

Positionspapier zur Änderung des SGB IX

Die Regierungsparteien haben sich bekanntermaßen im Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 auf eine grundlegende Reform des Neunten Buches Sozialgesetzbuch verständigt. Bestandteil dieses Reformpakets soll unter anderem auch ein Bundesteilhabegesetz sein.

Der dbb nimmt dies zum Anlass, Position zu beziehen. Die folgenden Eckpunkte sollten aus Sicht des dbb Grundlage für ein solches Gesetz bilden.

Im Jahr 2001 verfolgte man mit dem SGB IX das Ziel, Menschen mit Behinderungen ein Mehr an Selbstbestimmung zu ermöglichen. Es vollzog sich in diesem Zusammenhang eine Abkehr vom geltenden Fürsorgeprinzip als fürsorglicher Inschutznahme schwerbehinderter Menschen durch den Staat. Seit 2009 gilt zusätzlich die UN – Behindertenrechtskonvention in Deutschland.

Allerdings steckt die Umsetzung der inklusiven Teilhabe von Menschen mit Behinderungen noch in den Kinderschuhen. Erste Schritte sind erfolgt, die vollständige Umsetzung auch der UN-Behindertenrechtskonvention erfordert weitere, konkrete Maßnahmen. Gegenwärtig wird mit Blick hierauf diskutiert, wie in Zukunft in Deutschland die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen gestaltet werden sollte.

Der dbb will mit seinem „Positionspapier zur Änderung des SGB IX“ dazu beitragen, dass der erforderliche Paradigmenwechsel tatsächlich erfolgt. Im Zentrum einer Reform des SGB IX müssen aus Sicht des dbb die Betroffenen, die Menschen mit Behinderungen selbst und ihre Belange stehen. Nur mit der Einbeziehung der Betroffenen kann die erforderliche Reform bewältigt werden.

Eine Reform des SGB IX ist insbesondere vor dem Hintergrund des Nationalen Aktionsplanes (NAP) der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, der in verschiedenen Handlungsfeldern den Weg zur Realisierung der Konvention vorgibt, erforderlich. Auch der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD auf Bundesebene bedingt zwingend eine Evaluation sowie Novellierung des SGB IX. Ziel muss eine inklusive Gesellschaft sein.

Anlass zur Sorge gibt die nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen. Insofern stellt sich die Frage, wie diesem besonderen Umstand Rechnung getragen werden kann. Art. 27 der UN-Behindertenrechtskonvention zwingt zum Handeln, da diese Regelung Menschen mit Behinderungen ein gleiches „Recht auf Arbeit“ wie nichtbehinderten Menschen garantiert.

Eine wichtige Rolle für Menschen mit Behinderungen und Arbeitgeber spielt die Frage, wie in Zukunft in stärkerem Maße als bisher Arbeitsplätze erhalten werden können. Eine Reform des SGB IX muss sich in diesem Zusammenhang mit den Möglichkeiten des Betrieblichen Eingliederungsmanagements (BEM) auseinandersetzen. Der besondere Kündigungsschutz muss in diesem Rahmen ausgebaut werden.

Schwerbehindertenvertretungen

Die Anforderungen an die Schwerbehindertenvertretungen erweitern sich in hohem Tempo. Im Arbeitsalltag wird die Schwerbehindertenvertretung mit wachsenden Aufgaben konfrontiert. Mehr denn je muss sie Lösungen für schwierige Situationen finden. Dazu zählen insbesondere das Betriebliche Eingliederungsmanagement, häufige Veränderungen von Verwaltungen oder Betriebsstrukturen sowie die zunehmende Zahl von chronischen Erkrankungen, psychischen Beeinträchtigungen und Behinderungen als Folge von Arbeitsbelastungen. Es ist absehbar, dass die Bedeutung der Schwerbehindertenvertretung noch weiter wachsen wird. Schwerbehindertenvertreter stoßen auf ein hohes Maß an Akzeptanz bei den Beschäftigten. Ihr guter Rat und ihre Einmischung im Interesse der schwerbehinderten Menschen sind zunehmend gefragt.

Die in den Betrieben und Dienststellen nach § 94 SGB IX gewählten Schwerbehindertenvertretungen müssen weiter gestärkt werden, damit sie die Inklusion von Menschen mit Behinderung in die Arbeitswelt effektiv unterstützen können.

Praktikablere Freistellungs- und erleichterte Heranziehungsmöglichkeiten von Stellvertreterinnen und Stellvertretern der Schwerbehindertenvertretung sind gesetzlich zu gewährleisten. Das betrifft auch den Anspruch auf Schulung und Weiterbildung für die Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Schwerbehindertenvertretung.

