

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes

Der Paritätische Gesamtverband ist einer der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland und Dachverband für über 10.800 rechtlich selbstständige Mitgliedsorganisationen. Die Mitgliedsorganisationen des Paritätischen sind in allen Bereichen der sozialen Arbeit tätig, beispielsweise als Träger von Einrichtungen und Diensten für Menschen mit Behinderung, für Kinder und Jugendliche und für ältere Menschen. Zudem ist der Paritätische Gesamtverband der größte Verband der Selbsthilfe und Selbsthilfeunterstützung in Deutschland. Unter seinem Dach engagieren sich 110 bundesweit tätige Selbsthilfeorganisationen. Der Paritätische Gesamtverband repräsentiert, berät und fördert seine Landesverbände und Mitgliedsorganisationen in deren fachlicher Zielsetzung sowie deren rechtlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Belangen.

Recht auf Arbeit und Teilhabe – Vorbemerkung

Artikel 27 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN BRK) garantiert allen Menschen mit Behinderungen das Recht, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen. Dies soll ihnen in einem offenen, inklusiven und zugänglichen Arbeitsmarkt ermöglicht werden.

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist nicht inklusiv: Wer eine erwartete Arbeitsleistung nicht (dauerhaft) erbringen kann, hat schlechtere oder keine Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, bzw. dauerhaft zu halten. Mangelnde Barrierefreiheit am Arbeitsplatz, lange Bearbeitungszeiten von Anträgen auf Arbeitsassistenz oder ihre unzureichende Finanzierung, Vorbehalte bei der Einstellung von Menschen mit Behinderungen bei Unternehmen – dies sind nur einige der Barrieren, die eine gleichberechtigte Teilhabe an Arbeit verhindern.

Die Bundesregierung zielt mit ihrem Gesetzentwurf zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes darauf, mehr Menschen mit Behinderungen eine Arbeitstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Dieses Ziel unterstützt der

Paritätische vollumfänglich. Das Grundrecht auf freie Berufswahl, also das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei wählen zu können, gilt uneingeschränkt auch für Menschen mit Behinderung (Art. 12 GG). Es muss Menschen mit Behinderung ebenso wie Menschen ohne Behinderung möglich sein, im allgemeinen Arbeitsmarkt erwerbstätig zu sein, ihre Tätigkeit ihren Intentionen entsprechend zu wählen und sich im Verlauf ihres Arbeitslebens um- und weiterzubilden.

Viele der von der Bundesregierung im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungsvorschläge sind zu begrüßen. Der Paritätische möchte aber ausdrücklich darauf hinweisen, dass auch nach ihrer Umsetzung der Arbeitsmarkt nicht bedeutend inklusiver sein wird.

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben müssen grundsätzlich so ausgerichtet werden, dass sie den Menschen mit Behinderung zum Ausgangspunkt nehmen. Damit dies gelingt, muss umfassend und neu gedacht werden. Denn alle Versuche, dieses Ziel zu erreichen, endeten bisher mit der Einführung weiterer Instrumente zur Teilhabe am Arbeitsleben, die für bestimmte Zielgruppen ihre Berechtigung haben, den Arbeitsmarkt aber nicht hinreichend inklusiv gestalten. Der Paritätische schlägt daher vor, dass der Gesetzgeber ein Gremium einsetzt, in dem unter Mitarbeit von Menschen mit Behinderung und ihrer Verbände, Vertreter*innen inklusionserfahrener Organisationen aus der Praxis, Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes, Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, Wohlfahrtsverbänden sowie Schwerbehindertenvertreter*innen und Werkstatträten erarbeitet wird, wie sich der nicht inklusive Arbeitsmarkt zu einem allgemeinen inklusiven Arbeitsmarkt mit gleichwertigen Zugangsmöglichkeiten für alle Menschen entwickeln kann. Auf der Grundlage der hier erarbeiteten Empfehlungen ist der Gesetzgeber gefordert, entsprechende Regelungen auf den Weg zu bringen.

