



## (Berufliche) Teilhabe behinderteter Menschen: Neue Perspektiven durch die VN-Konvention?

► In die VN-Konvention für Menschen mit Behinderungen ist vieles eingeflossen, was bereits seit längerem politisch-gesellschaftlicher Konsens in Deutschland ist. Dafür steht der Begriff „Teilhabe“. In der dualen Berufsausbildung gilt mit den Instrumenten „Nachteilsausgleich“ und „Ausbildungsregelung der zuständigen Stellen“ ein Rechtsrahmen, der behinderte Menschen „von vornherein“ einbezieht. Doch in der Praxis fehlt es häufig noch an der Selbstverständlichkeit, die rechtlichen Vorgaben umzusetzen. Auch ist der Prozess fortzusetzen, verbindliche Orientierungsmarken für regional erlassene Ausbildungsregelungen zu erarbeiten. Darüber hinaus sind Brückenschläge in Bereiche der Berufsbildung außerhalb des Geltungsbereichs von Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung zu gestalten. Der Beitrag rekapituliert Entwicklungen in der beruflichen Bildung zur verbesserten Teilhabe von behinderten Menschen und erörtert, wie diesen durch die VN-Konvention neue Dynamik verliehen werden kann.

### Inklusion – mehr als nur „Teilhabe“?

„Inklusion“ – was bedeutet dieser Begriff, der seit Verabschiedung des Übereinkommens der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden: VN-Konvention) und dessen Inkraftsetzung in der Bundesrepublik Deutschland am 26. März 2009 nicht nur einer Fachöffentlichkeit bekannt ist, sondern auch zunehmend Eingang in die allgemeinen Medien findet? Inwieweit führt der Inklusionsansatz substanziell über die „Philosophie“ der Teilhabe hinaus? Das heißt: Ist nicht eigentlich das Neunte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) und der diesem zugeschriebene viel zitierte Paradigmenwechsel „von der bevormundenden Fürsorge zur selbstbestimmten Teilhabe“ der eigentliche Quantensprung?

Während diese Fragen in der Fachwelt durchaus auch kontrovers beantwortet werden, hat gleichzeitig ein Umsetzungsprozess der VN-Konvention begonnen, der konkrete Gestaltungsfragen ins Blickfeld rückt. Konkrete Umsetzungsschritte auf Bundesebene einleiten soll der Nationale Aktionsplan. Er bündelt unter Federführung und Koordination des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des verorteten Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen die geplanten Aktivitäten. Im Frühjahr 2011 soll er als Beschluss des Bundeskabinetts entsprechenden politischen Stellenwert erhalten. Auf Ebene der Bundesländer hat die rheinland-pfälzische Landesregierung als erstes Bundesland am 16. März 2010 einen Aktionsplan beschlossen, der einen konkreten Maßnahmenkatalog beinhaltet und Zuständigkeiten und Zeitplan ausweist (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz 2010).

Die Entwicklung der Aktionspläne auf Bundes- und Landesebene ist nicht nur Ergebnis der ausgeprägten und in der eingetretenen Stärke auch unerwarteten Dynamik, die die Ratifizierung der VN-Konvention in Deutschland ausgelöst hat. Mit der Verabschiedung der VN-Konvention einschließlich der Annahme des zugehörigen Fakultativprotokolls ist die Bundesrepublik Deutschland Verpflichtungen eingegangen und bindet sich in einen Monitoring-Prozess einschließlich einer regelmäßigen Berichterstattung durch die Vertragsstaaten ein.



**KIRSTEN VOLLMER**

Wiss. Mitarbeiterin im Arbeitsbereich  
„Unternehmens- und personenbezogene  
Dienstleistungsberufe/Ausschuss für Fragen  
behinderter Menschen“ im BIBB

## Bildung und Arbeit – Schlüsselfunktionen für gesellschaftliche Teilhabe

Für die barrierefreie, d. h. ungehinderte Teilhabe an der Gesellschaft besitzen Bildung und Arbeit Schlüsselfunktionen. Die VN-Konvention postuliert in Artikel 24, dass bei der Verwirklichung des Rechts auf Bildung die Vertragsstaaten sicherstellen, dass

- Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet wird, um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern
- in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Integration wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden
- Menschen mit Behinderungen wirksamer Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen sind.

