

– Fachbeitrag D25-2019 –

18.12.2019

Weiterentwicklung der beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen¹

Von Horst Frehe, Sprecher des Deutschen Behindertenrates und Vorstand der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben Deutschland e.V.

I. Vorgaben der Behindertenrechtskonvention für den Arbeitsmarkt

Art. 27 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen (UN-BRK) fordert von den Unterzeichnerstaaten, dass alle Menschen mit Beeinträchtigungen den Zugang zu einem offenen, inklusiven und zugänglichen Arbeitsmarkt haben, auf dem sie ihren Lebensunterhalt verdienen können. Damit sind Sonderarbeitsmärkte wie Inklusionsbetriebe als zweiter und Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) als dritter Arbeitsmarkt grundsätzlich mit der UN-BRK unvereinbar. Der Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat in seinen „Abschließenden Bemerkungen“ zum ersten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland über die Umsetzung der UN-BRK² dazu unter dem Punkt 49 und 50 angemerkt:

„Der Ausschuss ist besorgt über die Segregation auf dem Arbeitsmarkt des Vertragsstaates; finanzielle Fehlanreize, die Menschen mit Behinderungen am Eintritt oder Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt hindern, und den Umstand, dass segregierte Behindertenwerkstätten weder auf den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten noch diesen Übergang fördern.“

Er empfiehlt, durch entsprechende Vorschriften wirksam einen inklusiven, mit dem Übereinkommen in Einklang stehenden Arbeitsmarkt zu schaffen.

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D25-2019 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; [Zitiervorschlag](#): Frehe: Weiterentwicklung der beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen; Beitrag D25-2019 unter www.reha-recht.de; 18.12.2019.

² CRPD/C/DEU/CO/1, abrufbar unter <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/G15/096/31/PDF/G1509631.pdf?OpenElement>, zuletzt abgerufen am 11.11.2019. Die deutsche Übersetzung der Monitoring-Stelle zur UN-BRK ist abrufbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands.pdf, zuletzt abgerufen am 11.11.2019.

II. Ansätze des Bundesteilhabegesetzes zur Inklusion in den Arbeitsmarkt

Mit dem 2016 verabschiedeten Bundesteilhabegesetz (BTHG) verspricht der Gesetzgeber die „Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“ – so die Überschrift des Gesetzes. Tatsächlich bleibt der bisherige Teil 2 und jetzige Teil 3 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) bis auf die Schaffung von Mitbestimmungsmöglichkeiten in der WfbM weitgehend unverändert. Gegenstand des Gesetzes war weder der Umfang noch die Durchsetzung der Beschäftigungspflicht der öffentlichen und privaten Arbeitgeber, die Erhöhung der Ausgleichsabgabe noch die Erweiterung und bessere Finanzierung der Aufgaben des Integrationsamtes. Damit verändert sich nicht der Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf eine inklusive Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, so wie es die UN-BRK in Art. 27 fordert. Gleichwohl enthält das Gesetz einige Ansätze zur Erleichterung des Übergangs behinderter Menschen aus ihrer Sonderbeschäftigung in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Allerdings verhindert die Barriere der „vollen Erwerbsminderung“ immer noch den Zugang zu den Förderinstrumenten des SGB II und SGB III und schließt die so „Etikettierten“ hiervon aus.³ Der vom Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ) vorgeschlagene Status einer Erwerbsfähigkeit unter arbeitsmarkt-**un**-üblichen Bedingungen in dem Entwurf eines „Gesetzes zur Sozialen Teilhabe“⁴ wurde nicht aufgegriffen.

Eine ganze Reihe von Instrumenten soll nach dem BTHG den Übergang aus der Schule in den Arbeitsmarkt und aus der WfbM heraus erleichtern. Im Folgenden gehe ich auf einige wesentliche Instrumente ein:

1. Unterstützte Beschäftigung

Die 2009 in § 38a SGB IX a. F. eingeführte „Unterstützte Beschäftigung“ (UB) hat das Ziel, ohne den Umweg über die exkludierenden Berufsbildungswerke (BBW) und Berufsförderungswerke (BFW) durch Qualifizierung im Betrieb den Zugang zum Arbeitsmarkt über das Prinzip „Erst platzieren, dann qualifizieren“ zu erreichen. In der Praxis wird

