

– Fachbeitrag D6-2023 –

16.05.2023

Kleine Schritte zum inklusiven Arbeitsmarkt

Zur Entstehung des Gesetzes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts¹

Von Michael Beyerlein, LL.M., Universität Kassel

I. Einleitung

Der Deutsche Bundestag hat am 20. April 2023 das Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts in der vom Ausschuss für Arbeit und Soziales empfohlenen Fassung verabschiedet. Die Maßnahmen des Gesetzes zielen darauf ab, mehr Menschen mit Behinderungen in reguläre Arbeit zu bringen, mehr Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen in Arbeit zu halten und eine zielgenauere Unterstützung für Menschen mit Schwerbehinderung zu ermöglichen.² Wesentliche Punkte des Gesetzes sind:

- Erhöhung der Ausgleichsabgabe für Arbeitgeber, die trotz Beschäftigungspflicht keinen einzigen schwerbehinderten Menschen beschäftigen,
- Konzentration der Mittel aus der Ausgleichsabgabe auf die Förderung der Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt,
- Einführung einer Genehmigungsfiktion³ für Anspruchsleistungen des Integrationsamtes,
- Aufhebung der Deckelung für den Lohnkostenzuschuss beim Budget für Arbeit,
- Neuausrichtung des Sachverständigenbeirates Versorgungsmmedizinische Begutachtung.⁴

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D6-2023 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Beyerlein: Kleine Schritte zum inklusiven Arbeitsmarkt – Zur Entstehung des Gesetzes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts; Beitrag D6-2023 unter www.reha-recht.de; 16.05.2023.

² Bundestags-Drucksache 20/5664, S. 15.

³ Eine Genehmigungsfiktion ermöglicht es, eine Leistung zu beanspruchen, sofern ein gestellter Antrag nicht innerhalb definierter Fristen bearbeitet wird und eine Mitteilung über die Verzögerungsgründe unterbleibt. Die Leistung gilt dann als genehmigt. Siehe dazu Tietz, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht 2021.

⁴ Bundestags-Drucksache 20/5664, S. 1.

Auf Empfehlung des Ausschusses für Arbeit und Soziales ergänzte der Bundestag das Gesetz noch um weitere Elemente. Die wichtigsten davon sind:

- Jobcoaching wird dem offenen Leistungskatalog der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben klarstellend in § 49 Abs. 8 SGB IX hinzugefügt,
- in § 159 SGB IX wird geregelt, dass Menschen mit Behinderungen, die unmittelbar vorher in einer Werkstatt oder bei einem anderen Leistungsanbieter beschäftigt waren oder ein Budget für Arbeit erhalten, in den ersten zwei Jahren der Beschäftigung auf zwei Pflichtarbeitsplätze angerechnet werden.⁵

Der Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales erörterte den Entwurf und Anträge der Opposition am 27. März 2023 in einer öffentlichen Anhörung mit Sachverständigen und Verbänden. Die abschließende Beratung und Beschlussfassung im Deutschen Bundestag fand am 20.4.2023 statt. Der Bundesrat stimmte dem Gesetz schließlich am 12. Mai 2023 zu.⁶ Dieser Beitrag gibt nach einer Erläuterung der geänderten Instrumente die Inhalte der öffentlichen Anhörung und die Debatte im Bundestag gegliedert nach wesentlichen Zielen des Regierungsentwurfs wieder und nimmt abschließend eine Bewertung anhand des Maßstabs der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) vor.

II. Hintergrund

Viele gesetzliche Regelungen haben zum Ziel, Menschen mit Behinderungen die Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen. Zentral ist die **Beschäftigungspflicht**. Private und öffentliche Arbeitgeber mit mindestens 20 Arbeitsplätzen haben auf wenigstens 5 % dieser Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen (§ 156 Abs. 1 SGB IX). Erfüllt ein Arbeitgeber diese Beschäftigungspflicht vorsätzlich oder fahrlässig nicht, begeht er bislang eine **Ordnungswidrigkeit**, die mit einer **Geldbuße** bis zu 10.000 € geahndet werden kann (§ 238 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 SGB IX) und ist zudem zur Zahlung einer **Ausgleichsabgabe** verpflichtet. Die Ausgleichsabgabe ist in einem gestaffelten System geregelt, das aktuell drei Stufen hat. Sie beträgt je unbesetztem Pflichtarbeitsplatz

- 125 Euro bei einer jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsquote von 3 % bis weniger als dem geltenden Pflichtsatz,
- 220 Euro bei einer jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsquote von 2 % bis weniger als 3 %,
- 320 Euro bei einer jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsquote von weniger als 2 %.

Für kleinere Unternehmen sind Ausnahmen geregelt (§ 160 Abs. 2 SGB IX). Die Abgabe soll Unternehmen motivieren, Menschen mit Behinderung zu beschäftigen und erfüllt

⁵ Bundestags-Drucksache 20/6442.

