

Stellungnahme

Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

Bundesgeschäftsstelle
Hermann-Blankenstein-Str. 30
10249 Berlin

Bundesvereinigung@Lebenshilfe.de
www.lebenshilfe.de

der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

06.12.2022

Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts (Stand: 14.11.2022)

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. setzt sich seit über 60 Jahren als Selbsthilfevereinigung, Eltern- und Fachverband für Menschen mit geistiger Behinderung und ihre Familien ein. In knapp 500 Orts- und Kreisvereinigungen, 16 Landesverbänden und rund 4.300 Diensten und Einrichtungen der Lebenshilfe sind knapp 120.000 Mitglieder aktiv. Die Ziele der Lebenshilfe sind umfassende Teilhabe und Inklusion sowie die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen in Deutschland.

I. Vorbemerkung

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. bedankt sich für die Möglichkeit, zum oben genannten Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Hintergrund des Entwurfes ist der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode, aus dem das Ziel hervorgeht, die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung zu verbessern. Menschen mit Behinderung sollen in einer inklusiven Gesellschaft gleichberechtigt und selbstbestimmt am Arbeitsleben teilhaben können. Oft kommen Arbeitgeber*innen ihrer Beschäftigungspflicht von Menschen mit Behinderung nicht oder nur ungenügend nach. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales möchte mit dem Entwurf Maßnahmen ergreifen, um Menschen mit Behinderung die Wahl ihres Ausbildungs- und Arbeitsplatzes zu ermöglichen. Der Gesetzesentwurf zielt darauf ab, die Potentiale und Beiträge von Menschen mit Behinderung und gesundheitlichen Beeinträchtigungen zukünftig besser für den allgemeinen Arbeitsmarkt zu nutzen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. begrüßt, dass mit dem vorliegenden Referentenentwurf erste Schritte zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts eingeleitet werden. Der vorliegende Entwurf reicht aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe jedoch nicht aus, um langfristig einen inklusiven Arbeitsmarkt zu schaffen, der den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) gerecht wird. Der Entwurf kann daher nur der Beginn einer Reform zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes sein.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert, dass der Gesetzgeber weitere Anstrengungen zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes unternimmt und noch in dieser Legislaturperiode die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben dergestalt reformiert, dass sie vollumfänglich auch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in Anspruch genommen werden können. Dafür muss die Zahl an inklusiven, barrierefreien Arbeitsplätzen in allen Unternehmen deutlich ausgebaut werden. Hierfür braucht es dringend weitere Maßnahmen (vgl. Positionspapier der Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. „Auf dem Weg zu inklusiver Arbeit und gerechter Entlohnung für Menschen mit geistiger Behinderung“, Sept. 2022).

Ein inklusiver Arbeitsmarkt ist aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. ein Arbeitsmarkt, der für alle zugänglich ist, der keine Trennung von Menschen nach Arbeitsstundenfähigkeit kennt und keine sozialen Sonderwelten schafft. Das bedeutet auch, dass Menschen mit Behinderung jegliche für die Arbeit erforderliche Unterstützung bei einem frei gewählten Arbeitsplatz erhalten können. Dies setzt Barrierefreiheit, Berufsorientierung, arbeitsplatzbezogene berufliche Bildung sowie berufliche Fort- und Weiterbildung voraus.

II. Zu den Regelungen im Einzelnen:

Im Folgenden wird auf den aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. wichtigsten Änderungs- und Ergänzungsbedarf eingegangen.

1. Einführung einer vierten Staffel bei der Ausgleichsabgabe allein unzureichend

§ 160 Abs. 2 SGB IX-E sieht die Einführung einer vierten Staffel bei der Ausgleichsabgabe für Arbeitgeber*innen vor, welche trotz Beschäftigungspflicht keine schwerbehinderten Menschen beschäftigen. Gleichzeitig soll die bisherige Bußgeldvorschrift dazu aufgehoben werden. Die vierte Staffel für das Jahr 2024 soll erstmalig zum 31. März 2025 zu zahlen sein. Für kleinere Arbeitgeber*innen mit weniger als 60 bzw. weniger als 40 zu berücksichtigenden Arbeitsplätzen sollen laut dem Referentenentwurf wie bisher Sonderregelungen gelten.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. begrüßt die Einführung der vierten Staffel der Ausgleichsabgabe für Arbeitgeber*innen, welche trotz Beschäftigungspflicht keine Menschen mit Schwerbehinderung einstellen.

