Menschen mit Behinderungen und die Bereitstellung von Dienstleistungen in diesem Sektor verantwortlich. Außerdem fällt ihr die Aufgabe zu, die Umsetzung diverser Gesetze zum Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen zu kontrollieren. In Zusammenarbeit mit lokalen Regierungsstellen, dem DSWD und anderen Organisationen ist die NCDA auch für die Registrierung von Menschen mit Behinderungen zuständig.

Das DSWD hingegen steuert die sozialen Hilfeleistungen für Menschen mit Behinderungen. Es betreibt drei Berufsrehabilitationszentren für Menschen mit Behinderungen, ein nationales Rehabilitationszentrum sowie ein Sonderbüro für frühkindliche Entwicklungsprojekte.

Das Gesundheitsministerium wiederum hat das Integrierte Programm für Öffentliche Gesundheit zur Vermeidung von Behinderungen und Verwaltung von Sonderkrankenhäusern eingeführt. Außerdem betreibt es das Kooperationszentrum für Vermeidung, Behandlung und Rehabilitation von Behinderungen (*CoCen for DPTR*), welches Menschen mit Behinderungen Zugang zu Rehabilitationsmaßnahmen und anderen Unterstützungsleistungen bietet.

Das Arbeitsministerium bietet Beschäftigungsmöglichkeiten für ausgebildete und qualifizierte

Menschen mit Behinderungen an. Das DOLE unterstellte Büro für lokale Entwicklung wurde damit beauftragt, Richtlinien, Standards und Verfahren zur Entwicklung, Einsatz und Verteilung produktiver Arbeitskräfte zu formulieren und Entwicklungsprogramme für benachteiligte Gruppen und Gemeinden zu entwickeln.

Das Bildungsministerium fördert wiederum Ausbildungsmaßnahmen, die Schülern mit Behinderungen den Besuch von Regelschulklassen ermöglichen soll. Laut ADB verfügt das Ministerium über Unterlagen aus denen hervorgeht, dass pro Jahr durchschnittlich 500 gehörlose und blinde Schüler an Regelschulen angenommen und unterrichtet werden. 1993 ordnete das Ministerium die Einrichtung eines Sonderbildungsrates an, gefolgt von einer Verordnung im Jahr 1999 für die Erstellung von Lehrbüchern für Schüler mit Sehstörungen. In 2000 errichtete das Ministerium dann landesweit spezielle Lernzentren. Das Bildungsministerium beaufsichtigt Sonderschulen, darunter die philippinische Nationalschule für Blinde und die philippinische Nationalschule für Gehörlose. Das Ministerium führt auch Fortbildungsmaßnahmen für Lehrer im Bereich Sonderschulpädagogik durch.

In Bezug auf behindertengerechte Einrichtungen hat das Verkehrsministerium ein ständiges Jahresbudget für den behindertengerechten Bau/Renovierung

Kerngesetze für Menschen mit Behinderungen

Gesetz	Titel	Datum
RA 9442	Gesetz zur Ergänzung von RA 7277	30.04.2007
EO 437	Förderung der Implementierung einer auf Gemeinschaft basierenden Rehabilitation für Menschen mit Behinderungen	21.06.2005
EO 417	Richtlinie für die Implementierung des wirtschaftlichen Unabhängigkeitsprogramms für Menschen mit Behinderungen	22.03.2005
EO 385	Schaffung einer Task Force für die Belange von Menschen mit Behinderungen	09.12.1996
RA 7277	Gesetz zur Förderung von Rehabilitation, Selbstentfaltung und Selbstvertrauen von Menschen mit Behinderungen und ihre r Integration	24.03.1992
BP 433	Gesetz zur Förderung der Mobilität von Menschen mit Behinderungen durch Einrichtung von speziellen Hilfsmitteln und anderen Vorrichtungen in bestimmten Gebäuden, Institutionen und öffentlichen Einrichtungen	25.02.1983
RA 5250	Gesetz zur Einrichtung eines zehnjährigen Trainingsprogramms für Lehrer von besonderen und außergewöhnlichen Kindern	15.06.1968
RA 3562	Gesetz zur Bildungsförderung von Blinden in den Philippinen	21.06.1963
RA 1179	Gesetz zur Förderung von beruflicher Rehabilitation von Blinden und Menschen mit anderen Körperbehinderungen	19.06.1954

Quelle: www.ncda.gov.ph

von Regierungsgebäuden zur Verfügung gestellt, darunter fallen auch Grund- und weiterführende Schulen.

Das Wirtschafts- und Handelsministerium bietet schließlich noch Unterstützungspakete einschließlich Produktmarketing für Menschen mit Behinderungen an. Außerdem hat dieses Ministerium den Entwurf eines Handbuchs für Rollstuhlnormen erstellt.

