

Antrag

der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Birgitt Bender, Dr. Thea Dückert, Britta Haßelmann, Brigitte Pothmer, Elisabeth Scharfenberg, Christine Scheel, Irmingard Schewe-Gerigk, Dr. Gerhard Schick, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Harald Terpe und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesamtkonzept zur beruflichen Teilhabe behinderter Menschen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die derzeitige Situation für Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt ist äußerst unbefriedigend. Das Ziel einer vorrangigen Teilhabe am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist nur in bescheidenem Umfang erreicht. Die spezifische Arbeitslosenquote schwerbehinderter Menschen lag im Jahr 2007 mit 16,6 Prozent deutlich höher als die allgemeine Arbeitslosenquote mit 10,1 Prozent. Eine personenbezogene Förderung im Sinne einer Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts insbesondere bei Personen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf wird nur selten realisiert. Insgesamt ist zwar die absolute Zahl schwerbehinderter Arbeitsloser gesunken. Menschen mit Behinderung weisen jedoch weiterhin eine konstant niedrigere Beschäftigungsquote sowie eine deutlich höhere Arbeitslosenquote als der Durchschnitt der Bevölkerung auf. Insbesondere Frauen mit Behinderung sind von der schlechten Arbeitsmarktlage betroffen.

Im Wesentlichen können drei Grundprobleme für die schlechte Arbeitsmarktlage zusammengefasst werden: Erstens überwiegen noch immer direkte Finanztransfers von den Rehabilitationsträgern zu Institutionen beruflicher Teilhabe. Nur in seltenen Fällen werden Personen direkt gefördert. Der gestiegene Anspruch nach Selbstbestimmung und einer Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts im Sinne echter Alternativen wird somit unterminiert. In der Konsequenz leben und arbeiten viele Menschen mit Behinderung noch immer im eigenen Milieu.

Eine solche Aussonderung behinderter Menschen beginnt schon in der Schulzeit. Das deutsche Bildungssystem ist bisher von der Idee und der Praxis des Förder-schulangebotes geprägt. Dies wurde auch von internationaler Ebene im Bericht des UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung, Prof. Dr. Vernor Muñoz Villalobos, im Jahr 2006 kritisiert. In der Folge entstand während der letzten Jahrzehnte ein Automatismus, der von der Förderschule direkt zum Berufsbildungsbereich und zur Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) führte.

Zweitens besteht ein großer Mangel an Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Umfängliche Diskriminierungs- und Barrierefreiheit als Grundvoraussetzungen für die Öffnung von Zugängen sind trotz des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) aus dem Jahr 2006

und des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) aus dem Jahr 2002 bisher nur ansatzweise gegeben.

Drittens haben – trotz groß angelegter Vorhaben, wie die schon abgelaufene Kampagne „50 000 Jobs für Schwerbehinderte“ unter der ehemaligen rot-grünen Bundesregierung – Vorurteile seitens der Arbeitgeberinnen und -geber gegenüber behinderten Menschen weiterhin Bestand. Noch immer wird ihnen häufig ein geringeres Leistungsniveau unterstellt.

Neben diesen genannten drei fehlenden Grundvoraussetzungen – personenbezogene Förderung, diskriminierungs- und barrierefreie Arbeitsplätze sowie Vorurteilsfreiheit potentieller Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber – bestehen weitere grundlegende Probleme, die einem kohärenten Gesamtkonzept beruflicher Teilhabe entgegenstehen.

Da ist zum einen die Unübersichtlichkeit der Instrumente zur Beschäftigungsförderung und -sicherung für Menschen mit Behinderung. Betroffene wie auch Arbeitgeberinnen und -geber wissen nicht um ihre Rechte bzw. Pflichten und finden keine Ansprechpartner. Die Frage der verschiedenen Zuständigkeiten führt in der Praxis zu erheblichen Schnittstellenproblemen. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Rehabilitationsträger erweist sich als ineffizient. Als mittelfristiges Ziel muss es daher darum gehen, die leistungsrechtlichen Vorschriften der Teilhabe am Arbeitsleben in einem Gesetz zusammenzuführen sowie die Durchführung der Leistungen nur einem Leistungsträger zu übertragen. Dieser Schritt ist allerdings sehr voraussetzungsvoll und sollte mit Bestrebungen nach einem Teilhabeleistungsgesetz zusammengedacht werden.

Darüber hinaus zeichnet sich die Bundesagentur für Arbeit nach ihrer Umstrukturierung durch eine deutlich restriktivere Förderpolitik aus. Die Förderung kurzfristiger Maßnahmen kann den Gesamtprozess der beruflichen Rehabilitation, wie im Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) vorgesehen, nicht gewährleisten.

Im Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen mangelt es vielen behinderten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (den so genannten Werkstattbeschäftigten) an Alternativen sowie an auf die Person zugeschnittenen rehabilitativen Maßnahmen. Die Möglichkeiten der Mitbestimmung sind unzureichend.

Außerdem gibt es erhebliche Probleme bei der Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe, die Unternehmen mit mindestens 20 Arbeitsplätzen zahlen, sollten sie nicht auf wenigstens 5 Prozent der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen beschäftigten, ist seit Jahren rückläufig. Von 2002 bis 2006 sank das Aufkommen um mehr als 120 Mio. Euro. Dies entspricht einem Einnahmeverlust von mehr als 20 Prozent. In der Folge können einzelne Integrationsämter nur noch sehr zurückhaltend mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln umgehen. Vielversprechende neue Instrumente wie die Existenzgründungsberatung für Menschen mit Behinderung finden nur selten Anwendung.

