

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

**zum Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/11207 –**

Gesamtkonzept zur beruflichen Teilhabe behinderter Menschen

A. Problem

Die Antragsteller kritisieren die derzeitige Situation am Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung als äußerst unbefriedigend. Das Ziel einer vorrangigen Teilhabe auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt werde nur in bescheidenem Umfang erreicht. Die Arbeitslosenquote Schwerbehinderter liege deutlich über der allgemeinen Arbeitslosenquote. Es fehle ein Gesamtkonzept beruflicher Teilhabe, um diese Situation zu verbessern.

B. Lösung

Die Bundesregierung soll nach dem Willen der antragstellenden Fraktion Vorschläge für notwendige Gesetzesänderungen unterbreiten, um die gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen am allgemeinen Arbeitsmarkt umzusetzen. Als Grundsatz müsse dabei gelten, dass die Betroffenen selbst über die Art ihrer Teilhabe entscheiden. Nötig sei eine Ausweitung der Angebotsstruktur. Als eine wichtige Voraussetzung müsse der gemeinsame Schulunterricht für Kinder mit und ohne Behinderung zur Regel werden. Zu den weiteren Voraussetzungen gehörten barriere- und diskriminierungsfreie Arbeitsplätze und der Rechtsanspruch auf Rehabilitation.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/11207 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Eine Kostenabschätzung wurde nicht vorgenommen.

elektronische Vorab-Fassung*

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 16/11207 abzulehnen.

Berlin, den 1. Juli 2009

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Gerald Weiß (Groß-Gerau)
Vorsitzender

Hubert Hüppe
Berichtersteller

elektronische Vorab-Fassung*

Bericht des Abgeordneten Hubert Hüppe

I. Verfahren

1. Überweisungen

Der Antrag auf Drucksache 16/11207 ist in der 196. Sitzung des Deutschen Bundestages am 18. Dezember 2008 an den **Ausschuss für Arbeit und Soziales** zur federführenden Beratung und an den **Rechtsausschuss**, den **Haushaltsausschuss**, den **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** sowie an den **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der Haushaltsausschuss hat den Antrag auf Drucksache 16/11207 in seiner Sitzung am 27. Mai 2009 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen. Der Rechtsausschuss, der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung haben den Antrag in ihren Sitzungen am 1. Juli 2009 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ebenfalls empfohlen, den Antrag abzulehnen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Die Initiatoren wollen mit ihrem Antrag erreichen, dass die berufliche Teilhabe behinderter Menschen nach einem Gesamtkonzept gefördert wird. Bisher sei die Arbeitsmarktsituation dieser Gruppe äußerst unbefriedigend. Dafür gebe es drei Grundprobleme: seltene direkte Förderung und wenige, geeignete Arbeitsplätze auf allgemeinen Arbeitsmarkt für diese Gruppe und verbreitete Vorurteile auf der Arbeitgeberseite. Dazu komme, dass die Aussonderung behinderter Menschen bereits in der Schulzeit beginne.

Als Teil des Gesamtkonzepts solle der Automatismus aus Förderschule, Berufsbildungsbereich und Werkstatt für behinderte Menschen durchbrochen werden. Behinderte müssten im Sinne des Wunsch- und Wahlrechts in die Lage versetzt werden, selbst über ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt entscheiden zu können. Ein dauerhafter Minderleistungsausgleich, etwa in Form von Lohnkostenzuschüssen, könne die Erwerbstätigkeit unterstützen. Zu einem dauer-

haften Nachteilsausgleich gehöre auch die Möglichkeit, aus verschiedenen Formen der Unterstützten Beschäftigung zu wählen.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung am 4. März 2009 aufgenommen und eine öffentliche Anhörung beschlossen. Diese fand in der 129. Sitzung am 29. Juni 2009 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 16(11)1442 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA)
- Bundesagentur für Arbeit (BA)
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsfirmen e.V. (BAGIF)
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen (BAG WfbM)
- Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS)
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH)
- Jürgen Dürrschmidt, Zwickau
- Marlies Kawohl, Bremen
- Andreas Bollmer, Plaidt
- Stefan Göthling, Kassel Bundesagentur für Arbeit (BA)

