

## Antidiskriminierungsgesetze als organisatorisches Problem: Die politischen Kampagnen der Behindertenbewegung (DPM) in Großbritannien überdenken

Luke Beesley

Antidiskriminierungsgesetze (oder "Bürgerrechtsgesetze"), die Menschen mit Behinderungen betreffen, sind eine relativ neue Ergänzung des nationalen und internationalen Rechtsrahmens - sie haben eine atemlose Reise vom *Americans with Disabilities Act* im Jahr 1990 bis zur UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2014 hinter sich. Folglich ist es auch ein relativer Nachzügler bei der Analyse des Stellenwerts des Rechts in der politischen Geschichte und den Studien zu sozialen Bewegungen. In dem Bewusstsein, dass Organisationen sozialer Bewegungen eine wichtige Rolle bei der Anregung und Aushandlung von Rechtsvorschriften zur Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen gespielt haben, haben Sozialrechtswissenschaftler und Bewegungshistoriker ihre Rolle in eine Reihe von "Wie"-Fragen eingebettet. Neben der Makrofrage, wie sich Behinderung von der ausschließlichen Angelegenheit des Sozialrechts zu einem umfassenden Rechtsthema entwickelte, stehen wir vor einer Reihe kleinerer operativer Fragen, die die Behindertenbewegungen auf nationaler und internationaler Ebene betreffen. Dazu gehören: Wie hat der "Rechtstourismus" die Strategien der Bewegungen beeinflusst; wie haben Demonstrationseffekte nationale Prozesse beschleunigt oder verlangsamt; wie haben behinderte Aktivisten den Rechtsrahmen in verschiedenen Wohlfahrtssystemen neu interpretiert; und ob die politische Mobilität für soziale Bewegungen ähnlich aussieht wie für Staaten.

Die Frage, "warum" die Behindertenbewegungen auf die ADL gedrängt haben, wurde ignoriert, weil ihre Antwort vermutlich offensichtlich ist. Die Geschichte, die sowohl in der sozio-rechtlichen als auch in der historischen Literatur weitgehend implizit ist, geht in etwa so. Wenn man eine soziale Bewegung hat, die Veränderungen bewirken kann, will man so viel wie möglich für sein Geld herausholen. Umfassende Rechtsvorschriften zu einem abstrakten Konzept wie "Diskriminierung" oder "Bürgerrechte" sind zwangsläufig umfangreich. Ihre Mitglieder haben ein Problem mit unzugänglichen Verkehrsmitteln, schlechten Schulen, bigotten Vermietern, dem Rausschmiss aus Restaurants oder der Arbeitslosigkeit... Der Staat hat die Aufgabe, all diese Probleme zu regeln, und jedes dieser Probleme könnte (zumindest theoretisch) von der ADL angegangen werden. Es ist die Aufgabe einer Bewegung, Interessen zu bündeln, und die nationale Gesetzgebung ist der ultimative Aggregator - sie bietet buchstäblich "etwas für jeden", wenn man die Verhandlungen richtig führt.

Wir wollen die Kritik an den daraus resultierenden Gesetzen *nach dem Fest* übergehen - dass sie in der Regel nicht das enthalten, was die Bewegungen fordern (Großbritannien), dass sie nur für eine kleine Gruppe von Akteuren gelten (Deutschland) oder dass sie eher