⁶ Bundesrats-Drucksache 158/23.

auch eine Ausgleichsfunktion, indem wirtschaftliche Vorteile der Nichtbeschäftigung abgeschöpft werden.⁷

Die Ausgleichsabgabe wird von den **Integrationsämtern** eingezogen und darf nur für besondere **Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben** verwendet werden (§ 160 Abs. 4 und 5 SGB IX). Darunter fallen insbesondere Leistungen zur Förderung des Arbeits- und Ausbildungsplatzangebots und Leistungen zur begleitenden Hilfe im Arbeitsleben. Die Mittel können aber auch an Einrichtungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gehen, worunter auch Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM) fallen (§ 14 Abs. 1 SchwbAV).

Das Schwerbehindertenrecht des SGB IX – Teil 3 hat wesentlich zum Ziel, schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung und Beruf einzugliedern, beigetragen.⁸ Um diese Rechte in Anspruch nehmen zu können, muss zunächst der **Rechtsstatus der Schwerbehinderung** festgestellt werden. Menschen sind im Sinne des Teils 3 des SGB IX schwerbehindert, wenn bei ihnen ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 vorliegt (§ 2 Abs. 2 SGB IX). Ab dann greifen die besonderen Rechte, die im SGB IX – Teil 3 und in anderen Rechtsnormen für schwerbehinderte Menschen vorgesehen sind.⁹ Z. B. die zuvor erläuterte Beschäftigungspflicht, das Recht auf die Wahl einer Schwerbehindertenvertretung und Regelungen zu Zusatzurlaub, Sonderkündigungsschutz, Nachteilsausgleichen usw. Beim Feststellungsverfahren einer Schwerbehinderung gelten die Maßstäbe des sozialen Entschädigungsrechts und der **Versorgungsmedizin-Verordnung (VersMedV)** mit ihrer Anlage „**Versorgungsmedizinische Grundsätze**“.¹⁰ Die Versorgungsmedizinischen Grundsätze werden von dem unabhängigen „**Ärztlichen Sachverständigenbeirat Versorgungsmedizin**“ vorbereitet, der derzeit aus insgesamt 17 Medizinerinnen und Medizinern besteht (§ 3 VersMedV).

Ein relativ neues Instrument, das der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben dient, ist das **Budget für Arbeit (BfA)**. Es wurde mit dem Bundesteilhabegesetz ab 1. Januar 2018 als § 61 SGB IX eingeführt¹¹ und soll Menschen mit Behinderungen eine Alternative zur Beschäftigung in einer WfbM ermöglichen und sie darin unterstützen, ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einzugehen.¹² Das Budget für Arbeit umfasst einen Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber zum Ausgleich der Leistungsminderung des Beschäftigten und die Aufwendungen für erforderliche Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz. Er beträgt bis zu 75 % des vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts, höchstens jedoch

⁷ Deinert in: Deinert/Welti/Luik u. a. (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, Rn. 1.

⁸ Boetticher/Kuhn-Zuber, Rehabilitationsrecht, 2. Aufl. 2022, Rn. 379.

⁹ Welti in: Deinert/Welti/Luik u. a. (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, Rn. 24.

¹⁰ Welti in: Deinert/Welti/Luik u. a. (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, Rn. 26.

¹¹ Siehe überblicksweise Mattern/Rambausek-Haß/Wansing, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht 2021,

¹² DVfR, Reha-Recht.de Glossar – Budget für Arbeit.

40 % der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 SGB IV. Das entspricht aktuell 1358 €. ¹³

Die Änderungen, die u. a. an diesen Regelungen vorgenommen wurden, wurden vom Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales am 27. März 2023 in einer öffentlichen Anhörung mit Sachverständigen und Verbänden erörtert. Die abschließende Beratung und Beschlussfassung im Deutschen Bundestag fand am 20. April 2023 statt. Wesentliche Inhalte von Anhörung und Beratung werden nachfolgend dargestellt.

III. Wesentliche Inhalte der Anhörung und der abschließenden Bundestagsberatung

1. Vierte Stufe der Ausgleichsabgabe

Mit dem Gesetz wird der in § 160 SGB IX geregelten Ausgleichsabgabe eine vierte Stufe von 720 Euro hinzugefügt, wenn überhaupt keine Menschen mit Behinderungen beschäftigt werden. Das wurde von den eingeladenen Sachverständigen der öffentlichen Anhörung überwiegend als **richtige Maßnahme** beurteilt, um die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben zu fördern. Die Ausgleichsabgabe diene dazu, fair die **Lasten** zwischen denen **zu verteilen**, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen und denen, die das nicht tun, erläuterte Franz Josef Düwell. Felix Welti, der wie Düwell als Einzelsachverständiger gehört wurde, ergänzte in seinem Statement, dass die Ausgleichsabgabe eine **Ausgleichs- und Antriebsfunktion** habe, um die Beschäftigungspflicht durchzusetzen und es daher wichtig sei, dass alle Arbeitgeber ernsthaft in Erwägung ziehen, schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Sie könnten andernfalls keine positiven Erfahrungen mit der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen sammeln.