Nicht zuletzt die von der Bundesregierung am 30. März 2007 unterzeichnete UN-Konvention zur Förderung und zum Schutz der Rechte und Würde von Menschen mit Behinderung (A/RES/61/106) erfordert eine Ausrichtung der Sozialgesetzgebung am Prinzip des Nachteilsausgleichs. Artikel 27 des Übereinkommens beschreibt die Zugangsvoraussetzungen für Menschen mit Behinderung, um gleichberechtigt an Arbeit und Beschäftigung teilhaben zu können.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die folgenden Anforderungen und Zielsetzungen durch die Wahrnehmung ihrer Exekutivaufgaben zu erfüllen und Vorschläge für notwendige Gesetzesänderungen vorzulegen:

1. Personen- statt Institutionenförderung: Zur Stärkung des Wunsch- und Wahlrechtes müssen alle Menschen mit Behinderung – unabhängig von der Art oder Schwere ihrer Behinderung – in die Lage versetzt werden, selbst entscheiden zu können, in welcher Form sie am Arbeitsleben teilhaben möchten. Dies kann sowohl eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, in einem Integrationsprojekt oder aber bei Bedarf in einem geschützten Arbeitsmarkt sein, wie eine WfbM. Sie müssen individuell gefördert und bei Bedarf nach dem Prinzip des Nachteilsausgleichs dauerhaft unterstützt werden. Dies muss auch in Form eines dauerhaften Minderleistungsausgleiches (Lohnkostenzuschüsse) möglich sein sowie in Formen der Unterstützten Beschäftigung.
2. Ausweitung der Angebotsstrukturen: Um das Wunsch- und Wahlrecht konsequent durchzusetzen, bedarf es verschiedener Alternativen zur beruflichen Teilhabe. Zur Durchsetzung einer größeren Angebotsstruktur muss die objektive Strukturverantwortung der Rehabilitationsträger nach § 19 SGB IX gestärkt werden. Um die Transparenz des Leistungsangebotes der Erbringer zu erhöhen, müssen Leistungsart und -intensität einrichtungsübergreifend und überregional beschrieben werden.

Ferner müssen auch Werkstattträger zur Stärkung des Wunsch- und Wahlrechtes behinderter Menschen ihre Angebotsstrukturen erweitern. So müssen sie verstärkt ihrer gesetzlichen Aufgabe nachkommen, arbeitsbegleitende Maßnahmen zur Erhaltung und Erhöhung der im Arbeitstrainingsbereich erworbenen Leistungs- oder Erwerbsfähigkeit und zur Weiterentwicklung der Persönlichkeit anzubieten sowie den Übergang geeigneter Personen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern.
3. Gemeinsamer Unterricht: Um das alltägliche Miteinander von jungen Menschen mit und ohne Behinderung im gesellschaftlichen Leben zu fördern, muss der gemeinsame Unterricht zur Regel werden. Nur das tägliche Erleben von Anderssein sowie die Erprobung des gegenseitigen Anerkennens von klein auf macht die gleichberechtigte Wahrnehmung und Anerkennung von Menschen mit Behinderung und eine spätere Zusammenarbeit im Arbeitsleben zum Regelfall. Zusammen mit den Ländern müssen Entwicklungspläne erstellt werden, wie die Integration von Kindern mit zusätzlichem Förderbedarf zukünftig an den Regelschulen möglich wird.
4. Barrierefreie Arbeitsplätze: Das Behindertengleichstellungsgesetz muss mit dem Ziel weiterentwickelt werden, dass künftig deutlich mehr barrierefreie Arbeitsplätze entstehen. Hierfür müssen die beiden zentralen Instrumente des Behindertengleichstellungsgesetzes – die Zielvereinbarung und die Verbandsklage – gestärkt werden. Beim Instrument der Zielvereinbarung nach § 5 BGG müssen die Stellung der Verbände gestärkt sowie Fristen zur Herstellung von Barrierefreiheit gesetzlich festgelegt werden.
5. Diskriminierungsfreie Arbeitsplätze: Die europarechtlichen Antidiskriminierungsrichtlinien müssen vollständig umgesetzt und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz entsprechend geändert werden. Zudem muss die Bundesregierung in ihrer Öffentlichkeitsarbeit stärker über das AGG informieren, über die gesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Kosten von Diskriminierung und Ausgrenzung aufklären sowie das öffentliche Werben für eine Kultur des Respekts und der Chancengleichheit intensivieren.
6. Vorurteile beseitigen: Um Vorurteilen seitens der Arbeitgeberinnen und -geber bei der Einstellung von Menschen mit Behinderung zu begegnen, bedarf es zukünftig mehr Kampagnen, wie die bereits abgelaufene „50 000 Jobs für Schwerbehinderte“. Solche Informationsoffensiven müssen langfristig gesichert und als gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen werden.

7. Rechtsanspruch auf Rehabilitation: Berufliche Rehabilitation soll die Erwerbsfähigkeit behinderter und von Behinderung bedrohter Menschen gemäß § 33 Absatz 1 SGB IX entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit erhalten, verbessern, herstellen oder wiederherstellen und die berufliche Eingliederung möglichst auf Dauer sichern. Ein einheitlicher Rechtsanspruch auf Rehabilitation muss für alle behinderten und von Behinderung bedrohten Menschen gewährleistet sein, unabhängig davon, welcher der insgesamt sieben Rehabilitationsträger zuständig ist. Deshalb müssen Rechtsansprüche jeweils explizit insbesondere in den Leistungsgesetzen im SGB II, III und VI verankert werden. Einschränkende Leistungsdefinitionen im SGB II und im SGB III, die die Ziele der beruflichen Rehabilitation gemäß § 33 Absatz 1 SGB IX einschränken oder übergehen, müssen gestrichen werden.

