

Antrag

der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben), Anette Kramme, Josip Juratovic, Anton Schaaf, Petra Ernstberger, Elke Ferner, Iris Gleicke, Hubertus Heil (Peine), Gabriele Hiller-Ohm, Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Gabriele Lösekrug-Möller, Katja Mast, Thomas Oppermann, Ottmar Schreiner, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Ausgleichsabgabe erhöhen und Menschen mit Behinderung fairen Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In Deutschland hat die Unterstützung von Menschen mit Behinderung eine lange Tradition. Bereits 1974 wurde mit der Umwandlung des „Schwerbeschädigtengesetzes“ ins „Schwerbehindertengesetz“ ein erster Paradigmenwechsel vollzogen. Neben Kriegsgeschädigten, Blinden und Körperbehinderten wurden von nun an alle Menschen mit Behinderung in den gesetzlichen Schutz mit einbezogen. Ein Meilenstein wurde im Jahr 2001 durch die Etablierung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) geschaffen, welches behinderten Menschen Teilhabe in der Arbeitswelt und der Gesellschaft zusichert. 2002 trat das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes in Kraft, in dem das Benachteiligungsverbot konkretisiert und Barrierefreiheit verankert wurde. Ein weiterer Schritt erfolgte durch die 2006 von den Vereinten Nationen verabschiedete und 2009 in Kraft getretene UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Ratifizierung des Übereinkommens durch den Bundestag und den Bundesrat erfolgte bereits im Jahr 2008.

Mit der Konvention wird das Ziel verfolgt, Menschen mit Behinderung die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft sowie die Einbeziehung in die Gesellschaft zu gewährleisten. Dies bedeutet, dass Menschen mit Behinderung in die Lage versetzt werden sollen, ein Höchstmaß an Unabhängigkeit sowie umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten zu erreichen und zu bewahren. Zur umfassenden Teilhabe an allen Aspekten des Lebens gehört auch der vollständige Zugang zum Arbeitsmarkt.

In Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention heißt es unter der Prämisse „Recht auf Arbeit“, dass die Arbeitsaufnahme für Menschen mit Behinderung durch Maßnahmen der Staaten zu fördern ist. Ein Blick auf die Arbeitsmarktzahlen für Menschen mit Behinderung zeigt, dass dieser Artikel bis jetzt nur ungenügend umgesetzt wurde. Aus dem „Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention geht hervor, dass rund drei Millionen Menschen mit Behinderung im erwerbsfähigen Alter sind. In Deutschland herrscht eine in § 71 Absatz 1 SGB IX geregelte Pflicht der Arbeitgeber zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen. Bei beschäftigungspflichtigen Unternehmen handelt es sich um Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit jahresdurchschnittlich mindestens 20 Arbeitsplätzen. Sie ha-

ben die Pflicht, auf wenigstens 5 Prozent der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Für ein Unternehmen mit 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern muss demnach ein Arbeitsplatz mit einem schwerbehinderten Menschen besetzt werden. Darüber hinaus müssen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit mehr als 40 Arbeitsplätzen zwei schwerbehinderte Menschen beschäftigen.