Zu ausgewählten Regelungsvorschlägen im Einzelnen

Artikel 1, Änderung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch

Zu Nr. 6, Inklusionsbetriebe

Der Paritätische regt über den aufgeführten Regelungsvorschlag hinaus eine Stärkung der Inklusionsbetriebe an. In Inklusionsfirmen arbeiten Menschen mit und ohne Behinderung gleichberechtigt, sozialversichert und tariflich bezahlt. Als Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes finanzieren sie sich überwiegend durch ihre wirtschaftliche Tätigkeit. Um im Wettbewerb bestehen zu können, erhalten Inklusionsbetriebe für die bei ihnen beschäftigten Menschen mit Behinderungen Nachteilsausgleiche in Form von Lohnkostenzuschüssen. Es ist aus Sicht des Paritätischen unbedingt erforderlich, die Höhe dieser Ausgleichszahlung flexibler zu ermöglichen, bspw. durch drei prozentuale Zuschusssätze. Inklusionsfirmen bieten vielen Menschen mit Behinderung eine Beschäftigung, die sie in Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes mit den gegenwärtig begrenzten Arbeitsmöglichkeiten nicht finden würden.

Die Förderung von Inklusionsunternehmen erfolgt aus Mitteln der Ausgleichsabgabe. Weil diese Mittel begrenzt sind, sind auch dem Ausbau von Inklusionsunternehmen Grenzen gesetzt. Um die genannten Verbesserungen realisieren zu können und konsequent mehr Inklusionsfirmen gründen bzw. bestehende Unternehmen erweitern zu können, sollte die Finanzierung von Nachteilsausgleichen in Inklusionsunternehmen auch aus Steuermitteln möglich sein. Darüber hinaus bedarf es dringend Rechtssicherheit mit Bezug auf die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Inklusionsunternehmen. § 12 Abs. 2 Nr. 8 Buchstabe a Satz 3 UStG muss ersatzlos gestrichen werden.

Im Zuge der Corona-Pandemie hat sich gezeigt, dass Inklusionsunternehmen formal als besondere Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes gedacht werden: Sie hatten zunächst keinen Zugang zu den allgemeinen Corona-Soforthilfen für Unternehmen. Mit dem Corona-Teilhabe-Fonds hat die Bundesregierung schließlich ihre Finanzierung abgesichert. Gemeinnützige Inklusionsunternehmen sollten von Wirtschaftsförderprogrammen künftig nicht ausgeschlossen werden. Sie stehen in Konkurrenz zu ihren Wettbewerbern auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und sollten auch Zugang zu entsprechenden Förderprogrammen haben. Bereits bestehende steuerliche Vergünstigungen dienen dem Nachteilsausgleich im Wettbewerb, der jenseits spezifischer Förderprogramme besteht.

Artikel 2, Weitere Änderungen des Neunten Buches Sozialgesetzbuch Zu Nr. 1, Budget für Arbeit

Die Abschaffung der Deckelung des Lohnkostenzuschusses auf 40 Prozent der Bezugsgröße nach § 18 Abs.1 SGB IV ist zu begrüßen. Damit über das Budget für Arbeit betriebliches Arbeiten erleichtert wird, sind allerdings weitergehende Anpassungen notwendig.

Durch das Budget für Arbeit soll die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung auf dem ersten Arbeitsmarkt befördert werden. Um ein Budget für Arbeit nutzen zu können, müssen die daran interessierten Menschen mit Behinderungen die Zusage einer Arbeitgeberin bzw. eines Arbeitgebers für ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mit einer tarifvertraglichen oder ortsüblichen Entlohnung vorweisen können. Dies stellt eine Hürde dar, die es abuschaffen gilt. Vielmehr muss als Teil des Budgets für Arbeit eine Unterstützungsleistung für die Erschließung von Arbeitsstellen gesetzlich verankert sowie die Begleitung und Anleitung am Arbeitsplatz nach tatsächlichem individuellem Bedarf angeboten werden. Über die Pauschalen, die zur Finanzierung der notwendigen individuellen Anleitung und Begleitung von vielen Leistungsträgern ausschließlich angeboten werden, wird der individuelle Bedarf vielfach nicht passgenau abgedeckt. Hier gilt es Regelungen zu treffen, die passgenau anwendbar sind. Gerade Anleitung und Begleitung sind ein Garant für die erfolgreiche und langfristige Sicherung eines Arbeitsplatzes über ein Budget für Arbeit. Dies gilt für die Zeit der Anbahnung eines

Budget-Arbeitsplatzes, während der betrieblichen Arbeit mit dem Budget und auch in Fällen, in denen ein betrieblicher Arbeitsplatz aufgegeben wird. In solchen Situationen sollte eine Begleitung zur Verfügung stehen, die ggf. Gründe für den Abbruch erörtern hilft und den Übergang in eine Werkstatt für behinderte Menschen oder in einen anderen betrieblichen Arbeitsplatz unterstützt.