Gegen die Einführung der vierten Stufe der Ausgleichsabgabe sprach sich Olivia Trager von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) aus. Sie argumentierte, dass es mehr Pflichtarbeitsplätze als schwerbehinderte Arbeitssuchende gebe und die vorhandenen Arbeitssuchenden mit Behinderungen – insbesondere im Leistungsbezug des SGB II – zu schlecht qualifiziert seien. Die zusätzlich zu zahlenden Mittel würden die **Arbeitgeber** übermäßig **belasten**.

Ein grundsätzliches Problem, das die Wirkung der Ausgleichsabgabe einschränkt, wurde von Dorothee Czennia vom Sozialverband VdK Deutschland (VdK) und Evelyn Räder vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) angesprochen. Unternehmen können die Ausgleichsabgabe derzeit noch **als Betriebsausgabe von der Steuer absetzen**, was das Zusammenspiel von Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe wieder ausheble. Auch eine Erhöhung würde so weitgehend ins Leere laufen.

¹³ Basierend auf § 1 Abs. 1 Sozialversicherungsrechengrößen-Verordnung 2023; BGBl. I 2022, S. 2128.

Dieses Problem wurde bei der Beratung des Gesetzentwurfs im Bundestag auch vom Abgeordneten Sören Pellmann von der LINKEN angesprochen. Unternehmen, die schon bisher keine Menschen mit Behinderungen beschäftigten, würden auch die erhöhte Ausgleichsabgabe zahlen und anschließend von der Steuer absetzen. Die steuerliche Absetzbarkeit der Ausgleichsabgabe als Betriebsausgabe sende ein völlig falsches Signal und Sorge dafür, dass sie ihre grundsätzliche Wirkung verliere. Die Möglichkeit der Absetzbarkeit sei abzuschaffen und die Ausgleichsabgabe noch weiter zu erhöhen, um den Druck auf säumige Arbeitgeber zu erhöhen. Der Abgeordnete Takis Mehmet Ali (SPD) führte in seiner Rede aus, dass die vierte Stufe der Ausgleichsabgabe die richtigen Anreize setze und im Lichte der weiteren Maßnahmen des Gesetzes vor allem Unternehmen treffe, die aus Prinzip keine Menschen mit Behinderungen beschäftigten. Winfried Oellers (CDU) sprach sich für seine Fraktion gegen die vierte Stufe der Ausgleichsabgabe aus.

2. Aufhebung der Bußgeldvorschrift

Die Aufhebung der Bußgeldvorschrift in § 238 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX wurde in der öffentlichen Anhörung überwiegend kritisch beurteilt. Der Regierungsentwurf argumentiert, dass Arbeitgeber, die keinen einzigen schwerbehinderten Menschen beschäftigen, künftig eine erhöhte Ausgleichsabgabe zu zahlen hätten, weswegen es nicht mehr angemessen erscheine, die Nichtbeschäftigung zusätzlich auch noch mit einem Bußgeld zu sanktionieren. Die Vorschrift soll deshalb aufgehoben werden.¹⁴ Franz Josef Düwell entgegnete, dass der Staat im Fall der Abschaffung keine Möglichkeiten mehr habe, die Beschäftigungspflicht durchzusetzen. Wenn die Nichteinhaltung zudem nicht mehr als Ordnungswidrigkeit gelte, wären Hinweisgeber aus Betrieben nicht vom Hinweisgeber-schutzgesetz¹⁵ geschützt. Die geplante Streichung sei „**ein Skandal**“. Felix Welti wies ergänzend darauf hin, dass die Streichung der Sanktionsnorm bei Unternehmen zu der **irrigen Annahme** führen könne, man könnte sich **von der Beschäftigungspflicht** mit der Ausgleichsabgabe **freikaufen**. Um nicht die falschen Signale zu senden, sollte die schuldhaftige Verletzung der Beschäftigungspflicht weiterhin eine Ordnungswidrigkeit bleiben. Das ergebe sich auch aus der UN-BRK. Diese fordert in Art. 5 Abs. 2 ausdrücklich, jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu verbieten. Schuldhaftige Nichtbeschäftigung sei als **Diskriminierung** zu qualifizieren und müsse entsprechend verboten bleiben.

Olivia Trager vom BDA führte die geringe Nutzung der Bußgeldvorschrift als Argument an, sie abzuschaffen. Dem widersprach Dorothee Czennia vom VdK. Die geringe Nutzung sei in der problematischen Doppelrolle der Bundesagentur für Arbeit als

¹⁴ Bundestags-Drucksache 20/5664, S. 15–16.

¹⁵ Derzeit als Entwurf (Bundestags-Drucksache 20/5992) vorliegend, wobei sich der Anwendungsbereich nach § 2 auf straf- und bußgeldbewehrte Verstöße konzentriert und sonstige Verstöße nicht die Beschäftigungspflicht im SGB IX Teil 3 erfassen. Vgl. Ausschussdrucksache 20(11)320, S. 9.

Strafverfolger und Serviceanbieter begründet.¹⁶ Diese Doppelrolle solle besser aufgelöst und die Sanktionierung von Verstößen gegen die Beschäftigungspflicht zum Zoll verlagert werden.