31 Prozent der deutschen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben weniger als 1 Prozent schwerbehinderte Beschäftigte. Fast jedes dritte Unternehmen erfüllt die gesetzliche Beschäftigungspflicht von Menschen mit Behinderung demnach überhaupt nicht oder völlig unzureichend. 2009 konnte im Durchschnitt lediglich ein Anteil von 4,5 Prozent schwerbehinderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erreicht werden. 106 800 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber hatten ihre Beschäftigungsquote nicht voll erfüllt und 37 800 beschäftigungspflichtige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber hatten überhaupt keinen entsprechenden Arbeitsplatz besetzt. Es kann nicht sein, dass einerseits über Fachkräftemangel geklagt wird und andererseits Bewerberinnen und Bewerber nicht eingestellt werden, weil sie ein Handicap haben. Von den drei Millionen Menschen mit Behinderung im erwerbsfähigen Alter arbeiten circa 846 000 bei beschäftigungspflichtigen Unternehmen. 142 700 schwerbehinderte Menschen sind bei nichtbeschäftigungspflichtigen Unternehmen angestellt. Rund 280 000 Personen arbeiten in Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Arbeitslos gemeldet waren im Januar 2012 3 081 706 Menschen, darunter 182 390 schwerbehinderte Menschen, die überwiegende Mehrheit im Wirkungskreis des SGB II. Es zeigt sich also, dass ein großer Teil der Menschen mit Behinderung im erwerbsfähigen Alter nach wie vor keinen Zugang zur Beschäftigung findet. Die spezifische Arbeitslosenquote schwerbehinderter Menschen ist seit Jahren fast doppelt so hoch wie die nichtbehinderter Personen und steigt weiter, obwohl nach dem allgemeinen Trend die Arbeitslosigkeit abnimmt. Das liegt hauptsächlich am Anstieg der Arbeitslosigkeit von älteren schwerbehinderten Menschen im Alter von 55 bis 65 Jahren. Die Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt sich bei diesem Personenkreis zusehends und erschwert die Wiedereingliederung. Es liegt eine mit Oktober 1999 vergleichbare Situation vor, als die Zahl der Arbeitslosen unter den Schwerbehinderten 190 000 erreichte. Damals ist als Gegenmittel das Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter verabschiedet worden. Damit gelang es, die spezifische Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe um fast 25 vom Hundert zu senken. Es bedarf heute einer vergleichbaren gesetzgeberischen Anstrengung:

Beschäftigungspflichtig sind Unternehmen, die jahresdurchschnittlich mindestens über 20 Arbeitsplätze verfügen. Sie haben auf 5 Prozent ihrer Arbeitsplätze im Sinne von § 73 SGB IX schwerbehinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu beschäftigen (sog. Beschäftigungsquote). 2003 wurde die Quote von 6 auf 5 Prozent gesenkt. In der Konsequenz stieg die Zahl schwerbehinderter Arbeitsloser. Die Absenkung hat also keine positiven Effekte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehabt. Deshalb sollte zur Quote von 6 Prozent zurückgekehrt werden. Geändert werden hingegen muss die Definition von Arbeitsplätzen nach § 73 Absatz 3 SGB IX. Danach werden Arbeitsplätze für den Umfang der Beschäftigungspflicht dann nicht gezählt, wenn Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer mit weniger als 18 Stunden in der Woche beschäftigt werden. Das privilegiert Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die nur geringfügig Beschäftigte einsetzen. Dieses Privileg ist ungerecht. Es benachteiligt Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Vollzeitarbeitsplätze einrichten: Wer 20 Vollzeitplätze hat, muss eine schwerbehinderte Arbeitnehmerin oder einen schwerbehinderten Arbeitnehmer beschäftigen. Wer 10 000 geringfügig beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat, muss keine schwerbehinderte Arbeitnehmerin oder keinen schwerbehinderten Arbeitnehmer beschäftigen.

Damit die beschäftigungspflichtigen Unternehmen die Quote erfüllen, werden sie durch Erhebung einer Ausgleichsabgabe zur Schwerbehindertenbeschäftigung angehalten (sog. Antriebsfunktion der Ausgleichsabgabe). Die Ausgleichsabgabe dient dazu, besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben sowie die begleitende Hilfe durch die Integrationsämter zu finanzieren. Sie hat nicht nur eine Antriebs-, sondern auch eine Ausgleichsfunktion, weil mit den Mitteln der Ausgleichsabgabe auch Leistungen an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erbracht werden, die finanzielle Lasten tragen müssen, weil sie Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen behindertengerecht einrichten und ausstatten. Hier liegt ein Defizit vor; denn die Einnahmen durch die Abgabe decken lediglich 60 Prozent der schwerbehindertenspezifischen Leistungen ab, die für behindertengerechte Beschäftigung an Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu erbringen sind. Eine Erhöhung der Mittel der Ausgleichsabgabe ist deshalb angebracht. Das geeignete Mittel hierfür ist die Heraufsetzung der Höhe der Ausgleichsabgabe, die zurzeit wie folgt nach dem Grad der Nichterfüllung progressiv gestaffelt ist.