8. Beratung und Vermittlung für Arbeitsuchende: Bei allen Trägern des SGB II sollen qualifizierte Ansprechpartner und Abteilungen – wie sie beispielsweise in § 104 Absatz 4 SGB IX für die Bundesagentur für Arbeit verpflichtend vorgesehen sind – eingerichtet und finanziert werden. Diese sollen einen möglichen Rehabilitationsbedarf von Menschen mit Behinderung erkennen und an die zuständige Agentur für Arbeit weiterleiten.

Um die mangelnde Beauftragung sowie die unstabile Finanzierungsgrundlage des sehr erfolgreichen Instrumentes des Integrationsfachdienstes nach Kapitel 7 des SGB IX zu beheben, muss explizit klargestellt werden, dass sowohl die SGB-II-Träger als auch die Bundesagentur für Arbeit die Auftraggeber im Bereich der Vermittlung sind. Um den umfassenden Aufgaben des Integrationsfachdienstes nachkommen zu können, muss die zur Verfügung stehende monatliche Grundpauschale auf eine den realen Anforderungen entsprechende Basis angehoben werden.

9. Werkstätten für behinderte Menschen: Auch für den geschützten Arbeitsmarkt müssen das Selbstbestimmungsrecht sowie das Wunsch- und Wahlrecht der behinderten Menschen als oberstes Prinzip gelten. So müssen

- a) die Werkstätten vermehrt differenzierte und qualifizierte Berufsbildungs- und Beschäftigungsangebote vorhalten, wie etwa Außenarbeitsplätze oder die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung;
- b) die Einzugsgebiete, wonach Arbeitsplätze nach Wohnort zugeteilt sind, aufgelöst werden;
- c) die Mindestgröße von Werkstätten aufgehoben werden;
- d) behinderte Menschen zukünftig die Möglichkeit haben, mit dem im Berufsbildungsbereich der Werkstatt erworbenen Ausbildungsstand Angebote der Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke oder Angebote auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in Anspruch zu nehmen. Hierfür müssen in den Werkstätten ein drittes Bildungsjahr eingeführt und die Möglichkeit geschaffen werden, mittels aufbauender Module einen Berufsabschluss zu erlangen;
- e) die Mitbestimmungsrechte der Werkstatträte gestärkt werden. Dazu muss über eine Evaluierung des § 139 SGB IX sowie der Werkstättenmitwirkungsverordnung (WMVO) geklärt werden, wie echte Mitbestimmungsrechte der Werkstatträte verwirklicht werden können. Perspektivisch müssen Werkstattbeschäftigte einen echten Arbeitnehmerstatus erlangen;
- f) auch sehr schwer und mehrfach behinderte Menschen, die nicht das Kriterium der sog. Werkstättfähigkeit nach § 136 Absatz 2 SGB IX erfüllen, behinderten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vergleichbar sozial abgesichert werden.

10. Persönliches Budget für berufliche Teilhabe: Um die Teilhabechancen und Selbstbestimmungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderung zu stärken, muss das Persönliche Budget nach § 17 SGB IX gestärkt sowie auch für den Bereich der beruflichen Teilhabe konsequent umgesetzt werden. Hierfür muss die Budgetassistenz als zusätzliche Leistung gewährt und finanziert werden. Zur verbesserten Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets muss der gewährte Budgetbeitrag die Kosten der bisher gewährten Sachleistungen für ambulante oder stationäre Hilfen überschreiten dürfen.

Die Inanspruchnahme von Werkstattleistungen über ein Persönliches Budget muss auch ohne die Anbindung an eine Werkstatt uneingeschränkt möglich sein. Budgetnehmerinnen und -nehmer sollen auch dann vergleichbar den behinderten Werkstattmitarbeiterinnen und -mitarbeitern kranken-, pflege- und rentenversichert sein, wenn sie dem Berufsbildungsbereich vergleichbare integrative Berufsorientierungs- und Qualifizierungsangebote externer Anbieter oder betriebliche Alternativen zum Arbeitsbereich der WfbM in Anspruch nehmen. Ihr Status der Erwerbsunfähigkeit soll vorerst erhalten bleiben.

11. Existenzgründungsberatung: Um behinderten Menschen umfangreicher als bisher die Möglichkeit zu eröffnen, sich selbständig zu machen, muss es eine eigenständige Regelfinanzierung für Existenzgründungsberatungen für Menschen mit Behinderung geben. § 33 Absatz 6 SGB IX muss in seiner Konkretisierung unter Absatz 8 die Existenzgründungsberatung als neue Leistung aufnehmen. Alternativ muss das Instrument der Gründungsberatung als Ermessensleistung des Integrationsamtes unter § 102 Absatz 3 Nummer 1 Buchstabe c SGB IX aufgenommen werden. Die Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) ist in § 21 entsprechend anzupassen.
12. Finanzierung: Damit die Finanzierung der Leistungen durch die Integrationsämter nach § 102 SGB IX auch in Zukunft sichergestellt bleibt, muss die Beschäftigungspflicht der Unternehmen von derzeit 5 auf 6 Prozent angehoben werden. Die institutionelle Förderung von Werkstätten für behinderte Menschen durch Mittel der Ausgleichsabgabe muss auf ein Mindestmaß beschränkt werden.
13. Statistik: Um arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Instrumente zukünftig besser evaluieren zu können, muss die Zahl der schwerbehinderten Erwerbstätigen als eine wesentliche Kennzahl durch die Bundesagentur für Arbeit statistisch erfasst werden. Hierfür muss die Meldepflicht der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in § 28a ff. SGB IV auch die Erfassung der Schwerbehinderung beinhalten. Dies macht sowohl eine monatliche Berichterstattung als auch eine geschlechtsspezifische Differenzierung möglich.