³ Anmerkung der Herausgeber: Das Gesetz nutzt die volle Erwerbsminderung im Wesentlichen als Anspruchsvoraussetzung für Rente und Grundsicherung, nicht jedoch als anspruchsbegründendes oder anspruchsausschließendes Merkmal für Leistungen zur Teilhabe. So können im Einzelfall erwerbsgeminderte Personen auch Leistungen nach dem SGB III, nicht erwerbsgeminderte Personen auch Leistungen der Eingliederungshilfe, etwa das Budget für Arbeit, erhalten. In verschiedenen, hier im Diskussionsforum veröffentlichten Beiträgen wurde insbesondere letzteres aufgezeigt, vgl. nur die Beiträge von Nebe/Schmank: Das Budget für Arbeit im Bundesteilhabegesetz; Teil 1: Darstellung der Entwicklung und kritische Betrachtung bis zur Befassung im Bundesrat; Beitrag D47-2016 unter www.reha-recht.de, S. 7 f.; 16.11.2016; Schaumberg: Das Budget für Arbeit – Erste Überlegungen zur Anwendung in der Praxis; Beitrag A8-2018 unter www.reha-recht.de; 11.04.2018, S. 5 f. In der Praxis wird allerdings von den Rehabilitationsträgern oft anders verfahren, so dass die von Horst Frehe eingeforderten Klarstellungen nachvollziehbare Forderungen sind.

⁴ Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ), Gesetz zur Sozialen Teilhabe, S. 54 f., abrufbar unter http://www.teilhabe-gesetz.org/media/Ottmars_Dateien/130604_GST.pdf, zuletzt abgerufen am 12.11.2019.

dadurch keine außerbetriebliche Ausbildung ersetzt, sondern nur eine Qualifizierung/Anlernung für eine betriebliche Tätigkeit erreicht. Sie kommt insbesondere für Personen infrage, die aufgrund ihrer Beeinträchtigung zwar erwerbsfähig, aber nicht ausbildungsfähig unter den Bedingungen der BBW oder BFW sind. Die „Fachliche Weisung“ der Bundesagentur für Arbeit (BA)⁵ definiert den Personenkreis wie folgt:

„Zur Zielgruppe gehören insbesondere lernbehinderte Menschen im Grenzbereich zur geistigen Behinderung, geistig behinderte Menschen im Grenzbereich zur Lernbehinderung, behinderte Menschen mit nachhaltigen psychischen Störungen und/oder Verhaltensauffälligkeiten (nicht im Akutstadium). Zur Zielgruppe zählen nicht behinderte Menschen, die werkstattbedürftig im Sinne des § 219 SGB IX sind.“

Damit werden Menschen, denen die Beschäftigungsfähigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt abgesprochen wird und die der WfbM zugeordnet werden, von der UB ausgeschlossen.⁶ Dagegen war die Idee der UB, wie sie in den USA entwickelt wurde, gerade für diesen Personenkreis gedacht. Das BTHG hat mit dem neuen § 55 SGB IX daran nichts geändert, sondern die Vorschrift unverändert gelassen. Weiterhin ist Voraussetzung für die Leistung, dass „hinreichend gewährleistet ist, dass eine weitere Qualifizierung zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung führt“. Damit werden alle behinderten Menschen ausgeschlossen, die einen solchen Nachweis zu Beginn der Maßnahme nicht erbringen können. Hier muss eine Erweiterung des Personenkreises auf diejenigen erfolgen, deren Perspektive einer sozialversicherten Beschäftigung nur langfristig möglich ist.

2. Budget für Arbeit

Mit dem BTHG wurde ab 2018 das Budget für Arbeit als eigener Leistungsanspruch für diejenigen eingeführt, die ansonsten einen Anspruch auf Aufnahme in den Arbeitsbereich der WfbM haben. Damit wurde ein Vorschlag nur zur Hälfte aufgegriffen, den das FbJJ in seinem „Gesetz zur Sozialen Teilhabe“ gemacht hat. Während das FbJJ auch voll erwerbsgeminderten Menschen über das Budget für Arbeit – wie beim Persönlichen Budget – als Leistungsform alle Ansprüche der Arbeits- und Berufsförderung, einschließlich der Ansprüche in der WfbM, eröffnen wollte,⁷ beschränkt § 61 SGB IX den Leistungsanspruch auf den Zuschuss für Arbeitgeber auf 75 % des Bruttolohnes und 40 % der Bezugsgröße in der Rentenversicherung. Der neue Ansatz wird zum Sparmodell! Die Eingliederungshilfeträger zahlen deutlich weniger als für einen Werkstattplatz (ca.

⁵ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisung Reha/SB, SGB IX, § 55, Unterstützte Beschäftigung, abrufbar unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba016014.pdf, zuletzt abgerufen am 12.11.2019.

⁶ Kritisch dazu: Waldenburger: Unterstützte Beschäftigung nach § 55 SGB IX – Teil III: Der leistungsberechtigte Personenkreis; Beitrag A23-2018 unter www.reha-recht.de; 13.11.2018, S. 2 f.

⁷ Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ), Gesetz zur Sozialen Teilhabe, S. 47 f., abrufbar unter http://www.teilhabeGesetz.org/media/Ottmars_Dateien/130604_GST.pdf, zuletzt abgerufen am 12.11.2019.