Auch in der Aussprache im Deutschen Bundestag wurde die Aufhebung der Bußgeldvorschrift kontrovers diskutiert. Insbesondere die Fraktion der CDU/CSU sprach sich für eine Beibehaltung der Vorschrift aus. Die einzige Möglichkeit, die nicht ausreichende Beschäftigung zu sanktionieren, aus der Hand zu geben, stimme bedenklich, so der Abgeordnete Wilfried Oellers (CDU) mit Verweis auf die Ausführungen von Düwell und Welti. Auch die Abgeordnete Corinna Rüffer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sprach sich entgegen des von ihrer Fraktion mitgetragenen Gesetzesentwurfs grundsätzlich dafür aus, die Bußgeldvorschrift beizubehalten. Die vorgesehene Streichung verteidigte lediglich der Abgeordnete Jens Beeck (FDP). Eine konsequente Anwendung in der Praxis sei nicht möglich, weil die Zahl der Pflichtarbeitsplätze die der arbeitssuchenden Menschen mit Schwerbehinderung übersteige. Das Instrument sei dysfunktional.

3. Konzentration der Mittel der Ausgleichsabgabe zur Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

Ein weiteres Ziel des Gesetzes ist es, Mittel der Ausgleichsabgabe vollständig zur Unterstützung und Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu verwenden. Die in der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung vorgesehene Möglichkeit, Mittel der Ausgleichsabgabe nachrangig auch für Einrichtungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben – insbesondere für Werkstätten für behinderte Menschen – zu verwenden, wird gestrichen.¹⁷ Dieses Vorhaben wurde von den befragten Sachverständigen positiv beurteilt. Auch Konstantin Fischer von der Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen (BAG WfbM) erhob dagegen keine Einwände, gab aber zu bedenken, dass die derzeit aus der Ausgleichsabgabe finanzierten Leistungen dann von anderer Stelle übernommen werden müssten. Das bedeute eine Finanzierung über die Träger der Eingliederungshilfe, wie Dorothee Czennia in einem späteren Statement ausführte. Felix Welti regte an, dass sich der Gesetzgeber in weiteren Reformen auch grundsätzlich darüber Gedanken macht, ob Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben an Orten geleistet werden, die wie WfbM definitionsgemäß außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarkts stehen.

Auch in der Aussprache im Bundestag wurde dieses Vorhaben positiv beurteilt und von Teilen der Opposition wie dem Abgeordneten Sören Pellmann (DIE LINKE) ausdrücklich unterstützt.

¹⁶ Vgl. dazu auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2022, Einzelfragen zu Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 238 SGB IX - Zuständige Verwaltungsbehörde und statistische Daten, S. 6.

¹⁷ Bundestags-Drucksache 20/5664, S. 16.

4. Genehmigungsfiktion für Anspruchsleistungen des Integrationsamtes

Die Genehmigungsfiktion für Anspruchsleistungen des Integrationsamtes wie Berufsbegeleitung und Arbeitsassistenz im Rahmen der Unterstützten Beschäftigung (§ 185 Abs. 4 und 5 SGB IX) wurde in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales nur kurz angesprochen, aber von Evelyn Räder (DGB) und Jörg Polster vom Allgemeinem Behindertenverband (ABiD) in Deutschland als sinnvolles Instrument bewertet, um Verwaltungsverfahren zu beschleunigen.

Ein ähnliches Bild zeigte sich in der Aussprache im Bundestag. Der Abgeordnete Takis Mehmet Ali (SPD) betonte, dass Arbeitgeber nun nicht mehr lange auf ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Behinderungen warten müssten, weil durch die Genehmigungsfiktion mit einer Beschleunigung der Verfahren zu rechnen sei. Beschäftigte und Arbeitgeber würden so unterstützt. Die Regelung wurde auch von Wilfried Oellers (CDU) begrüßt.

5. Aufhebung der Deckelung des Lohnkostenzuschusses beim Budget für Arbeit

Beim Budget für Arbeit (BfA) nach § 61 SGB IX ist der vom Leistungsträger zu erstattende Lohnkostenzuschuss nach aktueller Rechtslage auf 40 % der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 SGB IV begrenzt. Durch die Abschaffung der Deckelung will das Gesetz sicherstellen, dass auch nach Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro bundesweit der maximale Lohnkostenzuschuss – soweit nach den Umständen des Einzelfalls erforderlich – gewährt werden kann.¹⁸

Diese Regelung wurde von den Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung begrüßt. Es könne sogar sinnvoll sein, die Regelung direkt mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zum inklusiven Arbeitsmarkt und nicht erst 2024 in Kraft zu setzen, wie Evelyn Räder vom DGB ausführte.¹⁹ Angemahnt wurde von vielen Sachverständigen jedoch eine Weiterentwicklung des BfA. Wichtig sei, Budgetbeziehende mehr in die Sozialversicherung einzubinden. Andernfalls würde aus dem Rückkehrrecht in die Werkstatt eine Rückkehrpflicht, weil Leistungen der Arbeitsagentur nicht bezogen werden könnten, so Dorothee Czennia (VdK). Eva-Maria Thoms (Mittendrin e.V.) berichtete zudem, dass die Verwaltungspraxis bei der Gewährung des Budgets für Arbeit und für Ausbildung und mangelnde Barrierefreiheit von Berufsschulen in der Praxis noch große Barrieren zur Teilhabe am Arbeitsleben darstellten. Für Personen, die den Sprung auf den ersten Arbeitsmarkt nicht schafften, sei es zudem wichtig, bei anstehenden Reformen der WfbM ein auskömmliches Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu ermöglichen, so Konstantin Fischer von der BAG WfbM.

