



Foto: Pasquale D'Angiolillo

Die UN-Behindertenrechtskonvention sieht eine vollständige Teilhabe von Menschen mit Behinderung am gesellschaftlichen Leben sowie den Abbau von Barrieren vor. Im Saarland ist dieses Ziel noch nicht erreicht.

EINE BESTANDSAUFNAHME |

Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich 2009 durch den Beitritt zur UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet, alles Mögliche zu tun, damit behinderte Menschen in unserem Land ein weitgehend normales Leben führen können und dass Behinderung in unserer Gesellschaft als normaler Bestandteil menschlichen Lebens verstanden wird. Der Weg dorthin führt über verbesserte Wege zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft und den Abbau von Barrieren, die Behinderungen erzeugen beziehungsweise verstärken. Es genügt nicht, alte Strukturen mit neuen Etiketten zu überkleben. Es geht darum, diese Barrieren mit allen Mitteln abzubauen und Behinderung neu zu denken.

• Von Elke Backes

2009 ist die Bundesrepublik dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) beigetreten. Seither ist es ein in Deutschland verbindlicher Handlungsrahmen für Bund, Länder und Kommunen. Die UN-BRK ist ein Meilenstein in der Politik für Menschen mit Behinderung. Behinde-

rung wird hier verstanden als selbstverständlicher Bestandteil menschlichen Lebens und als Teil der Vielfalt der Gesellschaft. Zentrale Forderungen sind das Recht auf Selbstbestimmung, Partizipation und umfassenden Diskriminierungsschutz sowie eine barrierefreie und inklusive Gesellschaft. Inklusion bedeutet, gesellschaftliche

Teilhabe für alle Menschen in allen Lebensbereichen auf der Basis gleicher Rechte zu ermöglichen. Im Unterschied zur Integration fordert Inklusion Anpassungsleistungen der gesamten Gesellschaft. Für Menschen mit Behinderungen bedeutet Inklusion, Bedingungen vorzufinden, innerhalb derer sie ihren Aufenthaltsort frei wählen und entscheiden können, wo und mit wem sie leben wollen. Sie sollen ihre Begabungen und Fähigkeiten ein Leben lang voll zur Entfaltung bringen und ihren Lebensunterhalt durch Arbeit verdienen können. Dies zu verwirklichen, ist eine Verpflichtung für den Staat, für die Politik und für die Zivilgesellschaft. Dabei geht es neben der Teilhabe in den Bereichen Leben, Arbeiten und Mobilität auch um politische Teilhabe.

[» weiter](#)

In Deutschland sind rund 81.000 Menschen¹, die unter dauerhafter Betreuung in allen Angelegenheiten stehen, vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen. Basis des Wahlauschlusses ist ein veraltetes Modell, das bei den betreuten Personen eine vermutete Entscheidungs- beziehungsweise Nichtentscheidungsfähigkeit zugrunde legt. Dieses Verständnis beruht auf überholten Vorurteilen und steht im Widerspruch zum Grundgesetz. Das im Grundgesetz in Artikel 38 verankerte Wahlrecht ist ein Grundrecht und ermöglicht politische Mitbestimmung.

In diesem Zusammenhang der politischen Teilhabe veröffentlichte das Bundesverfassungsgericht² im Februar 2019 seine Entscheidung zu einem Urteil, nachdem die Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit Betreuung in allen Angelegenheiten und für Menschen, die schuldunfähig eine rechtswidrige Tat begangen und in einer Psychiatrie untergebracht sind, verfassungswidrig und nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Das soll sich ändern. Dieser Grundsatzentscheidung folgend fordert die Arbeitskammer auch im Saarland die entsprechenden Wahlauschlüsse aus dem Landtagswahl- und Kommunalwahlgesetz zu streichen. Dies wäre ein weiterer Schritt in Richtung einer inklusiven Gesellschaft.

Bundesteilhabegesetz umsetzen

Seit Januar 2017 ist das Bundesteilhabegesetz (BTHG) in Kraft. Die mit dem BTHG verbundenen Reformen treten in mehreren Stufen in Kraft (siehe Grafik Seite 3). Mit dem Bundesteilhabegesetz wurde die Novellierung des Sozialgesetzbuches (SGB) IX eingeleitet. Die neue Gesetzgebung soll dazu beitragen, die UN-BRK in Deutschland umzusetzen. Selbstbestimmung und individuelle Lebensplanung der Menschen mit Behinderung sollen gestärkt, die Eingliederungshilfe zum modernen Teilhaberecht weiterentwickelt werden. Damit verbunden ist ein Paradigmenwechsel. Bisher war das Verständnis von Behinderung rein fürsorglich geprägt.

