

Vorlage Nr. 19/459-L
für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
am 13.12.2017

„Umbenennung des Schwerbehindertenausweises – Bericht“

A. Problem

Die Bremische Bürgerschaft hat mit Beschluss vom 06.04.2017 den Senat aufgefordert, sich im Rahmen einer Bundesratsinitiative für eine Umbenennung des Schwerbehindertenausweises einzusetzen, die in Abstimmung mit den Betroffenen erfolgt und ihren Wünschen und Forderungen Rechnung trägt. Die Bürgerschaft (Landtag) hat sich bis Oktober 2017 einen Bericht dazu erbeten.

Eine Berichterstattung bis Oktober 2017 konnte nicht erfolgen; insbesondere konnte die Anhörung Betroffener erst Ende September durchgeführt werden.

B. Lösung

Um in der Angelegenheit vor Ablauf des Jahres einen Stand mitzuteilen und der Politik Gelegenheit zur Erörterung der Ergebnisse der Abstimmung mit den Betroffenen vor Einbeziehung des Senates zu geben, wird der in der Anlage beige-fügte Bericht der zuständigen Deputation zur Kenntnis gegeben.

C. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Der Bericht hat keine finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen bzw. genderspezifische Bedeutung. Im Bericht finden sich Ausführungen zu den möglichen Kosten einer etwaigen Umbenennung.

D. Negative Mittelstandsbeeinträchtigung

Eine negative Mittelstandsbeeinträchtigung ist nicht gegeben.

E. Beschluss

Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen nimmt den Bericht zur Kenntnis.

Anlage: **Bericht zum Beschluss der Bremischen Bürgerschaft
(Landtag) vom 06.04.2017: „Schwerbehindertenausweis
umbenennen“**



Bremen, den 26.11.2017

**Bericht zum Beschluss der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vom 06.04.2017:
„Schwerbehindertenausweis umbenennen“**

A. Ausgangspunkt

Die Bremische Bürgerschaft hat am 06.04.2017 folgenden Beschluss gefasst:

„Die Bürgerschaft fordert den Senat auf, sich mittels einer Bundesratsinitiative für eine Umbenennung des Schwerbehindertenausweises einzusetzen, die in Abstimmung mit den Betroffenen erfolgt und ihren Wünschen und Forderungen Rechnung trägt.

Der Bürgerschaft (Landtag) ist bis Oktober 2017 zu berichten.“

Dem Beschluss der Bremischen Bürgerschaft liegt der Antrag der Fraktionen der FDP, Bündnis 90/Die Grünen, der SPD und der CDU vom 04.04.2017 (Drs. 19/1011; Neufassung der Drucksache 19/978 vom 08.03.2017) in der Fassung des Änderungsantrages der Fraktion Die Linke vom 06.04.2017 (Drs. 19/1019) zugrunde.

Auszug aus dem Antrag vom 04.04.2017:

„Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf Teilhabe und sie haben das Recht, Nachteilsausgleiche in Anspruch zu nehmen. Dafür wird der Grad der Einschränkung festgestellt und in einem Ausweis bescheinigt, der derzeit als Schwerbehindertenausweis bezeichnet wird.

Aufgrund der Kritik am Format des Ausweises wurde er in der Vergangenheit neu gestaltet. Seit dem Jahr 2015 wird er, wie Führerschein und Personalausweis, als scheckkartengroße Plastikkarte ausgestellt. Geblieben ist aber die grundsätzliche Kritik an der Bezeichnung Schwerbehindertenausweis. Insbesondere für jüngere Besitzer ist der Ausweis dadurch kein Teilhabeinstrument. Sie sehen im Begriff eine Fokussierung auf ihre Behinderung und fühlen sich vielfach stigmatisiert.

Aus Scham werden teilweise Erleichterungen im Alltag nicht angenommen, weil sich die Betroffenen durch die Bezeichnung auf ihre Schwächen reduziert sehen. Um auf das Problem aufmerksam zu machen, haben Bremer Schülerinnen und Schüler eine Initiative gestartet und schlagen die Umbenennung des Ausweises in Teilhaberausweis vor, wie der Weser Report am 11. Januar 2017 berichtete.

