

Antrag

der Abgeordneten Dr. Ilja Seifert, Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Diana Golze, Agnes Alpers, Matthias W. Birkwald, Dr. Martina Bunge, Heidrun Dittrich, Klaus Ernst, Katja Kipping, Yvonne Ploetz, Kathrin Senger-Schäfer, Kathrin Vogler, Harald Weinberg, Katrin Werner, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE.

Gute Arbeit für Menschen mit Behinderung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In ihrem Vorwort zum Nationalen Aktionsplan (NAP) der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention – UN-BRK) erklärt die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Dr. Ursula von der Leyen: „Ein zentraler Punkt ist die Teilhabe am Arbeitsleben. Arbeit stärkt das Selbstvertrauen, ist sinnstiftend, schafft Kontakte und Freundschaften.“

Praktisch werden jedoch viele Menschen mit Behinderung und/oder chronischen Erkrankungen strukturell diskriminiert und durch bestehende Barrieren an genau dieser Teilhabe am Arbeitsleben gehindert. Die Lage am Arbeitsmarkt für Menschen mit schwerer Behinderung ist nach wie vor höchst dramatisch. Die Arbeitslosenzahlen stagnieren auf hohem Niveau. Zudem ist nur bei rund jedem sechsten Arbeitslosen mit schwerer Behinderung der Grund der Beendigung der Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, bei allen übrigen in jedem dritten Fall (s. Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage der Abgeordneten Sabine Zimmermann vom 12. März 2012, Bundestagsdrucksache 17/9002). Mehr als 37 000 beschäftigungspflichtige Arbeitgeber beschäftigen überhaupt keine Menschen mit Behinderung (Bundesagentur für Arbeit: „Arbeitsmarkt in Zahlen. Schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung, Deutschland 2010“).

Frauen, ältere Menschen und Migrantinnen und Migranten mit Behinderung sind überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen. Auch junge Menschen mit Behinderung, die eine Ausbildung oder ein Studium erfolgreich abschlossen, finden – trotz z. T. hervorragender Zeugnisse – nur sehr schwer feste Arbeitsplätze. Selbst Praktika werden ihnen noch schwerer ermöglicht als gleichaltrigen und ähnlich ausgebildeten jungen Menschen ohne Beeinträchtigungen. Es fehlen gezielte Maßnahmen zur Unterstützung und Förderung junger Menschen mit Behinderung.

Gleichzeitig beeinträchtigt die bestehende Arbeitswelt viele Menschen körperlich und seelisch in zunehmendem Maße. Abweichende Arbeitszeiten und Arbeitsverdichtung sowie immenser psychologischer Druck wegen zu hoher Anforderungen an Flexibilität und Umfang der Aufgaben lassen die Zahl von Menschen mit Behinderung und/oder chronischen Erkrankungen direkt im Er-

werbsprozess stark ansteigen. Europaweit ist ein massiver Anstieg von psychischen Problemen im Arbeitsleben festzustellen. Die Repräsentativerhebung des DGB-Index (DGB = Deutscher Gewerkschaftsbund) Gute Arbeit kommt 2011 zu der zentralen Erkenntnis, dass Stress eine immer größere Belastung am Arbeitsplatz darstellt. Über die Hälfte der Beschäftigten arbeitete demnach sehr häufig oder oft gehetzt und muss seit Jahren in der gleichen Zeit immer mehr leisten.

Weder diverse Sonderregelungen und Sonderwege noch Einzelprogramme haben in der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig zu dauerhafter Beschäftigung von Menschen mit Behinderung und zu einer Absenkung der Arbeitslosenquote unter ihnen geführt. Ganz im Gegenteil: In europäischen Ländern ohne Förder-schulen, Berufsbildungswerke und Werkstätten werden stärkere Effekte für eine inklusive Arbeitswelt als in Deutschland erzielt.

Es geht um Teilhabe in Arbeit und Teilhabe durch Arbeit, um reale Freiheit, sein Leben selbst zu erarbeiten und unabhängig zu finanzieren. Eine solche Richtung in eine inklusive Arbeitswelt ist durch die UN-Behindertenrechtskonvention, insbesondere Artikel 27, vorgegeben und in Deutschland seit März 2009 geltendes Recht. Diese gesamtgesellschaftliche Selbstverpflichtung wird allerdings so ungenügend umgesetzt, dass die Struktur dieser Umsetzung zu hinterfragen und grundlegend zu verändern ist.