Allerdings reicht dies allein nicht aus, um nachhaltig auf einen inklusiven Arbeitsmarkt hinzuwirken. Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. hält daher eine deutliche Anhebung der monatlichen Sätze der Ausgleichsabgabe insgesamt für angezeigt. Die Ausgleichsabgabe sollte so hoch sein, dass es für Arbeitgeber*innen wirtschaftlich profitabler ist, über das Budget für Arbeit einen Arbeitsplatz mit Lohnkostenzuschuss einzurichten als eine Ausgleichsabgabe zu zahlen. Darüber hinaus ist es erforderlich, die Pflicht der Arbeitgeber*innen zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auszuweiten und die Quote in § 154 Abs. 1 Satz 1 SGB IX auf mindestens 6 % zu erhöhen.

Weiterhin sind aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. Maßnahmen erforderlich, die Arbeitgeber*innen veranlassen, gerade für den Personenkreis der Menschen mit Behinderung, die aktuell vor allem in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) beschäftigt sind, Arbeitsplätze zu schaffen. Hierfür wäre die Einführung einer besonderen Quote für Arbeitnehmer*innen mit und ohne Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes sinnvoll. Alternativ könnte eine Anrechnung auf die allgemeine Quote erhöht werden, sodass eine Person mit Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben dann zwei Personen mit Schwerbehinderung entspricht. Schließlich könnten zumindest die öffentlichen Arbeitgeber*innen stärker in die Verantwortung genommen werden.

Die **Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.** fordert zusätzlich zur vierten Stufe der Ausgleichsabgabe:

- **Anhebung der monatlichen Sätze der Ausgleichsabgabe,**
- **Erhöhung der Beschäftigungsquote in § 154 Abs. 1 Satz 1 SGB IX auf min. 6 %,**
- **Einführung einer besonderen Quote zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung, die aktuell vor allem in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) beschäftigt sind.**

2. Vollständige Verwendung der Mittel der Ausgleichsabgabe zur Unterstützung und Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. ist mit der Änderung der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabenverordnung grundsätzlich dahingehend einverstanden, dass die bisherige Möglichkeit, Mittel der Ausgleichsabgabe nachrangig auch für Einrichtungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – insbesondere für Werkstätten für behinderte Menschen – zu verwenden, gestrichen wird.

Allerdings hält sie es im Gegenzug für unabdingbar, dass die Gelder aus der Ausgleichsabgabe eben gerade auch dem Personenkreis der Menschen mit Behinderung zugutekommen, die aktuell in WfbM beschäftigt sind.

Bisher bleibt das System der Ausgleichsabgabe, wie oben bereits beschrieben, für diesen Personenkreis weitestgehend wirkungslos. Dies muss sich ändern. Daher sollten neben spezifischen Quoten, s.o., auch bei der Verwendung der Ausgleichsabgabe besondere Maßnahmen zur Förderung des Übergangs aus der WfbM auf den Allgemeinen Arbeitsmarkt genannt werden.

So wären eine Verbesserung der aktuellen Datenbasis zur gezielten Ansprache und Beratung von Arbeitgeber*innen, die die Beschäftigungspflicht nicht oder nur ungenügend erfüllen, notwendig und sinnvoll sowie eine gezielte Vermittlung von Praktika und Arbeitsangeboten auch gerade für die Vermittlung aus der WfbM auf den Allgemeinen Arbeitsmarkt.

Über die Ausgleichsabgabe könnte auch eine barrierefreie Beratung und Begleitung in verständlicher und wahrnehmbarer Form (Lotsensystem, Berufswegkonferenzen) zur Berufsorientierung und Vermittlung von Menschen mit Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben ausgebaut werden.

3. Genehmigungsfiktion für Leistungen des Integrationsamtes

Zur Verbesserung des Bewilligungsverfahrens der Integrationsämter soll für die Leistungen (Arbeitsassistenz und Berufsbegleitung im Rahmen der Unterstützten Beschäftigung) eine Genehmigungsfiktion nach Ablauf von sechs Wochen eingeführt werden.

