

# Einleitung

Inhaltsübersicht	Rn.
1. Inhaltliches Profil des Kommentars . . . . .	1– 4
2. Stellung des SGB IX im Arbeits- und Sozialrecht . . . . .	5– 8
3. Historischer Abriss . . . . .	9–17
4. Internationale Grundlagen . . . . .	18–36
5. Die Entstehung des SGB IX . . . . .	37–45
5.1 Gesetzgebungsverfahren . . . . .	37–40
5.2 Die Verordnungen zum SGB IX . . . . .	41, 42
5.3 Koordinierung durch Gemeinsame Empfehlungen . . . . .	43–45
6. Änderungen des SGB IX . . . . .	46–46e
7. Inhaltliche Schwerpunkte des SGB IX . . . . .	47–72
7.1 Paradigmenwechsel – selbstbestimmte Teilhabe statt Fürsorge . . . . .	48
7.2 Diskriminierungsschutz . . . . .	49–51
7.3 Vorrang der Prävention und Rehabilitation . . . . .	52
7.4 Verbesserung der Kooperation . . . . .	53–58
7.5 Stärkung der Integration – verschiedene Teilhabemodelle . . . . .	59–64
7.6 Kooperative und koordinierende Anforderungen an die Rehabilitations-träger . . . . .	65–67
7.7 Effektiver individueller und kollektiver Rechtsschutz . . . . .	68–72

## 1. Inhaltliches Profil des Kommentars

Seit über 20 Jahren erscheint im Bund-Verlag – inzwischen in 11. Auflage – der Basiskommentar zum Schwerbehindertenrecht, der sich an betriebliche Interessenvertreter in Schwerbehindertenvertretungen, Betriebs- und Personalratsgremien wendet und ihnen als Unterstützung und Anregung für die tägliche Praxis dienen soll. Zugleich ist der Basiskommentar auch ein wichtiges Handbuch für die Beratung und Prozessvertretung. **1**

Der hier vorgelegte Kommentar für die Praxis ergänzt den Basiskommentar, indem er die Fragen des Schwerbehindertenrechts in einen größeren systematischen und internationalen Zusammenhang stellt und wesentlich ausführlicher als der Basiskommentar auch die sozialrechtlichen Bestimmungen erläutert, in denen die Rechte behinderter Menschen gegenüber den Rehabilitationsträgern verankert werden. Dabei orientiert sich die Kommentierung an dem in § 2 Abs. 2 SGB I normierten **Grundsatz, dass soziale Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden.** **2**

Der Kommentar für die Praxis zielt ebenfalls auf die **betriebliche Realisierung der Rechte behinderter Menschen** ab und geht sehr ausführlich auf die rechtlichen Strukturen und Problemlagen ein. Gerade die Konflikte in den letzten Jahren um die Einführung und Ausgestaltung des betrieblichen Eingliederungsmanagements haben gezeigt, dass der Basiskommentar durch einen rechtlich **3**

## Einleitung

vertiefenden, auch die verschiedenen Arbeits- und Sozialgerichtsverfahren einbeziehenden Kommentar zu ergänzen ist. Ebenso wird die **Verbindung zum Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht sowie zum Arbeitsschutzrecht** ausführlich diskutiert. Zugleich bezieht der Kommentar auch in größerem Umfang das **Europarecht und internationale Rechtsentwicklungen** mit ein, um auf diese Weise auch die behindertenrechtliche und -politische Diskussion in Deutschland zu fördern und zu beeinflussen.

- 4 Vor allem in den sozialrechtlichen Passagen wendet sich der Kommentar auch an die Mitglieder der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung und den Integrationsämtern sowie an die Akteure aus dem Kreis der Rehabilitationsträger, der Integrationsämter und der Integrationsfachdienste. Wir legen einen Schwerpunkt vor allem auf diejenigen sozialen Rechte, die für die **betriebliche Gestaltung und Prävention** wichtig sind.