Erfüllungsquote	Abgabe für monatlich unbesetzten Pflichtplatz
3 bis unter 5 Prozent	115 Euro
2 bis unter 3 Prozent	200 Euro
0 bis unter 2 Prozent	290 Euro

Neben der von der Zahlung der Abgabe ausgehenden Antriebsfunktion werden nach dem Gesetz Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die nicht alle betrieblichen Möglichkeiten ausschöpfen, durch das Instrument des Ordnungswidrigkeitenrechts angehalten, ihre Beschäftigungsquote zu erfüllen. Nach § 156 Absatz 1 Nummer 1 SGB IX ist die vorsätzliche oder fahrlässige Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße von bis zu 10 000 Euro zu ahnden. Zuständig ist als Verwaltungsbehörde die Bundesagentur für Arbeit. Hier besteht seit langer Zeit ein erhebliches Vollzugsdefizit. Im Jahr 2009 wurden insgesamt nur zehn Fälle aufgegriffen und sechs Verwarnungen verhängt. 2010 wurden sogar nur vier Fälle behandelt und zwei Geldbußen mit einer Gesamtsumme von lediglich 550 Euro verhängt. Die Bundesagentur für Arbeit steht hier in einem Interessenkonflikt: Sie möchte nicht gegen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ermitteln und Bußen verhängen, die sie als Kundinnen oder Kunden für die Vermittlung von arbeitslosen Menschen in Arbeit gewinnen will.

Die berufliche Ausbildung ist in der Regel der erste Zugang zum Arbeitsmarkt. Für Menschen mit Behinderung kann ihre Bedeutung nicht hoch genug geschätzt werden. Die berufliche Ausbildung dient ihnen als Schlüssel für ein selbstbestimmtes und inklusives Leben. Daher ist es erfreulich, dass sich die Ausbildungssituation für Jugendliche mit Behinderung in den vergangenen Jahren leicht verbessert hat. Dennoch ist der Anteil betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildungsmöglichkeiten ausbaufähig. Weniger als 1 Promille der betrieblichen Ausbildungsplätze ist barrierefrei oder barrierearm. Die Maßnahmen, die im Rahmen des Ausbildungspaktes getroffen worden sind, werden Menschen mit Behinderung nicht hinreichend gerecht.

Die institutionelle Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe für Wohnheime und Werkstätten für behinderte Menschen betrug im Jahr 2010 immer noch 48 Mio. Euro. Diese Förderung muss zukünftig in die Förderung der Integration auf den ersten Arbeitsmarkt investiert werden. So wird dem Anspruch der Inklusion entsprochen.

Die Förderungen durch das SGB IX sind primär auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgelegt. Rund 200 000 Schwerbehinderte nehmen jährlich an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teil, wobei für das Jahr 2010 ein

Rückgang von gut 10 Prozent zu verzeichnen ist. Menschen mit Behinderung, die sich selbstständig machen wollen, haben das Nachsehen. Neben vielfältigen (Kommunikations-)Barrieren, die zu Informationsdefiziten führen können, wird der Wunsch nach Selbstständigkeit häufig mit der Begründung verneint, dass das erzielte Einkommen nicht ausreichen würde, um davon den Lebensunterhalt zu bestreiten. Erfolgreiche Selbstständige sind potentielle Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber. Eine verstärkte Förderung der Selbstständigkeit von Menschen mit Behinderung kann schließlich ein Stück zu einem Mentalitätswechsel innerhalb der Bevölkerung beitragen und damit zu einer stärkeren Verankerung des Inklusionsgedankens in der Mitte der Gesellschaft führen.

