



Inklusion *weltweit*

KOLUMBIEN

Länderbericht mal anders

KOLUMBIEN

Menschen mit Behinderung und Inklusion

Hartmut Rank, Leonie Wittenstein



Bild: Sebastián Correa.

In Kolumbien leben ca. 8 % der Gesamtbevölkerung mit einer Behinderung. Wie überall auf der Welt sind diese Menschen mit besonderen Herausforderungen und Hindernissen konfrontiert, welche wir uns im Folgenden näher anschauen wollen. Gleichzeitig werfen wir einen Blick auf Staat und Gesellschaft: Wie werden Menschen mit Behinderung in die Gesellschaft integriert und was tut der Staat (oder was sollte er tun), um sie zu unterstützen?

Bestandsaufnahme: Zahlen und Fakten

Nach kolumbianischen Recht sind Menschen mit Behinderungen solche Personen, die mittel- und langfristige körperliche, geistige, intellektuelle oder sensorische Beeinträchtigungen haben, welche in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren, einschließlich einstellungsbedingter Barrieren, ihre volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft gleichberechtigt mit anderen verhindern können.

In Kolumbien leben aktuell knapp 4 Millionen Menschen mit Behinderung, was einem Anteil von ca. 8 % der Gesamtbevölkerung entspricht. Bei den betroffenen Menschen handelt es sich zu 45,3 % um Männer und zu 54,7 % um Frauen.

Sie verteilen sich auf insgesamt 3,2 Millionen Haushalte. Betreuung und Unterstützung der betroffenen Personen werden häufig (in 30,2 % der Fälle) von Familienmitgliedern des gleichen Haushalts geleistet, wobei hier die Mütter klar an erster Stelle stehen. Betreuungsdienste oder professionelle Pflege gegen Bezahlung stehen nur in 3,1 % der Fälle zur Verfügung. Ein System professioneller Pflege- und Unterstützungsdienste wie wir es aus Deutschland kennen, ist nicht verbreitet oder eher: nicht existent.

Gesetzeslage und politische Situation

Die Würde und Rechte von Menschen mit Behinderungen werden durch das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen vom 3. Mai 2008 geschützt (sog. *UN-Behindertenrechtskonvention*). Mit der Ratifizierung der Konvention im Jahr 2011 hat sich Kolumbien verpflichtet, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu achten und sich für deren Einbeziehung in die Gesellschaft einzusetzen.

Seither hat es (zumindest) auf rechtlicher Ebene zahlreiche Fortschritte gegeben. Im Jahr 2013 wurde mit dem *Gesetz 1618* die UN-Behindertenrechtskonvention auf nationaler Ebene umgesetzt. Das Gesetz garantiert die wirksame Ausübung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch angemessene

Vorkehrungen und positive Maßnahmen, wie Maßnahmen zur Inklusion und Beseitigung aller Formen der Diskriminierung aufgrund von Behinderung.

Die wichtigste rechtliche Entwicklung der letzten Jahre ist die Anerkennung der Rechtsfähigkeit und Geschäftsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen. Rechtsfähigkeit bedeutet die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Die Geschäftsfähigkeit ist die Fähigkeit, Rechte und Pflichten auszuüben. Beides sind zwingende Voraussetzungen zur Teilnahme am (Rechts- bzw.) Geschäftsverkehr. Ohne diese ist es einer Person zum Beispiel nicht ermöglicht, einen Arbeitsvertrag selbst abzuschließen, eine Klage vor Gericht zu erheben oder zu heiraten. Noch vor einigen Jahren waren Menschen mit Behinderungen schlicht nicht rechtsfähig. Dies hat sich mit dem *Gesetz 1996* aus dem Jahr 2019 geändert und den Betroffenen viele eigene Handlungsmöglichkeiten eröffnet.

