

Stellungnahme des Bundesverbandes für körper- und mehrfachbehinderte Menschen zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes

I. Vorbemerkung

Im Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen (bvkm) sind 280 regionale Selbsthilfeorganisationen zusammengeschlossen, in denen etwa 28.000 Mitgliedsfamilien organisiert sind. Der überwiegende Teil der vertretenen Menschen ist von einer frühkindlichen cerebralen Bewegungsstörung betroffen. Dabei handelt es sich sowohl um körperbehinderte Menschen, deren Leben sich kaum von dem nichtbehinderter unterscheidet, als auch um Menschen mit schweren und mehrfachen Behinderungen, die ein Leben lang auf Hilfe, Pflege und Zuwendung angewiesen sind.

Als Selbsthilfe- und Fachverband für Menschen mit Behinderung bedanken wir uns für die Möglichkeit, zum vorgelegten Gesetzentwurf zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes Stellung nehmen zu können. Der Gesetzentwurf enthält viele begrüßenswerte Regelungen, greift aber insgesamt zu kurz. Zur Schaffung eines inklusiven Arbeitsmarktes bedarf es einer umfassenderen Reform. Der bvkm stellt seiner Stellungnahme daher zunächst einige grundsätzliche Bemerkungen vorweg.

II. Grundsätzliche Bemerkungen zur Schaffung eines inklusiven Arbeitsmarktes

Arbeit dient der Sicherung des Lebensunterhaltes, wirkt strukturierend und sinnstiftend und stärkt das Selbstbewusstsein und das Selbstwertgefühl. Für die gleichberechtigte, selbstbestimmte und wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderung am Leben in der Gesellschaft ist die Teilhabe am Arbeitsleben daher von großer Bedeutung.

Der bvkm fordert deshalb eine umfassende Reform zur Schaffung eines inklusiven Arbeitsmarktes. Den Vorgaben von Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention, der das bedingungslose Recht auf Arbeit formuliert, ist dabei Rechnung zu tragen. Dies muss im Besonderen für Menschen mit komplexer Behinderung gelten.

1. Teilhabe am Arbeitsleben für ALLE Menschen mit Behinderung sicherstellen

Die Teilhabe am Arbeitsleben muss auch für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf sichergestellt werden. Nach der derzeitigen Rechtslage ist der Zugang zu Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben denjenigen Menschen mit Behinderung verschlossen, die kein „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ erbringen können (§ 219 Absatz 2 Satz 1 SGB IX). Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf können deshalb in der Regel z. B. nicht in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) arbeiten. Dies stellt eine Diskriminierung dar und steht nicht im Einklang mit Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention.

Der bvkm fordert deshalb, die Zugangsvoraussetzung des § 219 Absatz 2 Satz 1 SGB IX für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben abzuschaffen und gleichzeitig sicherzustellen, dass alle Menschen mit Behinderung den Zugang zu einem Lebensbereich „Arbeit“ haben.

2. Faire Löhne in den Werkstätten für Menschen mit Behinderung zahlen

Derzeit reicht bei vielen Beschäftigten in WfbM der Werkstattlohn nicht aus, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Betroffenen sind daher auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII angewiesen. Der Deutsche Bundestag hatte die Bundesregierung im Juni 2019 dazu aufgefordert, innerhalb von vier Jahren unter Beteiligung der Werkstatträte, der Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen, der Wissenschaft und weiterer maßgeblicher Akteure zu prüfen, wie ein transparentes, nachhaltiges und zukunftsfähiges Entgeltsystem entwickelt werden kann. Der Abschlussbericht der hierzu in Auftrag gegebenen Studie wird in diesem Jahr erwartet.

Der bvkm fordert, Menschen mit Behinderung, die in WfbM beschäftigt sind, fair zu entlohnen. Dazu ist ein neues Entgeltsystem zu entwickeln mit dem Ziel, Menschen mit Behinderung zu ermöglichen, ihre Existenz durch ihren Werkstattlohn zu sichern.

3. Übergang Schule – Beruf verbessern

Für viele Menschen mit Behinderung folgt nach Verlassen der (Förder-)Schulen der Einstieg in lebenslange Sonderwege und in vielen Fällen auch der Übergang in eine WfbM. Damit der Übergang von der Schule in den Beruf gelingt, ist es deshalb von großer Bedeutung, Schulabgänger:innen und ihren Eltern für die Berufsorientierung und die berufliche Zukunftsplanung einen strukturierten Rahmen mit vielfältigen Orientierungsmöglichkeiten anzubieten. Dabei sollten alle Möglichkeiten einer späteren Beschäftigungslaufbahn

unabhängig von der Behinderung aufgezeigt und ggf. erforderliche Unterstützungsbedarfe identifiziert werden.