## 2. Stellung des SGB IX im Arbeits- und Sozialrecht

- 5 Das SGB IX ist ein **integratives Gesetz, das arbeits- und sozialrechtliche Elemente miteinander verknüpft**. Konkrete und einklagbare materielle Rechtspositionen sind zwar ein wichtiges Element im SGB IX; von großer Bedeutung sind aber vor allem die jeweiligen Verfahrens- und Verhandlungsrechte sowie die kollektiven Rechte der Schwerbehindertenvertretungen, der Betriebs- und Personalräte sowie der Verbände. Deutlich ist dieser integrative Ansatz in den arbeitsrechtlichen Bestimmungen des SGB IX. Hier sind die einzelnen Rechtspositionen auf Unterstützung bei der Einstellung, auf behinderungsgerechte Arbeitsbedingungen und auf wirksamen Kündigungsschutz eng verknüpft mit der Einrichtung der Schwerbehindertenvertretung, die mit eigenständigen Verhandlungsrechten die Schwerbehinderten im Betrieb unterstützt und an der Arbeit der Betriebs- und Personalräte aktiv teilnimmt. Die **kollektiven Rechtspositionen der Schwerbehindertenvertretungen** ergänzen die Rechtsstellung der Betriebs- und Personalräte und sollen zugleich den einzelnen Beschäftigten eine wirksame und wirkungsvolle Unterstützung gewährleisten. Der Kommentar für die Praxis soll diese Arbeit kritisch und mit zahlreichen Anregungen begleiten.
- 6 Eine verbindende Stellung nimmt das SGB IX auch für das Sozialrecht ein. Die wichtigsten sozialen Leistungsrechte im Sozialversicherungsrecht sind jeweils im Rahmen der einzelnen Gesetzbücher, also z. B. für die Rente im SGB VI und für die Unfallversicherung im SGB VII normiert. Dieses Nebeneinander der verschiedenen Sozial- und Rehabilitationsträger wird allgemein als »**gegliedertes System der sozialen Sicherung**« bezeichnet. Dieses System ermöglicht eine gewisse Dezentralität und ist daher die Basis für das heutige Sozialrecht.
- 7 Behindertenrechtliche Fragen stellen sich in sämtlichen Sozialgesetzbüchern, so dass sich daraus eine schwierige Unübersichtlichkeit ergeben kann, die zudem auch zu Doppelarbeiten und Ineffizienz führen kann. Nach einem ersten Versuch durch das Rehabilitationsangleichungsgesetz vom 07.08.1974 unternimmt das SGB IX wiederum den Versuch einer koordinierenden sozialrechtlichen Regelung. Daher werden zwar nicht die Rechtsgrundlagen, aber die Rechtsprinzipien des Behindertenrechts weitgehend angeglichen (§ 7 SGB IX).
- 8 Das SGB IX schafft hier daher **Regelungs- und Kommunikationsverfahren**, mit denen die materiellen Rechtspositionen der einzelnen behinderten Menschen wirkungsvoll unterstützt werden sollen. Gerade diese **Orientierung an einem**

**fairen, zügigen und effektiven Verfahren** macht eine besondere Eigenheit des SGB IX aus, die im Kommentar näher erläutert wird. Soweit die Rehabilitationsträger konkrete Schritte zur Koordination ihrer Arbeit realisiert haben, werden diese ebenfalls aufgegriffen.

### 3. Historischer Abriss

Behindertenrecht ist in jedem Land eng mit der jeweiligen Geschichte verbunden. In Deutschland waren im 20. Jahrhundert vor allem die beiden großen von Deutschland ausgehenden Weltkriege von Bedeutung, die jeweils Ursache für die Behinderung zahlreicher Menschen waren. Deshalb war die Versorgung und Integration der **im Krieg beschädigten Menschen** eine der ersten sozialpolitischen Aufgaben der Weimarer Republik, die zuerst mit der Verordnung Schwerbeschädigter vom 09.01.1919<sup>1</sup> und dann mit dem Gesetz vom 06.04.1920 über die Beschäftigung Schwerbeschädigter<sup>2</sup> in Angriff genommen wurden, das seine maßgebliche Fassung für die Weimarer Republik im Januar 1923 fand.<sup>3</sup> Mit diesen gesetzlichen Regelungen sollten zunächst die schwerbeschädigten Menschen wieder in das Arbeitsleben integriert werden. Maßgebliche Instrumente dazu waren ein behördlich realisierter Einstellungszwang sowie ein behördlich strukturierter Kündigungsschutz. Zentrale organisatorische Institution war daher die jeweilige Hauptfürsorgestelle. Zusätzliche Ansprechpartner fand sie im Betrieb durch die seit 1923 zu wählenden Vertrauensmänner der Schwerbeschädigten.