Eine Humanisierung der Arbeitswelt ist dringend geboten. Gute Arbeit macht weder krank noch arm – sie verbindet Aus- und Weiterbildung, existenzsichernde Bezahlung und dauerhafte Persönlichkeitsentfaltung miteinander. Entschleunigung, umfassende Barrierefreiheit, diskriminierungsfreie Strukturen, nachhaltige Förderung von Menschen mit Behinderung sowie wirksame Anreize für Arbeitgeber, diese zu beschäftigen, sind Maßnahmen, die sowohl allen Beschäftigten als auch Arbeitgebern zugutekommen.

Die Kürzungen der Bundesregierung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik verhindern dauerhafte Gute Arbeit für Menschen mit Behinderung und wirken den eigenen Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention entgegen. Es droht ein Abfall unter bereits erreichtes Niveau anstelle aktiver Schritte hin zu inklusiver Arbeit und Ausbildung. Die Förderung von Menschen mit Behinderung in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist rückläufig und droht aufgrund der Sparvorgaben im Haushalt weiter abzusinken.

Etliche Unternehmen verstoßen ohne ernste Konsequenzen gegen gesetzliche Regelungen oder nutzen vorhandene Instrumentarien nicht, um Menschen mit Behinderung dauerhaft zu beschäftigen. Die gesetzlich geregelte Beschäftigungsquote von schwerbehinderten Menschen in Höhe von 5 Prozent wurde auch im Berichtsjahr 2010 mit nur 4,5 Prozent von den Arbeitgebern nicht erfüllt. Private Arbeitgeber lagen sogar nur bei 4 Prozent. Über 250 000 Pflichtarbeitsplätze blieben 2010 unbesetzt. Das Instrument der Ausgleichsabgabe verfehlt gegenüber den Unternehmen seine Wirkung, ist in der Höhe zu gering und durch viele Sonderregelungen auszuhebeln. Insbesondere sorgte die Absenkung der Beschäftigungsquote im Jahr 2001 von 6 auf 5 Prozent für dauerhafte Mindereinnahmen, die den Handlungsspielraum bei der Beschäftigungsförderung von Menschen mit Behinderung zusätzlich einengen.

Beschäftigung von Menschen mit Behinderung wird in hohem Maße aus der Verletzung der gesetzlichen Pflicht zur Beschäftigung finanziert. Diese Logik schreibt die Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderung letztendlich fest.

Die Gesamtsituation und die aktuelle Entwicklung entsprechen nicht den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention. Artikel 27 der Konvention sieht vor, staatlich zu sichern und zu fördern, dass Menschen mit Behinderungen „in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei wählen können“ und gleichberechtigt mit

anderen sind, auch hinsichtlich des Entgelts. Aus Sicht vieler Betroffener und ihrer Interessenverbände verändern auch die im Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung festgelegten Maßnahmen diese Situation nicht. In der „Initiative Inklusion“ werden ohnehin zur Verfügung stehende Mittel lediglich umgewidmet, der Mittelumfang reicht nicht aus und ihre Bereitstellung aus der Ausgleichsabgabe schließt notwendige Strukturveränderungen von vornherein aus.