Nach Aussage der *Fundación Saldarriaga Concha*, einer in Bogota ansässigen Organisation der Zivilgesellschaft, die sich den Anliegen von Menschen mit Behinderung widmet, ist das aktuell gravierendste Problem die Praxis des Erhalts eines „*Certificado de Discapacidad*“. Dies ist in etwa mit einem Behindertenausweis in Deutschland vergleichbar und wurde 2020 eingeführt. Es enthält Informationen über die Form und Schwere der Behinderung und dient zugleich als Nachweis. Das Verfahren zur Beantragung des Zertifikats ist jedoch recht bürokratisch und erfordert das Einreichen vieler Unterlagen. Daher haben viele betroffene bzw. berechnigte Menschen bislang (noch) keinen solchen Ausweis, welcher zwingende Voraussetzung für eine Vielzahl von Unterstützungsleistungen und Hilfen ist. Mit ihm erhalten die Menschen mit Behinderung Zugang zu Maßnahmen der Beschäftigungsförderung, zu öffentlichem Wohnraum, zur Gesundheitsfürsorge, zu wirtschaftlichen und sozialen Leistungen, sowie Ermächtigung zum Abschluss von Arbeitsverträgen.

Die politische Zuständigkeit für Menschen mit Behinderung hat in den letzten Legislaturperioden mehrfach zwischen den Ministerien gewechselt. Ak-

tuell fällt sie in den Arbeitsbereich der Vizepräsidentin von Kolumbien Francia Márquez. Im Nationalen Entwicklungsplan 2022–2026 der Regierung hat das Thema ein ganzes Kapitel mit dem Titel „Garantien für eine Welt ohne Barrieren für Menschen mit Behinderungen“ erhalten. Positiv fällt zunächst auf, dass die Regierung hier einen Schwerpunkt setzen möchte. Die kolumbianische NRO *Fundación Saldarriaga Concha* kritisiert allerdings, dass die angestrebten Ziele nicht besonders hochgesteckt seien.

Diskriminierung

Die kolumbianische Verfassung (aus dem Jahr 1991) enthält in Art. 13 Abs. 3 das Recht auf Gleichheit und das damit verbundene Verbot der Diskriminierung. Dort heißt es, der Staat schützt vor allem die Menschen, die sich aufgrund ihres wirtschaftlichen, körperlichen oder geistigen Zustands in einer eindeutig gefährdeten Lage befinden, und bestraft jeden Missbrauch oder jede Misshandlung, die gegen sie begangen wird. Die Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen ist zugleich einer der Grundsätze der UN-Behindertenrechtskonvention.

Um auch rechtliche Sanktionen für Diskriminierungen zu schaffen, hat der kolumbianische Staat mit dem *Gesetz 1482* aus dem Jahr 2011 bereits die Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Zugehörigkeit, Religion, Nationalität, politischer oder philosophischer Ideologie und des Geschlechts oder der sexuellen Ausrichtung unter Strafe gestellt. Diskriminierung aufgrund von Behinderung wurde damals noch nicht explizit berücksichtigt. Mit dem *Gesetz 1752* von 2015 wurden Menschen mit Behinderungen in dieser Reihe ergänzt und seitdem können Täterinnen und Täter mit einer Freiheitsstrafe von 12 bis 36 Monaten und einer Geldstrafe in Höhe des zehnfachen bis fünfzehnfachen des aktuellen gesetzlichen monatlichen Mindestlohns bestraft werden. Es gibt keine statistischen Daten, die aufzeigen, wie viele Verfahren in diesem Kontext bereits vor Gerichten geführt worden sind. Nach aktuellen Berichten bleibt die Diskriminierung bislang in der Praxis ein weit verbreitetes Problem: knapp 70 % der Menschen mit Behinderungen berichten von regelmäßigen Diskriminierungserfahrungen. Die meiste Dis-

kriminierung wird auf der Straße erlebt (73,6 %), gefolgt von Krankenhäusern und Arbeitsplätzen (je ca. 50 %). Das eigene Zuhause ist mit 17 % Diskriminierungserfahrungen zwar der vergleichsweise „sicherste Ort“, allerdings ist die Zahl für das familiäre, intime Umfeld immer noch unerfreulich hoch.

Inklusion auf dem Arbeitsmarkt

Menschen mit Behinderungen haben es auf dem kolumbianischen Arbeitsmarkt nicht immer leicht. Sie nehmen am offiziellen, bezahlten Arbeitsmarkt nur in geringem Maße teil. Ihre Inklusion wird von Seiten des Gesetzes gefördert, sodass zu erwarten ist, dass sich diese Situation zukünftig weiter verbessert. Im Rahmen der aktuellen politischen Reformen fordern Organisationen der Zivilgesellschaft, auch die Arbeitsbedingungen für Menschen mit Behinderungen zu verbessern.