¹⁸ Bundestags-Drucksache 20/5664, S. 16.

¹⁹ Das hatte auch der Bundesrat vorgeschlagen. Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat diese Empfehlung aufgenommen und die Aufhebung der Deckelung beim Budget für Arbeit tritt bereits ab dem Tag nach Verkündung in Kraft (Bundestags-Drucksache 20/6442, S. 18).

Auch in der Bundestagsaussprache wurde die Aufhebung der Deckelung sowohl von der CDU/CSU als auch von der LINKEN begrüßt.

6. Neuausrichtung des Ärztlichen Sachverständigenbeirates Versorgungsmedizin

Das Gesetz sieht vor, den ärztlichen Sachverständigenbeirat Versorgungsmedizin nach § 3 VersMedV zu einem „Sachverständigenbeirat Versorgungsmedizinische Begutachtung“ weiterzuentwickeln und im SGB IX zu verankern. Für den Beirat benennen die Länder, der Deutsche Behindertenrat und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales jeweils sieben Personen, darunter jeweils mindestens vier Ärztinnen und Ärzte, die versorgungsmedizinisch oder wissenschaftlich besonders qualifiziert sind. Betroffene sollen durch die neue Zusammensetzung besser berücksichtigt werden. Die Zusammensetzung des Beirates soll damit einem teilhabeorientierten und ganzheitlichen Ansatz folgen. Als sonstige Mitglieder sollen Fachleute aus dem Gebiet der Sozial- oder Arbeitswissenschaft, der Teilhabeforschung oder der Disability Studies benannt werden können.²⁰

Auch diese Regelung wurde von den Sachverständigen positiv beurteilt. Felix Welti regte ergänzend an, die Betroffenenbeteiligung bei der Besetzung des Sachverständigenrats noch zu verbessern und durch die Einbeziehung von Schwerbehindertenvertretungen (SBV), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden einen stärkeren Bezug zur Arbeitswelt herzustellen. Gerade die SBV unterstütze oftmals Anträge auf Erteilung eines Grads der Behinderung und begleite ggf. das Widerspruchsverfahren. Evelyn Räder schlug dazu vor, dem DGB ein Vorschlagsrecht für entsprechende Expertinnen und Experten aus dem betrieblichen Spektrum einzuräumen. Dorothee Czennia problematisierte das zahlenmäßige Übergewicht der Medizin im Sachverständigenbeirat, das trotz der im Entwurf erwähnten Abkehr von einem rein medizinisch orientierten Verständnis von Behinderung aufrechterhalten bleibe. Der Behinderungsbegriff des SGB IX sei nicht mehr rein medizinisch geprägt, was sich auch in der Besetzung des Beirates widerspiegeln sollte. Ähnlich argumentierte Welti in seinem Statement. Die versorgungsmedizinischen Grundsätze, zu denen der Beirat beiträgt, seien kein medizinisches Regelwerk, sondern interdisziplinärer Konsens. Dabei seien verschiedene Erkenntnisse über Barrieren und gesellschaftlichen Kontext einzubeziehen, weswegen auch andere Wissenschaften eingebunden werden müssten.

Darauf ging auch Jens Beeck (FDP) in seiner Rede im Bundestag ein. Die Frage „Wie ist ein Grad der Behinderung, ein Grad der Schädigung eigentlich einzuschätzen?“ müsse sich sowohl an neuen medizinischen als auch an gesellschaftlichen Fragen ausrichten.

²⁰ Bundestags-Drucksache 20/5664, S. 16.

7. Jobcoaching

Erst durch den Ausschuss für Arbeit und Soziales wurde Jobcoaching in den Gesetzentwurf aufgenommen. Dabei handelt es sich um eine flexible, individuelle, zeitlich befristete, betriebsnahe Anleitung und Unterstützung von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsplatz.²¹ In der öffentlichen Anhörung wurde von Dorothee Czennia (VdK) darauf hingewiesen, dass eine klarstellende Aufnahme von Jobcoaching in den offenen Leistungskatalog der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sinnvoll sein könnte. Aufgabe von Job-Coaches könnte es sein, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber auch Arbeitgeber über Anpassungsmaßnahmen im Betrieb zu beraten, so die Einzelsachverständige Claudia Rustige.

Der Ausschuss hat diese Empfehlung aufgenommen und sich dazu entschlossen, die Kosten eines Jobcoachings als zusätzliche Leistung klarstellend in § 49 Abs. 8 SGB IX aufzunehmen. Der Ausschuss weist in seiner Beschlussempfehlung darauf hin, dass Jobcoaching bereits jetzt Element von Unterstützter Beschäftigung (§ 55 SGB IX), arbeitsbegleitender Betreuung in Inklusionsbetrieben (§§ 215 ff SGB IX) und der Anleitung und Unterstützung am Arbeits-/Ausbildungsplatz beim Budget für Arbeit bzw. Budget für Ausbildung (§§ 61, 61a SGB IX) ist.²²

Der Abgeordnete Takis Mehmet Ali (SPD) unterstrich in der Aussprache im Bundestag, dass Jobcoaching als Unterstützung während der Arbeit, auf der Arbeitsstelle und als Beratung in den Unternehmen gesehen werden könne.