Seit der Ratifizierung der BRK wird in Deutschland öffentlich viel über Inklusion gesprochen. Der Begriff Inklusion wird jedoch mit sehr unterschiedlichen Inhalten gefüllt und verkommt zunehmend zum Sparkonzept. In Wahrheit gibt es mehr Sondereinrichtungen, mehr bürokratische Hürden, mehr Ausgrenzung: Die Zahl der Personen in Sondereinrichtungen wie „Werkstätten für behinderte Menschen“ (WfbM) steigt seit Jahren stetig an. 1994 waren 152 501 Menschen mit Behinderung in anerkannten WfbM beschäftigt, zurzeit sind es nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales circa 275 000 in rund 700 Werkstätten. Im Jahr 2009 verdiente ein Beschäftigter im so genannten Arbeitsbereich der Werkstätten monatlich 170 Euro. Auch Kinder und Jugendliche mit Behinderung werden viel zu schnell, viel zu früh und viel zu regelmäßig auf Sonderwegen aus einem selbstbestimmten Leben weg-„gefördert“. Selbstvertretungs- und Mitbestimmungsrechte von Menschen mit Behinderung und ihren gewählten Vertretungen wie Betriebsräten, Schwerbehindertenvertretungen und insbesondere von Werkstatträten bleiben hinter dem Menschenrechtsanspruch der UN-Behindertenrechtskonvention zurück.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. bis zum Ende der Wahlperiode ein umfassendes Gesetzesscreening durchzuführen und einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen mit dem Ziel, die gesetzlichen Beschränkungen zu beseitigen, die die Teilhabe durch Arbeit für Menschen mit Behinderung erschweren. So ist der Behinderungsbegriff im Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) gemäß Artikel 1 Satz 2 UN-BRK zu fassen. Gesetze, Verordnungen und Regelungen sind auf den Weg zu bringen, die einen Politikwechsel gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention einleiten, vor allem ihres Artikels 27, um Menschen mit Behinderung ein selbstbestimmtes Leben auch durch eigene existenzsichernde Berufstätigkeit zu ermöglichen und zu sichern. Dazu sind Maßnahmen zu entwickeln, die Diskriminierungen wirksam sanktionieren, Sonderlösungen schrittweise abbauen, bestehende Unterstützungsleistungen erhalten und ausbauen sowie neue Unterstützungsformen entwickeln, verbindlich dem personenzentrierten Ansatz im Leistungsrecht folgen, bürokratische Hemmnisse beseitigen, soziale Rechte stärken und vor allem eine existenzsichernde Entlohnung garantieren;
2. ein beschäftigungspolitisches Rahmenprogramm für Menschen mit Behinderung aufzulegen, das dem Grundsatz folgt, so wenig Sonderarbeitswelten wie möglich so regulär wie möglich auszugestalten und schrittweise Rahmenbedingungen für eine inklusive Arbeitswelt für alle Beschäftigten – mit und ohne Behinderung – zu schaffen. Die Umsetzung dieses Programms ist verbindlich im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung festzuschreiben;
3. das System der Beschäftigungspflicht und der Ausgleichsabgabe umzugestalten und dazu entsprechende gesetzliche Regelungen vorzulegen. Dazu gehört:
 - a) Die Absenkung der Beschäftigungsquote im SGB IX ist sofort zurückzunehmen und in einem ersten Schritt wieder auf 6 Prozent anzuheben.

- b) Die Praktiken und gesetzlichen Möglichkeiten sind zu beseitigen, die es Unternehmen ermöglichen, die Zahlung der Ausgleichsabgabe zu reduzieren und so die Beschäftigungspflicht auszuhebeln.
 - c) Die Ausgleichsabgabe ist so anzuheben, dass sich für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mehr Anreize für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung ergeben, als sich von der Beschäftigungspflicht freizukaufen.
 - d) Versicherungspflichtige Beschäftigung von Menschen mit Behinderung ist durch dauerhafte Nachteilsausgleiche und Kompensation von Minderleistungen zu fördern. Für Arbeitgeber ist ein Anreizsystem zu schaffen, einen möglichst hohen Anteil der Arbeitsplätze mit Menschen mit Behinderung zu besetzen.
 - e) Unternehmen, die mehr als die gesetzlich vorgeschriebene Zahl von Menschen mit Behinderung beschäftigen, sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in einem Stufensystem besonders zu berücksichtigen.
 - f) Steuerliche Vergünstigungen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, als zusätzliche Anreize sind zu prüfen;
4. Barrierefreiheit im Sinne von Artikel 9 der UN-Behindertenrechtskonvention zu sichern. Dazu gehört:
- a) In § 3a der Arbeitsstättenverordnung sind umfassende Barrierefreiheit und „Universelles Design“ als Prinzipien der Arbeitsstättengestaltung grundsätzlich, das heißt unabhängig davon, ob Menschen mit Behinderung beschäftigt werden, festzuschreiben. Diese Festschreibung erfolgt sowohl für bauliche und kommunikative als auch kognitive Bedingungen des Arbeitsprozesses, einschließlich erforderlicher Arbeitsassistenz. Es geht um eine gesundheitsfördernde Arbeitsraumgestaltung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
 - b) Entsprechende Förderungen an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Menschen mit Behinderung beschäftigen möchten, sollen erhöht und erweitert werden. Insbesondere sind nachhaltige Lösungen, die präventiv gesundheitsfördernd den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nützen, zu fördern.
 - c) Diese Förderungen werden zunächst aus dem Ausgleichsfonds finanziert, jedoch bei dessen Absinken infolge steigender Beschäftigungsquoten aus Steuermitteln des Bundes aufgestockt.
 - d) Für die Schaffung von barrierefreien Arbeitsstätten sind auf Bundesebene verstärkt Forschungen und Entwicklungen sowie technische Lösungen nach dem Prinzip „Universelles Design“ finanziell zu fördern;
5. Förderungen für Menschen mit Behinderung langfristig sicherzustellen und dazu gesetzliche Regelungen vorzulegen. Dazu gehört:
- a) Den personenzentrierten Ansatz als Instrument ohne Kostenvorbehalt auszugestalten. Dafür sind Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bedarfsgerecht auf der Grundlage eines bundeseinheitlichen, am Lebenslagenansatz orientierten Bedarfsfeststellungsverfahrens auszugestalten. Die Beweislast liegt beim Leistungsträger.
 - b) Für Verlässlichkeit und Planbarkeit sind Förderungen trägerübergreifend und langfristig zu gewähren, auch in Form von dauerhaften Lohn-, Gehalts- sowie Mobilitätzuschüssen.
 - c) Übergangswege in reguläre Beschäftigung wie der „Öffentlich geförderte Beschäftigungssektor“ und die „Unterstützte Beschäftigung“ sind zu erweitern, z. B. durch dauerhafte Berufsbegleitung, und aus Bundesmitteln langfristig zu sichern.