Nach § 185 Abs. 9 SGB IX-E soll ein Antrag auf eine Leistung nach Absatz 4 und 5 sechs Wochen nach Eingang als genehmigt gelten, wenn sich das Integrationsamt bis dahin nicht geäußert hat und die beantragte Leistung nach Art und Umfang genau bezeichnet ist.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. begrüßt grundsätzlich die Einführung einer Genehmigungsfiktion, um das Bewilligungsverfahren der Integrationsämter zu verbessern. Ein i.d.R. mindestens dreimonatiges Bewilligungsverfahren, häufig auch noch länger, ist zu lang und verhindert eine flexible Berufs- und Ausbildungswahl von Menschen mit Behinderung.

Die Genehmigungsfiktion muss jedoch so ausgestaltet sein, dass das Risiko der Kostentragung am Ende beim Kostenträger und nicht bei der Anspruchsberechtigten* liegt. Trifft den Kostenträger kein Risiko, läuft das Ziel der Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens leer. Die im Entwurf vorgesehene Formulierung „auf die ein Anspruch besteht“ ist irreführend und suggeriert, dass die Genehmigungsfiktion nur dann greift, wenn rechtlich ein Anspruch auf die Leistung besteht. Diese Prüfung und das Risiko, dass der Anspruch letztlich nicht besteht, darf nicht bei der antragstellenden Person liegen.

Darüber hinaus ist eine Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens auch im Rahmen von Ermessensentscheidungen erforderlich. Eine Begrenzung der Genehmigungsfiktion lediglich auf die Ansprüche aus den Absätzen 4 und 5 ist nicht ausreichend. Zwar besteht im Fall einer Genehmigungsfiktion für eine Leistung, auf die die antragstellende Person lediglich einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung hat, die Gefahr, dass eine Leistung als genehmigt gilt, welche vom Kostenträger nicht genehmigt worden wäre. Es liegt jedoch in der Hand des Kostenträgers, dem entgegenzuwirken und die Entscheidung über die Leistung binnen sechs Wochen zu treffen. Eine Ausweitung der Genehmigungsfiktion auch auf die Leistungen, auf die ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung besteht, ist daher dringend geboten.

Darüber hinaus darf nicht lediglich irgendeine Äußerung des Integrationsamtes dazu führen, dass die Genehmigungsfiktion keine Anwendung mehr findet. Es ist sicherlich nicht gewollt, dass das Integrationsamt kurz vor Ablauf der Sechs-Wochen-Frist Standardschreiben versendet, in denen darauf hingewiesen wird, dass die Bearbeitung des Antrags noch andauert. Die aktuelle Formulierung des § 185 Abs. 9 SGB IX-E lässt genau dies jedoch zu. Die

Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. hält es daher für unbedingt erforderlich, eine Regelung entsprechend der Genehmigungsfiktion in § 13 Abs. 3a SGB V zu formulieren.

Überdies ist die gewählte Formulierung, dass die Leistung nach Art und Umfang genau bezeichnet sein muss, problematisch. Auch dies bietet einen weiteren Anknüpfungspunkt für die Ablehnung einer Genehmigung, in dem darauf hingewiesen wird, der Antrag sei nicht genau genug, als dass die Genehmigungsfiktion greifen könnte.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe fordert daher, § 185 Abs. 9 SGB IX-E wie folgt zu formulieren:

Das Integrationsamt hat über einen Antrag auf Leistungen zügig, spätestens bis zum Ablauf von sechs Wochen nach Antragseingang zu entscheiden. Kann das Integrationsamt Fristen nach Satz 1 nicht einhalten, teilt sie dies den Leistungsberechtigten unter Darlegung der Gründe rechtzeitig schriftlich oder elektronisch mit; für die elektronische Mitteilung gilt § 37 Absatz 2b des Zehnten Buches entsprechend. Erfolgt keine Mitteilung eines hinreichenden Grundes, gilt die Leistung nach Ablauf der Frist als genehmigt. Satz 3 gilt auch, wenn das Integrationsamt nicht zuständig ist, jedoch nach § 14 zur Leistung verpflichtet ist.

Über diese Rechtsänderung hinaus regt die Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. an, die Berechtigung auf einen Anspruch auf Arbeitsassistenz sowie ihre Leistungsträgerschaft klarstellend zu überarbeiten. Denn die Anspruchsvoraussetzungen sowie der Umfang dieser Leistung sind bisher zu unpräzise geregelt und ihre Kostenträgerschaft teilweise uneindeutig, als dass voll erwerbsgeminderte Menschen, die bisher in einer WfbM beschäftigt waren und mittels einem Budget für Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsplatz beschäftigt sind, sich auf einen Anspruch auf Arbeitsassistenz berufen könnten (vgl. Fachbeitrag D18-2020 im Forum Reha-Recht vom 3.7.2020) und damit in den Anwendungsbereich der angestrebten Genehmigungsfiktion fielen.