Der bvkm fordert deshalb, für Schüler:innen einen Rechtsanspruch auf Berufsorientierung einzuführen und hierfür eine ausreichende und bedarfsgerechte Finanzierung sicherzustellen.

4. Vielfältige Möglichkeiten der Teilhabe am Arbeitsleben schaffen

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist nicht inklusiv. Noch immer gibt es viele einstellungs- und umweltbedingte Barrieren. Auch gilt es, Vorbehalte gegenüber der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung weiter abzubauen. Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben einschließlich ihrer Infrastruktur müssen ausreichend finanziert werden.

Der bvkm fordert deshalb, dass die auf dem Arbeitsmarkt angebotene Arbeit für alle zugänglich und barrierefrei sein muss. Es ist ein umfassendes Diskriminierungsverbot einschließlich des Gebots angemessener Vorkehrungen im Arbeitsrecht zu verankern. Die Integrations- bzw. Inklusionsämter sind bedarfsgerecht mit Finanzmitteln auszustatten.

III. Zu den Regelungen im Einzelnen

Die im Gesetzentwurf zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes vorgesehenen Regelungen sind erste wichtige Schritte auf dem Weg zu einem inklusiven Arbeitsmarkt. Zu einzelnen besonders bedeutsamen Regelungen des Gesetzentwurfs nimmt der bvkm wie folgt Stellung:

1. § 61 SGB IX: Budget für Arbeit

Die Aufhebung der Deckelung für den Lohnkostenzuschuss beim Budget für Arbeit wird vom bvkm begrüßt. Sie bietet für Arbeitgeber einen stärkeren Anreiz, Arbeitsplätze für das Budget für Arbeit zu schaffen. Auch erscheint eine bundeseinheitliche Förderung beim Budget für Arbeit sinnvoll. Nicht nachvollziehen kann der bvkm deshalb, weshalb diese sinnvolle Regelung erst zum 1. Januar 2024 in Kraft treten soll.

Der bvkm fordert deshalb, dass die Aufhebung der Deckelung für den Lohnkostenzuschuss beim Budget für Arbeit bereits am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft tritt.

Praktische Erfahrungen von Mitgliedsorganisationen des bvkm zeigen zudem, dass die Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit häufig an den engen und nicht ganz eindeutigen Zugangskriterien scheitert. So wird von den Kostenträgern aufgrund des Verweises in § 61 SGB IX auf § 58 SGB IX, der die Zugangsvoraussetzungen zu den Leistungen im Arbeitsbereich der

WfbM regelt, ein Budget für Arbeit häufig mit der Begründung verweigert, es müsse zuvor der Berufsbildungsbereich der WfbM durchlaufen werden. Zwar kann gemäß § 58 Absatz 1 Satz 2, zweiter Halbsatz SGB IX von dieser Voraussetzung abgewichen werden, wenn der Mensch mit Behinderung bereits über die für die in Aussicht genommene Beschäftigung erforderliche Leistungsfähigkeit verfügt, die er durch eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erworben hat, jedoch handelt es sich hierbei um eine Ermessensvorschrift, die nicht sehr klar gefasst ist und daher in der Praxis dazu führt, dass ein Budget für Arbeit vor den Sozialgerichten mühsam erstritten werden muss (vgl. z. B. Urteil des Sozialgericht Nürnberg vom 24.11.2021, Az. S 22 SO 59/19).

Der bvkm fordert deshalb, die Zugangsvoraussetzungen zum Budget für Arbeit klarer zu fassen und sicherzustellen, dass die für das sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnis erforderlichen Fähigkeiten auch durch eine klassische Ausbildung, durch eine klassische sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, durch Praktika oder ehrenamtliche Tätigkeiten erworben werden können.

2. § 153a SGB IX (neu): Sachverständigenbeirat, Verfahren

Die Neuausrichtung des „Sachverständigenbeirats Versorgungsmmedizinische Begutachtung“ (Beirat) wird vom bvkm begrüßt. Der Beirat erfüllt wichtige Aufgaben. Er berät das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in versorgungsmedizinischen Angelegenheiten, hält die versorgungsmedizinischen Grundsätze auf dem aktuellen Stand und erarbeitet Begutachungskriterien, die Voraussetzung für die Feststellung des Grades der Behinderung (GdB) bzw. des Grades der Schädigungsfolgen (GdS) sind. Derzeit besteht der Beirat allerdings ausschließlich aus ärztlichen Sachverständigen, die das BMAS beruft (vgl. § 3 VersMedV).