Diese Gesetzgebung reagierte auf die Kriegsfolgen und versuchte, diese zu verringern. Zutreffend wurde noch 50 Jahre später das deutsche Behindertenrecht als »**Kriegsfolgenrecht**« qualifiziert.<sup>4</sup> Konsequentermaßen vergangenheitsbezogen war daher auch die Definition der Schwerbeschädigten; nicht sämtliche Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen wurden von der Gesetzgebung erfasst, sondern nur Personen, deren Beschädigung infolge spezifischer Ereignisse eingetreten war. An erster Stelle stand die Beschädigung durch Kriegsfolgen, an zweiter Stelle die Beschädigung durch Arbeitsunfälle.<sup>5</sup> Eine präventive Orientierung war bei diesem Ansatz notwendigerweise fern liegend.

Trotzdem wurde bereits in der Weimarer Republik eine wichtige Erweiterung der klassischen Sozialversicherung um Maßnahmen der Rehabilitation vorgenommen. Zuerst wurden in der Unfallversicherung Elemente der Berufsfürsorge eingeführt; auch in der 1927 erstmals im AVAVG kodifizierten Arbeitslosenversicherung finden sich erste Regelungen zu versicherungsrechtlichen Fördermaßnahmen für behinderte Menschen. Einen scharfen Einschnitt für das Behindertenrecht bedeutete die Zeit des Nationalsozialismus. Ohne wesentliche formelle Rechtsänderungen wurden Behinderte zu Objekten der staatlichen Sozialpolitik bestimmt. Maßnahmen der Rehabilitation wurden daran gemessen, ob sie als »produktive Fürsorge« der Arbeitsfähigkeit dienten. Als unproduktiv qualifizierte behinderte Menschen wurden konsequent ausgegliedert und dann ab 1939 auch planmäßig getötet. Nach neueren Schätzungen wurden bis 1945 insgesamt

1 RGBl. 1919, S. 829.

2 RGBl. 1920, S. 458.

3 RGBl. 1923, S. 57.

4 Dazu *Jung*, RdA 1974, 161, 163.

5 Dazu *Kohte*, ZSR 2003, 443.

## Einleitung

zirka 260 000 vor allem seelisch und geistig behinderte Menschen durch staatlich initiierte Maßnahmen getötet.<sup>6</sup>