Die letzte Umbenennung des Ausweises fand vor über 40 Jahren statt. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich allerdings ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Menschen mit Behinderungen vollzogen: Weg vom Objekt der Fürsorge hin zum Subjekt der Selbstbestimmung. Bislang hat sich das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales für eine Beibehaltung der Bezeichnung ausgesprochen, weil der Name als etabliert und gesetzlich definiert angesehen wird. Allerdings wird die Bezeichnung dem Teilhabegedanken nicht mehr gerecht.“

Der Senat hat den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen mit der Umsetzung des Bürgerschaftsbeschlusses beauftragt. Zuständig für die Administration des Schwerbehindertenrechtes mitsamt dem Feststellungs- und Ausweisverfahren ist das Amt für Versorgung und Integration Bremen (AVIB). Das AVIB gehört zum Geschäftsbereich des Arbeitsressorts.

B. Abstimmung mit den Betroffenen

1.) Rahmen der Anhörung (28.09.2017)

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen hat am 28.09.2017 in der Bremischen Bürgerschaft eine zweistündige, öffentliche Anhörung durchgeführt. Die senatorische Behörde hat mit der Koordination bereits im April begonnen; ein früherer Termin konnte gleichwohl nicht gefunden werden.

Im Rahmen der Organisation und Durchführung dieser Veranstaltung ist die senatorische Behörde vom Büro des Landesbehindertenbeauftragten der Freien Hansestadt Bremen und Herrn Dr. Steinbrück persönlich in großem Maße unterstützt worden.

Mit gemeinsamem Schreiben haben der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen und der Landesbehindertenbeauftragte zu der Anhörung eingeladen und die Einreichung schriftlicher Stellungnahmen angeregt.

Im Juli hat der Landesbehindertenbeauftragte das Einladungsschreiben insbesondere an die stimmberechtigten Mitglieder des Landesteilhabebeirats, den Bremerhavener Inklusionsbeirat sowie an die Initiatoren (Schüler/innen des Schulzentrums Neustadt) übermittelt, auf die Anhörung in seinem Newsletter hingewiesen sowie damit begonnen, Unterlagen zu der Veranstaltung kontinuierlich auf seiner Homepage einzustellen, wo sie noch zu finden sind.¹

Am 25.09.2017 haben der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen und der Landesbehindertenbeauftragte auf die Anhörung in einer Pressemitteilung aufmerksam gemacht.

An der Anhörung haben etwa 50 Personen teilgenommen. Darunter auch

- Schüler/innen der Werkstufe des Schulzentrums Neustadt mit ihren Lehrern/innen.
- Abgeordnete der Bremischen Bürgerschaft
- Magistrat Bremerhaven
- Sozialressort
- Vertreter/innen von
 - Selbstbestimmt Leben e.V. Bremen,
 - Landesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe behinderter Menschen Bremen e.V.,
 - Blinden- und Sehbehindertenverein Bremen e.V.,
 - tanzbar_bremen e.V.
- Weser Report

Nach Grußworten des Staatsrates Ekkehart Siering und des Landesbehindertenbeauftragten Dr. Steinbrück war in einem geordneten Verfahren allen Teilnehmern/innen der Anhörung Gelegenheit gegeben, sich zu äußern.

2.) Ergebnis der Anhörung

In der Anhörung zeigt sich eine Spaltung in zwei Lager: Befürworter/innen und Gegner/innen einer Umbenennung. Daneben befürworteten einzelne Teilnehmer/innen die Diskussion und zeigten sich ergebnisoffen, ohne für eine Position Partei zu ergreifen.

a) Befürworter/innen

¹ <http://www.behindertenbeauftragter.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen55.c.12220.de>

Für eine Umbenennung sprechen sich insbesondere aus:

- Schüler/innen und Lehrer/innen des Schulzentrums Neustadt
- Corinna Mindt, Tanzbar Bremen
- Abgeordnete der Bremischen Bürgerschaft