Mit den Instrumenten des Nachteilsausgleichs einschließlich der Möglichkeit der beruflichen Qualifizierung in ausschließlich behinderten Menschen geöffneten Ausbildungsgängen existieren in Deutschland bereits seit vielen Jahren bewährte gesetzliche Vorgaben, welche diesen Forderungen Rechnung tragen. Im Hinblick auf das Wissen über Einordnung und Anwendbarkeit dieser Instrumente scheint aber zumindest regional in der Praxis noch Unsicherheit zu herrschen und zumindest ein selbstverständlicher Umgang mit ihnen seitens der Verantwortlichen noch nicht in dem für die betroffenen Menschen gebotenen Maße bundesweit gegeben. Es bleibt abzuwarten, ob die in Artikel 4 der VN-Konvention enthaltenen Postulate (vgl. Kasten) die flächendeckende Durchsetzung der Instrumente des Nachteilsausgleichs in der beruflichen Bildung behinderter Menschen nachhaltig befördern.

### Gesetzliche Grundlagen für den Nachteilsausgleich in der beruflichen Bildung

Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HwO) beziehen sich in ihren Abschnitten zur Berufsbildung behinderter Menschen ausdrücklich auf die Definition von Behinderung im Neunten Buch Sozialgesetzbuch. Laut § 2 Abs. 1 SGB IX sind Menschen dann behindert, „wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft bedroht ist“.

#### Artikel 4 Allgemeine Verpflichtungen

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten,

- a) alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen,
- b) alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen,
- c) ...
- d) Handlungen oder Praktiken, die mit diesem Übereinkommen unvereinbar sind, zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit diesem Übereinkommen handeln,
- e) ...
- f) ...
- g) ...
- h) ...
- i) die Schulung von Fachkräften und anderem mit Menschen mit Behinderungen arbeitenden Personal auf dem Gebiet der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu fördern, damit die aufgrund dieser Rechte garantierten Hilfen und Dienste besser geleistet werden können“.

In allen diesen Fällen ist im Kontext der Berufsausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen der Nachteilsausgleich gemäß § 65 BBiG bzw. § 42l HwO anzuwenden. Diesem zufolge sind „die besonderen Verhältnisse behinderter Menschen [zu] berücksichtigen, insbesondere für die zeitliche und sachliche Gliederung der Ausbildung, die Dauer von Prüfungszeiten, die Zulassung von Hilfsmitteln und die Inanspruchnahme von Hilfeleistungen Dritter.“

Mit der Forderung, die „besonderen Verhältnisse“, d. h. behinderungsbedingte Einschränkungen in Regelungen zu Durchführung und Prüfung der Ausbildung zu berücksichtigen, überträgt der Gesetzgeber den zuständigen Stellen eine gleichermaßen anspruchsvolle wie für den betroffenen behinderten Menschen und seine Chance auf Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf entscheidende Aufgabe. Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung hatte im Gesetzgebungsverfahren zum Berufsbildungsgesetz 1969 in seinem Bericht die besondere Bedeutung dieser Aufgabe hervorgehoben (vgl. BT-Drucks. V/4260 v. 04.06.1969). Die zuständigen Stellen können ihre Entscheidungen als allgemeine Regelung für mehrere Personen treffen, aber auch im Einzelfall entscheiden. BBiG und HwO formulieren mit den genannten Möglichkeiten beispielhaft, nicht abschließend Vorschläge (vgl. LEINEMANN/TAUBERT 2008).

Für diejenigen behinderten Menschen, für die „wegen Art und Schwere ihrer Behinderung eine Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf nicht in Betracht kommt, treffen die zuständigen Stellen auf Antrag der behinderten Menschen oder ihrer gesetzlichen Vertreterinnen oder

Vertreter Ausbildungsregelungen entsprechend den Empfehlungen des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung“ (§ 66 Absatz 1 BBiG bzw. 42m Absatz 1 HwO). Die fachliche Feststellung bezüglich Art und Schwere der Behinderung trifft die regional zuständige Agentur für Arbeit, die in ihre Eignungsuntersuchung die Fachdienste der Bundesagentur einzubeziehen hat. Die entsprechende rechtliche Feststellung obliegt der zuständigen Stelle (vgl. WOHLGEMUTH u. a. 2005).