verletzt als eingehalten werden (die CRPD) - und die Anreize für die sozialen Bewegungen aus einem anderen Blickwinkel betrachten. Die erste Prämisse einer ADL-Kampagne ist die gewollte Entfremdung des Rechts einer Bewegung, ihre Unterdrückung zu definieren, vom Staat - der nun in der Lage ist zu sagen, was als legitime Ungleichheit gilt und was nicht, und dessen Vertrauenswürdigkeit eine soziale Bewegung hinfällig machen würde. Der zweite Punkt ist die Einschränkung des Aktionsradius. Die ADL benötigt eine Mehrheit der Gesetzgeber, so dass sich die lokalen Aktivitäten darauf konzentrieren müssen, einzelne Gesetzgeber zu gewinnen. In dem Maße, in dem dies geschieht, verringern die Bewegungen ihren Einfluss auf die Aushandlung einzelner Klauseln (sie leisten weniger konkrete Arbeit in den Bereichen Wohnungsbau, Bildung und Arbeitsplatz - und fordern daher eine Regulierung von Aktivitäten, die sie nicht mehr aktiv gestalten). Die dritte Prämisse ist ein enormer Aufwand an politischem Kapital. Sie werden Ihre hartgesottene Generäle degradieren müssen, um Platz für respektable, wahrscheinlich grüne, Leute zu schaffen, die das politische System verstehen und als Insider-Verhandlungsführer fungieren können. Sie werden wahrscheinlich mit Leuten ins Bett gehen müssen, die Ihre Basis abstoßend findet, und sich mit den darauf folgenden Kontroversen auseinandersetzen müssen. Unter dem Gesichtspunkt des Machtaufbaus ist es schwierig zu erkennen, auf welche Frage die "ADL" eine akzeptable Antwort geben könnte.

Der Rest dieser Präsentation belegt eine alternative "Warum"-Hypothese: dass (zumindest bei etablierten Bewegungen) Behindertenaktivistengruppen die ADL verfolgen, weil sie die Alternative für schlechter halten, und nicht, weil sie glauben, dass die Gesetzgebung (oder die Kampagne dafür) aus sich heraus wünschenswert ist. In meinem Vortrag gehe ich auf den langsamen Einstieg des British Council of Organisations of Disabled People (BCODP) in die britische ADL-Kampagne in den Jahren 1985-90 ein und behaupte, dass dies aus einer Reihe von organisatorischen Problemen resultierte - Geldmangel, fehlende Ausbildungs- und Mobilisierungskapazitäten und die Unfähigkeit, politische Bereiche zu beeinflussen, die als vorrangig angesehen wurden. Die Beteiligung an der ADL wurde als indirekte Lösung dieser Probleme angesehen, als Gegengewicht zu Tendenzen der organisatorischen Stagnation, während sowohl Mitglieder als auch Führungskräfte eine Mischung aus Vorsicht und Desinteresse an der aktiven Beteiligung der Organisation an Kampagnenaktivitäten zum Ausdruck brachten. Im Folgenden wird der Zeitraum in zwei Phasen unterteilt. Zwischen 1985 und 1988 beschloss der BCODP, sich als mehr oder weniger stiller Partner an einer bestehenden ADL-Kampagne zu beteiligen, weil er rivalisierende Aktivistengruppen ausmanövrieren und Zugang zu deren Ressourcen erhalten wollte. 1989/90 war eine besonders schwierige Periode, die von einem unhaltbaren Wachstum, einer feindseligen staatlichen Politik und schwachen Mitgliedsorganisationen geprägt war, was die BCODP-Führung dazu veranlasste, mehr Ressourcen in diese Kampagne zu stecken, um eine organisatorische Inkohärenz zu verhindern.

Der BCODP wurde 1981 als Koordinierungsforum für 13 Aktivistengruppen gegründet, die von behinderten Menschen kontrolliert werden, und verfolgte zwei Ziele. Erstens sollte es

die Zusammenarbeit zwischen bereits gut organisierten Gruppen in Bereichen fördern, in denen sich ihre Politiken überschneiden (während es jeder Gruppe freistand, ihre eigene Linie zu verfolgen, wo dies nicht der Fall war); zweitens sollte es gemeinsame Positionen ermöglichen, als "maßgebliche Stimme"<sup>1</sup> der Behinderten in Großbritannien zu artikulieren. Mit dieser zweiten Funktion stand der BCODP in direkter Konkurrenz zu den großen Behindertenhilfsorganisationen jener Zeit - der Spastics Society, RADAR, der Cheshire Foundation usw. -, die ihrerseits in den 50er und 60er Jahren als Quasi-Sozialbewegung entstanden waren und in den folgenden Jahrzehnten stark in die Öffentlichkeitsarbeit und die Infrastruktur für politische Veränderungen investiert hatten. Wie die Behindertengruppen befanden sich auch diese Wohltätigkeitsorganisationen in einem Prozess der Konvergenz in Bezug auf ihre Sprach- und Einflussarbeit, und die erste Aufgabe des BCODP bestand darin, zu verhindern, dass ein "Rat" der großen Wohltätigkeitsorganisationen vom Parlament als legitimer Verhandlungspartner in der Behindertenpolitik anerkannt wurde - was ihm 1982-3 erfolgreich gelang.