8. Weiterer Handlungsbedarf

Über den Gesetzentwurf hinausgehend wurde in der öffentlichen Anhörung und auch in der Aussprache im Bundestag noch weiterer Regelungsbedarf debattiert.

Genannt wurde beispielsweise die Schaffung eines **Anspruchs auf Betriebliches Eingliederungsmanagement**.²³ Dieser würde den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu mehr Selbstbestimmung beim Wiedereinstieg in Arbeit verhelfen, wohingegen der Arbeitgeber dadurch kaum belastet würde, so Evelyn Räder (DGB). Auch Franz Josef Düwell plädierte in der Anhörung dringend dafür, einen solchen Rechtsanspruch zu schaffen, nachdem das Bundesarbeitsgericht ihn in der derzeitigen Rechtslage nicht habe sehen können.²⁴

Weiterer Änderungsbedarf wurde bei den **Regelungen zu Werkstätten für Menschen mit Behinderungen** ausgemacht. Die Parlamentarische Staatssekretärin Kerstin Griese (SPD) stellte bei der Vorstellung des Gesetzesentwurfs in Aussicht, das **Entgeltsystem** aber auch die **Zugangssteuerung** und die **Übergänge in den allgemeinen**

²¹ Bundestags-Drucksache 20/6442, S. 16. Siehe auch Mattern, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht 2019.

²² Bundestags-Drucksache 20/6442, S. 16.

²³ Dazu ausführlich Nebe, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht 2023.

²⁴ BAG, Urt. v. 07.09.2021 – 9 AZR 571/20 Rn. 14.

Arbeitsmarkt von WfbM mit weiteren Gesetzesvorhaben zu adressieren. Der Abgeordnete Wilfried Oellers (CDU) forderte zudem, dass die Zugangsregelung zum Arbeitsbereich einer WfbM, die ein **Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung** voraussetzt (§ 58 Abs. 1 S. 1 SGB IX), gestrichen werden sollte. Stefan Nacke (CDU) ergänzte, dass mit dem aktuellen Gesetz auch versäumt wurde, eine **Arbeitslosenversicherungspflicht** für Beschäftigungsverhältnisse aus dem Budget für Arbeit zu regeln.

IV. Fazit

1. UN-BRK als Maßstab für einen inklusiven Arbeitsmarkt

Die Maßnahmen des Gesetzes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts zielen darauf ab, mehr Menschen mit Behinderungen in reguläre Arbeit zu bringen, mehr Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen in Arbeit zu halten und eine zielgenauere Unterstützung für Menschen mit Schwerbehinderung zu ermöglichen.²⁵ Damit haben sich Bundesregierung und Gesetzgeber ein großes Ziel gesetzt, zu dem einige der nun beschlossenen Maßnahmen einen Beitrag leisten können. In der öffentlichen Anhörung und der Aussprache im Bundestag wurde aber auch deutlich, dass zur Schaffung eines offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarktes und Arbeitsumfelds, wie es die UN-BRK in Art. 27 fordert, noch deutlich darüberhinausgehende Schritte unternommen werden müssen.

Deutschland hat sich verpflichtet, die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit für Menschen mit Behinderung durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften sicherzustellen. Das umfasst u. a. Diskriminierung aufgrund von Behinderung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung zu verbieten (Art. 27 Abs. 1 lit. a UN-BRK), das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, einschließlich Chancengleichheit und gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit zu schützen (Art. 27 Abs. 1 lit. b UN-BRK) und Menschen mit Behinderungen wirksamen Zugang zu Berufsausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen (Art. 27 Abs. 1 lit. d UN-BRK).

Eine Konkretisierung dieser Verpflichtungen wurde vom Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nach Art. 34 UN-BRK im September 2022 veröffentlicht.²⁶ Vertragsausschüsse veröffentlichen besonders wichtige Hinweise von allgemeiner Bedeutung in Gestalt von „General Comments“ bzw. „General Recommendations“. Diese sind zwar nicht im strengen Sinne völkerrechtlich verbindlich, formulieren aber den jeweils aktuellen Stand der Interpretation der Menschenrechtsnormen durch die zuständigen Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen und haben von daher rechtliches und politisches Gewicht, wenn auch ihre Interpretation der Vertragstexte für Gerichte nicht

²⁵ Bundestags-Drucksache 20/5664, S. 1.

²⁶ Siehe https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FGC%2F8&Lang=en (zuletzt geprüft am 6.4.2023).

bindend ist.²⁷ Die Allgemeine Bemerkung zu Art. 27 UN-BRK ist daher ein geeigneter Maßstab, um die Regelungen des Gesetzes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts zu bewerten.