In diesem Kontext muss darauf verwiesen werden, dass „Schwarzarbeit“ in Kolumbien eine erhebliche Rolle einnimmt - der informelle Arbeitssektor ist sehr groß und kaum überschaubar. Dieses Problem ist nicht auf einzelne Bevölkerungsgruppen begrenzt, sondern betrifft die gesamte arbeitende Gesellschaft. Es gibt hierzu keine konkreten Zahlen und Fakten, sodass die statistischen Erhebungen zum offiziellen Arbeitsmarkt kein gesamtes Bild des Arbeitsmarktes zeigen. Von den Männern mit Behinderungen gehen nur 46,1 % einer bezahlten Tätigkeit nach, während die Erwerbsbeteiligung der übrigen männlichen Bevölkerung bei 68 % liegt. Bei den Frauen mit Behinderungen ist der Prozentanteil deutlich niedriger (31,5 % verglichen mit 41,6 %).

Neben dieser Lücke in der Beteiligung am offiziellen Arbeitsmarkt wurde eine erhebliche „*Disability Pay Gap*“ von 18,3 % festgestellt. Menschen mit Behinderungen verdienen in der Regel deutlich schlechter. Es ist daher auch wenig verwunderlich, dass 40 % der Menschen mit Behinderungen sich selbst als arm beschreiben.

Frauen erfahren in diesem Zusammenhang eine doppelte Diskriminierung. Sie werden aufgrund ihres Geschlechts benachteiligt, was sich ebenfalls in der Bezahlung auf dem Arbeitsmarkt widerspiegelt.

Während die „Gender Pay Gap“ in Kolumbien mit 6 % im internationalen Vergleich (13 %) eher gering ist, muss unterstrichen werden, dass dies unter anderem auf die geringe Erwerbstätigkeit von Frauen zurückzuführen ist.

Positiv anzumerken ist, dass in Kolumbien verschiedene rechtliche Arbeitsschutzmechanismen und Inklusionsansätze für Menschen mit Behinderungen existieren. Seit 2017 ist bspw. ein fester Prozentsatz für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in öffentlichen Einrichtungen festgelegt. Dieser Wert liegt aktuell zwischen 0,5 % und 2 %, je nach der Gesamtarbeitnehmerzahl der Betriebe, und erhöht sich schrittweise in den kommenden Jahren auf bis zu 4 %, um Menschen mit Behinderungen nach und nach stärker in den kolumbianischen Arbeitsmarkt einzubinden.

Für den privaten Sektor gibt es keine gesetzlichen Vorgaben zur Inklusion. Die *Fundación Saldarriaga Concha* berichtet, dass immer mehr Unternehmen mit dem Wunsch Inklusion zu fördern und mit Fragen zu inklusiver Arbeit auf sie zukommt. Außerdem profitieren Unternehmen von Steuererleichterungen, wenn sie Menschen mit Behinderungen beschäftigen. Dies stellt einen finanziellen Anreiz zur Förderung der Inklusion dar.

Relativ einfach erfolgt die Inklusion im Technologie-sektor. Die Nachfrage nach Programmierinnen und Programmierern oder ähnlich ausgebildeten Personen ist auch in Kolumbien riesig. Sofern ausreichende Kenntnisse vorliegen, werden die Personen (ob mit oder ohne Behinderung) meist sogleich unter Vertrag genommen.

Inklusive Bildung

Schulen in Kolumbien haben in den letzten Jahren sichtbare Fortschritte im Bereich der Integration und Inklusion gemacht. Dennoch fehlt es vielen Menschen mit Behinderung an hinreichendem Bildungszugang. Wie auch in anderen Ländern Lateinamerikas hängen die Bildungschancen noch häufig vom Wohnort und finanziellen Möglichkeiten der Betroffenen und ihren Familien ab.

Die Quote der Analphabetinnen und Analphabeten in Kolumbien liegt bei durchschnittlich 5,2 %. Der Prozentsatz bei Menschen mit Behinderungen liegt jedoch bei 17 %. Eine von zehn Personen mit Behinderungen im Alter von 15–59 Jahren kann weder lesen noch schreiben. Diese Quote ist im internationalen Vergleich sehr hoch. Im weltweiten Durchschnitt ist Analphabetismus unter den Menschen mit Behinderungen dreimal geringer als in Kolumbien. Staatliche Unterstützung für einen Schulbesuch (in Form von Stipendien, Beihilfen oder Krediten) erhalten nur 6,2 % der betroffenen Kinder.