Um das Beteiligungsverfahren der Schwerbehindertenvertretungen effektiver zu gestalten, muss § 95 Abs. 2 SGB IX dergestalt geändert werden, dass eine ohne Anhörung der Schwerbehindertenvertretung getroffene Maßnahme deren Unwirksamkeit zur Folge hat. Künftig müssen die Schwerbehindertenvertretungen verpflichtend beteiligt und mit ihrer Erfahrung einbezogen werden. Denn die Beteiligung der Schwerbehindertenvertretung muss zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem die Maßnahmen insgesamt noch gestaltungsfähig, also veränderbar sind. Nur dann können Anregungen und Erfahrungen der Schwerbehindertenvertretung bzw. der von ihr vertretenen Beschäftigten tatsächlich in die Planung und damit letztlich in die Entscheidung einfließen. Es hilft weder den schwerbehinderten Menschen noch deren Vertretung, wenn der Arbeitgeber oder Dienstherr im Endeffekt nicht an das Votum der Schwerbehindertenvertretung gebunden ist.

Ebenfalls ist eine Erweiterung des Schutzbereichs des SGB IX in struktureller Hinsicht notwendig. In Fällen der Umstrukturierung von Betrieben oder Dienststellen entstehen mit Wegfall des Betriebs oder der Dienststelle und dem damit zwingend einhergehenden Untergang der Schwerbehindertenvertretung Beteiligungslücken. Dieses Defizit ist zu beseitigen zum einen durch eine Verpflichtung zur Neuwahl in denjenigen Fällen, in denen die Umstrukturierung aufgrund einer beachtlichen Veränderung der personellen Zusammensetzung des Betriebes oder der Dienststelle zu Legitimationsdefiziten führt, und zum anderen durch Einräumung der Befugnis zur Fortführung der Geschäfte bis zur Neuwahl durch eine Übergangsschwerbehindertenvertretung.

Allgemein/Behindertenbegriff/UN-BRK/Inklusion

Die UN-Behindertenrechtskonvention gilt bereits seit März 2009 in der Bundesrepublik Deutschland. Dies bedingt notwendigerweise eine Umformulierung des veralteten Behinderungsbegriffs, welcher derzeit im SGB IX verankert ist. Deutschland hat sich

aufgrund der Ratifikation der UN-BRK zu einem Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik verpflichtet, und zwar in erster Linie fort von der Fürsorge hin zur Realisierung von Menschenrechten. Dieses grundlegende Bekenntnis zieht weitreichende Folgen nach sich. Dies löst vorrangig eine Diskussion auf gesellschaftlicher Ebene aus, vor allem dergestalt, in welcher Weise der Umgang mit Behinderung, auch auf der rechtlichen Ebene, weiterentwickelt werden sollte.

Der Paradigmenwechsel sollte auch Konsequenzen für das Verständnis bestehender rechtlicher Bestimmungen haben. So sollte er sich beispielsweise auch bei der Auslegung von Artikel 3 des Grundgesetzes dergestalt auswirken, dass niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf. Die Auslegung des verfassungsrechtlichen Begriffs „Behinderung“ sollte aus Sicht des dbb in Zukunft vor dem Hintergrund der Konvention erfolgen.

Mit Blick auf das Vorgenannte sollte mit dem geplanten Bundesteilhabegesetz eine erkennbare Weiterentwicklung des SGB IX, insbesondere des Behindertenbegriffs, erzielt werden.

Das Bundesteilhabegesetz sollte nicht zuletzt dazu beitragen, dass weitere, wesentliche Schritte in Richtung einer tatsächlichen Realisierung von Inklusion erreicht werden.

Ausgleichsabgabe/Beschäftigungsquote/Sanktionen/Anreize

Die derzeitige Regelung des § 77 SGB IX, nach der für jeden nichtbesetzten Pflichtarbeitsplatz für schwerbehinderte Menschen arbeitgeberseitig eine Ausgleichsabgabe entrichtet werden muss, ist aus Sicht des dbb reformbedürftig. Die gelegentlich geäußerte pauschale Forderung nach einer drastischen Erhöhung der Ausgleichsabgabe trägt jedoch aus Sicht des dbb nicht der breit gefächerten Unternehmenslandschaft in Deutschland Rechnung.