Der neue Behinderungsbegriff legt einen deutlichen Schwerpunkt auf die

Wechselwirkungen zwischen Person und Umwelt: „Menschen³ mit Behinderung sind Menschen, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können.“ Grundlage der Neudefinition ist das sogenannte bio-psycho-soziale Modell, das auch der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit und Gesundheit (ICF) zugrunde liegt. Nicht mehr die Defizite der Menschen führen zu einer Behinderung, sondern Defizite der Umwelt behindern die umfassende Teilhabe.

Stärkung der Schwerbehindertenvertretung

Verbessert wurden durch das BTHG auch die Rechte und Zuständigkeitsbereiche der Schwerbehindertenvertretung. Bisher konnte die Schwerbehindertenvertretung in Betrieben mit mehr als 200 schwerbehinderten Beschäftigten auf Wunsch von ihrer Tätigkeit freigestellt werden. In Zukunft ist die Freistellung bereits ab 100 schwerbehinderten Menschen in einem Betrieb möglich. Zu bestimmten Aufgaben kann dann auch eine Stellvertretung hinzugezogen werden, ab 200 schwerbehinderten Beschäftigten eine zweite Stellvertretung. Außerdem ist der Vertrauensperson eine Bürokraft in angemessenem Umfang zur Verfügung zu stellen. Für Schulungs- und Bildungsveranstaltungen sind die Vertrauensperson und die erste Stellvertretung in Zukunft freizustellen. Die neuen Inhalte haben bereits Einfluss auf die Schulungen der Schwerbehindertenvertretungen, Betriebs- und Personalräte, die die Arbeitskammer gemeinsam mit dem Landesamt für Soziales organisiert und durchführt. Verstärkte Nachfragen, sowohl bei den Seminaren als auch bei den Beratungen, bestätigen, dass es notwendig war, die Rechte der Schwerbehindertenvertretungen zu verbessern.

Novellierung des Saarländischen Behindertengleichstellungsgesetzes

Durch die Novellierung des Saarländischen Behindertengleichstellungsgesetzes (SBGG) sollen die Ziele und Grundsätze der UN-BRK im Landesgesetz nachvollzogen werden. „Kernziel des Behindertengleichstellungsgesetzes“ – so steht es in der Begründung des Gesetzentwurfes der Regierung des Saarlandes⁴ – „ist die Herstellung von Barrierefreiheit, um eine möglichst

umfängliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu erreichen.“

Die Verwirklichung von Barrierefreiheit, wie sie in der Begründung zum Gesetzentwurf gefordert wird, ist eine Grundvoraussetzung für die gleichberechtigte Teilhabe und gehört zu den zentralen Prinzipien der UN-BRK, die sowohl von der EU als auch von Deutschland seit nunmehr bereits zehn Jahren als geltendes Recht zu beachten ist. „Barrierefrei⁵ sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise ohne besondere Erschwernisse und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“

