

2. Eröffnung des 76. Lehrgangs 2011/12

Der 76. Lehrgang wurde am 12. Oktober 2011 in feierlichem Rahmen eröffnet. Nach der Begrüßung durch den Direktor der Europäischen Akademie der Arbeit, Professor Dr. Peter Wedde, sowie den Grußworten von Dietmar Hexel, Kuratoriumsvorsitzender und Mitglied des geschäftsführenden Bundesvorstandes des DGB, Erika Pfreundschuh, Stadträtin der Stadt Frankfurt am Main, und Eberhard Beck, damaliger Vorsitzender des Vereins der Freunde und Förderer e.V., hielt Professor Dr. Franz Josef Düwell, ehemaliger Vorsitzender Richter am Bundesarbeitsgericht, einen Festvortrag. Im Folgenden ist ein Auszug seiner Ansprache abgedruckt.

90 Jahre Arbeitsrecht für Menschen mit Behinderung – Von der Deutschen Revolution bis zur Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen

Professor Dr. Franz Josef Düwell

Jubiläen geben Denkanstöße. Sie erinnern, wie etwas begann. Der Blick zurück schärft zugleich uns das Auge für die Betrachtung der Gegenwart. War der Anfang gut, so wird zugleich deutlich, welche Last der Erneuerung vor uns liegt. Oder kurz: Keine Zukunft ohne Herkunft!

Invaliden- und Krüppelfürsorge

In den feudalen Gesellschaften des Mittelalters galten die Rechtsprinzipien der Gefolgschaft: Treue, die die Untergebenen schuldeten, und Fürsorge, zu der die Herrschenden verpflichtet waren. Mit dem Aufkommen von Maschinen und Fabriken entstanden neue Strukturen, die eine Befreiung von den strengen hierarchisch begründeten personenrechtlichen Beziehungen erforderten. Es wurde die Gewerbe- und Vertragsfreiheit eingeführt. Bald zeigte sich jedoch, dass der Staat mit Schutzgesetzen zu Gunsten der Arbeiter eingreifen musste. So entstand im 19. Jahrhundert das „Arbeiterrecht“. Den Anfang machte 1839 das Preußische Regulativ über das Verbot der Kinderarbeit in Bergwerken und Fabriken.



Als die ersten Arbeits- und Sozialgesetze am Ende des 19. und am Anfang des 20. Jahrhunderts erlassen wurden, gab es noch keine spezifischen Regelungen für behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen. Sie setzten voraus, dass sich im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung staatliche Systeme der sozialen Sicherung entwickelten. Den Anfang machte die Soldateninvalidenfürsorge, die sich als notwendige Folge aus dem Aufstellen stehender Heere ergab. Die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht bewirkte den weiteren Ausbau dieses besonderen Fürsorgesystems. Als dann im Ersten Weltkrieg Millionen Soldaten verwundet wurden, entstanden zunächst in privater Selbsthilfe die Hauptfürsorgestellen, die sich um die Wiedereingliederung der Invaliden bemühten. Zur Unterstützung dieser Bemühungen wurden von Wissenschaftlern des Kaiser-Wilhelm-Instituts (Vorgängereinrichtung der Max-Planck-Institute) die Anhaltspunkte zur Festlegung des Grades der Schwerbeschädigung entwickelt, die später zu den heute geltenden versorgungsmedizinischen Grundsätzen weiterentwickelt wurden.

Republik als Motor des Rechtsfortschritts

Mit der Gründung der Republik am 9. November 1918 gab es einen quantitativen wie qualitativen Rechtsfortschritt in Richtung Sozialstaat. Die Anordnungen des Demobilmachungsamts vom 23. November bis 17. Dezember 1918 bringen das deutlich zu Tage. Darunter u.a.: Begrenzung der Arbeitszeit durch Einführung des Achtstundentags und verpflichtende Regeln zur Eingliederung schwerbeschädigter Kriegs-