Im Hinblick auf die Ausbildungsinhalte ist gesetzlich festgelegt, dass diese „unter Berücksichtigung von Lage und Entwicklung des allgemeinen Arbeitsmarktes aus den Inhalten anerkannter Ausbildungsinhalte entwickelt werden“ (§ 66 Abs. 1 BBiG bzw. § 42 m Abs. 1 HwO).

## Von Rahmenrichtlinien zur Rahmenregelung – Orientierungsmarken für Ausbildungsregelungen

Da Ausbildungsregelungen für behinderte Menschen von den jeweiligen zuständigen Stellen erlassen werden, sind im Laufe der Jahre eine Vielzahl unterschiedlicher Ausbildungsregelungen für einzelne anerkannte Ausbildungsberufe entstanden. „Bereits 1978 hatten das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und der Ausschuss für Fragen behinderter Menschen (AFbM) Rahmenrichtlinien erarbeitet und als Hauptausschuss-Empfehlung verabschiedet, um einem ‚Wildwuchs‘ entgegenzuwirken. Damals gab es rund 150 trotz vielfach gleicher Berufsbezeichnungen unterschiedlich geregelte Ausbildungsgänge.“ (BRETSCHNEIDER/VOLLMER 2011, S. 19) Ausgehend von dem Befund, dass im Jahr 2006 die Zahl der einzelnen Regelungen auf knapp 1000 angewachsen und die Vielfalt an Ausbildungsregelungen damit immer unübersichtlicher geworden war, wurden 2006 aktualisierte Rahmenrichtlinien verabschiedet. Zielsetzung der neuen Rahmenrichtlinien ist die Initiierung „einer Überprüfung, Abstimmung und bundesweite(n) Vereinheitlichung von Ausbildungsregelungen in demselben Berufsbereich, um in der Praxis erprobte Ausbildungsregelungen zu vereinheitlichen und zu vereinfachen sowie in Zahl und Übersichtlichkeit deutlich zu konzentrieren“ (vgl. BIBB-Hauptausschuss 2006).

Im Rahmen des Umsetzungsprozesses der neuen Rahmenrichtlinien führte das BIBB im Jahr 2008 eine Untersuchung zu quantitativem Umfang, Abschlussbezeichnungen sowie struktureller und inhaltlicher Gestaltung der bestehenden Ausbildungsregelungen durch (vgl. VOLLMER/FROHNENBERG 2008). Die Untersuchungsergebnisse bildeten die Grundlage für das weitere Vorgehen von BIBB und AFbM, das mit der Verabschiedung der „Rahmenregelung für Ausbildungsregelungen für behinderte Menschen gemäß § 66 BBiG/42m HwO“ durch den Hauptausschuss am 17. Dezember 2009 die von den zuständigen Stellen immer wieder als Bedarf nach Orientierung artikulierte Erwartung beantwortete.

Im Sinne einer Fortentwicklung der Rahmenrichtlinien wird mit der Rahmenregelung beabsichtigt, für alle Berufsbereiche gleichermaßen zu gewährleisten, dass behinderte Menschen nach bundesweit einheitlichen Standards qualifiziert werden. Kernelemente der Rahmenregelung sind

- Durchstiegsmöglichkeit in eine Ausbildung im staatlich anerkannten Bezugsberuf, ein personenbezogener Förderplan,
- Mitverantwortung der Berufsschule,
- Zielgruppe der Menschen mit Lernbehinderung,
- Eignung der Ausbildungsstätte, Ausbilderschlüssel und rehaspezifische Zusatzqualifikation der Ausbilder,
- Vorgaben für betriebliche Ausbildungsinhalte und Ausbildungszeiten, Förderphase, berufliche Handlungskompetenz als Zielsetzung der Ausbildung sowie
- eine einheitliche diskriminierungsfreie Abschlussbezeichnung.

## Berufsspezifische Musterregelungen setzen Standards und öffnen Perspektiven

Die Rahmenregelung ist nicht nur verbindliche Grundlage für den Erlass aller Ausbildungsregelungen durch zuständige Stellen (sogenannte „Kammerregelungen“). Sie bildet zugleich Fundament und Rahmen für das Wirken von Arbeitsgruppen, die auf Beschluss des Hauptausschusses berufsspezifische Musterregelungen erarbeiten, die ihrerseits den Status von Hauptausschuss-Empfehlungen erhalten. An den Arbeitsgruppen unter Federführung des BIBB waren Sachverständige der Sozialpartner/-innen, des Bundes und der Kultusministerkonferenz (KMK) sowie Fach- und Praxisvertreter/-innen aus Einrichtungen der beruflichen Bildung behinderter Menschen beteiligt.