Zu begrüßen ist deshalb, dass künftig neben dem BMAS auch die Länder und vor allem die Verbände der Menschen mit Behinderung ein Benennungsrecht für den Beirat haben sollen. Sie können so dafür sorgen, dass auch Sachverständige mit einer anderen als der medizinischen Kompetenz in den Beirat gelangen. Laut Gesetzesbegründung können das z. B. auch Sachverständige auf dem Gebiet der Sozial- oder Arbeitswissenschaften, der Teilhabeforschung oder der Disability Studies sein.

Die mit der Regelung angestrebte teilhabeorientierte Zusammensetzung des Beirats wird vom bvkm nachdrücklich begrüßt.

3. § 160 SGB IX: Ausgleichsabgabe

Sehr begrüßt wird vom bvkm die Einführung einer vierten Staffel bei der Ausgleichsabgabe für Arbeitgeber, die trotz Beschäftigungspflicht keinen einzigen schwerbehinderten Menschen beschäftigen. Die Antriebsfunktion der Ausgleichsabgabe wird dadurch unterstrichen. Allerdings gehen dem bvkm die vorgesehenen Regelungen nicht weit genug.

Laut Gesetzesbegründung beschäftigen noch immer etwa 45.000 beschäftigungspflichtige Arbeitgeber (also rund ein Viertel der beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber) bundesweit keinen einzigen schwerbehinderten Menschen. Der Gesetzentwurf sieht deshalb vor, dass beschäftigungspflichtige Arbeitgeber, die keinen einzigen schwerbehinderten Menschen beschäftigen, künftig eine doppelt so hohe Ausgleichsabgabe zahlen sollen wie diejenigen Arbeitgeber, die wenigstens in geringem Maße schwerbehinderte Menschen beschäftigen. Vorgesehen für die vierte Staffel der sogenannten „Beschäftigungsquote null“ ist insoweit je unbesetztem Pflichtarbeitsplatz ein Betrag von jährlich 720 Euro.

Der bvkm hält diesen Betrag für zu niedrig. Trotz verschiedener Initiativen und Programme ist es bislang nicht gelungen, die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt signifikant zu erhöhen. Die Arbeitgeber müssen aus diesem Grund finanziell noch stärker dazu motiviert werden, schwerbehinderte Arbeitnehmer:innen zu beschäftigen.

Der bvkm fordert deshalb, die Höhe der Ausgleichsabgabe für die „Beschäftigungsquote null“ anzuheben. Um es für Arbeitgeber attraktiver zu machen, einen Arbeitsplatz mit Lohnkostenzuschuss einzurichten als die Ausgleichsabgabe zu zahlen, sollten sie gleichzeitig Unterstützung und Beratung erhalten, die zum einen Vorbehalte gegenüber der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen und zum anderen den mit einer solchen Beschäftigung verbundenen bürokratischen Mehraufwand reduzieren.

Die Schaffung eines inklusiven Arbeitsmarktes ist nach Auffassung des bvkm eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Der bvkm fordert deshalb, dass diese Aufgabe nicht nur aus Mitteln der Ausgleichsabgabe, sondern zusätzlich aus Steuermitteln zu finanzieren ist.

4. § 185 SGB IX: Aufgaben des Integrationsamtes

Ausdrücklich begrüßt wird vom bvkm die Einführung einer Genehmigungsfiktion für Anspruchsleistungen des Integrationsamtes. Es ist zu erwarten, dass dies bei den für Menschen mit Behinderung wichtigen Anspruchsleistungen der Arbeitsassistenz und der Berufsbegleitung im Rahmen der Unterstützten Beschäftigung zu Verbesserungen bei der Bewilligung führt.

5. § 216 SGB IX: Aufgaben der Inklusionsbetriebe

Der bvkm begrüßt, dass die Verpflichtung für Inklusionsbetriebe, ihre eigenen Beschäftigten an andere Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarkts zu vermitteln, gestrichen werden soll. Der bvkm teilt die Einschätzung der Gesetzesbegründung, wonach die in den Inklusionsbetrieben beschäftigten Menschen ganz überwiegend mit ihrer Beschäftigung zufrieden sind und in der Regel kein Interesse an einem Wechsel des Arbeitgebers haben.

Fazit

Zu arbeiten sowie Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen, ist ein Bürgerrecht. Für eine inklusive Gesellschaft ist es deshalb entscheidend, dass Menschen mit Behinderung gleichberechtigt und selbstbestimmt am Arbeitsleben teilhaben können. Die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung bildet einen Schwerpunkt im Kapitel „Inklusion“ im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode. Der vorgelegte Gesetzentwurf kann insofern nur als ersten Schritt betrachtet werden. Die nächsten Schritte müssen dringend folgen. Weitere wichtige Regelungsbedarfe hat der bvkm mit der vorliegenden Stellungnahme aufgezeigt.

Düsseldorf, 22. März 2023