Die rechtliche Lage hat sich in den letzten Jahren insgesamt positiv entwickelt. Im Sinne der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention wurde 2017 das „Decreto 1421“ verabschiedet, das Grundsätze einer inklusiven Bildung regelt. Dennoch fühlen sich aktuell noch 63 % der Menschen mit Behinderungen vom Bildungssystem ausgeschlossen. Dies ist insbesondere auf das Fehlen eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Bildung und Bildungseinrichtungen und einer mangelnden Anpassung an besondere Bedürfnisse zurückzuführen.

Die größten Hindernisse sind nicht rechtlicher, sondern vielmehr gesellschaftlicher Natur. So sehen die Betroffenen die Hauptgründe für ihren fehlenden Zugang zur Bildung in der mangelnden Bereitschaft der Bildungsgemeinschaft (35 %), in der fehlenden Unterstützung und Mobilitätsanpassung (20 %). In den Bildungseinrichtungen gibt es oftmals keine sonderpädagogische Unterstützung, die ca. ein Drittel der Menschen mit Behinderung benötigen würden. Die besonderen Bedingungen und Bedürfnisse werden vom Schulsystem oft nicht berücksichtigt, sodass es vom individuellen Willen einzelner verantwortlicher Personen abhängt, ob ein Bildungszugang und -verbleib eines Menschen mit Behinderung geschaffen wird. Dies gilt vor allem für (teure) Privatschulen.

Die mangelnde Bereitschaft zur Inklusion behinderter Menschen im Schulsystem ist unter anderem auf das gesellschaftlich verbreitete Bild dieser Personen zurückzuführen: Unter den Lehrerinnen und Lehrern, Angestellten in der Verwaltung und Mitgliedern der Bildungsgemeinschaften herrschen oft noch

veraltete Verständnisse von Behinderungen vor. Die Sichtweise, eine Behinderung sei eine Krankheit, führt dazu, dass geringe Erwartungen an die Betroffenen gestellt werden, ihnen wenige kognitive und physische Fähigkeiten zugeschrieben werden und mit Ablehnung gegenübergetreten wird. Gleiches gilt für die Ansicht, die besonderen Bildungsbedürfnisse seien ein „Problem“ der Betroffenen und deren Familien – nicht der Schulen. Es fehlt oft an hinreichender Kommunikation zwischen Betroffenen, Familien und dem Lehrkörper. Der Begriff „inklusive Bildung“ gewinnt langsam an Bedeutung; inklusive Schulkonzepte bedürfen weiter der staatlichen Förderung.

Um den praktischen Problemen entgegenzutreten, gibt es mittlerweile für Lehrerinnen und Lehrer Fortbildungen und Angebote der Zivilgesellschaft in Form von Unterstützung und Austauschplattformen.

Politische Teilhabe durch Wahlen

Aktives und passives Wahlrecht sind elementar für eine starke Demokratie. Die Staatsorgane ziehen aus den Wahlen ihre Handlungs- und Entscheidungslegitimation. Die Beteiligung an den Wahlen ist also wesentlich. Gleichzeitig ist es für eine effektive und eine gesellschaftlich akzeptierte Politik wesentlich, dass sich die gesamte Bevölkerung von Politikerinnen und Politikern repräsentiert fühlt.

Die Organisation von Wahlen für Menschen mit Behinderungen birgt einige Herausforderungen mit sich. Dem ist sich auch der kolumbianische Staat bewusst und arbeitet daran, Wahlen für Menschen mit Behinderung zugänglicher zu machen. Neben infrastrukturellen Maßnahmen wurden auch Wahlhelferinnen und Wahlhelfer bei den letzten Wahlen gezielt sensibilisiert und geschult. Die von der KAS unterstützte kolumbianische NRO „*Misión de Observación Electoral*“ bemängelte bei den Kongress- und Präsidentschaftswahlen im Jahr 2022, dass es vielfach an Barrierefreiheit der Wahllokale und einzelner Wahlkabinen mangelte. So war durchschnittlich nur ein Drittel aller Wahllokale barrierefrei erreichbar. Ebenso fehlten oftmals geeignete Wahlunterlagen und -informationen für hör- und sehbehinderte

Menschen. Darunter fallen zum Beispiel Beschilderung in Brailleschrift, Blindenwahlkarten, Audiohilfen, Dolmetscherdienste oder die Anwesenheit von Hilfspersonen, die Menschen mit Behinderungen in den Wahllokalen unterstützen.