Professor Dr. Franz Josef Düwell

und Arbeitsunfallopfer. Durch die Verordnung vom 8. Februar 1919¹ kurz darauf wurde erstmals eine gesetzliche Regelung für behinderte Menschen erlassen: das Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter vom 6. April 1920.² Zusätzlich zu dem Reichsversorgungsgesetz, das die finanzielle Absicherung in Form von Renten und anderen Versorgungsleistungen enthielt, regelte das Schwerbeschädigtengesetz die Beschäftigungspflicht von Arbeitgebern sowie die Rechte und Pflichten der Schwerbeschädigten. Mit diesem Gesetz war auch die erstmalige Ausgabe von Ausweisen zum Nachweis der Behinderung verbunden. Ab 12.01.1923 bezog eine Novelle auch blinde und körperbehinderte Menschen in den gesetzlichen Schutz mit ein. Unser heutiges, im Teil 2 des SGB IX enthaltene Schwerbehindertenrecht baut in seinen Grundstrukturen noch immer darauf auf. Das gerade im Entstehen befindliche Arbeitsrecht erhielt durch das Gesetz Impulse. Dazu gehörte die Einführung einer gewählten besonderen gesetzlichen Interessenvertretung durch Vertrauens-

1 RGBI. 187

2 RGBI. 458



personen: die Schwerbehindertenvertretung. Leider wird im zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales dieses fortschrittliche Erbe der Weimarer Republik nicht weiter entwickelt. So findet sich in der Antwort der Bundesregierung³ auf eine parlamentarische Anfrage⁴ keine Anerkennung für das aufopferungsreiche ehrenamtliche Engagement der vielen Tausenden von Vertrauenspersonen in den Betrieben und Dienststellen. Das zuständige BMAS zeigt ein deutliches Desinteresse. Weder sei die Zahl der Schwerbehindertenvertretungen bekannt, noch bestehe Anlass, das zu ändern. Dazu gesellt sich ein gehöriges Maß an zynischer Realitätsverleugnung. Nach Ansicht des BMAS besteht keine „Kluft zwischen den hohen Idealen des Gesetzes einerseits und der frustrierenden Alltagsrealität im Betrieb andererseits“. Alles sei bestens; denn: „den Belangen der schwerbehinderten Menschen (wird) in Deutschland wesentlich stärker Rechnung getragen als in fast allen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Vor diesem Hintergrund beabsichtigt die Bundesregierung keine Änderungen“.⁵

Hugo Sinzheimer als Vater des Arbeitsrechts

In der Europäischen Akademie der Arbeit ist der richtige Platz, an die Anfänge der Integration der Menschen mit Behinderung in Arbeit, Beruf und Gesellschaft zu erinnern! Denn auch dieser Rechtsfortschritt ist mit der ersten deutschen Republik und der Geburt des Arbeitsrechts verbunden. Erst die Weimarer Republik hat das Arbeiterrecht aus der Zuordnung zum bürgerlichen Dienstvertragsrecht gelöst. Dort hat sich das Arbeitsrecht als eigenständiges Sonderrecht der abhängigen Arbeit konstituiert. Darauf bauen noch heute Gesetzgebung und Rechtswissenschaft auf. An diesem Durchbruch hatte vor allem das Frankfurter Mitglied der Weimarer Nationalversammlung, der Frankfurter Rechtsanwalt Hugo Sinzheimer, Anteil. Zusammen mit Heinz Potthoff, dem Herausgeber der Zeitschrift „Arbeitsrecht. Zeitschrift für das gesamte Dienstrecht der Arbeiter, Angestellten und Beamten“, übte er maßgeblichen Einfluss auf die arbeitsrechtliche Gesetzgebung der Weimarer Re-

3 BT-Drucks. 17/9347

4 BT-Drucks. 17/8827

5 BT-Drucks. 17/9347

publik aus. Sinzheimer gab auch 1920 mit seiner Denkschrift den Anstoß zur Errichtung der Arbeiter-Akademie, die heute den Namen Europäische Akademie der Arbeit führt. Gemeinsam mit seinen Schülern Ernst Fraenkel, Franz Leopold Neumann sowie Otto Kahn-Freund, die auch Dozenten an der Akademie waren, bildete er die arbeitsrechtliche Avantgarde. Diese fand weltweit Beachtung. Wie stark die fortschrittsfeindlichen Kräfte damals in Deutschland waren, zeigt der Umstand, dass es nur Hugo Sinzheimer gelang, zum Ordinarius für Arbeitsrecht berufen zu werden. Von Beginn an störten deutschnationale und nationalsozialistische Studenten seine Vorlesungen an der Goethe-Universität in Frankfurt. Sie stießen sich daran, dass Sinzheimer sozialdemokratische Positionen vertrat und in der Terminologie des Nürnberger Rassegesetzes jüdischer Abstammung war. Nach der Machtübergabe der bürgerlichen Parteien an Hitler versteckte sich Sinzheimer in Holland. Er überlebte dort zwar den Holocaust, verstarb aber wenige Monate nach der Befreiung durch die Alliierten. Bezeichnend ist: Erst ein Japaner musste sich der Aufgabe annehmen, eine Biografie über Sinzheimer zu schreiben.⁶ Die arbeitsrechtliche Fachwelt der Bundesrepublik hat nach dem Wiederaufbau von Sinzheimer keine Notiz genommen, genau sowenig von seinem Schüler, dem Berliner Arbeitsrichter Otto Kahn-Freund, der nach seiner Flucht vor den Nazis in England Karriere machte und dort für seine Verdienste um das Arbeitsrecht geadelt wurde.