Teilweise wird als Voraussetzung zur Inanspruchnahme eines Budgets für Arbeit vom Leistungsträger eine festgestellte dauerhafte Erwerbsminderung verlangt, oder es wird gefordert, dass das Eingangsverfahren und der Berufsbildungsbereich einer Werkstatt vollständig durchlaufen wurden. Der Gesetzgeber muss klarstellen, dass nichts davon zwingende Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit ist. Menschen, die mit dem Budget für Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten können und wollen, dürfen nicht zuvor einer Werkstatt für behinderte Menschen zugewiesen werden müssen, zu der das Budget für Arbeit ja ausdrücklich eine Alternative sein soll.

Zu Nr. 3, Ausgleichsabgabe

Der Paritätische begrüßt die vorgesehene Erhöhung der Ausgleichsabgabe. Unternehmen, die gegen die Beschäftigungspflicht verstoßen, müssen aus Sicht des Paritätischen allerdings in den bestehenden sowie der geplanten vierten Stufe zu wesentlich höheren Ausgleichszahlungen verpflichtet werden.

Darüber hinaus weist der Paritätische darauf hin, dass für zahlungsverpflichtete Unternehmen bisher nur durch Vergabe von Aufträgen an Werkstätten für behinderte Menschen die Möglichkeit besteht, die Höhe der zu zahlenden Ausgleichsabgabe zu reduzieren. Bei Vergabe von Aufträgen an Inklusionsbetriebe oder andere Leistungsanbieter besteht diese Möglichkeit nicht. Dies ist sachlich nicht nachvollziehbar und sollte entsprechend analog behandelt werden.

Neben der Erhöhung der Ausgleichsabgabe ist es aus Sicht des Paritätischen notwendig, Unternehmen besser zu unterstützen. Häufig stellt die Komplexität und die Anzahl der möglichen Maßnahmen und Leistungsträger für Unternehmen, die Menschen mit Behinderungen einstellen möchten, eine Hürde dar. Die Unternehmen benötigen nicht nur allgemeine Beratung über Fördermöglichkeiten. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass inklusive Arbeitsplätze auf Dauer insbesondere dann geschaffen werden, wenn der Prozess von Anfang bis Ende intensiv begleitet wird: Wenn Beratung, Vermittlung möglicher Beschäftigter, Hilfe bei der Beantragung der passenden Leistungen und Begleitung am Arbeitsplatz aus einer Hand erfolgen. Die neu geschaffenen einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber können diese Aufgabe vor dem Hintergrund ihres rechtlich normierten Auftrags nur eng begrenzt erfüllen.

Darüber hinaus regt der Paritätische an, einschlägige Initiativen der Bundesregierung zur Gestaltung der Arbeitswelt von morgen (wie etwa die „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA) um die Frage zu erweitern, wie zukunftsfeste Arbeit mit guter

Arbeitsqualität, sicheren, gesunden und guten Arbeitsbedingungen in Unternehmen unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen zu gestalten ist. Der Anspruch, zukunfts feste, moderne und gute Arbeitsbedingungen zu schaffen, muss auch für erwerbstätige Menschen mit Behinderung gelten.

Zu Nr. 7, Bußgeldvorschriften

Die geplante Aufhebung der Bußgeldvorschriften hält der Paritätische für falsch. Die vorsätzliche oder fahrlässige Nichteinhaltung der Beschäftigungsquote sollte weiterhin als bußgeldbewehrter Pflichtverstoß gelten. Die Zahlung der Ausgleichsabgabe hebt die Pflicht zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen nach § 160 Abs. 1 Satz 2 SGB IX nicht auf. Die Ausgleichsabgabe selbst hat zwar neben der Ausgleichsfunktion auch Antriebsfunktion, jedoch keinen Sanktionscharakter. Eine Erhöhung der Ausgleichszahlung sollte nicht dazu führen, dass eine vorsätzliche oder fahrlässige Nichtbeschäftigung nicht mehr als ordnungswidrig bewertet wird. Die Bußgeldregelung ist somit aufrecht zu erhalten.