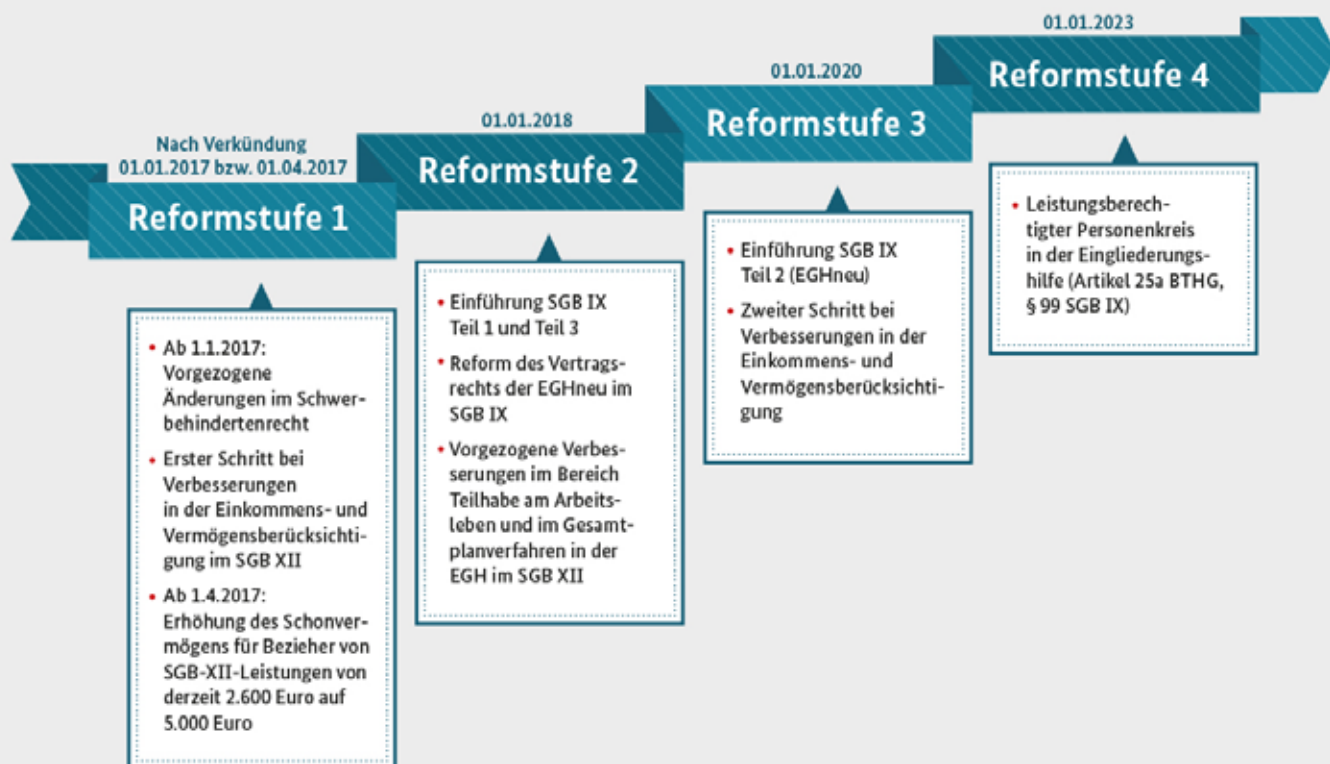
Der vorliegende Entwurf des Saarländischen Behindertengleichstellungsgesetzes enthält einige konkrete Verbesserungen für Menschen mit Behinderung, die die Arbeitskammer ausdrücklich begrüßt. Es fehlt jedoch ein auf allen Ebenen überzeugendes Bekenntnis zur Verwirklichung der vollen Teilhabe der Menschen mit Behinderung, wie sie die UN-BRK vorsieht. Der Entwurf geht an vielen Stellen nicht über Absichtserklärungen und „Soll“-Bestimmungen hinaus. Insofern ist er nur ein Schritt in die richtige Richtung, aber mehr nicht. Es fehlen jedoch verbindliche Regelungen, wie die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung in verschiedenen Lebensbereichen umgesetzt werden kann. Um dieses Ziel zu erreichen, ist generell mehr Verbindlichkeit der gesetzlichen Regelungen notwendig.

Das Ziel muss eine barrierefreie Gestaltung der Umwelt und nicht eine Anpassung der behinderten Menschen an die Umwelt sein. Auch heute noch ist in manchen Bereichen die Vorstellung handlungsleitend, es genüge, die Betroffenen so zu trainieren oder mit Hilfsmitteln auszustatten, dass sie mit der Umwelt zurechtkommen können. Sollte das nicht ausreichen, müssen spezielle Sonderlösungen her. Dies aber ist das Gegenteil von Gleichberechtigung. Notwendig sind stattdessen mehr Selbstbestimmung, grundsätzliche Wahlmöglichkeiten, gesellschaftliche Teilhabe und effektiver Rechtsschutz von Menschen mit Behinderung. Grundvoraussetzung hierfür ist – im Sinne der Definition von Barrierefreiheit –, dass die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen bei der Gestaltung der Umwelt genauso

INFO |

Diese AK-Analyse 2 | 2019 ist ein Vorabdruck aus dem AK-Jahresbericht, der Ende Juni 2019 erscheinen wird.