- 12 Nach 1945 bestanden ähnliche Aufgaben wie 1919, jedoch in einem wesentlich größeren Umfang. Die totale Kriegsführung im zweiten Weltkrieg hatte eine noch viel größere Zahl schwerbeschädigter Menschen hinterlassen, deren soziale Absicherung und arbeitspolitische Eingliederung große Anforderungen stellte. In der Bundesrepublik wurden einheitliche gesetzliche Regelungen erst mit zeitlicher Verzögerung durch das Bundesversorgungsgesetz und vor allem durch das **Schwerbeschädigtengesetz vom 16.06.1953**<sup>7</sup> erfasst. Dieses Gesetz griff – ähnlich wie das damalige Schwerbeschädigtenrecht der DDR – auf bekannte Instrumente der Weimarer Republik zurück, wie z.B. die Anordnung einer Beschäftigungsquote, Möglichkeiten eines durch Verwaltungsakt begründeten Arbeitsvertrages, Kündigungsschutz und die Wahl eines Vertrauensmanns der Schwerbeschädigten. Man hielt auch bei der ersten Novellierung des Gesetzes 1961 ausdrücklich am kausalen System der Schwerbehinderung und der Orientierung an der deutschen Staatsangehörigkeit fest.
- 13 Im Sozialrecht wurde ebenfalls an die Instrumente der Weimarer Republik in der RVO sowie im AVAVG angeknüpft. Neue Elemente wurden außerhalb der Sozialversicherung entwickelt, indem für bisher nicht versicherte behinderte Menschen, unter ihnen in großer Zahl auch geistig und seelisch Behinderte, mit der Normierung der **Eingliederungshilfe im BSHG** und der EingliederungshilfeVO erstmals eine Basis für soziale Rechte und Integration normiert wurde.
- 14 Eine erste Öffnung des Behindertenrechts erfolgte nach 1970, nachdem das bisherige System unter Veränderungsdruck geraten war und der Abstand zum internationalen Recht zu groß geworden war. Mit dem **Schwerbehindertengesetz vom 29.04.1974**<sup>8</sup> erfolgte die überfällige Ablösung vom kausalen Begriff der Schwerbeschädigten und die umfassende finale Orientierung an der **Schwerbehinderung unabhängig von der jeweiligen Ursache**. Weitere Maßnahmen zeigten, dass das neue Gesetz von einem **integrativen Grundprinzip** ausging; so wurden die Rechte der Vertrauensleute der Schwerbehinderten deutlich gestärkt und die **Kooperation mit Betriebs- und Personalräten** normiert. Durch eine Verordnungsermächtigung wurde die Grundlage geschaffen, um in den nächsten Jahren eine eigenständige Regelung für die Beschäftigung nachhaltig behinderter Menschen in Werkstätten für Behinderte zu garantieren. Dieser Personenkreis wurde durch das **Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter** vom 07.05.1975<sup>9</sup> in die Sozialversicherung integriert.
- 15 Zusammengefasst wurde diese Entwicklung mit dem SGB I, dem Allgemeinen Teil des einheitlichen Sozialgesetzbuches, das im Juni 1975 vom Bundestag beschlossen worden war. In **§ 10 SGB I** wird allen Behinderten oder von einer Behinderung bedrohten Menschen unabhängig von der Ursache der Behinderung ein Recht auf die notwendige Hilfe anerkannt, um die Behinderung abzuwenden, zu beseitigen oder zumindest zu bessern und ihre Folgen zu mildern und vor allem um den behinderten Menschen einen den jeweiligen Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Platz in der Gemeinschaft, insbesondere im Arbeitsleben, zu sichern. **Dieser integrative Grundsatz** ist bis heute **verbindlich und**

---

6 *Welti*, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat, 2005, S. 216 ff.

7 BGBl. I S. 389.

8 BGBl. I S. 1005.

9 BGBl. I S. 1061.

**eine wesentliche Auslegungsmaxime** für die Vorschriften der einzelnen Bücher des Sozialgesetzbuches, in denen sich die entsprechenden konkreten Regelungen befinden.

Bereits kurz zuvor war mit dem **Rehabilitations-Angleichungsgesetz** vom 07.08.1974<sup>10</sup> ein erster Rahmen normiert worden, wie im gegliederten System der sozialen Sicherung gleichwohl ein einheitlicher Vorrang rehabilitativer Maßnahmen und Leistungen ermöglicht werden konnte. Dies war eine wichtige Konzeption, die allerdings in der Praxis auf die Beharrungskräfte der jeweiligen Teilsysteme traf und nur langsam umgesetzt wurde. **16**

Nach 1980 erfolgten nur geringfügige Veränderungen. Mit dem ersten Gesetz zur Änderung des Schwerbehindertengesetzes vom 26.08.1986<sup>11</sup> wurden punktuelle Änderungen vorgenommen, die keine generelle Erneuerung bezweckten. So war es folgerichtig, dass die Wiederherstellung der deutschen Einheit behindertenrechtlich in tradierten Bahnen erfolgte. Mit geringen Modifikationen wurde im **Einigungsvertrag** das bisherige westdeutsche Schwerbehindertenrecht in arbeits- und sozialrechtlicher Hinsicht übernommen. Durchgreifende Änderungen erfolgten erst zehn Jahre später, nachdem das bisherige behindertenrechtliche deutsche System auch unter **internationalen Veränderungsdruck** geraten war. **17**