ADL war schon immer eher ein Thema für Wohltätigkeitsorganisationen als für Behindertenaktivisten, was auf Probleme zurückzuführen ist, die die Koalitionen zur Unterstützung von Wohltätigkeitsorganisationen zusammenhalten, auf die ich jetzt nicht näher eingehen kann. In den Jahren 1984/5 initiierte die Spastics Society eine breit angelegte Organisation - Voluntary Organisations for Anti-Discrimination Legislation (VOADL) - um eine Kampagne für eine Gesetzgebung im gesamten Sektor zu koordinieren. Die BCODP-Führung interpretierte dies als Versuch, den öffentlichen Ausdruck der Interessen behinderter Menschen zu monopolisieren, und war sehr daran interessiert, dass dies scheitert. Der ursprüngliche Vorschlag war, dass alle BCODP-Mitgliedsorganisationen der VOADL beitreten sollten, um die Wohlfahrtsverbände bei Abstimmungen zu verdrängen<sup>2</sup>. Dies scheint gescheitert zu sein, da die meisten Mitgliedsorganisationen der Meinung waren, sie hätten Besseres zu tun. Der BCODP selbst schickte Delegierte zu den ersten Treffen, um die Gegner im Auge zu behalten, aber als der VOADL 1986 in eine Pause ging, wurde kein Versuch unternommen, ihn wiederzuerwecken.

Die VOADL wurde im Sommer 1988 von der Spastics Society wiederbelebt, und zu diesem Zeitpunkt hatte die BCODP ein erhebliches Liquiditätsproblem. Man hatte zwar Mittel für ein Forschungsprojekt erhalten, aber der zugewiesene Betrag reichte nicht aus, um die Löhne und Spesen eines Forschers zu bezahlen, und die Gelder, die man von der Zentralregierung und den Mitgliedsbeiträgen erhielt, reichten nicht aus, um die Kernaussgaben zu decken. Die weitere Teilnahme an der VOADL bot einen Ausweg aus der Verlegenheit einer unterfinanzierten Organisation, die ihren Geldgebern Geld zurückgeben muss. Indem das BCODP das Forschungsprojekt zum Thema Diskriminierung machte, konnte es von den Wohlfahrtsverbänden verlangen, die Finanzierung aus ihren Rücklagen aufzustocken<sup>3</sup>; und

---

<sup>1</sup> BCODP-Pressemitteilung: 1981

<sup>2</sup> Protokoll des BCODP-Nationalrats Mai 1985

<sup>3</sup> Protokoll des BCODP-Verwaltungsausschusses August 1988

man hoffte, dass die Ermutigung der Wohlfahrtsverbände, sich mit der Zentralregierung über die ADL anzulegen, die Haltung des Staates zur Finanzierung des BCODP selbst aufweichen würde<sup>4</sup>. Die BCODP-Führer wurden in ihrer Entscheidung durch die Erkenntnis bestärkt, dass die VOADL in absehbarer Zeit nicht zur ADL führen würde, so dass sie frei war, eine Kampagne zu manipulieren, die sie nicht zu gewinnen gedachte.<sup>5</sup>