Berlin, den 3. Dezember 2008

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

Die Forderungen an die Bundesregierung werden wie folgt begründet:

Zu Nummer 1

Der Automatismus aus Förderschule, Berufsbildungsbereich und Werkstatt für behinderte Menschen steht den Bedürfnissen nach mehr Selbständigkeit und Selbstbestimmung diametral entgegen. Im Sinne einer Stärkung des Wunsch- und Wahlrechtes müssen alle Menschen mit Behinderung – unabhängig der Art oder Schwere ihrer Behinderung – in die Lage versetzt werden, selbst entscheiden zu können, in welcher Form sie am Arbeitsleben teilhaben möchten. Entscheidend ist, dass sie individuell gefördert und bei Bedarf nach dem Prinzip des Nachteilsausgleichs dauerhaft unterstützt werden.

Ein dauerhafter Minderleistungsausgleich wie etwa Zuschüsse zum Arbeitsentgelt (Lohnkostenzuschuss) käme optimaler Weise – jedoch nicht ausschließlich – für solche Menschen in Betracht, die ohne angesprochene Unterstützung nach § 43 SGB VI nicht fähig wären „unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein“. Dies beträfe insofern insbesondere den Personenkreis, deren Teilhabe am Arbeitsleben über eine Werkstatt für behinderte Menschen oder eine Tagesförderstätte sichergestellt wird. Eine „Kategorisierung“ ist bislang allerdings sehr problematisch, da es nach wie vor an einem einheitlichen, der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit folgendem, Instrument zur Feststellung einer wesentlichen Behinderung sowie des Hilfebedarfes fehlt.

Zu einem dauerhaften Nachteilsausgleich gehört auch die Möglichkeit aus verschiedenen Formen der Unterstützten Beschäftigung zu wählen. Grundlegend ist dabei, dass auch stark leistungsgeminderte Personen Arbeitsplätze außerhalb einer Werkstatt finden können. Das Konzept der Unterstützten Beschäftigung geht vom Menschen aus, (er)findet und gestaltet neue passgenaue (Nischen-)Arbeitsplätze und orientiert sich dabei an den Fähigkeiten, Wünschen und Potentialen des behinderten Menschen.

Kostenträger sowohl des Minderleistungsausgleichs als auch der Formen der Unterstützten Beschäftigung müssen sowohl die Träger für Leistungen in Werkstätten für behinderte Menschen sein als auch die Integrationsämter. Auch die Bundesagentur für Arbeit, die nach dem Übergang des behinderten Menschen vom Berufsbildungsbereich in den Arbeitsbereich bislang ihre „Trägerschaft verliert“, sollte Finanzverantwortung übernehmen. Nur so fällt für die Bundesagentur für Arbeit der negative Anreiz beim Übergang Berufsbildungsbereich – Arbeitsbereich weg. Ein fest vereinbarter Finanzschlüssel sowie eine klare Strukturverantwortung eines Trägers kann diese Zwischenlösung so gestalten, dass sie dem oder der Betroffenen nicht zum Negativen gereicht. Optimal und als mittelfristige Perspektive ist auch hier eine Zusammenführung leistungsrechtlicher Vorschriften der Teilhabe am Arbeitsleben in einem Gesetz vonnöten.

Zu Nummer 2

Die Inanspruchnahme alternativer Werkstattleistungen in der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII scheitert oft an der nicht ausreichend vorhandenen Angebotsvielfalt ambulanter Dienste. Dass es diese Angebote nicht gibt, hat mehrere Gründe. So haben es die Aufsichtsbehörden der Länder und des Bundes bislang nicht vermocht, die objektive Strukturverantwortung der Rehabilitationsträger nach § 19 SGB IX – auf die Entwicklung der notwendigen vielfältigen Angebotsstrukturen hinzuwirken – aufsichtsrechtlich durchzusetzen.

Des Weiteren wurde bis heute die Transparenz des Leistungsangebotes nicht erhöht. Bisher sind Leistungsart und Leistungsintensität schwer zu entschlüsseln.

Neben den genannten Faktoren sind es schließlich die Leistungserbringer, die von sich aus nur zaghafte eine Angebotsstruktur für neue Arbeits- und Beschäftigungsformen entwickeln. Zwar gibt es bei vielen Werkstattträgern und Werkstattverantwortlichen eine große Reformbereitschaft. Bisherige Innovationsprojekte sind allerdings oftmals nur sehr kleinflächig angelegt.

Um die Wahlmöglichkeiten nicht weiter einzuschränken, sind vergaberechtliche Ausschreibungen in der Eingliederungshilfe abzulehnen. Diese schränken die Anzahl der Anbieter ein und somit letztendlich auch das Wunsch- und Wahlrecht behinderter Menschen. Zudem besteht die Gefahr, dass vom Sozialhilfeträger ein Anbieter ausgewählt wird, der wohlmöglich aus Kostengründen einfach der billigste wäre. Die Qualität bliebe auf der Strecke.