Die Entwicklung während des NS-Regimes

Das Arbeits- und Sozialrecht wurde vom NS-Staat fortentwickelt. Dies geschah jedoch unter völkischen und rassistischen Vorzeichen. Ziel war es, die Massenloyalität zu erhalten und den Kriegswillen zu stärken. So wurde u. a. der Zusatzurlaub für Kriegs- und Arbeitsunfallopfer 1943 durch VO eingeführt. Ebenso wurde 1943 die „Verordnung über Vergünstigungen für Kriegsbeschädigte im öffentlichen Personenverkehr“ bekannt gegeben. Danach waren Fahrten innerhalb des eigenen Wohnortes frei und außerhalb des Wohnorts waren die Fahrpreise vergünstigt. Entgegen weitläufiger Meinung, dass die Freifahrt erst 1979 eingeführt wurde, zeigt sich auch hier, dass zur Erhaltung des Wehrwillens das NS-Regime bereit war, das staatliche Fürsorgesystem auszubauen. Die staatliche Fürsorge galt jedoch nur denen, die als lebenswert galten. Die Nationalsozialisten radikalisierten den Gedanken des lebensunwerten Lebens bis hin zum industriellen Massenmord. Unter der Bezeichnung Aktion T4 erfolgte die systematische Ermordung von mehr als 70.000 „lebensunwerten“ behinderten Menschen durch SS-Ärzte und Pflegekräfte.⁷

Die Phase des Wiederaufbaus

Die außerordentlich hohe Zahl der aus dem Zweiten Weltkrieg stammenden Kriegsversehrten führte in der Bundesrepublik zum Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz).

6 Kubo, Hugo Sinzheimer – Vater des deutschen Arbeitsrechts, Frankfurt, 1999

7 Aly, Aktion T4: 1939–1945, Berlin, 1989

gesetz vom 20. Dezember 1950)⁸. 1953 folgte die Neufassung des Gesetzes über die Beschäftigung Schwerbeschädigter (Gesetz vom 16. Juni 1953)⁹. Das alte Denken war jedoch nicht überwunden. Noch 1958 orientierte sich das Innenministerium ausschließlich an der Defizittheorie der Behinderung: „Als behindert gilt ein Mensch, der entweder aufgrund angeborener Missbildung bzw. Beschädigung oder durch Verletzung oder Krankheit [...] eine angemessene Tätigkeit nicht ausüben kann. Er ist mehr oder minder leistungsgestört (lebensuntüchtig).“¹⁰ Die Rentenreform des Jahres 1957 führte den Rehabilitationsauftrag in die Rentenversicherung ein und weitete ihn auch auf die berufliche Rehabilitation aus (Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter vom 23. Februar 1957)¹¹. Das Gesetz über die Fürsorge für Körperbehinderte und von einer Körperbehinderung bedrohte Personen (Körperbehindertengesetz vom 27. Februar 1957)¹² und vor allem auch das Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961¹³ begründeten erstmals auch zugunsten derjenigen behinderten Menschen Ansprüche, die nicht von der Sozialversicherung erfasst waren.