Für eine Umbenennung werden als Argumente insbesondere angeführt:

- Defizitorientierung des derzeitigen Namens;
- Bei Vorzeigen des Ausweises werde Scham empfunden;
- Derzeitige Bezeichnung bewirke, dass Ausweis nicht genutzt und Nachteilsausgleiche nicht in Anspruch genommen würden;
- Umbenennung werde zu einem Ende der Stigmatisierung führen;
- Umbenennung habe nichts mit Kaschierung zu tun; man könne für Umbenennung sein und trotzdem selbstbewusst zu seiner Behinderung stehen;
- Deutschlandweit gebe es Unterstützer für eine Umbenennung;
- Kosten und Aufwand einer Umbenennung dürften kein Argument gegen das Vorhaben sein.

Die Befürworter sprechen sich überwiegend für eine Umbenennung in „Teilhabeausweis“ aus.

b) Gegner/innen

Gegen eine Umbenennung spreche sich insbesondere aus:

- Uwe Parpart, Stadtrat Bremerhaven
- Horst Frehe, SelbstBestimmt Leben e.V. Bremen
- Dieter Stegmann, Landesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe behinderter Menschen Bremen e.V.
- Monika Kräuter, Schwerbehindertenvertretung Innere Mission
- Patrick George, Landesverband der Gehörlosen Bremen e.V.

Gegen eine Umbenennung werden insbesondere folgende Argumente angeführt:

- Eine Umbenennung würde Verwirrung stiften;
- Eine Umbenennung würde die Haltung in der Gesellschaft, auf die es tatsächlich ankomme, nicht ändern;
- Der Name „Teilhabeausweis“ sei nicht aussagekräftig und zu unspezifisch;
- Geld und Aufwand, die in eine Umbenennung fließen müssten, sollten für konkrete Projekte der Inklusion verwendet werden;
- Bereits in der Vergangenheit hätten Umbenennungen in dem Bereich keinen Einfluss auf Diskriminierung und Stigmatisierung gehabt;
- An Diskriminierung und Stigmatisierung ändere sich nur etwas, wenn Betroffene offensiv zu ihrer Behinderung stehen würden.

3.) Unterschriftenliste

Die Initiatoren (Schüler/innen des Schulzentrums Neustadt) haben den Vertretern des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen in der Anhörung eine Liste mit rund 1.500 Unterschriften aus ganz Deutschland übergeben. Die Liste ist das Ergebnis einer von den Initiatoren durchgeführten Umfrage. Die Umfrage zielte auf Unterstützung des Vorhabens, den Schwerbehindertenausweis in „Teilhabeausweis“ umbenennen zu lassen.

Grundlage der Umfrage war folgendes Anschreiben:

„Wir Schüler der Werkstufe hatten eine Idee:

Viele von uns fühlen sich durch den Schwerbehindertenausweis diskriminiert. Wenn uns jemand mit dem Ausweis sieht, kommt es vor, dass sich jemand im Bus wegsetzt, es gibt komische Blicke und Bemerkungen.

Es ist einigen Menschen peinlich den Ausweis zu beantragen und zu zeigen. Warum müssen wir einen Ausweis vorzeigen, der unsere Schwächen beweist?

Wir sind Menschen wie alle anderen.
Wir wollen am Leben teilnehmen.
Wir wollen ernst genommen werden.
Wir wollen respektiert werden.

Deshalb wollen wir den Ausweis in Teilhabepass umbenennen. Bitte unterstützen Sie uns, in dem sie uns ihre Unterschrift geben.“

4.) Schriftliche Stellungnahmen

Den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen haben, teilweise über den Landesbehindertenbeauftragten, 5 schriftliche Stellungnahmen erreicht.² Es handelt sich um die Stellungnahmen von:

- **Selbstbestimmt Leben e.V. Bremen (SL), Stellungnahme v. 15.09.2017**

SL lehnt eine Umbenennung des Ausweises im Ergebnis ab. Man teile nicht die Auffassung, dass eine Umbenennung einen nennenswerten Beitrag gegen Ausgrenzung und Diskriminierung zu leisten vermag. Vielmehr befürchtet SL, dass eine Umbenennung der Tendenz Vorschub leisten könnte, Dinge schönzureden, anstatt schwierige Lebenslagen und damit zusammenhängende Lebenslagen zu benennen. Auch könne die Funktionalität des Ausweises beeinträchtigt werden. Die Identifizierung eines Menschen als schwerbehindert werde auch bei Vorzeigen eines umbenannten Ausweises möglich sein. Abwertend empfundene Begriffe durch weniger abwertend empfundene Begriffe zu ersetzen, das sei, das zeige die Geschichte, nur eine bedingt erfolgreiche Strategie zur Problemlösung. Es sei wesentlich wirkungsvoller, vermeintliche Schmähbegriffe offensiv aufzugreifen, als Eigenbenennung zu verwenden und so der Gesellschaft einen Spiegel vorzuhalten. Das erfordere Mut; daher wäre es vielmehr geboten, Projektansätze zu stärken, die einem Empowerment behinderter Menschen Vorschub leisten. Schwerbehinderung sei ein sozialrechtlicher Begriff mit positiver Absicht. Wenn man diesen Begriff habe ändern wollen, wäre das besser im Zusammenhang mit dem Bundesteilhabegesetz geschehen.

- **Frau Maleike Schubert (Mitarbeiterin des Amtes für Menschen mit Behinderung Bremerhaven und dort zuständig für das Projekt Inspo – Inklusion im Sport), E-Mail v. 21.09.2017**

Frau Schubert lehnt eine Umbenennung ab. Der Prozess der Inklusion werde durch eine Umbenennung nicht gefördert. Eine Umbenennung würde Verwirrung stiften. Inklusion und Teilhabe, darauf hätten auch anderen Bevölkerungsgruppen Anspruch als Menschen mit Behinderung. Daher seien Namen, die an diese Begriffe anknüpfen würden, nicht aussagekräftig und eindeutig genug.

- **WIR sind die Aktiven und reden mit ist (Vereinigung von Menschen mit Behinderung in der Lebenshilfe Bremen, Vorsitzende Achim Giesa und Detlef Erasmy), E-Mail v. 26.09.2017**

„Wir“ unterstützt eine Umbenennung in „Teilhabeausweis“ und verbindet dies mit einem konkreten grafischen Gestaltungsvorschlag, bei dem das Symbol der Europäischen Union auf dem neuen Ausweis aufgedruckt wird.

- **Frau Silvana Nowacki (Inklusionsbeirat Bremerhaven), E-Mail v. 29.10.2017**

² Nicht mitgezählt sind dabei die Stellungnahmen zum Entwurf dieses Berichtes.

Frau Nowacki spricht sich gegen eine Umbenennung aus. Sie meint insbesondere, dass eine Umbenennung zu Verwirrung bei Ämtern, Betroffenen und Nichtbehinderten führen könnte. Es sei wichtiger, für Akzeptanz zu kämpfen und zu seiner Behinderung zu stehen.

- **SoVD Sozialverband Deutschland, Landesverband Bremen (Hr. Wittrien), Schreiben v. 16.10.2017**

Der SoVD unterstützt die Umbenennung des Ausweises, ohne sich auf einen konkreten Namen festzulegen. Die derzeitige Bezeichnung sei jedoch geeignet, negative Empfindungen und Einschätzungen hervorzurufen und zu verstärken. Ein neuer Name solle nicht auf bestehende oder vermeintliche Defizite hinweisen, sondern Inklusion und Teilhabe in den Mittelpunkt stellen. Der SoVD-Landesverband wünscht sich eine Fortsetzung der Diskussion und erklärt seine Absicht, das Thema auf die Bundesebene zu tragen. Der SoVD plädiert ferner dafür, im gesamten Sozialgesetzbuch alle Begrifflichkeiten im Sinne des UN-BRK und diskriminierungs- bzw. stigmatisierungsfrei zu gestalten.