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** e.V. (BDA) lehnt zusätzliche gesetzliche Regelungen entschieden ab. Diese wirkten kontraproduktiv. Rund 40 Prozent der Beschäftigten in Deutschland seien in kleinen Betrieben beschäftigt, die solche Regelungen nur mit Schwierigkeiten umsetzen könnten. Einen erfolgversprechenden Ansatz sieht die BDA dagegen im Diversity Management-Ansatz der Personalpolitik. Entscheidender Faktor für die Arbeitsmarktintegration behinderter Menschen sei aber das Wirtschaftswachstum. Für die zielgerechte Verbesserung der Teilhabe sei zudem ein früher Beginn spätestens in der Schule eine wichtige Voraussetzung. Die Forderung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

nach Erhöhung der Beschäftigungspflichtquote lehnt die BDA als überzogen ab. Die Kritik an einer unzureichenden Umsetzung der vier europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien entbehre jeglicher Grundlage.

Die **Bundesagentur für Arbeit (BA)** begrüßt den vom BMAS geplanten Aktionsplan zur UN-Behindertenrechtskonvention als notwendig. Auch die mit dem vorliegenden Antrag angestrebten Ergänzungen des Leistungskatalogs in § 33 SGB IX (Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben) werden befürwortet. Ausdrücklich schließt sich die BA der Auffassung an, dass das Wunsch- und Wahlrecht auch für behinderte Menschen „im Sinne des §136 Abs. 1 SGB IX im Rahmen des rechtlich Möglichen Anwendung finden“ müsse. Die im Antrag formulierte Einschätzung zu den Werkstätten für behinderte Menschen werde allerdings nur teilweise geteilt. Hinsichtlich der Beratung und Vermittlung für Arbeitssuchende beurteilt die BA die Beauftragungssituation der Integrationsfachdienste als ausreichend.

Die **Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsfirmen e.V. (BAGIF)** begrüßt den Antrag der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und stimmt den darin getroffenen Feststellungen weitgehend zu. In Gesetzen, Ausführungs-Bestimmungen und in realer Verwaltungspraxis existierten Hemmnisse, die ein volles Ausschöpfen der gegebenen Potenziale für die volle Teilhabe behinderter Menschen behinderten. Die Vielzahl der Schnittstellen zwischen verschiedenen Leistungsgesetzen und –trägern sowie die teilweise konkurrierenden Leistungsangebote ließen eine Reform in Richtung eines Leistungsgesetzes mit einer an den Statuten der UN-Behindertenkonvention ausgerichteten Zielbestimmung geboten erscheinen.

Die **Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen (BAG WfbM)** plädiert für ein einheitliches Teilhabeleistungsgesetz. Die in anderen Sozialgesetzbüchern beschriebenen Spezialregelungen für behinderte Menschen könnten als Teil 3 im SGB IX zusammengefasst werden. Damit wäre die kritisierte Schnittstellenproblematik bei der Zusammenarbeit von Rehabilitationsträgern beseitigt. Die Bundesarbeitsgemeinschaft kritisiert die Aussage des Antrags, dass innerhalb der Werkstättenkonzeption nicht eine Vielzahl von Arbeitsmöglichkeiten vorgehalten werden könne. Vielmehr seien die Werkstätten zu einem breiten Angebot rehabilitativer Plätze verpflichtet. Den Forderungen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach einem frühen gemeinsamen Unterricht von Kindern mit und ohne Behinderung sowie nach ei-

nem Rechtsanspruch auf berufliche Rehabilitation werde dagegen vorbehaltlos zugestimmt.

Die **Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS)** ist davon überzeugt, dass die zurzeit beratenen Vorschläge eine gute Grundlage für die Reform des Rechtes auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben darstellen. Ihre Umsetzung würde ein modernes, an den Bestimmungen der Konvention der Vereinten Nationen orientiertes Teilhaberecht schaffen. Um sehr schwer und mehrfach behinderten Menschen, die heute das Kriterium der Werkstattfähigkeit nicht erfüllten, eine vergleichbare soziale Absicherung zu bieten, wäre es sinnvoll, die sogenannte Werkstattfähigkeit klarer zu definieren und dabei sicherzustellen, dass jeder behinderte Mensch unabhängig von Art oder Schwere seiner Behinderung, der eine schulische Förderung erhalten habe, auch einen Anspruch auf berufliche Förderung zumindest in einer Werkstatt für behinderte Menschen bekomme.