In den ersten dieser berufsspezifischen Arbeitsgruppen sind noch manche „Nachhutgefechte“ über neuralgische Punkte der Rahmenregelung geführt worden. Zugleich haben diese ersten Arbeitsgruppen aber auch Pionierarbeit für all jene Arbeitsgruppen geleistet, die nach dem einvernehmlich bekundeten Willen der in den Gremien des Hauptausschusses des BIBB zusammenwirkenden Akteure (Bund, Länder, Sozialpartner) folgen sollen (vgl. BAYER 2010). Denn während sich die klassische Ordnungsarbeit zur Einführung und Modernisierung anerkannter Ausbildungsberufe auf ein seit Jahrzehnten eingespieltes, erprobtes und in jüngster Zeit im Zeichen von Qualitäts-sicherung zusätzlich „stabilisiertes“ einheitliches Verfahren stützen kann, haben diese Arbeitsgruppen Neuland betreten, auch wenn es zu Beginn der 1980er-Jahre bereits erste Anläufe zur Erarbeitung von bundeseinheitlichen Musterregelungen gegeben hat. Zukünftige Aufgabe im Bereich Ausbildungsregelungen als Instrument der Verwirklichung von Teilhabe behinderter Menschen im Sinne des Diskriminierungsverbots des

Grundgesetzes (Art. 3 GG) und des Inklusionsansatzes der VN-Konvention ist neben der bundes- und branchenweiten Durchsetzung der Rahmenregelung und der Musterregelungen mittelfristig deren Evaluation. Darüber hinaus ist vor allem der vom AFbM initiierte Ansatz nachdrücklich zu verfolgen, das eher begrenzte Spektrum an Berufsbereichen zu erweitern, die behinderten Menschen zur beruflichen Qualifizierung auf der Grundlage von Ausbildungsregelungen offenstehen und dabei insbesondere auch jungen Frauen Alternativen zur üblichen Hauswirtschaft zu erschließen. Hier kann die Erarbeitung von Musterregelungen Signalwirkung entfalten und Betriebe als auch die im Segment Ausbildungsregelungen relevanten Berufsbildungseinrichtungen wie insbesondere Berufsbildungswerke und Einrichtungen der wohnortnahen Rehabilitation ermuntern, Ausbildungsangebote in für die Personengruppe geeigneten, arbeitsmarktorientierten Berufsbereichen zu entwickeln.

## Anschlussfähigkeit und Durchlässigkeit als Leitkriterien

„Qualifizierte Berufsausbildung für alle“ – unter diesem Motto stand eine bundesweit beachtete Fachtagung, die das BIBB und der AFbM im November 2006 veranstaltet haben, um über die seinerzeit neuen Rahmenrichtlinien zu informieren und gleichzeitig Erwartungen, Erfahrungen und Einschätzungen der Praxis in den weiteren Prozess aufzunehmen. Diese Losung gilt mehr denn je für die Berufsausbildung behinderter Menschen auf der Grundlage von Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung. Aber sie weist auch darüber hinaus.

Berufliche Qualifizierung behinderter Menschen findet auch unter anderen rechtlichen Rahmenbedingungen und „Dächern“ statt. In den Blick zu nehmen sind sowohl die unter quantitativen Gesichtspunkten hochgradig relevante berufliche Bildung in den Werkstätten für behinderte Menschen, als auch die noch relativ junge „Unterstützte Beschäftigung“ gem. § 38a SGB IX.

Anschlussfähigkeit und Durchlässigkeit besitzen sowohl als berufsbildungspolitische als auch als berufspädagogische Kriterien gerade in der beruflichen Bildung behinderter Menschen besondere Bedeutung. Daher gilt es Brückenschläge zu entwerfen und Voraussetzungen für deren konkrete Ausführung zu schaffen. Beispielsweise, indem die berufliche Bildung in den Werkstätten für behinderte Menschen ausgerichtet und konkret anrechenbar wird auf die duale Ausbildung auf der Grundlage von BBiG und HwO. Oder indem die Fortbildungsordnung „Geprüfte Fachkraft zur Arbeits- und Berufsförderung in Werkstätten für behinderte Menschen“ novelliert wird und ein Berufsbild abbildet, das nicht ausschließlich auf eine spezifische Institution beschränkt ist, sondern ein Qualifikationsprofil fokussiert,

das an verschiedenen Lernorten gefordert und personenzentriert ausgerichtet ist.