Zu Nummer 3

Bildung spielt eine Schlüsselrolle für die Zukunft eines jeden Menschen, sowohl aus persönlicher als auch aus sozialer und beruflicher Sicht. Das Bildungssystem muss daher die Hauptrolle spielen, um eine persönliche Entwicklung und soziale Einbeziehung zu sichern, die allen Kindern und Jugendlichen erlauben wird, so unabhängig wie möglich zu sein. Die Salamanca-Erklärung der UNESCO bekräftigt in diesem Zusammenhang das Recht jedes Menschen auf Bildung und beschreibt die positiven internationalen Erfahrungen mit der inklusiven Beschulung behinderter und nicht behinderter Kinder. Das deutsche Bildungssystem ist bisher von der Idee und der Praxis der Aussonderung geprägt.

Die Erfahrung vieler Länder zeigt, dass die Integration von Kindern und Jugendlichen am besten in Schulen gelingt, die für alle Kinder einer Gemeinde da sind und günstige Bedingungen für gemeinsames Lernen und echtes Miteinander bieten. Der Erfolg der Inklusion in der Schule setzt allerdings gemeinsame Anstrengungen aller voraus. Integrationsfähigkeit hängt nicht primär von dem behinderten Kind ab. Das Umfeld Schule muss und kann so umgestaltet werden, dass kein Kind mehr ausgesondert wird, weil es den Anforderungen der Schule nicht entsprechen kann. Eine Veränderung des Bildungssystems in Richtung Inklusion ist ein wesentlicher Schritt zu einer Gesellschaft, in der tatsächlich alle einbezogen sind und teilhaben.

Zu Nummer 4

Das im Jahr 2002 beschlossene Behindertengleichstellungsgesetz konnte bislang nur unzureichend umfängliche Barrierefreiheit am Arbeitsplatz herstellen. Zwar werden Hilfsmittel wie z. B. Lesegeräte für sehbehinderte Menschen bei Vorhandensein eines Arbeitsvertrages über Mittel der Ausgleichsabgabe nach dem SGB IX von den Integrationsämtern finanziert. Geht es aber um die bauliche Barrierefreiheit, stoßen die jetzigen gesetzlichen Regelungen an ihre Grenzen. Noch immer bleiben vielen Menschen mit Behinderung Arbeitsplätze versperrt, weil die entsprechenden Gebäude nicht barrierefrei sind. Das Instrument der Zielvereinbarung wird nur äußerst selten angewandt. So wurden bis zum Oktober 2008 gerade einmal 15 Zielvereinbarungen abgeschlossen. Die Bundesregierung sieht für den Zeitraum 2009 bis 2011 eine projektartige Förderung zur Unterstützung der Verbände beim Instrument der Verbandsklage vor. Nach dieser Zeit soll evaluiert werden, ob eine dauerhafte Förderung im Sinne eines Kompetenzzentrums Sinn macht.

Zu Nummer 5

Das im Jahr 2006 beschlossene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz setzt die europarechtlichen Vorgaben nur unzureichend um. Die EU-Kommission hat deswegen drei Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet. In dem für die Rechte von Menschen mit Behinderung relevanten Mahnschreiben vom 31. Januar 2008 zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2000/78/EG kritisiert die Kommission u. a. folgende Punkte:

1. Die Sanktionsregelungen bei Verstößen gegen Diskriminierungsverbote sind unzureichend. Sie setzen nach dem AGG ein Verschulden des Arbeitgebers voraus. Das war im vorher bestehenden § 81 Absatz 2 Nummer 2 SGB IX nicht der Fall.
2. Angemessene Vorkehrungen zur Gewährleistung des Zuganges zur Beschäftigung und Ausübung des Berufs sind im deutschen Recht nicht für alle Menschen mit Behinderung vorgesehen, sondern vor allem für schwerbehinderte Menschen.
3. Diskriminierte haben nach dem AGG nur zwei Monate Zeit, um Schadensersatzansprüche geltend zu machen.
4. Die Beteiligung von Antidiskriminierungsverbänden an Gerichtsverfahren ist zu stark beschränkt.

Zu Nummer 6

Eine wesentliche Ursache für die Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Behinderung betrifft die Einstellung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Sind diese nur unzureichend über die Fähigkeiten Schwerbehinderter und die vielfältigen Fördermöglichkeiten nach dem SGB IX informiert, können Vorurteile Bestand haben und dazu führen, auf die Anstellung eines schwerbehinderten Menschen zu verzichten. Die Öffentlichkeitskampagne „50 000 Jobs für Schwerbehinderte“ aus dem Jahr 2001 hatte das Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter (SchwbBAG) vom 29. September 2000 zur Grundlage. Die Kampagne verfolgte das Ziel, über neue gesetzliche Rahmenbedingungen und Fördermöglichkeiten zu informieren. Dabei versuchte die Kampagne ganz bewusst nicht den Gedanken von Mitleid und Fürsorge in den Vordergrund zu stellen. Vielmehr wurde die Stärke, die ein Mensch trotz oder gerade wegen einer Behinderung haben kann, hervorgehoben.

Zu Nummer 7

Da mit der Einführung des SGB IX im Jahr 2001 kein neuer Sozialleistungszweig geschaffen wurde, gelten in den einzelnen Leistungsgesetzen weiterhin unterschiedliche Rehabilitationsansprüche. Dies ist bei einer Mehrzahl der Rehabilitationsträger recht unproblematisch. Wenn die Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind, sehen sie einen Rechtsanspruch auf berufliche Rehabilitationsleistungen vor.