Auch wenn diese Logik den Verantwortlichen des BCODP klar war, verwirrte sie die Mitglieder. In den Berichten über einen Workshop auf der Jahreshauptversammlung 1988 betonten die Delegierten, dass eine weitreichende Gesetzgebung nur dann wünschenswert sei, wenn behinderte Menschen einen bedeutenden Einfluss auf die Aktivitäten hätten, die sie regeln würde. Einige argumentierten, dass sich jede Kampagne für eine Gesetzgebung auf spezifische Bereiche konzentrieren sollte, in denen die Bewegung bereits stark ist - Wohnen, persönliche Unterstützung und Transport -, während andere meinten, dass der BCODP, der seine internen Prozesse in Ordnung bringt, mehr Aufmerksamkeit verdient als eine nationale Vorzeigekampagne.<sup>6</sup>

Im Laufe des Jahres 1989 und Anfang 1990 wurden die Voraussetzungen für beide Ansichten beseitigt, was zum Teil auf die Zusammensetzung des BCODP zurückzuführen war. Die Zahl der Mitgliedsorganisationen war im Laufe des Jahrzehnts auf 72 angewachsen, mit einem besonders schnellen Wachstum in den letzten Jahren<sup>7</sup>. Bei den neuen Mitgliedern handelte es sich nicht um die etablierten Aktivistengruppen, die den BCODP gegründet hatten und ihn nur zur Koordinierung und als Druckmittel brauchten, sondern oft um unorganisierte Netzwerke unerfahrener Aktivisten, die von ihrem nationalen Gremium Führung erwarteten. Leider verfügte der BCODP nicht über die Ressourcen oder das lokale Wissen, um dies zu leisten, und die bestehenden Strukturen boten kaum Möglichkeiten, neue Gruppen in die laufenden Kämpfe einzubinden.<sup>8</sup>

Für die etablierten Mitgliedsorganisationen sah das Bild nicht besser aus. Änderungen in der Art und Weise, wie lokale Regierungen Gemeinschaftsgruppen und Dienstleistungsanbieter finanzieren, drohten ihre Aktivitäten einzuschränken oder, im Falle einer einflussreichen Mitgliedsorganisation, sie ganz zu schließen<sup>9</sup>. Auch andere Aspekte der nationalen Regierungspolitik bedrohten ihre Reproduktion. Die bevorstehende Wahlsteuer in Verbindung mit einer Bedrohung der Finanzierung von persönlichen Unterstützungsdiensten würde es ihren Aktivisten erschweren, aus dem Haus zu gehen, und somit ihre aktive Mitgliedschaft erheblich verringern. Der BCODP hatte weder ein Druckmittel noch einen fertigen Plan, um beide Probleme anzugehen.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Protokoll des BCODP-Nationalrats Juli 1988

<sup>5</sup> Protokoll des BCODP-Verwaltungsausschusses August 1988

<sup>6</sup> BCODP AGM Bericht 1988

<sup>7</sup> John Evans, in BCODP AGM Report 1990

<sup>8</sup> Richard Wood, in BCODP Jahresbericht 1990, S.5

<sup>9</sup> Ken Davis, in BCODP AGM Minutes 1990, nicht paginiert

<sup>10</sup> John Evans, in BCODP Jahresbericht 1990, S. 3-4

Das Problem spitzte sich auf der BCODP-Konferenz 1990 zu, als die etablierten Mitglieder kein Vertrauen darin hatten, dass die Organisation ihren Zweck erfüllen könnte, und die neueren Mitglieder kein Vertrauen darin hatten, dass sie wüssten, was der Zweck der Organisation ist. In seinem Bericht an den Vorstand nach der Konferenz räumte der Generalsekretär des BCODP, Richard Wood, ein, dass es dem BCODP an organisatorischer Kohärenz (...), Vision und Klarheit des Zwecks" fehle. Es sei von entscheidender Bedeutung, eine Art Vereinigungsprojekt durchzuführen, das zumindest einen Aspekt der Beschwerden aller anspricht, und zwar schnell .<sup>11</sup>