Gerade kleine und mittelständische Unternehmen, die die für die Ausgleichsabgabe relevante Mitarbeiterzahl von 20 (nicht signifikant) überschreiten, werden durch die derzeitige Regelung stark belastet, wohingegen Großunternehmen mit vielen tausend Beschäftigten die Sanktionierung deutlich weniger zu spüren bekommen. Sei es durch Größeneffekte oder aber durch die Möglichkeit, die erforderliche Zahl an Pflichtplätzen mittels Aufsplittung in mehrere Teilzeitstellen für sich zu mildern.

Die derzeitige Regelung, wonach eine Teilzeitstelle mit mindestens 18 Wochenstunden als volle Pflichtstelle gewertet wird, soll der Förderung von Teilzeitarbeit dienen. Genau hier sieht der dbb jedoch eine Benachteiligung von schwerbehinderten Erwerbstätigen. Es besteht die Gefahr, dass diese, obwohl sie möglicherweise mehr arbeiten wollen, gezielt in Teilzeit beschäftigt werden, da dies für die Arbeitgeber eine günstigere Möglichkeit darstellt, die erforderlichen Pflichtstellen zu besetzen und damit die Ausgleichsabgabe zu umgehen.

Die mit der Ausgleichsabgabe verbundenen Mittelzuflüsse an die Integrationsämter der Länder, die Bundesagentur für Arbeit sowie den Ausgleichsfonds sollten erhöht werden, um die Förderung von Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Menschen gezielt voranzubringen und die bundesweite Beschäftigungsquote Schwerbehinderter über

die 5 Prozentmarke steigen zu lassen. Hierzu bedarf es aus Sicht des dbb aber keiner deutlichen Anhebung der Ausgleichsabgabe über das derzeitige Niveau hinaus.

Da allerdings seit der Euro-Umstellung im Jahre 2002 lediglich im Jahr 2012 eine minimale Erhöhung der Ausgleichsabgabe stattgefunden hat, spricht sich der dbb für eine Koppelung der Beträge an die Entwicklung der Lohnsummenwachstumsrate aus. In Fällen negativer Jahreszahlen sollten die Beträge konstant gehalten werden.

Eine darüber hinausgehende Erhöhung der Ausgleichsabgabe lehnt der dbb ab. Diese Maßnahme würde vermutlich eher zu weiteren Ausweichreaktionen der Arbeitgeber führen (s.o.). Vielmehr wäre ein zweistufiges System vorstellbar, in dem nicht nur (wie derzeit) nach Erfüllungsgrad der Pflichtquote differenziert wird, sondern vielmehr auch nach der Unternehmensgröße. In Teilzeit besetzte Stellen sollten nur anteilig auf die Pflichtquote angerechnet werden dürfen.

Die Höherwertung von betrieblicher Ausbildung von schwerbehinderten Beschäftigten ist wichtig und sollte beibehalten werden.

Leistungsrecht/Bundesteilhabegeld

Das Leistungsrecht muss dringend reformiert werden. Dieses ist vielfach nicht mehr zeitgemäß, da insbesondere eine wesentliche Ausweitung der Leistungen zur Teilhabe erforderlich erscheint.

Der dbb fordert in diesem Zusammenhang insbesondere die Einführung eines Teilhabegelds. Er verlangt ebenfalls die Verankerung eines Anspruchs auf Assistenz. Insbesondere sind die Leistungen für Bildung auszuweiten. Die Leistungsgewährung darf künftig weniger vom individuellen Vermögen und Einkommen abhängen als bisher. Auch nach der Reform kann aus Sicht des dbb die Verwaltung der Teilhabeleistungen bei den Trägern der Sozialhilfe grundsätzlich verbleiben; diese sind jedoch in ihren Aufgaben vom Bund maßgeblich zu unterstützen.

Schonvermögen/Möglichkeit zu sparen

Sofern Menschen mit Behinderungen Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten, müssen diese ihr Einkommen und Vermögen sowie das ihrer Angehörigen ersten Grades zum großen Teil für die Kosten, die ihnen aufgrund ihrer Behinderung entstehen, aufwenden. Derzeit beträgt dieser Vermögensfreibetrag bei alleinstehenden Menschen mit Behinderungen 2.600 Euro. Darüber hinaus bleibt auch ein selbst genutztes Eigenheim, sofern es bezogen auf die darin lebende Person nicht unangemessen ist, anrechnungsfrei. Der Aufbau von Rücklagen für das Alter ist für Menschen mit Behinderungen aber folglich nahezu ausgeschlossen.