Die **Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH)** teilt die im Antrag formulierte Einschätzung der Situation der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben in vielen Punkten. Insbesondere der Mangel an geeigneten Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, der Automatismus des Übergangs von der Förderschule in die Werkstatt für behinderte Menschen in vielen Fällen, in denen dies nicht notwendig wäre, die Schwierigkeiten durch die Vielzahl der beteiligten gesetzlichen Leistungsträger sowie Finanzierungsprobleme erschwerten die gleichberechtigte berufliche Teilhabe behinderter Menschen in Deutschland. Die angestrebte Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts müsse sich allerdings an den Realitäten des Arbeitsmarktes und den individuellen Fähigkeiten orientieren. Zur Schaffung barrierefreier Arbeitsplätze wird angemerkt, dass dafür bereits umfangreiche Fördermöglichkeiten der Rehabilitationsträger und Integrationsämter zur Verfügung stünden. Ihr Einsatz lasse sich allerdings noch deutlich verbessern.

Die Sachverständige **Marlis Kawohl**, Bremen, begrüßt die Initiative. Das Unterstützungssystem für Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen in Deutschland müsse verändert werden. Insbesondere mit Inkrafttreten der übergreifenden Regelungen des SGB IX würden die Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben einem Paradigmenwechsel unterworfen. Wesentliche Voraussetzung für eine Umsetzung der UN-Behindertenkonvention sei die konsequente Orientierung an der Person und ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten. Deutschland liege beim Zugang Behinderter zur

Erwerbstätigkeit im europäischen Vergleich bisher deutlich zurück. Eine personen- statt institutionenbezogene Förderung als Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts werde zunehmend auch für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf erforderlich. Der Unterstützungsbedarf müsse unabhängig von institutionellen Abhängigkeiten ermittelt werden. Hinsichtlich der Angebotsstruktur regt die Sachverständige an, dass Werkstätten sich zum Dienstleister für behinderte Menschen und für Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes wandeln sollten.

Der Sachverständige **Andreas Bollmer**, Mannheim, begrüßt im Namen vieler Betroffener die Vorlage der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN. Man freue sich über jeden Fortschritt, der es behinderten Menschen ermögliche, einen Arbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu bekommen. Begrüßenswert sei die Forderung, dies auch für Beschäftigte einer Werkstatt für behinderte Menschen zu ermöglichen. Die Betroffenen wollten aber ganz klar in die Diskussion hierzu eingebunden werden. Sie begrüßten den Ansatz der Personenzentrierung, wünschten aber gleichzeitig dem Betroffenen eine Assistenz zur Seite zu stellen. Der Leitsatz solle lauten: Teilhabe, der Mensch im Mittelpunkt. Die Durchführung der Leistungen nur einem Leistungsträger zu übertragen, sei allerdings ein zweischneidiges Schwert. Besonders gegen die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die Sozialämter habe man starke Bedenken. Eine wichtige Forderung sei die Einführung des Teilhabegeldes. Es sei von großer Bedeutung, mehr Betroffene als Experten in eigener Sache einzubinden. Besonders wichtig sei dies bei der Weiterentwicklung des persönlichen Budgets.

Der Sachverständige **Stefan Göthling**, Kassel, plädiert für wirkungsvollere Hilfen zur besseren Teilhabe am beruflichen Leben. Dazu gehöre beispielsweise die Erreichbarkeit der Werkstatt mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Es gehe darum, das selbstbestimmte Leben zu stärken. Dass während der Werkstattbeschäftigung Renten- und Krankenversicherungsbeiträge gezahlt würden, außerhalb aber nicht, sei ein großes Hemmnis. Eine Arbeitsassistenz sei schwierig zu bekommen. Der Sachverständige fordert, dass auch Arbeitsassistenz über das Persönliche Budget bezahlt werden kann. Jeder Mensch mit Lernschwierigkeiten müsse die Möglichkeit bekommen, auch außerhalb einer Werkstatt zu arbeiten. Eine Ausbildung in der Werkstatt müsse auch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anerkannt werden.

Der Sachverständige **Jürgen Dürrschmidt**, Zwickau, begrüßt, dass mit dem Antrag die Selbstbestimmung und ein würdevolleres Leben von Menschen mit Behinderung auch im Arbeitsleben gestärkt werden solle. Der Weg Behinderter dürfe nicht mehr automatisch in eine Werkstatt führen. Inklusion müsse mit einer bedarfsgerechten Förderung im normalen Schulsystem beginnen. Dann werde auch der Übergang ins Wirtschaftsleben künftig reibungsloser möglich sein.