Er schlug vor, mehr organisatorische Zeit und Ressourcen in die ADL-Kampagne zu stecken, was in dieser besonderen Krise erhebliche Vorteile hätte. Die lokale Seite der Kampagne könnte in vielen Fällen so wenig umfassen wie das Verteilen von Flugblättern, das Schreiben von Briefen und das Fordern von Treffen mit einem lokalen Gesetzgeber - dies erforderte nur eine minimale Koordinierung von der Zentrale aus und war so wenig anspruchsvoll, dass selbst die jüngsten Aktivistengruppen das Gefühl haben konnten, einen sinnvollen Beitrag zu einer nationalen Kampagne zu leisten. Dies würde Zeit gewinnen, während die Führung ein Regionalisierungsprogramm für etabliertere Aktivisten ausarbeitete, um neuere Organisationen zu kadrieren. Für etabliertere Gruppen könnte eine sichtbare nationale Kampagne als Verhandlungsmasse dienen. Es sei unrealistisch, so Wood, dass diese Kampagne in der ADL enden würde (obwohl "angemessene Antidiskriminierungsgesetze" irgendwann erforderlich sein würden, um die in der Praxis errungenen Rechte zu schützen), aber die Betonung der "politischen Botschaft" könnte die Regierung vor einer Wahl in Verlegenheit bringen, so dass sie einige ihrer derzeitigen Verpflichtungen zurücknehmen würde .<sup>12</sup>

Eine Zeit lang ging diese Strategie auf. Die Organisation wuchs 1991 weiter, unter der Aufforderung, "sich hinter diese [ADL-]Kampagne zu stellen, die zweifellos die wichtigste Herausforderung ist, die wir angenommen haben"<sup>13</sup> ; einige feindliche Regierungspolitiken wurden (unter dem Druck der Arbeiterbewegung) aufgegeben, und ältere Mitgliedsorganisationen blieben nahezu unversehrt. In ähnlicher Weise gelang es der BCODP-Führung, Streitigkeiten über Prioritäten zu schlichten, indem sie an die Kapazitäten der ADL appellierte. Die Projekte änderten sich durch die Großzügigkeit der Geldgeber, aber dies konnte als Verlagerung eines Politikbereichs auf die ADL-Kampagne dargestellt werden, anstatt ihn durch konkrete Arbeit anzugehen. Ein paar Jahre später war es jedoch fraglich, ob tatsächlich eine andere Arbeit stattfand. Die Neuausrichtung auf eine Parlamentskampagne hatte die Förderung von "True Believers" begünstigt, die ihrerseits darauf drängten, immer mehr Energie auf die legislative Frage zu verwenden. Der ADL wurde vorgeworfen, die Verpflichtungen des BCODP zu erfüllen, die von der persönlichen Mobilität<sup>14</sup> bis zur

---

<sup>11</sup> Richard Wood: 'Aktionsbericht: 1990 AGM', nicht paginiert

<sup>12</sup> ebd.

<sup>13</sup> John Evans, in BCODP Jahresbericht 1991, nicht paginiert

<sup>14</sup> Protokoll der Jahreshauptversammlung des BCODP 1993

Befreiung der Homosexuellen<sup>15</sup> reichten, und 1994 berichtete Wood, dass die Anforderungen der Kampagne das Kernteam des BCODP fast völlig überfordert hätten (wobei er etwas schwach darauf bestand, dass es nicht "die einzige Sache" sei, die sie getan hätten)<sup>16</sup>. Währenddessen wurden die etablierten Organisationen immer schwächer, und neuere Organisationen wurden nicht dafür ausgebildet, etwas anderes zu tun als Druck auf die Abgeordneten auszuüben. Die Verabschiedung des *Disability Discrimination Act (ADL)* im Jahr 1995, eines milchigen Ersatzgesetzes für die ADL, wirkte sich erschütternd auf die Bewegung aus, die kaum noch eine Infrastruktur vorfand, um etwas anderes zu tun, als für eine Gesetzgebung zu kämpfen, die weit hinter dem politischen Horizont lag. Im folgenden Jahr spaltete sich eine große Sektion vollständig ab, und der BCODP verlor bis zu seinem endgültigen Ende Mitte der 2000er Jahre immer mehr Mitglieder.

---

<sup>15</sup> BCODP Jahresbericht 1993, S.26

<sup>16</sup> In BCODP Jahresbericht 1994, S.9-10