C. Ergänzende Feststellungen

- Wieviele der rund 60.000 Menschen, die im Land Bremen über einen Schwerbehindertenausweis verfügen und bei seiner Nutzung ähnliche Erfahrungen gemacht haben, wie sie von den Schülern/innen berichtet werden, ist unbekannt. Verlässliche Zahlen zu der gefühlten Stigmatisierung (bzw. zur empfundenen Scham der Betroffenen) liegen nicht vor. Die von den Bremer Initiatoren übergebene Unterschriftenliste erscheint jedoch als ein Indiz dafür, dass diese Wahrnehmung über Einzelstimmen hinausgeht.
- Im Oktober 2017 haben verschiedene Medien (u.a. tagesschau.de, stern.de) von der Initiative eines 14-jährigen Mädchens mit Down-Syndrom aus Pinneberg berichtet, das sich einen „Schwer-in-ordnung-Ausweis“ gebastelt hat und diesen im ÖPNV vorzeigt. Die Aktion hat im Internet eine Reihe von unterstützenden Stimmen gefunden.³
- Um Menschen mit Behinderungen das Reisen zwischen den EU-Ländern zu erleichtern, entwickelt die EU-Kommission derzeit ein System der gegenseitigen Anerkennung auf der Grundlage eines EU-Behindertenausweises.⁴
- Die Versorgungsämter kennen ein ähnliches Problem, das der Nutzung des Ausweises vorgelagert ist: Es gibt Menschen mit Beeinträchtigungen, die bereits eine amtliche Feststellung ihrer Beeinträchtigung scheuen und aus diesem Grund gehindert sind, die ihnen zustehende Nachteilsausgleiche in Anspruch zu nehmen. Dies soll insbesondere Menschen mit seelischen Beeinträchtigungen betreffen. Auch hier ist das Ausmaß nicht bekannt; verlässliche Daten fehlen.
- Bei einer Kostenprognose ist wie folgt zu unterscheiden:
 - Kosten des Prozesses bis zu einer Entscheidung über Ob und Wie einer Umbenennung

Hier wären zu berücksichtigen die anteiligen Personalkosten der mit der Bearbeitung der Sache befassten Mitarbeiter in Bund und Ländern, etwaige Kosten für Bund-Länder-Treffen, Kosten für in Auftrag zu gebende Studien usw. Zuverlässige Prognosen können insoweit nicht getroffen werden, zumal sich die Diskussion erst entwickelt.
 - Reine Sach-Kosten für Ausweise mit neuem Namen

³ <https://www.stern.de/neon/magazin/schwerbehindertenausweis-wird-zum--schwer-in-ordnung-ausweis---14-jaehrige-sorgt-fuer-viralen-hit-7674582.html>; <http://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/hamburg-will-schwer-in-ordnung-ausweis-fuer-schwerbehinderte-ausstellen-a-1178186.html>.

⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1139&langId=de>.

Ausweise mit einem anderen Namen würden nicht mehr kosten, als die derzeitigen Exemplare, soweit sich die Änderung auf eine Umbenennung beschränkt. Auch würde die Einpflegung des neuen Namens nach diesseitiger Kenntnis keine nennenswerten IT-Umstellungskosten mit sich bringen.

Nicht abzuschätzen sind Kosten, die

- o durch eine Änderung von weiteren betroffenen Gesetzen (Rechtsbereinigung),
- o durch eine gesteigerte Anzahl von Bürgeranfragen bzw.
- o durch eine Änderung von Broschüren u.ä.

entstehen könnten.

- **Umstellungskosten**

Relevante Kosten könnten im Rahmen der Umstellung entstehen, sofern den Betroffenen mit der Änderung zugleich ein Anspruch auf Umtausch ihrer noch gültigen Ausweise eingeräumt würde, wovon auszugehen wäre.

Die hier zu prognostizierenden Kosten hängen davon ab, in welchem Ausmaß die Betroffenen von ihrem Umtauschrecht Gebrauch machen würden.