Als ebenso problematisch und dem Zugang von Menschen mit Behinderung auf dem Arbeitsmarkt nicht dienlich stellt sich die strikte Einschränkung des durch das SGB IX eingeschlossenen Kreises geförderter Personen dar. Das SGB IX greift in seinem zweiten Teil nur, wenn der Grad der Behinderung wenigstens 50 oder wenigstens 30 mit Gleichstellungsbescheid wegen einer Vermittlungerschwernis oder behinderungsbedingten Arbeitsplatzgefährdung beträgt. Die UN-Behindertenrechtskonvention ist auch in diesem Zusammenhang nicht vollständig umgesetzt. Der Geltungsbereich der Förderung ist im Überkommen weiter gefasst. Eine behindertengerechte Beschäftigung der Gruppe der Menschen mit „einfacher“ Behinderung wird bislang nur durch das allgemeine Benachteiligungsverbot in den §§ 1 und 7 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) und das Gebot der Rücksichtnahme bei Weisungen im Rahmen von § 106 Satz 3 der Gewerbeordnung (GewO) „gefördert“. Denn auch ein nach momentanem Recht geringerer Grad der Behinderung kann im Arbeitsleben zu Einschränkungen führen und damit letztendlich Teilhabe verhindern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung dazu auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der folgende Punkte umfasst:

1. Die Ausweitung der Behindertenrechte und das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen muss vollständig in deutsches Recht umgesetzt werden, um eine umfassende Förderung für Menschen mit Behinderung zu ermöglichen. Die in § 69 Absatz 1 Satz 6 SGB IX vorgenommene Beschränkung: „Eine Feststellung ist nur zu treffen, wenn ein Grad der Behinderung von wenigstens 20 vorliegt“ ist dahin zu ändern: „Eine Feststellung ist zu treffen, wenn ein Grad der Behinderung von wenigstens 10 vorliegt.“ In den versorgungsmedizinischen Grundsätzen werden geringere Grade als 20 erfasst. Auch ein geringerer Grad der Behinderung als 20 kann im Arbeitsleben zu Einschränkungen führen und damit Teilhabe verhindern.
2. § 73 Absatz 3 SGB IX sollte gestrichen werden. Nach der bisherigen Regelung werden Arbeitsplätze für den Umfang der Beschäftigungspflicht nicht gezählt, wenn darauf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit weniger als 18 Stunden in der Woche beschäftigt werden.
3. Die Ausgleichsabgabe nach § 77 SGB IX je unbesetzten Pflichtplatz ist zu erhöhen. Der besonderen Situation klein- und mittelständischer Unternehmen soll durch eine begleitende Ausweitung der Fördermöglichkeiten Rechnung getragen werden.
4. Die schrittweise Anhebung der Ausgleichsabgabe sollte wie folgt festgelegt werden:

Bei einer Beschäftigungsquote von 3 bis weniger als künftig 6 Prozent sollte dann die Ausgleichsabgabe pro fehlendem Arbeitsplatz/Monat von 115 Euro auf 250 Euro, bei einer Beschäftigungsquote von 2 bis weniger als 3 Prozent von 200 Euro auf 500 Euro und bei einer Beschäftigungsquote von weniger als 2 Prozent von 290 Euro auf 750 Euro angehoben werden.

5. Die institutionelle Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe ist zukünftig nicht mehr für Werkstätten und Wohnheime, sondern für die Inklusion auf dem Arbeitsmarkt zu verwenden. Die Aufteilung des Aufkommens der Ausgleichsabgabe ist dahingehend neu zu regeln, dass mehr Mittel für die Förderung von Integrationsunternehmen und -projekte verwendet werden können. Die Rücklagemittel im Ausgleichsfonds des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sind für eine neue Beschäftigungsinitiative für schwerbehinderte Arbeitslose zu verwenden.
6. Die Integrationsämter erhalten in § 102 SGB IX die ausdrückliche Aufgabe, auch schwerbehinderte Menschen, die einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, zu unterstützen. Die Förderung, die speziellen Bedürfnissen entsprechen muss, sollte zeitlich begrenzt in Form von Budgets zur Verfügung gestellt werden. Zur Diskussion der konkreten Ausgestaltung der Förderung sollte ein Runder Tisch mit Vertreterinnen und Vertretern der Behindertenverbände einberufen werden.
7. Die Schwerbehindertenvertretung nach dem SGB IX ist zu einer Behindertenvertretung weiterzuentwickeln. Die in den Betrieben und Verwaltungen gewählten Vertrauenspersonen der schwerbehinderten und gleichgestellt behinderten Beschäftigten haben sich zu einem Motor für die Eingliederung in Arbeit, Beruf und Gesellschaft entwickelt. Für die Durchsetzung der Teilhaberechte nach der UN-Behindertenrechtskonvention ist die Ausweitung des ehrenamtlichen Engagements der Vertrauenspersonen auf alle Beschäftigten mit Behinderung sinnvoll. Da mit dieser Aufgabenerweiterung auch die Anforderungen an die Schwerbehindertenvertretung als Ein-Personen-Vertretung wächst, muss die Rechtsstellung des stellvertretenden Mitglieds gestärkt werden. § 95 Absatz 1 Satz 4 SGB IX ist zu ändern: Die Vertrauensperson ist bereits dann berechtigt das erste stellvertretende Mitglied zur Erledigung bestimmter Aufgaben der Behindertenvertretung heranzuziehen, wenn die Zahl der behinderten Menschen im Betrieb oder in der Dienststelle in der Regel 50 übersteigt (bisher 100).
8. Die Bundesagentur für Arbeit ist dazu zu verpflichten, jährlich eine Übersicht über die Erfüllung der Beschäftigungsquote von allen Menschen mit Behinderung zu erstellen und zu veröffentlichen.