#### 4. Internationale Grundlagen

In den verschiedenen Ländern war die Entstehung des Behindertenrechts jeweils eng mit den jeweiligen historischen Besonderheiten, vor allem der Verwicklung in kriegsrische Aktivitäten verbunden. Daher standen behindertenrechtliche Themen nicht im Vordergrund der ersten Aktivitäten auf supranationaler Ebene. Die erste Beschlussfassung der ILO zum Behindertenrecht betraf daher kein völkerrechtlich bindendes Übereinkommen, sondern zunächst eine Empfehlung. Die **Empfehlung 99 zur beruflichen Eingliederung und Wiedereingliederung der Behinderten** aus dem Jahr 1955 stellte allerdings bereits das Ziel der Integration in den Mittelpunkt, die sie durch »fortlaufende und aufeinander abgestimmte Verfahren« realisieren wollte. Sie verlangte von der staatlichen Politik, dass diese Behinderte im Bereich der Arbeitsvermittlung und der Förderung der Ausbildung in spezifischer Weise fördern. Der dabei zugrunde gelegte Behindernungsbegriff war nicht statusorientiert bzw. kausal wie im deutschen Recht, sondern ausschließlich auf die Beeinträchtigung und die Notwendigkeit der Förderung der Eingliederung bezogen. **18**

Der maßgebliche Rechtsakt auf der Ebene der ILO ist das 1983 beschlossene **Übereinkommen 159 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten**, das von der Bundesrepublik Deutschland 1989 ratifiziert worden ist.<sup>12</sup> Dieses Übereinkommen hat einen eigenständigen Begriff des Behinderten definiert, wonach es sich um eine Person handelt, deren Aussichten, eine geeignete Beschäftigung zu finden und beizubehalten sowie beruflich aufzusteigen, infolge einer ordnungsgemäß anerkannten körperlich oder geistigen Behinderung wesentlich gemindert ist. Dementsprechend ist als Ziel der beruflichen Rehabilitation definiert worden, dass diese es einem Behinderten ermög- **19**

<sup>10</sup> BGBl. I S. 1881.

<sup>11</sup> BGBl. I S. 1422.

<sup>12</sup> BGBl. II S. 2.

## Einleitung

licht, eine geeignete Beschäftigung zu finden und beizubehalten sowie beruflich aufzusteigen und dadurch seine Eingliederung und Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu fördern.

- 20 Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet worden, eine eigenständige innerstaatliche Politik auf dem Gebiet der beruflichen Rehabilitation der Beschäftigten Behinderter festzulegen, durchzuführen und regelmäßig zu überprüfen, die **allen Gruppen von Behinderten offen steht** und Beschäftigungsmöglichkeiten für Behinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt fördert. Bereits in diesem Zusammenhang ist der Grundsatz der **Chancengleichheit** als zentrales Kriterium hervorgehoben worden. Schließlich wurden die Mitgliedsstaaten verpflichtet, die repräsentativen Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie die repräsentativen Verbände, in denen Behinderte zusammengeschlossen sind oder die deren Belange wahrnehmen, an der Durchführung der Politik zu beteiligen.
- 21 Wesentlich konkreter ist die zeitgleich 1983 beschlossene **Empfehlung 168 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten**. Bereits in den einleitenden Passagen ist als Grundprinzip formuliert worden, dass berufliche **Rehabilitation so früh wie möglich** einsetzen soll und dass zu diesem Zweck die Einrichtung des Gesundheitswesens und die anderen für medizinische und soziale Rehabilitation zuständigen Stellen mit den Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation zusammenarbeiten. Für die zu treffenden Maßnahmen ist ein breites Bündel von Anforderungen formuliert worden, die an erster Stelle geeignete Maßnahmen zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nennen. Ausdrücklich ist verlangt worden, dass die **Arbeitsplätze, die Maschinen und die Arbeitsorganisation in den Betrieben** in vertretbarem Umfang **angepasst werden**, um die Ausbildung und Beschäftigung behinderter Menschen zu erleichtern. Weiter ist auch verlangt worden, dass **verschiedene Formen der geschützten Beschäftigung** für Behinderte geschaffen werden, für die eine andere Beschäftigung nicht in Betracht kommt. Soweit möglich soll aber auch in dieser Form der Beschäftigung die Vorbereitung einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gefördert werden.
- 22 Einen besonderen Abschnitt bildet der **Beitrag der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervverbände** zur Entwicklung von Diensten der beruflichen Rehabilitation in der Empfehlung 168. In diesem Zusammenhang wird es für geboten angesehen, dass Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im Betrieb bei der Prüfung der Möglichkeiten für die berufliche Rehabilitation und einen Arbeitsplatzwechsel von Behinderten untereinander sowie mit geeigneten Fachleuten zusammenarbeiten. Diese Empfehlungen interpretieren das Übereinkommen, sind formell nicht in derselben Weise bindend wie das Übereinkommen, fassen aber zugleich anerkannte Grundsätze der beruflichen Rehabilitation zusammen.
- 23 Rechtlich verbindlich wurde bereits 1965 die **Europäische Sozialcharta (ESC)** vom 18. 10. 1961, die von der Bundesrepublik Deutschland 1964 ratifiziert worden ist.<sup>13</sup> Zu den sozialen Grundrechten, die die Charta anerkennt, gehört das Recht jedes Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung ohne Rücksicht auf Ursprung und Art seiner Behinderung. Dieses Recht wurde konkretisiert in Art. 15 der ESC, mit dem sich die ratifizierenden Staaten verpflichten, geeignete Maßnah-