Trotz staatlicher Bemühungen fehlt es also noch an einer flächendeckenden Umsetzung der Unterstützung. Die vielfältigen Hindernisse für diese Menschen, wie Treppenstufen auf dem Weg zum Wahllokal, zu hohe Tische in der Wahlkabine oder zu kleine Schrift auf den Wahlunterlagen, erfordern in der Zukunft noch umfangreichere und vor allem flächendeckende Maßnahmen seitens des Staates, um ihre Teilhabe zu garantieren. Die Situation kann in den meisten Fällen durch barrierefreien Ausbau der Bildungseinrichtungen verbessert werden, da sich die Wahllokale in der Regel in Schulen befinden. Somit würde der entsprechende Ausbau nicht nur die Wahl-, sondern gleichzeitig auch die Bildungsteilhabe von behinderten Menschen fördern.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Rechtslage für Menschen mit Behinderungen in Kolumbien seit dem Beitritt im Jahr 2011 zur UN-Behindertenrechtskonvention sehr positiv entwickelt hat. Der Staat hat zu dessen nationaler Umsetzung die meisten Gesetze entsprechend angepasst und das Übereinkommen beim Erlass neuer Gesetze berücksichtigt. Ein wesentlicher Meilenstein war die Anerkennung der Rechts- und Geschäftsfähigkeit von Menschen mit Behinderung. Weiterhin wurden Fortschritte im Bereich der inklusiven Bildung gemacht und der Zugang zum Recht für Menschen mit Behinderungen verbessert.

Problematisch ist, dass die Umsetzung dieser auf dem Papier wohlklingenden Gesetze und Planungen nicht oder zu langsam von statten geht. Um die alltäglichen Herausforderungen der Menschen mit Behinderungen zu meistern, bedarf es weiterhin der Arbeit des Staates und auch der Zivilgesellschaft, wobei einer negativen Stigmatisierung der Betroffenen entschieden entgegenzutreten ist. Kolumbianische NROs empfehlen eine stärkere Einbindung und

Partizipation der Betroffenen und dessen Interessenvertretern auf politischer Ebene. Auch innerhalb der Gruppe der Menschen mit Behinderungen sollten künftig vermehrt Frauen und Kinder Gehör verschafft werden. Momentan sind Männer in den Interessenvertretungen überrepräsentiert.

Insgesamt ist der Stand der Inklusion in Kolumbien nicht so schlecht, wie es im ersten Moment klingen mag. Bei einem Vergleich bspw. mit Deutschland ist zu berücksichtigen, dass es in Kolumbien eine Vielzahl an Problemen zum Beispiel im Bildungsbereich

gibt, die nicht nur Menschen mit Behinderung betreffen, sondern gleichermaßen die übrige Bevölkerung.

Abschließend kann gesagt werden, dass viel Raum für Verbesserung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Kolumbien besteht. Rechtliche Bausteine hierfür sind bereits gelegt, sodass es nun auf die praktische Umsetzung ankommt, die eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt.



https://www.institut-fuer-menschenrech-te.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Konvention_und_Fakultativprotokoll.pdf

https://unprpd.org/sites/default/files/library/2022-11/Situation_Analysis_CountryBrief_Colombia_0.pdf

https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2019/01/pcd_disability_social_inclusion.pdf

https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2019/01/pcd_indice_inclusion_educacion.pdf

<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/Panorama-general-de-la-discapacidad-en-Colombia.pdf>

https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/09/Informe-Sobre-Discapacidad-2022_DIGITAL.pdf

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf>

<https://serviciocivil.gov.co/content/abc%C3%A9-certificado-de-discapacidad>

<https://www.inci.gov.co/blog/certificado-de-discapacidad-que-es-como-obtenerlo-y-cuales-son-sus-beneficios>

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hartmut Rank

Leiter, Rechtsstaatsprogramm Lateinamerika

Abteilung Lateinamerika der Konrad-Adenauerstiftung

www.kas.de/iusla

hartmut.rank@kas.de

Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/bysa/4.0/legalcode.de>)

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder –helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.