Nach den Regelungen des SGB II liegt der Vermögensfreibetrag je nach Alter zwischen 3.850 Euro und 10.800 Euro. Addiert man den Altersvorsorgefreibetrag noch hinzu (750 Euro je vollendetem Lebensjahr), kann das Schonvermögen bis zu 61.050 Euro liegen.

Der dbb fordert, dass die Regelungen zum Schonvermögen von Menschen mit Behinderungen, die derzeit das SGB XII regelt, denen des SGB II angeglichen werden, um den Betroffenen die zumindest finanziell gleichen Rahmenbedingungen zu ermöglichen wie Empfängern von Arbeitslosengeld II.

Individuelle, ortsnahe Teilhabeplanung

Die individuelle Gestaltung des eigenen Lebens wird erst möglich, wenn ein Mensch sich, gegebenenfalls mit Hilfe anderer, Ziele setzen kann, die er für sich erreichen möchte. Um diese erreichen zu können, ist neben einer Analyse der Ausgangslage auch eine Lokalisierung möglicher Hindernisse erforderlich. In einer solchen Teilhabeplanung gilt es, die eigenen Möglichkeiten und Fähigkeiten, aber auch Beeinträchtigungen genauer zu analysieren.

Ein (möglichst) bundesweit einheitliches und transparentes Verfahren, welches dem Betroffenen ermöglicht, die individuell nötigen Hilfen zu planen und die Erbringung dieser Leistungen von verschiedenen Leistungserbringern auch zu koordinieren, fehlt bisher. Ein entsprechendes Beratungsinstrumentarium für Rehabilitation und Teilhabe sollte aus Sicht des dbb im SGB IX angesiedelt werden. Gerade bei trägerübergreifenden Fragestellungen sollten klare Rückkopplungsfristen definiert werden, um unnötig lange Wartezeiten zu verhindern. Bisher teilweise erforderliche Mehrfachbegutachtungen als Voraussetzung für Leistungsgewährung sind verwaltungsintensiv, teuer und für die Betroffenen belastend. Durch eine Begutachtung nach einheitlichen Grundsätzen, die beispielsweise von einer übergeordneten Beratungsstelle einem lokalen Beratungsträger zugewiesen und von diesem koordiniert wird, können lokale Gegebenheiten Berücksichtigung finden. Ebenso sollten Leistungen der Krankenbehandlung und Pflegeversicherung (§§ 26,27 SGB IX) in die Teilhabeplanung einbezogen werden, um die bisher leider noch zu häufig auftretenden Verweisungen von einem Träger an den nächsten auf ein Minimum reduzieren zu können.

Wunsch- und Wahlrecht/offener Leistungskatalog

Der dbb strebt eine Verbesserung des Wunsch- und Wahlrechts an. Der Betroffene selbst muss stärker als bisher die Möglichkeit haben, seine Bedürfnisse zu realisieren. Er muss im Mittelpunkt des Systems stehen und darf nicht an finanziellen Hemmnissen scheitern. Das geplante Bundesteilhabegesetz ist die Chance, eine Ausweitung des Leistungskatalogs zu realisieren.

Werkstätten für beschäftigte Menschen mit Behinderungen/Budget für Arbeit

Nach wie vor bilden Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) einen zentralen Beschäftigungsort. Der dbb stellt die WfbM als Einrichtungen nicht in Frage, setzt sich jedoch dafür ein, Menschen mit Behinderungen den Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die WfbM sind lediglich eine Alternative der Beschäftigung und Tätigkeit von Menschen mit Behinderungen. Das Ziel, die WfbM offener zu gestalten, wird aus Sicht des dbb vor allem dadurch gefördert, dass die in den WfbM beschäftigten Personen stärker selbst in ihren Angelegenheiten mitwirken dürfen. Dies ist auf der Grundlage einer Novellierung der Mitwirkungsverordnung (WMVO) mög-

lich. Nicht zuletzt die UN-Behindertenrechtskonvention stellt die WMVO in ihrer gegenwärtigen Tragweite in Frage. Letztlich müssen es die Betroffenen selbst sein, die entscheiden, wo sie tätig sein möchten. Das Selbstbestimmungsrecht der in den WfbM beschäftigten Menschen muss stärker als bisher Geltung erlangen.

Der dbb hält es insbesondere für sinnvoll, dass die Anzahl junger Menschen, die direkt von der Förderschule in die WfbM übergehen, verringert wird. Der Weg dieser Menschen sollte nicht strikt vorgegeben sein. Dieses Ziel lässt sich aus Sicht des dbb jedoch nur dann erreichen, wenn mehr Unterstützung im Rahmen der Berufsorientierung gewährt wird.