Weiteres Vorgehen - Inkrafttreten



© Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016

gleichberechtigt zu berücksichtigen sind, wie alle anderen Anforderungen auch (beispielsweise beim Brandschutz).

Barrierefreiheit auch in den Bereichen Bau und Verkehr

Dieser Paradigmenwechsel muss noch in vielen Bereichen mit Nachdruck vorangetrieben werden. Das geht nicht ohne den zusätzlichen Einsatz finanzieller Ressourcen, ansonsten wird die stärkere gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung durch eine Politik der weitgehenden Kostenneutralität verhindert werden.

Für eine inklusive Gesellschaft im Sinne der UN-BRK ist auch die Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr für Menschen mit Behinderung unverzichtbar. Die Art, wie heute Wohnungen gebaut werden, bestimmt darüber, wie und wo man in Zukunft leben wird, und darüber, ob ein selbstbestimmtes Leben für alle möglich ist. Gerade in einer alternden Gesellschaft ist die Barrierefreiheit unverzichtbar. Hier ist die Landesregierung in der Pflicht, jetzt die Chance zu ergreifen, den Wohnungs-

markt für alle zukunftssicher zu gestalten. Dazu gehört auch die Verankerung der viel diskutierten Quote für rollstuhlgerechte Wohnungen. Von Bedeutung ist dabei vor allem der höhere Raumbedarf aufgrund größerer Bewegungsflächen.

In den Bereichen Bau und Verkehr ist die Barrierefreiheit daher verpflichtend zu regeln. Die Nutzbarkeit für alle Menschen muss von vornherein mit in den Blick genommen werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass es in Zukunft barrierefreie Wohnungen in ausreichender Zahl geben wird. Barrierefreiheit kommt letztendlich allen zugute – Menschen mit Behinderung, aber auch älteren Menschen oder Eltern mit Kleinkindern. Barrierefreiheit von Anfang an mitzudenken ist im Endeffekt günstiger, als Häuser und Wohnungen im Nachhinein umzubauen. Bei Nicht-Einhaltung der Barrierefreiheit sind gesetzliche Sanktionsmöglichkeiten sowie die Anordnung der nachträglichen Herstellung von Barrierefreiheit notwendig. Auch in der Landesbauordnung (LBO) müssen die Anordnung der nachträglichen Barrierefreiheit und die

Sanktionierung der Nicht-Einhaltung mit einem entsprechenden Bußgeld festgesetzt werden. Nur so kann eine Zielerreichung sichergestellt werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Novellierung des SBBG spart jedoch nach wie vor die Privatwirtschaft bezüglich der Barrierefreiheit auch bei neuen Maßnahmen fast vollständig aus. Der Gesetzentwurf geht damit am Alltag der Menschen mit Beeinträchtigungen und der Lebenswirklichkeit weitgehend vorbei. Es müssen klare gesetzliche Regelungen geschaffen werden, die öffentliche und private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen zur Barrierefreiheit verpflichten.

Eine freiwillige Selbstverpflichtung ist hier keine Lösung. Es gibt keine Beispiele dafür, auch nicht aus anderen Politikbereichen, dass Freiwilligkeit jemals zum Erfolg geführt hat, weder bei der Frauenquote noch beim Umweltschutz. Finanziert werden sollte letztlich nicht in erster Linie die Behinderung, wie etwa durch die Versorgung mit Hilfsmitteln. Finanziert werden

[» weiter](#)

muss stattdessen deren Überwindung. Wirtschaftliche Interessen dürfen hier nicht handlungsleitend sein.

Gleiches Recht auf Arbeit

Arbeit zu haben, zählt zu den wichtigsten Bedürfnissen der Menschen und kann entscheidend zum Gelingen eines zufriedenen Lebens beitragen. Das ist bei Menschen mit einer Behinderung nicht anders. Die UN-Behindertenrechtskonvention konkretisiert in Artikel 27 das Menschenrecht auf Arbeit – auch für Menschen mit Behinderung. Dieses Recht kann nur dann für alle Menschen gleichermaßen verwirklicht werden, wenn der Arbeitsmarkt und das Arbeitsumfeld auch für Menschen mit Behinderung zugänglich sind. Sie sollen ihren Arbeitsplatz frei wählen und damit ihren Lebensunterhalt verdienen können.