---

13 BGBl. II S. 1261.

men für die Bereitstellung von Ausbildungsmöglichkeiten sowie für die Vermittlung Behinderter auf Arbeitsplätze zu treffen. Als mögliche Maßnahmen wurden vor allem besondere Arbeitsvermittlungsdienste, die Ermöglichung wettbewerbsgeschützter Beschäftigung und Anreize an Arbeitgeber zur Einstellung von Behinderten genannt.

Mit diesem integrativ orientierten Grundrecht, das für sämtliche Behinderte garantiert wurde, war das vergangenheitsorientierte kausale System des klassischen deutschen Schwerbeschädigtenrechts, aber auch die offene bzw. verdeckte Ausgrenzung geistig und seelisch behinderter Menschen aus der Integrationspolitik nicht vereinbar; gleichwohl dauerte es noch fast zehn Jahre seit der Ratifikation, bis das Schwerbeschädigtengesetz durch das Schwerbehindertengesetz ersetzt wurde. Die reale Chancengleichheit für geistig und seelisch Behinderte ist bis heute ein zentrales Problem.

24

Die Europäische Sozialcharta wurde mit Datum vom 03.05.1996 revidiert. Als einer der letzten Mitgliedsstaaten des Europarats hat die Bundesrepublik Deutschland am 29.06.2007 die **revidierte Europäische Sozialcharta** signiert; das Ratifizierungsverfahren wurde zwar eingeleitet, jedoch bis heute nicht abgeschlossen. Art. 15 wurde in der ESC neu gefasst. Der in Deutschland bisher wenig verbreitete Text lautet:

25

*Artikel 15 – Das Recht behinderter Menschen auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft*

*Um behinderten Menschen ungeachtet ihres Alters und der Art und Ursache ihrer Behinderung die wirksame Ausübung des Rechts auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien insbesondere:*

1. *die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um für behinderte Menschen Beratung, schulische und berufliche Bildung soweit wie möglich im Rahmen des allgemeinen Systems oder, sofern dies nicht möglich ist, durch öffentliche oder private Sondereinrichtungen bereitzustellen;*
2. *ihren Zugang zur Beschäftigung durch alle Maßnahmen zu fördern, mit denen ein Anreiz für Arbeitgeber geschaffen werden kann, behinderte Menschen in der normalen Arbeitsumwelt einzustellen und weiterzubeschäftigen und die Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse dieser Menschen anzupassen, oder, wenn dies aufgrund der Behinderung nicht möglich ist, durch Gestaltung oder Schaffung von geschützten Arbeitsplätzen entsprechend dem Grad der Beeinträchtigung. Diese Maßnahmen können gegebenenfalls den Rückgriff auf besondere Arbeitsvermittlungs- und Betreuungsdienste rechtfertigen;*
3. *ihre vollständige soziale Eingliederung und volle Teilhabe am Leben der Gemeinschaft zu fördern, insbesondere durch Maßnahmen, einschließlich technischer Hilfen, die darauf gerichtet sind, Kommunikations- und Mobilitätshindernisse zu überwinden und ihnen den Zugang zu Beförderungsmitteln, Wohnraum, Freizeitmöglichkeiten und kulturellen Aktivitäten zu ermöglichen.*