III. Beratung im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat in seiner 130. Sitzung am 1. Juli 2009 den Antrag auf Drucksache 16/11207 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN beschlossen, dem Deutschen Bundestag die Ablehnung zu empfehlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erkannte einige positive Aspekte des vorliegenden Antrags an. Man stimme zu, dass die Inklusion behinderter Menschen bereits in der Schule beginnen müsse. Auch solle die Wahlfreiheit gestärkt werden. Die CDU/CSU halte es aber nicht für richtig, dass nichtwerkstattfähige Menschen mit den Beschäftigten in den Werkstätten gleichgestellt würden. Das sei ein falsches Signal. Man wolle auch keine erneute Kampagne starten. Die entsprechende Initiative der früheren rot-grünen Regierung sei ökonomisch fatal gewesen und habe auch Arbeitsuchende in Werkstätten für behinderte Menschen geführt, die auf dem ersten Arbeitsmarkt hätten unterkommen können. Zudem gehe der Antrag teilweise von bereits überholten Voraussetzungen aus. Die CDU/CSU werde ihn daher ablehnen.

Die **Fraktion der SPD** lobte ebenfalls grundsätzlich positive Ansätze des Antrags. Es sei richtig, die Werkstattverordnung zu ändern. Die Koalition habe auf dem Weg für bessere Beschäftigungsmöglichkeit behinderter Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt schon viel erreicht: Das Programm JobPerspektive sei ein Meilenstein, biete auch langfristige Zuschussmöglichkeiten und damit eine langfristige Berufsperspektive auch für Behinderte. Natürlich sei die inklusive Bildung schon von der Schule an besonders wichtig. Je früher, desto besser. Der nächste Schritt sei ein entsprechender Aktionsplan. Dafür werde sich die SPD in der nächsten Wahlperiode einsetzen. Die Koalition habe selbst bereits die Reform der Eingliederungshilfe begonnen. Dafür müsse jetzt die Beschlussfassung abgeschlossen werden. Daher werde die SPD den Antrag der Grünen-Fraktion ablehnen.

Die **Fraktion der FDP** betonte ebenfalls, dass der Antrag wichtige Punkte aufgreife. Die FDP trete auch dafür ein, den automatischen Weg von der Förderschule zur Werkstatt für behinderte Menschen aufzubrechen sowie ihr Wunsch- und Wahlrecht bei der Erwerbstätigkeit zu stärken. Die Grünen fokussierten ihre Lösung dieses Problems aber zu stark auf das Antidiskriminierungsgesetz, das sich aber eher als Einstellungshemmnis erwiesen habe. Durch das Antidiskriminierungsgesetz würden vor allem kleine und mittlere Betriebe belastet. Dazu komme die vorgesehene Erhöhung der Pflichtbeschäftigungsquote, die im Grunde lediglich als Akquise für höhere Einnahmen dienen würde. Das sei der Hauptgrund für die Ablehnung der FDP.

Die **Fraktion DIE LINKE**. lobte den guten Antrag. Er zeige deutlich den Handlungsbedarf auf. Freiwillige Verpflichtungen der Akteure reichten oft nicht aus, um wirklich Verbesserungen zu erreichen. Es

müsse eine Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung in das Realschulsystem stattfinden, um spätere Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern. Dennoch werde die Fraktion dem Antrag zustimmen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** verwies auf die weitreichende Beachtung, die ihr Antrag gefunden habe. Es gehe im Wesentlichen um Veränderungen am Werkstattssystem, auch über das persönliche Budget sowie verbesserte Möglichkeiten zur Existenzgründung auch für behinderte Menschen. Bei den Akteuren könne man zunehmend die Bereitschaft zu Strukturveränderungen wahrnehmen – Strukturveränderungen, für die die Politik in dieser Wahlperiode die notwendigen Entscheidungen nicht getroffen habe. Das Ziel des Antrags sei eine bessere Teilhabe behinderter Menschen am Erwerbsleben. Dafür werbe man um Zustimmung.

Berlin, den 1. Juli 2009

Hubert Hüppe
Berichtersteller

elektronische Vorab-Fassung