4. Aufhebung der Deckelung beim Budget für Arbeit

Der vom Leistungsträger zu erstattende Lohnkostenzuschuss ist aktuell auf 40 Prozent der Bezugsgröße begrenzt. Diese Deckelung soll mit § 61 Abs. 2 SGB IX-E aufgehoben werden. Durch die Abschaffung der Deckelung soll sichergestellt werden, dass auch mit der Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro bundesweit der maximale Lohnkostenzuschuss – soweit nach den Umständen des Einzelfalls erforderlich – gewährt werden kann.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. hält den Vorschlag zwar für richtig - er ist aber nicht ausreichend, um das im Koalitionsvertrag formulierte Ziel einer Stärkung des Budgets für

Arbeit zu erreichen. Menschen mit Behinderung, die derzeit in WfbM beschäftigt sind, haben es äußerst schwer, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einen Arbeitsplatz zu finden. Allein die Streichung der Begrenzung des Lohnkostenzuschusses auf höchstens 40 Prozent der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV) wird nicht dazu führen, dass mehr WfbM-Beschäftigte einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt erhalten. Hierfür müsste § 61 SGB IX vielmehr dahingehend verändert werden, dass die Quote des Lohnkostenzuschusses insgesamt deutlich angehoben wird. Insofern sollte § 61 Absatz 2 Satz 2 dahingehend verändert werden, dass der Lohnkostenzuschuss auch bis zu 100 Prozent des vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts betragen kann.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe fordert, § 61 Abs. 2 SGB IX-E wie folgt zu formulieren:

„Das Budget für Arbeit umfasst einen Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber zum Ausgleich der Leistungsminderung des Beschäftigten und die Aufwendungen für die wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz. Der Lohnkostenzuschuss beträgt bis zu 100 Prozent des vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts. Dauer und Umfang der Leistungen bestimmen sich nach den Umständen des Einzelfalles“

5. Neuausrichtung des Sachverständigenbeirats Versorgungsmedizin

§ 153a SGB IX-E soll künftig ein neues Verfahren und die Zusammensetzung eines Beirates für die versorgungsmedizinische Begutachtung regeln. Hierbei sollen der Deutsche Behindertenrat, die Länder sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales je sieben Mitglieder benennen, darunter jeweils mindestens vier Ärzt*innen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. begrüßt diese Neuregelung und die damit einhergehende Diversifizierung des Sachverständigenbeirats. Die Benennung von Mitgliedern durch den Deutschen Behindertenrat ist sachgerecht, da der Beirat maßgebliche Voraussetzungen für die Bewertung des Grades der Behinderung, die Kriterien für die Bewertung der Hilflosigkeit und die Voraussetzungen für die Vergabe von Merkzeichen setzt, die nach Bundesrecht im Schwerbehindertenausweis einzutragen sind. Diese Bewertungskriterien betreffen Menschen mit Behinderung unmittelbar. Es ist daher schon auf der Grundlage des Partizipationsgebots aus Art. 4 Abs. 3 der UN-BRK angezeigt, Menschen mit Behinderung und ihre Verbände hier angemessen zu beteiligen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. kritisiert jedoch, dass § 153a SGB IX-E dahingehend ungenau ist, dass nicht klar ist, ob die Mitglieder des Beirates, die nicht Ärzt*innen sein müssen, auch versorgungsmedizinisch oder wissenschaftlich besonders qualifiziert sein müssen, oder ob für diese drei Mitglieder auch bspw. ein Expertentum in „eigener Sache“ als Selbstvertretung ausreichen würde. Letzteres hält die Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. für

angezeigt, gerade um neben der medizinischen Kompetenz auch andere Perspektiven in die Beiratsarbeit einfließen zu lassen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. fordert daher, § 153a Abs. 2 SGB IX-E wie folgt zu formulieren:

„Für den Beirat benennen die Länder, der Deutsche Behindertenrat und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales jeweils sieben Mitglieder. Mindestens vier der je sieben Mitglieder sollen Ärztinnen oder Ärzte sein, die versorgungsmedizinisch oder wissenschaftlich besonders qualifiziert sind. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beruft die benannten Personen in den Beirat.“