Das AVIB hat festgestellt, dass bei einem Umtausch sämtlicher Ausweise vor Ablauf ihrer Gültigkeit und einer Bearbeitungszeit pro Fall von 15 Minuten durch eine/n Sachbearbeiter/in in der Entgeltgruppe 6 im Land Bremen allein Personalkosten von bis zu rund 400.000 Euro entstehen könnten. Hinzutreten würden Sachkosten in Höhe von bis zu rund 40.000 Euro (bei Sachkosten je Ausweis von 0,72 Euro).

Dass Kosten in dieser Höhe tatsächlich entstehen würden, ist jedoch nach den Erfahrungen, die im Zusammenhang mit der Verkleinerung des Ausweises gemacht worden sind, sehr unwahrscheinlich. Im Zuge der Verkleinerung des Ausweises auf Scheckkartenformat ist von dem Recht auf Umtausch im ersten Jahr der Einführung nur in etwa 12.000 Fällen Gebrauch gemacht worden; dies entspricht einem Fünftel der Fälle.

D. Bewertung

Das Ergebnis der Abstimmung mit den Betroffenen im Land Bremen ergibt kein einheitliches Bild. Insbesondere lässt sich kein klares Votum für eine Umbenennung feststellen. Neben den Befürwortern einer Umbenennung finden sich zahlreiche Stimmen, die eine Umbenennung deutlich ablehnen. Das Ausmaß der derzeitigen Beeinträchtigung ist unklar; eine verlässliche Datenlage besteht nicht. Gegen die vorgeschlagenen Namen sind Bedenken laut geworden.

Vor diesem Hintergrund sollte eine Bundesratsinitiative, die sich vorbehaltlos für eine Umbenennung ausspricht, überdacht werden.

Gleichwohl bestätigt die Abstimmung mit den Betroffenen, dass es in dem von ihnen aufgezeigten Bereich einen Klärungs- und Handlungsbedarf gibt.

E. Optionen für die Einleitung eines Bundesratsverfahrens

Der festgestellte Klärungs- und Handlungsbedarf könnte über den Bundesrat an die Bundesregierung herangetragen werden. Dabei könnte die Bundesregierung im Rahmen eines Entschließungsantrages aufgefordert werden:

- das Ausmaß der Verbreitung gefühlter Stigmatisierung auf Seiten der Menschen mit Behinderung durch Verbesserung der Datenlage verlässlicher in Erfahrung zu bringen (Forschungsauftrag).

Bei dieser Gelegenheit sollte neben dem derzeitigen Namen des Ausweises auch bereits die amtliche Feststellung einer Behinderung selbst als Ausgangspunkt einer subjektiv empfundenen Stigmatisierung und Grund für den Verzicht auf gesetzlich vorgesehene Nachteilsausgleiche einbezogen werden.

- Handlungsoptionen zu prüfen, die sich aus dem Befund ergeben, dass Menschen mit Behinderung den Namen Schwerbehindertenausweis bzw. bereits die Feststellung ihrer Behinderung als stigmatisierend empfinden.

Dabei sollte die Bundesregierung ausdrücklich zur Stellungnahme zu folgenden Handlungsoptionen aufgefordert werden:

- o Umbenennung des Ausweises;
- o Sonstige Maßnahmen gegen Verunglimpfung, Stigmatisierung und Diskriminierung von Menschen mit Behinderung;
- o Maßnahmen, die auf eine Stärkung des Empowerment sowie der öffentlichen Wertschätzung von Menschen mit Behinderung abzielen;
- o Alternativen zur Vorzeigepflicht des Schwerbehindertenausweises im öffentlichen Personenverkehr bei Ausübung einer Freifahrtberechtigung.

Hier wäre etwa ein Anspruch zumindest gegen die Unternehmen des öffentlichen Personen-Nahverkehrs auf Ausstellung eines regulären Dauertickets (im Umfang der Freifahrtberechtigung) denkbar. Damit würde jedenfalls in der Öffentlichkeitssituation ein Vorzeigen des Schwerbehindertenausweises entfallen.

F. Vorschlag zum weiteren Verfahren

Beschlussfassung des Senats und Überweisung an die Bremische Bürgerschaft (Februar/März 2018).