Im Jahr 2017⁶ arbeiteten bundesweit über 310.000 Menschen mit Behinderung in 681 Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) in 2.759 Betriebsstätten, davon 3.802 Menschen im Saarland. 11,6 Prozent der Beschäftigten im Arbeitsbereich gehen einer Teilzeitbeschäftigung nach. Fast die Hälfte der Zugänge in das Eingangsverfahren sind „Quereinsteiger“ mit Vorerfahrungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. 44 Prozent der Werkstattbeschäftigten sind weiblich, 56 Prozent sind männlich. 75 Prozent aller Werkstattbeschäftigten sind Menschen mit einer geistigen Behinderung, 21 Prozent haben eine psychische Beeinträchtigung und 3,4 Prozent haben eine körperliche Beeinträchtigung. Die Wahrscheinlichkeit des Wechsels von einer WfbM auf den ersten Arbeitsmarkt ist verschwindend gering. Das Bundesteilhabegesetz will mehr Teilhabe am Arbeitsleben ermöglichen – auch für Beschäftigte einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM). Sie sollen wählen können, ob sie in einer



Foto: Adobe Stock / zilkovec

Arbeit zu haben ist ein wesentlicher Schritt zur gesellschaftlichen Integration. Das Menschenrecht auf Arbeit kann nur dann für alle Menschen gleichermaßen verwirklicht werden, wenn der Arbeitsmarkt und das Arbeitsumfeld auch für Menschen mit Behinderung zugänglich sind.

Werkstatt arbeiten, zu einem anderen Leistungsanbieter gehen oder auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln. Um hier gegenzusteuern, hat der Gesetzgeber das Instrument „Budget für Arbeit“ ins BTHG eingeführt. Hiervon profitieren nicht nur Menschen, die von einer WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln, sondern auch Menschen mit einer seelischen Behinderung, die nicht in einer WfbM arbeiten wollen.

Das Budget für Arbeit besteht aus einem dauerhaften Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber zum Ausgleich der Leistungsminderung des Beschäftigten, nebst dessen Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz. Der Lohnkostenzuschuss beträgt bis zu 75 Prozent des vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts. Wichtig ist, dass ein Anspruch darauf besteht, in die WfbM zurückzukehren.

Es wäre utopisch davon auszugehen, dass alle Menschen mit Behinderung

auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Fuß fassen können. Es wird auch zukünftig immer Menschen mit Behinderung geben, die nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt übergehen können. Die Werkstätten werden somit auch weiterhin eine arbeitsmarkt- und sozialpolitische Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die Werkstätten ihre Strukturen weiterhin so verändern, dass sie den Menschen mit Behinderung ein passgenaues Angebot bieten und ihr Recht auf Teilhabe und Selbstbestimmung noch mehr als bisher achten. Die bereits erfolgte Verdoppelung des Arbeitsförderungsgeldes von 26 auf 52 Euro und die Stärkung der Werkstatträte im Rahmen des BTHG sind Schritte im Sinne der Beschäftigten, denen weitere folgen müssen.

Elke Backes ist AK-Referentin im Bereich Behinderten-, Altenpolitik und Rehabilitation

IMPRESSUM |

Verleger: Arbeitskammer des Saarlandes, Fritz-Dobisch-Straße 6-8, 66111 Saarbrücken

Kontakt: Telefon (0681) 4005-430, Telefax (0681) 4005-401, E-Mail redaktion@arbeitskammer.de

Herausgeber: Jörg Caspar, Thomas Otto

Redaktion: Peter Jacob (Chefredakteur), Dörte Grabbert, Simone Hien, Wulf Wein

ANMERKUNGEN

1. https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/PM6_Wahlrechtsausschluss.html.
2. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/bvg19-013.html> (Aufruf am 12.03.2019).
3. Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG) vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1468) zuletzt geändert durch Art. 19

Abs. 2 Bundesteilhabeg vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234, geändert durch Gesetz vom 17.07.2017, BGBl. I S. 2541).

4. Drucksache 16/618, S. 26.
5. Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Saarland (Saarländisches Behindertengleichstellungsgesetz – SBGG) vom 26. November 2003.
6. <https://www.bagwfbm.de/category/104> (Aufruf am 14.03.2019).