Weiterer Regelungsbedarf

Die Bundesregierung beschränkt sich in ihrem Gesetzentwurf auf die Verbesserung einer vergleichsweise geringen Zahl bestehender rechtlicher Instrumente zur Stärkung der Teilhabe an Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Im Folgenden führt der Paritätische eine Reihe von weiteren notwendigen Schritten aus, die kurzfristig eine Erleichterung betrieblichen Arbeitens von Menschen mit Behinderungen ermöglichen würden:

Vermittlung arbeitsloser Menschen mit Schwerbehinderung in Arbeit

Mit der Schaffung des SGB IX konnten ab 2001 die Integrationsfachdienste im Auftrag der Arbeitsagentur an die 40.000 Menschen mit Schwerbehinderung in Arbeit vermitteln. Leider wurde 2007 die entsprechende Rechtsgrundlage geändert. Seitdem haben sich die Arbeitsagenturen fast vollständig aus der Beauftragung der Integrationsfachdienste zurückgezogen. Nach wie vor sind die Integrationsfachdienste als Anbieter von Vermittlung "besonders betroffener" Menschen mit Schwerbehinderung in Arbeit erfolgreich tätig – allerdings auf erheblich niedrigerem Niveau. Obwohl die Möglichkeit weiterhin besteht, möchte die Bundesagentur Integrationsfachdienste in aller Regel nicht beauftragen. Die hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere bei "besonders betroffenen" schwerbehinderten Menschen (z.B. seelische, geistige oder Sinnesbehinderung) spricht aber eine andere Sprache. Die Arbeitsagentur sollte daher wieder zur Beauftragung der Integrationsfachdiensten für diese spezifische Zielgruppe verpflichtet werden.

Barrierefreiheit am Arbeitsplatz

Mangelnde Barrierefreiheit am Arbeitsplatz ist ein weiterer Faktor, der die Einstellung von Menschen mit Behinderungen erschweren kann. § 3a der Arbeitsstättenverordnung normiert bereits Vorgaben für Arbeitgeber*innen, die Menschen mit Behinderung beschäftigen. Hier sollte zusätzlich ein Grundstandard für alle Arbeitgeber*innen normiert werden, so dass Arbeitsplätze nicht erst umfangreich angepasst werden müssen, wenn ein Mensch mit Behinderung eingestellt wird. Auch wenn nicht jeder Arbeitsplatz so angepasst werden kann, dass unabhängig von der Beeinträchtigung jeder entsprechend qualifizierte Mensch dort arbeiten könnte, sollte der Standard an Barrierefreiheit, der an jeder Beschäftigungsstätte gegeben sein sollte, klar definiert sein.

Zugang zu Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben für alle Menschen mit Behinderungen

Gegenwärtig ist denjenigen der Zugang zur Teilhabe an Arbeit verschlossen, die kein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung erbringen können. Dies entspricht nicht dem Geist der UN-Behindertenrechtskonvention. Auch für Menschen mit sehr hohem Unterstützungsbedarf ist die Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen und eine rentenrechtliche Absicherung zu gewährleisten. Dies kann, wie in Nordrhein-Westfalen bereits praktiziert, über eine Öffnung der Werkstätten für behinderte Menschen auch für Menschen mit schwereren Beeinträchtigungen geschehen. Dazu ist die gleiche sachliche, räumliche und personelle Ausstattung wie in der Förderstätte sicherzustellen.

Ein inklusives Berufsbildungssystem gestalten

Erwerbschancen und -perspektiven hängen in hohem Maße davon ab, ob Erwerbstätige über einen Berufsabschluss verfügen oder lediglich als Ungelernte einer Tätigkeit nachgehen. Aus Sicht des Paritätischen exkludieren die bestehenden Berufsausbildungssysteme – dual, fachschulisch und hochschulisch – regelhaft einen Teil der jungen Menschen, die dann ohne beruflichen Abschluss bleiben. Für den Paritätischen ist es daher geboten, ein Berufsausbildungssystem zu gestalten, das allen jungen Menschen die Unterstützung gibt, die sie brauchen, um einen Berufsabschluss auch erlangen zu können. In diesem Zusammenhang sind auch Ausbildungen in besonderen Berufen nach § 66 Berufsbildungsgesetz bzw. § 42r Handwerksordnung abzuschaffen, weil sie als separate Ausbildungen nicht dem Abbau von Segregation dienen. Der Zugang zu einer regulären Berufsausbildung muss barrierefrei gestaltet werden. Es müssen neue Wege zu einer inklusiven Ausgestaltung der Berufsausbildung geschaffen werden, etwa mit der Möglichkeit zur Verlängerung der Ausbildungszeiten sowie mit Stufenausbildungen, die zu einem vollqualifizierenden Berufsabschluss führen. Bund und Länder sind gefordert, mittelfristig ein inklusives Berufsausbildungssystem zu gestalten und abzusichern.

Berlin, 24. März 2023
Lisa Marcella Schmidt / Carola Pohlen
Abteilung Gesundheit, Teilhabe und Pflege

Kontakt
teilhabe@paritaet.org