Sowohl die Kataloge des SGB II als auch die des SGB III weichen mitunter von den Regelungen des SGB IX ab. Problematisch ist ferner, dass sowohl das SGB II als auch das SGB III unterschiedliche Rehabilitationsziele setzt als das SGB IX. So müssen die Leistungen im SGB III so eingesetzt werden, „dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen“. Demnach können die jeweils geltenden politischen Zielsetzungen den Rechtsanspruch auf Rehabilitation zumindest im Rechtskreis des SGB III einschränken. Deutlicher wird die Relativierung des Rechtsanspruches durch die Konkretisierung des Rehabilitationszieles im SGB II. Rehabilitationsleistungen kommen hier nur in Betracht, wenn sie „zur Vermeidung oder Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürf-

tigkeit erforderlich sind“. Die Ziele des § 33 Absatz 1 SGB IX werden sonach erheblich eingeschränkt.

Zu Nummer 8

Das Verfahren für Rehabilitation und Leistungen zur Teilhabe des SGB IX für erwerbsfähige behinderte und von Behinderung bedrohter Menschen nach dem SGB II ist sehr schwerfällig. Im Falle von erwerbsfähigen behinderten Menschen sind nach § 6 Absatz 1 SGB IX die Agenturen für Arbeit bzw. die zugelassenen kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständige Rehabilitationsträger. Um Leistungen gemäß § 33 SGB IX in Anspruch nehmen zu können, leiten die SGB-II-Träger aufgrund von Hinweisen oder festgestellten gesundheitlichen Einschränkungen gemäß § 6a SGB IX einen Prüfauftrag an die zuständige Agentur für Arbeit. Diese hat den Rehabilitationsbedarf festzustellen und die Arbeitsgemeinschaft bzw. die zuständigen kommunalen Träger hierüber und ihren Eingliederungsvorschlag schriftlich zu unterrichten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass viele SGB-II-Träger ihren Prüfauftrag nur sehr restriktiv wahrnehmen. Einige kommunale Träger verstehen sich nicht als Leistungsträger der Rehabilitation, obwohl dies in § 6a Absatz 2 SGB II klar geregelt ist. Oftmals sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht qualifiziert, um Rehabilitationsbedarfe zu erkennen. Entsprechende Ansprechpersonen und Abteilungen fehlen.

Ein sehr erfolgreiches Instrument zur Vermittlung von behinderten Menschen mit besonderen Problemlagen in den ersten Arbeitsmarkt ist der Integrationsfachdienst nach § 109 ff. SGB IX. Integrationsfachdienste haben nach § 110 SGB IX die Aufgabe, (schwer-)behinderte Menschen für die Teilhabe am Arbeitsleben zu beraten, zu unterstützen, und zu vermitteln sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu informieren, zu beraten und ihnen Hilfe zu leisten. Für die Beauftragung der Integrationsfachdienste sind gemäß § 111 SGB IX die Integrationsämter oder die zuständigen Rehabilitationsträger verantwortlich. Die Vergangenheit hat aber gezeigt, dass sich insbesondere die Bundesagentur für Arbeit sowie die SGB-II-Träger nur in unzureichendem Maße an der Beauftragung und Finanzierung der Integrationsfachdienste im Arbeitsschwerpunkt „Vermittlung“ beteiligen. Um den umfassenden Aufgaben des Integrationsfachdienstes nach § 110 SGB IX nachkommen zu können, reicht der in der Produktinformation zu § 37 SGB III bzw. § 16 SGB II vereinbarte monatliche Grundbetrag derzeit nicht aus.

Zu Nummer 9

- a) Werkstätten sind neben der Beschäftigung behinderter Menschen gemäß § 136 Absatz 1 SGB IX dazu verpflichtet, eben diesen eine berufliche Bildung anzubieten sowie ihre Leistungs- oder Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen und dabei ihre Persönlichkeit weiterzuentwickeln. Weiter soll der Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gefördert werden. Dieser gesetzlichen Verpflichtung kommen einige Werkstätten nicht in dem Maße nach, wie dies vom Gesetzgeber intendiert war.
- b) Die derzeitige Festlegung der Einzugsgebiete durch die jeweilige Landesplanung schränkt das Wunsch- und Wahlrecht ein. Zwar gibt es auch nach geltendem Recht gemäß § 9 SGB XII bzw. § 9 Absatz 1 SGB IX die Möglichkeit, auch außerhalb des festgelegten Einzugsgebietes eine Werkstatt zu wählen, allerdings muss sich die Leistung an der Besonderheit des Einzelfalles richten.
- c) Nach § 7 der Werkstättenverordnung (WVO) soll eine Werkstatt in der Regel über mindestens 120 Plätze verfügen.

- d) Zu selbstverständlich gehen behinderte Menschen aus dem Berufsbildungsbereich in den Arbeitsbereich einer WfbM über. Ein Berufsbildungsbereich, der sich den Bedingungen einer Ausbildung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt annähert, kann einen solchen Automatismus unterbrechen. Hierfür müssen die § 4 Absatz 3 und § 5 der WVO geändert werden.
- e) Nach § 139 SGB IX haben in Werkstätten beschäftigte behinderte Menschen das Recht, durch Werkstatträte in den ihre Interessen berührenden Angelegenheiten der Werkstatt mitzuwirken. Näheres dazu regelt die Werkstättenmitwirkungsverordnung (WMVO), die am 25. Juni 2001 erlassen wurde. Hinweise deuten darauf hin, dass einige Betriebsleitungen nicht immer ihren Pflichten gegenüber den Werkstatträten nachkommen. Weder das SGB IX noch die WMVO sehen eine Evaluierung der Durchsetzung der Mitwirkungsrechte der Werkstatträte vor.
- f) So ist zu klären, inwiefern auch Menschen, bei denen beispielsweise von einer erheblichen Selbst- und Fremdgefährdung auszugehen ist und denen aufgrund dessen die „Werkstattfähigkeit“ nach § 136 Absatz 2 SGB IX abkannt wird, sozial abgesichert werden können. Um mehr Menschen sozial abzusichern, ist Nordrhein-Westfalen mit seinen beiden Landschaftsverbänden einen besonderen Weg gegangen. In Nordrhein-Westfalen gibt es nur sehr wenige Plätze in Tagesförderstätten, da der Begriff der „Werkstattfähigkeit“ sehr weit ausgelegt wird und somit ein Großteil der sehr schwer und mehrfach behinderten Menschen in der Werkstatt rechtlich eingegliedert ist. Nach § 138 SGB IX stehen behinderte Menschen im Arbeitsbereich in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis zu den Werkstätten. Der Inhalt dieses Rechtsverhältnisses ist weder im SchwbG noch im SGB IX ausdrücklich geregelt. Arbeitsrechtliche Gesetze finden auf arbeitnehmerähnliche Personen, allein aufgrund ihres Status, noch keine Anwendung.