2. Geeignete Maßnahmen zur Schaffung eines inklusiven Arbeitsmarkts

Demnach entspricht die Neuausrichtung des Ärztlichen Sachverständigenbeirates Versorgungsmedizin der Intention der UN-BRK. Auch der UN-Fachausschuss fordert Vertragsstaaten auf, von einem medizinisch geprägten Behinderungsverständnis abzurücken, weil daraus diskriminierende Praktiken erwachsen können.²⁸ Auch die Aufhebung der Deckelung des Lohnkostenzuschusses kann als eine sinnvolle Maßnahme im Sinne der UN-BRK gewertet werden, da sie geeignet ist, den Übergang von einer segregierten Arbeitsumgebungen auf den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern.²⁹

Ebenso kann die Konzentration der Mittel der Ausgleichsabgabe zur Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund von Art. 27 UN-BRK als sinnvolle Maßnahme gewertet werden. Segregierte Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen, etwa in WfbM ist nicht als Maßnahme zur fortschreitenden Verwirklichung des Rechts auf Arbeit anzusehen³⁰ und sollten daher nicht mit Mitteln des Ausgleichsfonds gefördert werden. Ergänzend wäre jedoch zu diskutieren, wie der so eingesparte Betrag tatsächlich in den ersten Arbeitsmarkt gelenkt wird. Das SGB IX bietet bereits jetzt die Möglichkeit, dass Arbeitgeber Zuschüsse zu den Kosten der Berufsausbildung behinderter Jugendlicher und junger Erwachsener erhalten (§ 151 Abs. 4 SGB IX i. V. m. § 26b SchwbAV/§ 185 Abs. 3 Nr. 2 c SGB IX), das Förderinstrument wird aber nur zögerlich in Anspruch genommen.³¹

Die vorgeschlagene vierte Stufe der Ausgleichsabgabe ist ebenfalls zu begrüßen, betrifft jedoch nur einen kleinen Kreis von Arbeitgebern. Von den aktuell 44.793 Arbeitgebern, die keinen einzigen schwerbehinderten Menschen beschäftigen, müssen 40.839 aufgrund ihrer Betriebsgröße nur eine reduzierte Ausgleichsabgabe zahlen.³²

3. Problematische Maßnahmen und weiterer Regelungsbedarf

Die Aufhebung der Bußgeldvorschrift in § 238 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX erscheint vor dem Hintergrund von Art. 27 und Art. 4 UN-BRK problematisch. Die Vertragsstaaten trifft eine Schutzpflicht für Menschen mit Behinderung, die beinhaltet, dass alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung durch Dritte, einschließlich Privatunternehmen, zu beseitigen. Eines besonders hohen Begründungsaufwands bedarf es, wenn bereits getroffene Maßnahmen wie die Einstufung einer

²⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte, Die "General Comments" zu den VN-Menschenrechtsverträgen 2005, S. 5.

²⁸ CRPD/C/GC/8 Nr. 7.

²⁹ CRPD/C/GC/8 Nr. 64 lit. a.

³⁰ CRPD/C/GC/8 Nr. 15.

³¹ Vgl. BIH Jahresbericht 2020/2021, S. 20.

³² Vgl. Bundestags-Drucksache 20/5490, S. 64.

Nichtbeschäftigung als Ordnungswidrigkeit wieder aufgehoben werden. Wenn vorsätzlich rückschrittliche Maßnahmen ergriffen werden, trägt der Vertragsstaat die Beweislast dafür, dass sie nach sorgfältigster Abwägung aller Alternativen eingeführt wurden, dass sie unter Bezugnahme auf die Gesamtheit der in der Konvention vorgesehenen Rechte hinreichend begründet sind, im Zusammenhang mit der vollen Nutzung der maximal verfügbaren Ressourcen des Vertragsstaats stehen und dass sie keine unverhältnismäßigen Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen haben.³³ Diesen hohen Anforderungen dürfte die Begründung, dass mit der Erhöhung der Ausgleichsabgabe ein hinreichend großer Anreiz zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung gesetzt wird, nicht genügen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der geringen Zahl von betroffenen Arbeitgeberinnen und der von mehreren Sachverständigen und Abgeordneten genannten Tatsache, dass die Ausgleichsabgabe steuerlich absetzbar ist, was ihre Anreizfunktion in vielen Fällen ins Leere laufen lassen dürfte.

Ähnlich problematisch sind die Versagung des Mindestlohns an Werkstattbeschäftigte und deren Ausschluss aus der Arbeitslosenversicherung, was auch mehrfach bei der Anhörung und der Aussprache im Bundestag anklang. Das in Art. 27 UN-BRK verankerte Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen ist mit Vergütungen unterhalb des Mindestlohns aufgrund einer Behinderung unter keinen Umständen zu vereinbaren.³⁴ Deutschland ist vielmehr verpflichtet dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen nicht weniger als der Mindestlohn gezahlt wird³⁵ und dass ein wirksamer Zugang zu Leistungen wie Arbeitslosengeld sichergestellt ist.³⁶ Beides ist aktuell noch nicht der Fall und wurde zurecht von den Sachverständigen moniert.