1.600 € pro Person/Monat), der Bund spart Grundsicherung und Rentenversicherungsbeiträge (ca. 1.200 € pro Person/Monat). Zwar haben die Länder Bremen und Rheinland-Pfalz den Prozentsatz der Bezugsgröße auf 60 % und Bayern auf 48 % als zweite Begrenzung des Arbeitgeberzuschusses angehoben und damit eine höhere Förderung ermöglicht. Rheinland-Pfalz war jedoch in seiner Modellphase bei der ersten Begrenzung des Arbeitgeberzuschusses von 70 % des Arbeitgeber-Brutto ausgegangen, was 83,65 % des Bruttolohnes entspricht. Dies ließ eine deutlich höhere Förderung zu. Mit den Deckelungen durch das BTHG wird den Beschäftigten gerade einmal der Mindestlohn ermöglicht. Eine Tarifentlohnung könnte damit in Konflikt geraten.

Schwerwiegender ist aber, dass überhaupt kein Konzept existiert, wie Werkstatt-Beschäftigte potenzielle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber finden und wie in der WfbM geeignete Bewerberinnen und Bewerber identifiziert werden können. Dazu müssen Inklusionsbeauftragte in den WfbM eingerichtet werden, die für einen prozentual festgelegten Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt verantwortlich sind. Bei friktioneller Arbeitslosigkeit haben die Beschäftigten keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, weil für sie keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet werden. Sie müssen bei gescheiterten Arbeitsversuchen wieder zurück in die WfbM. Das ist ein deutlicher Webfehler der Vorschrift.

3. Budget für Ausbildung

Mit dem Entwurf eines „Angehörigen-Entlastungsgesetzes“ vom 5. August 2019 soll mit Artikel 2 Nr. 4 auch ein Budget für Ausbildung als § 61a SGB IX eingeführt werden. Notwendig wird dieses, da voll erwerbsgeminderte WfbM-Beschäftigte von den Ansprüchen des dritten Abschnittes SGB III ausgeschlossen sind und das Budget für Arbeit ihre Ausbildung nicht vorsieht. Das Budget für Ausbildung umfasst die Ausbildungsvergütung und die notwendige Anleitung und Begleitung.

Dieser grundsätzlich begrüßenswerte Ansatz läuft allerdings Gefahr, dass auch leichter behinderte Schulabgänger als voll erwerbsgemindert eingestuft und ihnen die Ansprüche auf Ausbildungsförderung nach den §§ 48 ff. SGB III und eine Berufsausbildung im BBW vorenthalten werden. Allerdings löst er das Versprechen eines Anspruches auf eine betriebliche Ausbildung ein – wie die nichtbehinderten Jugendlichen sie haben. Damit wird grundsätzlich die Gleichstellung behinderter Menschen erreicht. Die Schwierigkeit, einen Ausbildungsbetrieb zu finden, bleibt allerdings ungelöst.

4. Andere Leistungsanbieter

Völlig misslungen ist der 2018 eingeführte Anspruch auf Beschäftigung bei „Anderen Leistungsanbietern“. Anstatt Alternativen zur WfbM mit einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis zu gestalten, wird das arbeitnehmerähnliche Beschäftigungsverhältnis ohne angemessenen Vergütungsanspruch der WfbM fortgesetzt, werden die Verpflichtungen der WfbM auf die anderen Anbieter weitgehend übertragen und eine „WfbM-Light“ geschaffen. Statt einer Transformation der WfbM in ein offenes Beschäftigungsverhältnis, wird die WfbM-Beschäftigung ausgeweitet. Diejenigen, die sich

eine Absicherung der Beschäftigung in sog. „Zuverdienst-Firmen“ oder sozialen Projekten unterhalb der Arbeitszeit von 17,5 Stunden pro Woche erhofft hatten, wurden bitter enttäuscht, da sie ab 2020 nur noch als Leistung zur Sozialen Teilhabe nach §§ 81, 113 Abs. 2 Nr. 5 SGB IX vom Eingliederungshilfeträger gefördert werden können. Damit ist diesem Personenkreis der schrittweise Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt bis zum Beweis der vollen Erwerbsfähigkeit unmöglich gemacht worden. Diese Vorschrift stellt einen deutlichen Rückschritt zur Inklusion von Menschen mit wesentlichen Beeinträchtigungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt dar.