Alternativen zur Arbeit in den Werkstätten können lediglich unter der Prämisse erzielt werden, dass auch die Arbeit der Integrationsfachdienste eine bessere finanzielle Unterstützung erfährt.

Gleichstellung

Grundsätzlich zielt die Gleichstellung auf den Erhalt eines Arbeitsplatzes ab. Erwerbstätige, bei denen ein Grad der Behinderung von mindestens 30 festgestellt wurde, sind genau wie Schwerbehinderte, bedingt durch ihre Behinderung, am Arbeitsplatz eingeschränkt und auf ausgleichende Maßnahmen angewiesen (Arbeitsplatzausgestaltung, Kündigungsschutz usw.). Nur durch solche kann der Arbeitsplatz erhalten werden.

Durch eine automatische Gleichstellung bei Erwerbstätigen wird auch der Arbeitgeber durch Fördermittel in den Bemühungen unterstützt, dem Gleichgestellten einen behindertengerechten Arbeitsplatz zu bieten.

Die Arbeitsagentur als bisherig entscheidende Behörde hat überhaupt keine Daten und Fakten, aus der sich eine zielführende Entscheidung herleiten ließe. Vielmehr ist sie, um eine Entscheidung zu treffen, ausschließlich auf die Angaben des Arbeitgebers, der Schwerbehindertenvertretung und des Betriebs-/Personalrates angewiesen. Durch eine Änderung des § 2 Abs. 3 SGB IX könnten schnellere und zielführende Hilfen greifen.

Besonders belastete Berufe

Immer mehr Menschen müssen länger arbeiten. Das bedeutet auch, dass schwer belastende Berufe, wie beispielsweise in der Pflege und im Handwerk, die Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gefährden. Trotz vorbeugender Hilfen, Beratung und Information können Menschen mit Behinderungen die schweren Tätigkeiten häufig nicht mehr ausüben und stehen vor dem Aus in ihrem Beruf. Die Arbeitgeber sind nicht verpflichtet, diesen Personenkreis anderweitig einzusetzen, obwohl sie in Ausübung ihres Berufes für den Arbeitgeber unter Umständen ihre Gesundheit gefährdet haben und dadurch nicht mehr in der Lage sind, ihren Beruf auszuüben. Bei einer längeren Betriebszugehörigkeit sollte es dann selbstverständlich sein, dass Arbeitgeber Beschäftigte, die lange in einem schwer belastenden Beruf gearbeitet haben, auf einem geeigneten Arbeitsplatz weiterbeschäftigt werden, sofern ein freier Arbeitsplatz vorhanden ist. Die Kosten der notwendigen Maßnahmen (Qualifizierung, Um-

schulung oder Einarbeitung) sollen aus Sicht des dbb dem Arbeitgeber aus Mitteln der Ausgleichsabgabe oder Mitteln der zuständigen Kostenträger erstattet werden.

Barrierefreiheit

Insbesondere eine bewegungsorientierte Barrierefreiheit ist für eine Beschäftigung in vielen Bereichen von höchster Bedeutung. Dadurch wird vor allem die Bereitschaft, Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen, gefördert. Der dbb spricht sich dafür aus, dass die liegenschaftbezogene Barrierefreiheit, z. B. beim Bau von Geschäftsräumen oder Werkstätten, stärker in § 81 SGB IX zum Ausdruck kommt.

Die elektronische Datenverarbeitung und Kommunikationsplattform ist eine heute in allen Bereichen unserer Arbeitswelt nicht mehr wegzudenkende, unterstützende Einrichtung. Die Barrierefreiheit ist deshalb in diesem Bereich besonders zu fördern. Keinesfalls darf die IT-unterstützte Arbeitserledigung zur Vernichtung von Arbeitsplätzen schwerbehinderter Menschen führen.

Der dbb setzt sich seit langem auch dafür ein, die BITV 2.0 auf das nicht-öffentliche Intranet auszudehnen, da gerade in diesem Zusammenhang noch erhebliche Defizite bestehen.

Die IT-Barrierefreiheit muss in allen Lebensbereichen festgeschrieben werden. In diesem Zusammenhang bedarf es bundeseinheitlicher Vorgaben.

Finanzierung

Die Sicherung der Teilhabe an den unterschiedlichen Lebenswelten ist als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu betrachten. Die Finanzierung der Neuordnung des Rechtes für Menschen mit Behinderungen muss nachhaltig und aufgabengerecht gestaltet werden.