Zu Nummer 10

Mit dem Inkrafttreten des Persönlichen Budgets zum 1. Juli 2004 wurde ein bedeutender Schritt zu mehr Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung getan. Bisher wurden allerdings nur sehr wenige Anträge auf das Persönliche Budget gestellt. Ein Problem ist, dass viele Menschen mit geistiger Behinderung bzw. seelischer Erkrankung bei der Selbstverwaltung des Persönlichen Budgets überfordert sind. Eine unabhängige Budgetassistenz stellt für diesen Personenkreis vielfach eine notwendige Voraussetzung dar. Ein weiterer Grund für die zurückhaltende Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets ist die so genannte Deckelung. Diese besagt, dass der gewährte Budgetbetrag die Kosten der bisher gewährten Sachleistungen für ambulante oder stationäre Hilfe nicht überschreiten soll. Die Deckelung hat sich als wichtiges psychologisches Hemmnis erwiesen, das die Inanspruchnahme durch die Leistungsberechtigten erschwert.

Nach dem Wortlaut und dem Geist des Gesetzes sind auch Leistungen für behinderte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Werkstätten für behinderte Menschen grundsätzlich budgetfähig. Mit dem Persönlichen Budget können Leistungen wie Weiterbildungsmodule, Arbeitsassistenz und heilpädagogische Hilfen sowohl innerhalb als auch außerhalb einer Werkstatt eingekauft werden. So zumindest in der Theorie. In der Praxis gibt es bei der Inanspruchnahme von Werkstattleistungen über ein Persönliches Budget indes erhebliche Schwierigkeiten.

Nach heutiger Rechtsgrundlage verlieren Budgetnehmerinnen und -nehmer von Werkstattleistungen ihre Sozialversicherungsansprüche, wenn sie dem Berufsbildungsbereich ähnliche Angebote anderer Anbieter in Anspruch nehmen wollen. Bei einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verlieren die Budgetnehmerinnen und -nehmer ihren Status der vollen Erwerbsminderung

nach § 43 SGB VI. Die jetzigen Bedingungen der ungeklärten Sozialversicherungsansprüche schränken die Inanspruchnahme Persönlicher Budgets für Werkstattleistungen stark ein. Alternativ und als Zwischenlösung könnte der oder die Beschäftigte formal den Status des oder der Werkstattbeschäftigten nach § 138 Absatz 1 SGB IX behalten, ohne jedoch Kontakt mit der Werkstatt aufnehmen zu müssen. Somit blieben der Erwerbsunfähigkeitsstatus und der Transfer der Sozialversicherungsbeiträge zumindest für einen noch näher festzulegenden Übergangszeitraum sichergestellt.

Zu Nummer 11

Die Existenzgründungsberatung ist für viele Menschen mit Behinderung von herausgehobener Bedeutung. Insbesondere für Menschen, die aufgrund einer anerkannten Behinderung nicht am allgemeinen Arbeitsmarkt teilnehmen können, ist der Weg in die Selbständigkeit oftmals eine notwendige Alternative zur sonst drohenden Arbeitslosigkeit. Einer Person etwa mit starkem Rheuma, die aufgrund ihrer gesundheitlichen Einschränkung nur sehr unflexibel bzw. unregelmäßig arbeiten kann, bietet sich durch die Existenzgründung die Möglichkeit, ihre Arbeitszeiten individuell einzuteilen. Probleme der Arbeitsplatzorganisation, der behinderungsbedingten Ruhephasen und der nicht barrierefreien Arbeitsstätten können somit eigenständig gelöst werden.

Die berufliche Selbständigkeit soll dabei nicht allein eine Alternative zur Arbeitslosigkeit sein. Vielmehr ist es Ziel, die Selbständigkeit auch als Alternative zu abhängiger Beschäftigung zu sehen. Leider mangelt es in gewöhnlichen Beratungsstellen für die Existenzgründung oft an Kenntnissen behinderungsspezifischer Belange sowie besonderer Fördermöglichkeiten. Diesem Problem gingen bzw. gehen bislang bundesweit drei Projekte auf den Grund: „enterability“ in Berlin, „GO! unlimited“ in Nordrhein-Westfalen und ein Projekt im Zentrum für selbstbestimmtes Leben behinderter Menschen (ZSL) in Mainz. Die spezifischen Beratungsangebote für Menschen mit Behinderung kombinieren die klassische Existenzgründungsberatung mit individuellen Einzelberatungen, in denen auch die Behinderung im jeweiligen sog. Businessplan integriert wird. Ferner wird über die vielfältigen Fördermöglichkeiten des SGB IX informiert. Diese so genannten One-Stop-Shops sind deshalb so wichtig, da sie die Beratung „aus einer Hand“ anbieten.