- d) Assistenzleistungen sind aus Steuermitteln zu finanzieren und von den Versorgungsämtern oder von neu zu schaffenden Teilhabeämtern zu gewähren. Ein gesetzlicher Mindestlohn auch für Assistenzkräfte ist einzuführen. Dies gilt auch für die Zeit während einer Ausbildung und eines Praktikums;
6. besonders benachteiligte Gruppen stärker zu fördern. Dazu gehört:
- a) Spezifische Förderprogramme auf Basis einer Analyse der tatsächlichen Lebenslage genderspezifisch auszugestalten und zu finanzieren. Das betrifft insbesondere junge und ältere Menschen sowie Migranten und Migrantinnen mit Behinderung als auch zusätzliche Bedarfe infolge besonderer Behinderungsarten.
- b) Dem noch immer geltenden „Ernährermodell“ in Beratung und Bewilligung von Leistungen und der diskriminierenden Entlohnung von Frauen mit und ohne Behinderung ist entgegenzuwirken.
- c) Die Ausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen ist vorrangig zu fördern, die berufsbegleitende Fortbildung zu entwickeln. Verbindlichere Festlegungen für die betriebliche Ausbildung behinderter und schwerbehinderter Jugendlicher sind dringend erforderlich. Eine verbindliche Ausbildungsplatzquote und eine Ausbildungsplatzausgleichsabgabe sind zu prüfen.
- d) Fortbildungsprogramme in Unternehmen, Verwaltungen und Hochschulen zu Inklusionsanforderungen sind finanziell zu unterstützen;
7. Integrationsunternehmen und Integrationsabteilungen auszubauen. Dazu gehört:
- a) Integrationsunternehmen sind durch Investitionsförderungen und bevorzugte Vergabe von öffentlichen Aufträgen und bei Ausschreibungen sowie durch zusätzliche Steuerentlastungen in der Gründungsphase zu stärken.
- b) Ein Anreizsystem, um die Mindestbeschäftigungsquote in Integrationsunternehmen und -betrieben in Höhe von 25 Prozent zu überbieten, ist zu entwickeln und langfristig zu prüfen, ob die Quote angehoben werden kann.
- c) Eine Mindestquote für die Auftragsvergabe von Bundesbehörden an Integrationsunternehmen und -betriebe ist festzulegen. Entsprechend ist § 141 SGB IX zu präzisieren und eine allgemeine Verwaltungsvorschrift zu erlassen.
- d) Besondere Förderungen für Integrationsunternehmen und -betriebe zur Berufsausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen sind zu entwickeln;
8. Beratung und Vermittlung für Menschen mit Behinderung zu garantieren. Dazu gehört:
- a) Die Bundesagentur für Arbeit muss einheitliche Anlaufstelle für die Beratung und Vermittlung von Menschen mit Behinderung sowohl für den Rechtskreis SGB III als auch SGB II sein. Die bestehende Schnittstellenproblematik und wechselnde Zuständigkeiten für Empfängerinnen und Empfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit Behinderung müssen überwunden werden;
- b) Das Recht auf eine unabhängige Beratung – im Sinne von „Betroffene beraten Betroffene“ – durch Selbsthilfeinitiativen und Interessenverbände von Menschen mit Behinderung ist festzuschreiben. Selbstberatungsstrukturen sind institutionell zu fördern.