Aufbruch mit der sozialliberalen Koalition

Eine systematische und abgestimmte Konzeption für alle Menschen mit Behinderung wurde erstmals mit dem Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Förderung der Rehabilitation der Behinderten im Jahre 1970 ausgearbeitet. Das war die Zeit der Reformen. Sie wurden von der sozialliberalen Koalition in Gang gesetzt. Am 29. April 1974 trat das „Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft“ in Kraft.¹⁴ Dieses Gesetz enthielt zahlreiche, zum Teil fundamentale Neuerungen: Es führte etwa in Abkehr vom bis dahin geltenden Kausalitätsprinzip, das die Ursache der Behinderung als entscheidenden Faktor für Leistungen ansah, die Festlegung ein, dass eine Schwerbehinderung vorliegt, wenn Menschen körperlich, geistig oder seelisch bedingt eine Minderung der Erwerbsfähigkeit von mindestens 50% aufweisen. Damit wurden die Hilfen für schwerbehinderte Menschen losgelöst von der Ursache einer Kriegsbeschädigung – alle behinderte Menschen sollten, so die Vorstellung, unabhängig von der Ursache der Behinderung an den entsprechenden Ansprüchen und Leistungen gleichermaßen teilhaben. Auch gab es wesentliche Modifikationen bei der Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe zulasten der Arbeitgeber. Hinzu kam eine nicht zu unterschätzende Weiterentwicklung in organisatorischer Hinsicht. Mit dem „Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation“ vom 7. August 1974¹⁵ wurden die Krankenkassen als Rehabilitationsträger vom Gesetz anerkannt. Damit war das Ziel verbunden, dass

8 BGBl. I S. 791

9 BGBl. I S. 389

10 BMI Abt. Va1, Schreiben an Abt. Va2, 12. 8. 1958, Bundesarchiv (BArch) B 106 8414

11 BGBl. I S. 45

12 BGBl. I S. 147

13 BGBl. I S. 815

14 BGBl. I S. 1005

15 BGBl. I S. 1881

ihre Leistungen wie diejenigen der Rentenversicherungsträger in der medizinischen Rehabilitation für erwerbs- wie für nicht erwerbstätige Versicherte grundsätzlich in gleichem Maße anerkannt waren. Das Gesetz bemüht sich damit, durchaus vergleichbar mit den Intentionen, die zum SGB IX führten, darum, die verschiedenen Regelungen zur Rehabilitation behinderter Menschen zumindest in gewissem Maße zu vereinheitlichen. Das Erste Gesetz zur Änderung des Schwerbehindertengesetzes vom 24. Juli 1986¹⁶ definierte den als diskriminierend empfundenen Behinderungsbegriff neu: Grad der Behinderung (GdB) statt Minderung der Erwerbsfähigkeit (MdE). Das war erforderlich, um das Missverständnis zu vermeiden, dass jeder Schwerbehinderte in seiner Erwerbsfähigkeit eingeschränkt ist.

Der Weg zum SGB IX

Die Herstellung der deutschen Einheit stellte eine große Herausforderung dar. Es erfolgte die Übertragung der westdeutschen Rechtslage auf die neuen Bundesländer. Die Gelegenheit wurde nicht genutzt, in dieser Zeit zugleich auch grundlegende Systembereinigungen vorzunehmen. Als Ergebnis der einigungsbedingten Verfassungsreform wurde 1994 lediglich Art. 3 Abs. 3 GG erweitert. Es wurde Satz 2 mit einem Verbot der Benachteiligung behinderter Menschen angehängt. Die damit verbundenen Erwartungen wurden erst viele Jahre später verwirklicht. Zuerst wurde gefordert, das Rechtsgebiet der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen einheitlich zu kodifizieren und damit – endlich – systematisch zu erfassen. Das war eine drängende Herausforderung; denn die immer größer werdenden Anforderungen auch aus den internationalen Kontexten machten eine umfassende Regelung erforderlich, zumal die historisch gewachsenen, schwer überschaubaren Normen einen verwirrenden Regelungszusammenhang bewirkten. 1994 fasste der Bundestag den Beschluss, dieses Projekt zu starten.¹⁷ Es kam jedoch erst nach der Regierungsübernahme von rot-grün zu gesetzgeberischen Aktivitäten. Als 1999 die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen auf 200.000 stieg, wurde ein Vorschaltgesetz mit arbeitsrechtlichen Regelungen für schwerbehinderte Menschen geschaffen: Das Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter vom 29. September 2000 (SchwbBAG).¹⁸ Mit dem SchwbBAG wurde den Arbeitgebern eine Herabsetzung der Beschäftigungsquote von 6 % Soll auf 5 % Soll eingeräumt. Es war damit ein Junktim verbunden: Wenn binnen 2 Jahren die Arbeitslosigkeit um 25% gemindert würde, dann sollte die Absenkung dauerhaft bestehen bleiben. Der Gesetzentwurf zum SGB IX wurde am 4.