Die Erfahrung zeigt, dass Existenzgründungen von Menschen mit Behinderung durchaus nachhaltig sind. Zahlen liegen beispielsweise für das Projekt enterability in Berlin vor. Von Februar 2004 bis Ende August 2008 haben sich in Berlin insgesamt 116 Menschen mit Schwerbehinderung mit der Hilfe von enterability beruflich selbständig gemacht. Von 116 Gründerinnen und Gründern sind im August 2008 noch 95 am Markt. Das entspricht einer Quote von 82 Prozent. Von diesen Gründungen waren 57 Prozent länger als zwei Jahre und 34 Prozent länger als drei Jahre am Markt. Bislang werden Beratungen für behinderte Existenzgründerinnen und Existenzgründer auch über Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert. Projektartige Finanzierung gab es bislang zudem über das Integrationsamt Berlin oder über die „Aktion Mensch“. Eine eigenständige Regelfinanzierung gibt es bislang jedoch nicht.

Zu Nummer 12

Problematisch ist, dass das Gesamtaufkommen an der Ausgleichsabgabe seit Jahren stark rückläufig ist. Von 2001 bis 2006 sank das Aufkommen um mehr als 120 Mio. Euro, ein Einnahmeverlust von mehr als 20 Prozent. Zwar stieg das Aufkommen im Jahr 2007 wieder leicht an, verblieb dennoch insgesamt auf einem niedrigen Niveau. Als Konsequenz aus dem Rückgang der Ausgleichsabgabe müssen die Integrationsämter einige ihrer Leistungen zurückfahren. So

erhöht sich zwar die Zahl der Menschen, die auf Lohnkostenzuschüsse nach § 27 SchwbAV angewiesen sind. Dennoch müssen die Integrationsämter versuchen, diese Leistungsart, für die mit Abstand am meisten ausgegeben wird, herunterzufahren. Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die über 30 000 schwerbehinderten Menschen, deren Lohn zum Teil dauerhaft bezuschusst wird.

Ferner müssen auch die Leistungen an Integrationsprojekte nach § 28a SchwbAV zurückgefahren werden. Zwar gibt es noch viele finanzielle Verpflichtungen an laufende Integrationsprojekte, die Förderung neuer Projekte gerät allerdings ins Stocken. Darüber hinaus gehen die Leistungen der Integrationsfachdienste nach § 27a SchwbAV zurück. Als weitere finanzielle Belastung kommt auf die Integrationsämter das neue Instrument der Unterstützten Beschäftigung zu. Hiernach sind die Integrationsämter für die Berufsbegleitung schwerbehinderter Menschen verantwortlich, falls nach der Aufnahme eines regulären Beschäftigungsverhältnisses weiterhin Unterstützung notwendig ist.

Auf der anderen Seite nehmen Leistungen für Einrichtungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben nach den §§ 30 bis 34 SchwbAV einen großen Teil der Finanzmittel ein. Die institutionelle Förderung betrug im Jahr 2006 68,28 Mio. Euro, d. h. rund 17 Prozent der Gesamtausgaben der Integrationsämter.

Die inhärente Ambivalenz des Quotensystems, wonach bei Erfüllung der Beschäftigungspflicht Arbeitgeber keine Pflichtabgaben mehr zu zahlen hätten, trat seit dessen Bestehen im Jahr 1953 nicht zu Tage. Falls die Gefahr eines Tages bestünde, dass sich das System selbst ad absurdum führte, bedürfte es neuer Finanzierungsquellen für die Unterstützung von Menschen mit Schwerbehinderung.

Zu Nummer 13

Erst durch verlässliche Zahlen und Statistiken zur Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderung lassen sich arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Instrumente evaluieren. Um wirkliche Aussagen auch im Zeitverlauf treffen zu können, bedarf es einer monatlichen Arbeitslosenquote für Menschen mit Behinderung als Relation schwerbehinderter Arbeitsloser zu schwerbehinderten Erwerbspersonen. Nur so kann verhindert werden, dass die Veränderung der absoluten Arbeitslosenzahlen Schwerbehinderter weiterhin Grundlage für arbeitsmarktpolitische Vorhaben ist. Die Erfassung der Zahl der schwerbehinderten Beschäftigten, mit der sich die Arbeitslosenquote Schwerbehinderter errechnen ließe, hat allerdings Mängel. Die Zahl der schwerbehinderten Beschäftigten wird gemäß § 80 SGB IX nur einmal jährlich von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern an die Bundesagentur für Arbeit gemeldet. Diese Zahl beinhaltet keine schwerbehinderten Selbständigen sowie schwerbehindert abhängig Beschäftigte in Unternehmen mit weniger als 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Letztere sind gemäß § 80 Absatz 4 SGB IX von der Verpflichtung befreit, einmal jährlich die Beschäftigung Schwerbehinderter anzuzeigen. Einen groben Überblick über die Erwerbspersonenzahl Schwerbehinderter liefert zwar der Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes. Dieser hat jedoch nur Stichproben zur Basis und darf zu einer gewissenhaften Ermittlung der Arbeitslosenquote Schwerbehinderter nicht verwandt werden. Neben dieser Problematik ist auch eine geschlechtsspezifische Auswertung arbeitsmarktpolitischer Daten nicht möglich. Eine solche Differenzierung ist bislang bzw. nicht mehr vorgesehen.