- c) Die Integrationsämter werden als begleitende Umsetzungsbehörde weiterentwickelt. Die Integrationsfachdienste sind zu stärken. Die Ausschreibungspflicht für Leistungen durch die Bundesagentur für Arbeit und durch Rehabilitationsträger muss zurückgenommen werden, um die Einheit von Vermittlung und Begleitung zu erhalten;
9. Werkstätten weiterzuentwickeln und die Rechte der Beschäftigten zu stärken und dafür gesetzliche Regelungen zu schaffen. Dazu gehört:
- a) Beschäftigte in Werkstätten haben ein Recht auf ein reguläres Arbeitsverhältnis mit tariflicher Entlohnung. Der „arbeitnehmerähnliche Status“ ist perspektivisch aufzuheben; sie sollen Arbeitnehmer/-innen bei Beibehaltung der erforderlichen Nachteilsausgleiche sein.
 - b) Menschen mit Behinderung auf sogenannten Außenarbeitsplätzen in Unternehmen und bei öffentlichen Arbeitgebern sind tariflich nach dem Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ zu entlohnen.
 - c) Werkstattbeschäftigten muss im Fall des Übergangs in ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ein unbefristetes Rückkehrrecht eingeräumt werden, das ihre besonderen Zugangsvoraussetzungen zu einer vollen Erwerbsminderungsrente nicht beeinträchtigt.
 - d) Mittelfristig sind Werkstätten als Integrationsbetriebe mit sozialen Dienstleistungsangeboten weiterzuentwickeln.
 - e) Die Unterscheidung zwischen „werkstattfähigen“ und „nicht werkstattfähigen Menschen“ ist aufzuheben. Damit entfällt auch die Zugangsbedingung in eine Werkstatt: das Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Leistung (§ 136 Absatz 2 SGB IX).
 - f) Ein bundeseinheitliches prozessorientiertes Feststellungsverfahren – unabhängig von den institutionellen Leistungserbringern – ist zu entwickeln.
 - g) Der gesetzliche Unfallversicherungsschutz ist auch auf Werkstattbeschäftigte im Förder- und Betreuungsbereich auszudehnen.
 - h) Das Modellprojekt „Frauenbeauftragte in Werkstätten“ ist zu erhalten, bundesweit fortzuführen und auf Integrationsunternehmen sowie Integrationsbetriebe auszudehnen;
10. Selbstvertretung und Mitbestimmung zu stärken:
- a) Mitbestimmungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderung sind zu verbessern und entsprechende Rechte von Betriebsräten, Schwerbehindertenvertretungen (SBV) und Werkstatträten sind zu erweitern. Für SBV ist ein Stimmrecht in den Angelegenheiten, die besonders Menschen mit Behinderung betreffen, im Betriebsverfassungsgesetz, Personalvertretungsgesetz und im SGB IX zu verankern.
 - b) Ein Verbandsklagerecht ist im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz zu verankern. Die Verbandsklagemöglichkeit in § 63 SGB IX ist so zu erweitern, dass ein Verband gegen einen Gesetzesverstoß auch dann Klage erheben kann, wenn kein konkreter Einzelfall zugrunde liegt.
 - c) Praktikablere Freistellungs- und erleichterte Heranziehungsmöglichkeiten von Stellvertreterinnen und Stellvertretern der SBV sind gesetzlich zu gewährleisten. Das betrifft auch den Anspruch auf Schulung und Weiterbildung für die Stellvertreter/-innen der SBV.
 - d) Da das Recht der SBV auf unverzügliche Unterrichtung und Anhörung in den Angelegenheiten, die schwerbehinderte Menschen berühren, oft durch Arbeitgeber/-innen nicht beachtet wird, ist eine Verschärfung der entsprechenden Formulierungen im SGB IX und in anderen Gesetzen zugunsten von betrieblichen Interessenvertretungen vorzunehmen.

- e) § 83 SGB IX ist dahingehend zu ändern, dass Arbeitgeber nicht nur zu Verhandlungen über eine Integrationsvereinbarung, sondern zum Abschluss einer solchen Vereinbarung verpflichtet sind.
- f) Mitbestimmungsrechte für Werkstatträte sind als Sofortmaßnahme einzuführen. Diese sollen die Werkstattordnung, Beschäftigungszeiten, Arbeitsentgelte, Grundsätze für Fort- und Weiterbildung und soziale Angelegenheiten wie Pausenräume, Mittagessen und anderes ausdrücklich betreffen.
- g) Um die Selbstvertretung der Werkstätten zu stärken, ist die Finanzierung der Bundesvereinigung der Werkstatträte auf Bundesebene dauerhaft zu sichern und in der Werkstättenmitwirkungsverordnung (WMVO) festzuschreiben.

Berlin, den 23. Mai 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