5. Umwandlung von WfbM in Inklusionsbetriebe

Ein völlig neuer Ansatz ist die Umwandlung der WfbM in einen Inklusionsbetrieb. Im Wesentlichen könnte mit der Gesamt-Förderung für eine WfbM-Beschäftigung auch eine Förderung eines Arbeitsverhältnisses in einem Inklusionsbetrieb erfolgen. Dieses würde den Anforderungen der UN-BRK entsprechen, wenn in diesem umgewandelten WfbM-Betrieb durch die Aufnahme nichtbehinderter Beschäftigter die Quote von 50 % Menschen mit Schwerbehinderung nach § 215 Abs. 3 SGB IX nicht überschritten wird. Dieses wäre meines Erachtens eine klügere Strategie des Umstiegs als die von der UN geforderte „Abschaffung der WfbM“⁸. Die Beschäftigung von WfbM-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern auf Außenarbeitsplätzen in den Kooperationsfirmen muss einer regelmäßigen Überprüfung nach mindestens 3 Jahren unterzogen werden. Dort ist zu prüfen, ob der/die WfbM-Beschäftigte nicht über das Budget für Arbeit in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis überführt werden kann.

6. Abschaffung der Fördergruppen und Tagesförderstätten

Eine eindeutige Benachteiligung im Sinne des Art. 27 UN-BRK ist der Ausschluss von behinderten Menschen aus dem Anspruch auf eine WfbM-Beschäftigung, weil sie nicht das „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Leistung“ nach § 218 Abs. 2 Satz 1 SGB IX erbringen. Ihr Arbeitsweg und ihre Tätigkeit in der Fördergruppe und Tagesförderstätte ist nicht einmal durch die gesetzliche Unfallversicherung geschützt, wie z. B. bei Kleinkindern in Kindertagesstätten. Lohneinkommen und Sozialversicherung werden ihnen vorenthalten – auch wenn sie nach § 219 Abs. 2 SGB IX nun in angegliederten Betreuungs- und Fördergruppen in die WfbM aufgenommen werden können. Diese Schlechterstellung muss kurzfristig beseitigt werden, um die Diskriminierung durch doppelte Exklusion zu beenden.

7. Schärfung der Beschäftigungspflicht

Alle diese Maßnahmen zum Übergang Behinderter in den allgemeinen Arbeitsmarkt müssen durch eine Schärfung der Beschäftigungspflicht und eine drastische Erhöhung der Ausgleichsabgabe begleitet werden. Gegenwärtig sind ca. 8 bis 9 % der Bevölkerung schwerbehindert. Die Beschäftigungspflicht muss daher entsprechend erhöht werden.

⁸ Siehe „Abschließende Bemerkungen“ zum ersten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland über die Umsetzung der UN-BRK (Quelle in Randnummer 2), Nr. 50 b.

Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach auf die Antriebsfunktion der Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe hingewiesen und einen höheren Prozentsatz als den Anteil der Schwerbehinderten unter den Beschäftigten für zulässig erklärt.⁹ Die Antriebsfunktion der Ausgleichsabgabe kann mit den derzeitigen Beträgen nicht erreicht werden. Nimmt man den § 160 Satz 2 SGB IX ernst, dass die Zahlung der Ausgleichsabgabe von der Beschäftigungspflicht nicht entbindet, dann muss sich ihre Höhe an der durchschnittlichen Vergütung eines beschäftigungspflichtigen Arbeitgebers orientieren. Nur so kann die Bereitschaft zur Beschäftigung besonderer Gruppen schwerbehinderter Menschen nach § 155 SGB IX erreicht werden.

III. Schlussbetrachtung

Nur wenn der Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt wesentlich erleichtert, dessen Förderung erheblich verbessert und die Beschäftigungspflicht der privaten und öffentlichen Arbeitgeber ausgeweitet und verschärft wird, kann eine stärkere Einbeziehung von stark leistungsgeminderten behinderten Menschen gelingen. Mit dem BTHG wurden einige Ansätze hierzu ins SGB IX eingeführt, aber nicht konsequent umgesetzt. Es besteht weiterhin erheblicher Nachholbedarf zum Abbau der Diskriminierung und des Ausschlusses von Menschen mit Behinderungen auf bzw. aus dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Wirksamkeit und die Schwächen der neuen, mit dem BTHG eingeführten Instrumente sollten nach 5 Jahren überprüft und die Gesetzeslage in dem oben beschriebenen Sinn weiterentwickelt werden – auch wenn hierfür erheblicher Widerstand der Lobby-Gruppen wie Arbeitgeberverbände, Landesarbeitsgemeinschaft der WfbM, Betreiber von Tagesförderstätten usw. überwunden werden muss. Es gilt, die UN-BRK als geltendes Recht umzusetzen und den Gedanken der Inklusion auch für das Recht auf Arbeit einzulösen.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

⁹ Vgl. z. B. BVerfG, Urt. v. 26. Mai 1981 – 1 BvL 56/78 –, BVerfGE 57, 139-170.