Mit der fehlenden Barrierefreiheit von Berufsschulen wurde in der Anhörung ein weiteres Thema angesprochen, das dringend angegangen werden muss. Deutschland ist verpflichtet, Menschen mit Behinderungen Zugang zu Ausbildung, Umschulung und Bildung, einschließlich Berufsausbildung zu ermöglichen (Art. 27 Abs. 1 lit. d UN-BRK).³⁷

Weiterer Regelungsbedarf besteht im Hinblick auf die SBV. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Beschäftigungsquote schwerbehinderter Menschen am höchsten in Betrieben mit SBV ist.³⁸ Es ist daher zu bedauern, dass keine Regelungen zur Verbesserung ihrer Handlungs- und Freistellungsmöglichkeiten erfolgt sind. Ebenso fehlen die auch in der Anhörung angemahnten Maßnahmen zur Stärkung der Stufenweisen Wiedereingliederung und des BEM-Verfahrens. Hier ist eine über die bisherige Norm des § 44 SGB IX hinausgehende Unterstützung erforderlich.³⁹

³³ CRPD/C/GC/8 Nr. 56.

³⁴ CRPD/C/GC/8 Nr. 26 und 57.

³⁵ CRPD/C/GC/8 Nr. 64 lit. c.

³⁶ CRPD/C/GC/8 Nr. 64 lit. e.

³⁷ Vgl. auch CRPD/C/GC/8 Nr. 64 lit. h.

³⁸ Blank/Brehmer, WSI-Policy-Brief 9/2022.

³⁹ Hier ist nochmals auf den Beitrag von Nebe, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht 2023 zu verweisen.

Es wird also deutlich, dass noch weitere Gesetze zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts folgen müssen.

Literaturverzeichnis

Blank, Florian/Brehmer, Wolfram, Beschäftigung von Schwerbehinderten und ihre Vertretung im Betrieb, Policy Brief Nr. 71 des Wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung 9/2022.

Boetticher, Arne von/Kuhn-Zuber, Gabriele, Rehabilitationsrecht, Ein Studienbuch für soziale Berufe, 2. Aufl., Kompendien für Studium, Praxis und Fortbildung, Baden-Baden 2022.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (Hrsg.), BIH Jahresbericht 2020/2021, Behinderung & Beruf und soziale Entschädigung, Köln 2021.

CRPD/C/GC/8, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen – Allgemeine Bemerkung Nr. 8 (2022) zum Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit und Beschäftigung,

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FGC%2F8&Lang=en, zuletzt abgerufen am 06.04.2023.

Deinert, Olaf, Ausgleichsabgabe in: Olaf Deinert, Felix Welti, Steffen Luik et al. (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, Arbeits- und Sozialrecht, Öffentliches Recht, Zivilrecht: Alphabetische Gesamtdarstellung, 3. Auflage, StichwortKommentar, Baden-Baden, Marburg 2022 (zitiert: Deinert in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann (Hrsg.)).

Deutsches Institut für Menschenrechte, Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005.

DVfR (Hrsg.), Reha-Recht.de Glossar – Budget für Arbeit, <https://www.reha-recht.de/glossar/glossar/beitrag/artikel/budget-fuer-arbeit/>, zuletzt abgerufen am 06.04.2023.

Mattern, Lea, Unterstützte Beschäftigung als Instrument zur Umsetzung inklusiver Arbeit – Gelingensbedingungen aus Sicht von Arbeitgebern; Beitrag D19-2019 unter www.reha-recht.de; 30.10.2019.

Mattern, Lea/Rambausek-Haß, Tonia/Wansing, Gudrun, Das Budget für Arbeit: Ausgewählte Ergebnisse einer explorativen Studie zu seiner Umsetzung – Teil I: Anspruchsvoraussetzungen und Zugang; Beitrag D9-2021 unter www.reha-recht.de; 05.03.2021.

Nebe, Katja, Das Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes – ohne BEM und StW? – Ein Plädoyer, Rechtsdurchsetzung zu stärken; Beitrag D3-2023 unter www.reha-recht.de; 06.03.2023.

Tietz, Alexander, Die Genehmigungsfiktion im Rehabilitationsrecht – Teil I: Die Rechtsprechungsänderung des BSG als gleichheitsrechtliches Problem; Beitrag A36-2021 unter www.reha-recht.de; 20.10.2021.

Welti, Felix, Behinderung in: Olaf Deinert, Felix Welti, Steffen Luik et al. (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, Arbeits- und Sozialrecht, Öffentliches Recht, Zivilrecht: Alphabetische Gesamtdarstellung, 3. Auflage, StichwortKommentar, Baden-Baden, Marburg 2022 (zitiert: Welti in: Deinert/Welti/Luik/Brockmann (Hrsg.)).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Einzelfragen zu Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 238 SGB IX - Zuständige Verwaltungsbehörde und statistische Daten, WD 6 - 3000 - 030/22 2022,
<https://www.bundestag.de/re-source/blob/904462/f0546f0dd216d2c78877422de5759134/WD-6-030-22-pdf-data.pdf>,
zuletzt abgerufen am 06.04.2023.

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