Kritische Zusammenfassung

Trotz all dieser guten institutionellen Rahmenbedingungen sind behinderte Menschen sozioökonomischen Benachteiligungen ausgesetzt. Eine von uns im August 2008 in Manila durchgeführte Studie³, die die Beziehung zwischen Behinderung und Armut untersucht hat, förderte zutage, dass sich Menschen mit Behinderungen meist über die ihnen zustehenden Vergünstigungen nicht bewusst sind (60 Prozent) und daher auch nicht von ihnen profitieren. Über die Rechtslage behinderter Menschen hatten 68 Prozent der Befragten keine Kenntnis. Auch konnte festgestellt werden, dass Menschen mit Behinderungen durchschnittlich öfter und stärker von Armut betroffen sind als Menschen ohne Behinderungen. Weiterhin kam unsere Studie zu folgenden Ergebnissen:

- Behinderte Frauen sind (bei gleichem Bildungsstand) stärker benachteiligt als behinderte Männer.
- Nur ein Drittel der Befragten hat eine weiterführende Schule besucht beziehungsweise abgeschlossen. Von diesen haben circa 25 Prozent eine Hochschulausbildung erreicht beziehungsweise abgeschlossen. Der Rest besitzt nur eine Grundschulausbildung (24 Prozent), acht Prozent der Befragten hat gar keinen Schulabschluss.
- Die höchste Durchschnittszahl beim Schulbesuch weisen diejenigen mit Mobilitätsbehinderungen auf, wohingegen Personen mit Hörschäden im Durchschnitt am seltensten eine Schule besucht haben. Im Vergleich zu Frauen weisen Männer eine höhere durchschnittliche Schulbesuchszeit auf.
- Circa ein Drittel der Menschen mit Behinderungen erhielt Sonderunterricht, darunter drei Viertel (74 Prozent) der hörbehinderten Personen. Von den Personen mit Mobilitätsbehinderung erhielt jedoch nur ein Prozent Sonderunterricht.
- Die Hälfte der Menschen mit Behinderungen hat eine Einkommen bringende Arbeit. 57 Prozent der Männer mit Behinderungen haben eine Arbeit, bei Frauen liegt dieser Anteil bei 40 Prozent. Personen mit Sehbehinderungen sind die größte beschäftigte Gruppe (72 Prozent), gefolgt von Personen mit Mobilitätsbehinderungen (44 Prozent) und Menschen mit Hörschäden (32 Prozent).

- 65 Prozent der Personen mit Sehbehinderungen arbeiten als Masseure.
- 24 Prozent der beschäftigten Personen mit Hörschäden arbeiten als Hilfskräfte oder Boten.
- 15 Prozent arbeiten in der Bauindustrie als Hilfsarbeiter, Zimmermann, Wartungsarbeiter, Maler oder ungelerner Arbeiter. Weitere zwölf Prozent arbeiten als Fabrikarbeiter oder Aufseher, während neun Prozent in der Informations- und Kommunikationsbranche tätig sind.
- 18 Prozent der beschäftigten Personen mit Mobilitätseinschränkung beschäftigen sich mit Verkäufen oder Käufen. Zwölf Prozent sind Ladenbesitzer oder -verwalter und weitere zwölf Prozent sind selbstständig (Gemischtwarenhändler, Frisör, Tricycle-Fahrer etc.). Zehn Prozent sind als Techniker oder Elektriker angestellt.
- Innerhalb der Gruppe der Menschen mit Behinderungen haben Sehgeschädigte das höchste Durchschnittseinkommen. Für diese Behinderungsgruppe mit Beschäftigung liegt das Durchschnittseinkommen bei 76 Pesos, im Vergleich zu 45,5 Pesos für beschäftigten Personen mit Hörschäden und 55,5 Pesos für Personen mit Mobilitätseinschränkung.

Bei diesem Artikel handelt es sich um eine stark gekürzte und bearbeitete Version der Studie »Poverty Reduction for the Disabled in the Philippines – Livelihood Analysis from the Data of PWDs in Metro Manila«, die 2009 vom Institute of Developing Economies in Japan veröffentlicht wurde. Die Studie ist unter <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Jrp/151.html> herunterzuladen.
Übersetzung: Cornelia Müller

Anmerkungen:

- 1) Die Definition von Behinderung, die der Erhebung zugrunde liegt, bezieht sich auf »jedwede Einschränkung oder Schwäche (als Folge einer Behinderung), eine Aktivität in der Art und Weise auszuführen, die für einen Menschen als normal angesehen wird. Beeinträchtigungen in Verbindung mit Behinderungen können physische, mentale oder sensorische Störungen wie partielle oder absolute Blindheit, Taubheit, Stummsein, Sprachstörung, orthopädische Behinderungen und mentale Retardierung sein.«
- 2) Weitere jährliche Aktionen sind: Woche für psychisch Kranke, Autismuswoche, Gehörlosenaufklärungswoche, Augenlichtschutzwoche, Woche für geistig Behinderte, Blindenstock-Sicherheitstag und Internationaler Tag für Menschen mit Behinderungen.
- 3) Die Studie wurde mit Unterstützung von Organisationen behinderter Menschen (*Disabled People Organizations*) in Metro Manila sowie Forschern und Mitarbeitern des Philippinischen Instituts für Entwicklungsstudien (*Philippine Institute for Development Studies*) durchgeführt.