Im erläuternden Bericht ist ausgeführt worden, dass damit die Rechte behinderter Menschen deutlich erweitert werden sollten und dass in den Mittelpunkt die **Rechte der Behinderten auf Eigenständigkeit, Teilhabe am gesamten Leben der Gemeinschaft und unabhängige soziale Integration** gesetzt werden. Verlangt wird von den ratifizierenden Staaten, dass sie eine zusammenhängende und widerspruchsfreie Politik für Menschen mit Behinderungen entwickeln, die sich sowohl auf die Eingliederung am Arbeitsplatz als auch auf die gesamte Teil-

26

## Einleitung

habe am Leben in der Gemeinschaft beziehen. Der Bericht nimmt weiter Bezug auf die Empfehlung des Europarats für eine kohärente Politik für Menschen mit Behinderungen aus dem Jahr 1992;<sup>14</sup> in dieser Empfehlung ist ausdrücklich anerkannt worden, dass jede Behinderung von der Beziehung eines Menschen zu seiner Umwelt abhängt.<sup>15</sup>

- 27** In Art. 15 der rESC kommt der Entwicklungsprozess des heutigen Behindertenrechts auf internationaler Ebene besonders deutlich zum Ausdruck. Mit der Ratifikation wird Art. 15 der rESC in das deutsche Recht inkorporiert. Dies schafft kein eigenständiges Recht, auf das sich die einzelnen Behinderten beziehen können, doch ist das geltende nationale Recht so auszulegen, dass es soweit wie möglich in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland steht.<sup>16</sup>
- 28** Eine weitere **Bedeutung der Europäischen Sozialcharta liegt in ihrem Einfluss auf das Gemeinschaftsrecht.** Im Vertrag von Amsterdam ist in Art. 136 EGV (jetzt Art. 151 AEUV) auf die sozialen Grundrechte der Europäischen Sozialcharta Bezug genommen worden. Dementsprechend ist als Zuständigkeit der Gemeinschaft in Art. 137 Abs. 1 (jetzt Art. 153 AEUV) auch die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen sowie die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung aufgenommen worden. Folgerichtig ist durch Art. 13 EGV (jetzt Art. 10 AEUV) dem Rat die Zuständigkeit übertragen worden, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen aus verschiedenen Gründen, darunter auch wegen einer Behinderung, zu bekämpfen.
- 29** Weiter nimmt Art. 151 AEUV (bisher Art. 136 EGV) Bezug auf die **Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 09.12.1989.** In Nr. 26 dieser Erklärung ist verlangt worden, dass alle Behinderten unabhängig von der Ursache und Art ihrer Behinderung konkrete ergänzende Maßnahmen in Anspruch nehmen können, die ihre berufliche und soziale Eingliederung fördern. Diese Maßnahmen müssen sich je nach den Fähigkeiten der Betroffenen auf berufliche Bildung, Ergonomie, Zugänglichkeit, Mobilität, Verkehrsmittel und Wohnung erstrecken. Auch damit wird verdeutlicht, dass dem einzelnen Behinderten entsprechende Rechte zustehen müssen, die sich auf alle wesentlichen Lebensbereiche beziehen.
- 30** In der in Nizza im Dezember 2000 proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union wurde im Kapitel drei zur Gleichheit in Art. 21 das Verbot von Diskriminierungen wegen einer Behinderung bekräftigt. In Art. 26 anerkennt und achtet die Union den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft. Deutlich wird hier wieder der Bezug auf Art. 15 der rESC und in der Systematik der Bezug zum Diskriminierungsschutz.<sup>17</sup> Die Charta der Grundrechte der Union wurde von den Generalanwälten und punktuell auch vom Europäischen Gerichtshof bereits vor 2009 herangezogen, um Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft zu interpretieren. Seit dem 01.12.2009 ist sie eine Rechtsquelle, die mit den EU-Verträgen gleichrangig und nach den weiteren Maßgaben der Charta zu beachten ist (Art. 6 EU in der Fassung des Vertrags von Lissabon).

<sup>14</sup> Recommendation no. R(92) 6 of the committee of ministers.

<sup>15</sup> *Welti*, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat, 2005, S. 83.

<sup>16</sup> *Waltermann*, Arbeitsrecht (16. Aufl.), Rn. 131; *Lörcher*, AuR 1991, 97 ff.

<sup>17</sup> *Jarass*, GRCh Art. 26 Rn. 2.