Wenn Berufsbiografien (und damit Lebenschancen) nicht (mehr) bedingt durch unterschiedliche Rechtskreise und Zuständigkeiten in Sackgassen enden, bzw. in Geist und Sprache der VN-Konvention: Barrierefreiheit eingelöst ist, können behinderte Menschen tatsächlich gleichberechtigt teilhaben – an (beruflicher) Bildung und durch (berufliche) Bildung. So gilt es, die Worte von Bundesbildungsministerin ANETTE SCHAVAN in ihrer Eröffnungsrede zur DIDACTA am 16. März 2010 in Köln ernst zu nehmen und umzusetzen: „Und wenn es den Kindern nützt, dass Bund, Länder, Kommunen (und weitere Partner) in Bildungsfragen zusammenarbeiten, dann müssen wir das auch tun. Wir brauchen neue Formen der Zusammenarbeit im Bildungsbereich, die sich an Verantwortung und nicht allein an Zuständigkeiten orientieren.“

Die VN-Konvention kann als ausgezeichnete Kompass dienen, um sowohl die Rahmenbedingungen als auch die gewachsene Institutionenlandschaft unter dem Teilhabegedanke zu überprüfen. Im Sinne der betroffenen Menschen geht es ganz im Geist der VN-Konvention und ihrer Betonung der Würde jedes individuellen Menschen weder darum, ein Konzept (auch nicht das der Inklusion) zu verabsolutieren, noch Strukturen und Besitzstände nur um ihrer selbst willen zu verteidigen. Stattdessen heißt es, Wege der Operationalisierung zu finden und zu gestalten, die der Vision der VN-Konvention gerecht werden. ■

---

### Literatur

BAYER, S. G.: Ausbildungsregelungen für behinderte Menschen. Einheitlicher Rechtsrahmen empfohlen. In: *Wirtschaft und Berufserziehung* 62 (2010) 7, S. 32–33

BIBB-HAUPTAUSSCHUSS: Rahmenrichtlinien für Ausbildungsregelungen nach § 66 BBiG und § 42m HwO für behinderte Menschen. Empfehlung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung vom 20.06.2006 – URL: [www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/bwp/show/id/1696](http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/bwp/show/id/1696) (Stand: 31.01.2011)

BIBB-HAUPTAUSSCHUSS: Rahmenregelung für Ausbildungsregelungen für behinderte Menschen gemäß § 66 BBiG/42m HwO. Empfehlung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung vom 15.12.2010 – URL: [www.bibb.de/dokumente/pdf/HA136.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/HA136.pdf) (Stand: 31.01.2011)

BRETSCHNEIDER, M.; VOLLMER, K.: Menschen mit Behinderung: Ausbildung ermöglichen. In: *B&B Agrar* 64 (2011) 1, S. 18–20

LEINEMANN, W.; TAUBERT, T.: *Berufsbildungsgesetz*. 2. Aufl. München 2008

MINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES, GESUNDHEIT, FAMILIE UND FRAUEN RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.): Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Aktionsplan der Landesregierung. 2010 – URL: [www.un-konvention.rlp.de/un-konvention/aktionsplan-der-landesregierung/](http://www.un-konvention.rlp.de/un-konvention/aktionsplan-der-landesregierung/) (Stand: 31.01.2011)

VOLLMER, K.; FROHNENBERG, C. (Hrsg.): *Die Ausbildungsregelungen für behinderte Menschen unter Berücksichtigung quantitativer und qualitativer Kriterien und Fragestellungen (Wissenschaftliche Diskussionspapiere, Heft 103)*. Bonn 2008 – URL: [www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/id/2082](http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/id/2082) (Stand: 31.01.2011)

WOHLGEMUTH, H. H. u. a.: *BBiG. Berufsbildungsgesetz. Kommentar für die Praxis*. 3. Aufl. Frankfurt am Main 2005