16 BGBl. I S. 1421

17 BT Drucks. 14/2913

18 BGBl. I S. 1394

April 2001 in der Fassung der Beschlussempfehlung mit fast 100 Änderungen mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU und F.D.P. bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktion der PDS angenommen. Das SGB IX trat am 1. Juli 2001 in Kraft. Es folgte das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze (BGG) vom 27. April 2002¹⁹.

Im Oktober 2001 war mit ca. 151.500 das Ziel der Absenkung der Arbeitslosenzahlen auf 150.000 fast erreicht. Trotz knapper Zielverfehlung blieb es zunächst übergangsweise bei der Quotenabsenkung. Die Herabsetzung auf 5% wurde dann mit der Novelle von 2004 dauerhaft. Ziel der Novelle war ursprünglich die Verbesserung der Ausbildungssituation schwerbehinderter Jugendlicher; denn es werden kaum Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt. Der Referentenentwurf wurde jedoch vom Kabinett entschärft: Statt 5 % Ausbildungsquote wurde nur in § 72 Abs.2 SGB IX die bescheidene Verpflichtung verankert, einen „angemessenen Anteil“ der Ausbildungsplätze auch für schwerbehinderte Menschen zur Verfügung zu stellen und mit den Interessenvertretungen der Arbeitnehmer darüber zu beraten.

Das Behindertenrechtübereinkommen

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung (Behindertenrechtskonvention - BRK) der Vereinten Nationen ist am 13. Dezember 2006 beschlossen worden. Nach lang dauerndem Ratifizierungsverfahren ist das Übereinkommen am 30. Tag nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 26. März 2009 für Deutschland in Kraft getreten.²⁰ Art. 26 und 27 der BRK verlangen effektive Habilitations- und Rehabilitationsdienste, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens einschließlich der Beschäftigung zu erreichen und zu bewahren. Obwohl in der Sachverständigenanhörung im Bundestag am 19. März 2012 zahlreiche Defizite aufgezeigt wurden,²¹ ist die christlich-liberale Bundesregierung bei ihrer abwartenden Position verblieben, Änderungen am SGB IX sollten erst in der nächsten Legislaturperiode in Angriff genommen werden.²²

19 BGBI. I S. 1467

20 BGBI II, 812

21 BT- Ausschussdrucksache 17(11)811

22 Vgl. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über Rechte von Menschen mit Behinderungen, vom Bundeskabinett beschlossen am 3. August 2011; http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRPD_behindertenrechtskonvention/crpd_state_report_germany_1_2011_de.pdf.

Die Unlust, sich zu erinnern

Es ist nicht untypisch, dass an die sozialen Errungenschaften der Weimarer Republik nicht erinnert wird. Sie gelten wegen des unrühmlichen Endes der Republik häufig nicht als erinnerungswürdig. So blieb auch 2010 das 90 jährige Jubiläum des Schwerbehindertenrechts in der Öffentlichkeit völlig unbeachtet. Das ist nicht verwunderlich. Zum einen wird die Erinnerung vermieden, um sich nicht mit den schmerzhaften Ursachen des Scheiterns der Republik auseinander setzen zu müssen: Das Engagement der Beamten- und Richterschaft, den Rechtsextremismus zu bekämpfen, war zu gering und die Bereitschaft der bürgerlichen Parteien, Hitler zur Diktatur zu ermächtigen, war zu groß. Zum anderen haben Politik und Medien wenig intrinsisches Interesse daran, sich an der Entwicklung des Behindertenrechts aktiv zu beteiligen. Ihr Interesse richtet sich zumeist danach aus, ob eine Angelegenheit Potenzial für eine „Skandalisierung“ hat und so aufbereitet schnell vermarktet werden kann. Dieser oberflächlichen Haltung gilt es entgegen zu treten. Vertiefung tut not. Dazu gehört auch der Blick auf das Erbe von Weimar.²³ Wer nicht weiß, wo er herkommt, kann die Herausforderungen der Zukunft nicht meistern.

23 Düwell, Das Erbe von Weimar: Unser Arbeitsrecht und seine Gerichtsbarkeit, RdA 2010, 129.