Ergänzend sollte geprüft werden, ob im Sinne des Bürokratieabbaus die Betriebe ihre Meldungen zur Erfüllung der Beschäftigungsquote zusammen mit der Anzeige aller Beschäftigungsverhältnisse an die Sozialversicherung zum Jahresende erledigen könnten, und die Übersicht durch diese erstellt und veröffentlicht werden kann.
9. Die Beratung und Vermittlung von arbeitslosen schwerbehinderten Menschen seitens der Bundesagentur für Arbeit ist zu verbessern. Die Kontaktdichte zwischen Vermittlungsfachkräften und schwerbehinderten Arbeitslosen ist zu gering. Darüber hinaus muss auch die Betreuung der sich im Rechtsrahmen des SGB II befindlichen Menschen mit Behinderung verbessert werden. In allen Agenturen und Jobcentern sind daher speziell für schwerbehinderte Menschen qualifizierte Vermittlungsfachkräfte einzuführen, um eine Benachteiligung von Menschen mit Behinderung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt fachlich auszugleichen. Am sinnvollsten wäre eine Betreuung aller schwerbehinderten Arbeitslosen und Leistungsempfängenden, unabhängig vom Rechtskreis, durch die Agenturen für Arbeit. Die spezifische Personalausstattung bei der Agentur für Arbeit im Bereich Rehabilitation ist deutlich zu verbessern. Die Fallquote pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter in den nach § 104 Absatz 4 SGB IX einzurichtenden besonderen Stellen ist deutlich zu senken.

10. Verstöße gegen die Beschäftigungspflicht sind als Ordnungswidrigkeiten konsequent zu verfolgen und die Nichterfüllung der Mindestbeschäftigung zu ahnden. Wenn die Verstöße gegen die Beschäftigungspflicht nicht verfolgt werden, handelt es sich um eine fahrlässige Nichterfüllung. Die gesetzliche Regelung sollte erweitert und dem § 151 Absatz 1 SGB IX sollte folgender Satz angefügt werden: „Fahrlässig im Sinne der Nummer 1 handelt insbesondere, wer nicht ausreichend prüft, welche geeigneten Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Erfüllung der Beschäftigungspflicht entsprechend § 81 Absatz 3 des Neunten Buches sicherzustellen.“ Über die Anzahl der Anzeigen, amtswegig aufgegriffene Fälle, Ermittlungen, Verwarungen und Bußgeldverhängungen ist jährlich ein gesonderter Tätigkeitsbericht vorzulegen. Die Bundesagentur für Arbeit ist nicht die geeignete Verwaltungsbehörde, um diese Ordnungswidrigkeiten konsequent zu verfolgen. Auch eine Übertragung der Aufgabe auf die Integrationsämter würde zu Interessenkonflikten führen. Bei der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit hat sich die Übertragung der Kontrollaufgaben auf die Finanzkontrolle Schwarzarbeit bewährt. Dieser sollte die Aufgabe übertragen werden. Hierzu muss sie entsprechend personell ausgestattet werden.

Berlin, den 12. Juni 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion