

Dr. Kai Huter

Menschen mit Behinderung auf dem Arbeitsmarkt

Nur langsame Fortschritte

In aller Kürze:

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Fördermöglichkeiten für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt haben sich in den vergangenen Jahren verbessert, die Effekte zeigen sich jedoch nur langsam. Ob die neuen Förder- und Beratungsangebote ab Anfang 2022 stärkere Impulse setzen können, wird sich noch zeigen müssen. Bremen steht bei der Erwerbsbeteiligung schwerbehinderter Menschen zwar besser da als andere Bundesländer, es liegt jedoch nach wie vor ein zu starker Fokus auf den speziellen Werkstätten für Menschen mit Behinderungen. Aus diesen gelingen nur sehr selten Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Gleichzeitig hat die Corona-Pandemie, während der die Angebote der Werkstätten stark eingeschränkt wurden, die Schwächen solcher Sondersysteme für behinderte Menschen aufgezeigt. Vor allem private Arbeitgeber müssen noch stärker für die Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung gewonnen werden.

„Es ist einiges in Bewegung - positive Auswirkungen zeigen sich jedoch erst sehr langsam.“

➔ Mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG), das seit 2017 und bis 2023 in mehreren Stufen in Kraft tritt, und dem Teilhabestärkungsgesetz, das 2021 verabschiedet wurde, haben sich die Bedingungen für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf

dem Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren verbessert. Behinderte Menschen sind jedoch nach wie vor deutlich schlechter auf dem Arbeitsmarkt integriert als nicht behinderte Menschen. Insgesamt zielen die gesetzlichen Änderungen darauf, Menschen mit Behinderungen eine Teilhabe zu ermöglichen, die stärker an ihren individuellen Bedarfen ausgerichtet ist. Mit neuen Eingliederungsleistungen, wie zum Beispiel dem Budget für Arbeit (bundesweit seit 2018) und dem Budget für Ausbildung (seit 2020) wurden Instrumente eingeführt, die eine individuelle Förderung behinderter Menschen ermöglichen – und damit Alternativen zu einer Beschäftigung in den speziellen Werkstätten für behinderte Menschen eröffnen.

Das Budget für Arbeit ist allerdings in den vergangenen Jahren in Bremen kaum genutzt worden. Damit sich das ändert, ist für das Jahr 2022 die Einrichtung einer neuen Beratungsstelle in Bremen geplant, die interessierte Menschen und Betriebe zum Budget für Arbeit berät. Ebenfalls gestärkt wird die generelle Beratung von Betrieben zur Ausbildung und Beschäftigung von behinderten Menschen durch ab 2022 von den Integrationsämtern einzurichtende „einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber“ (§ 185a SGB IX). Regional wurde in Bremen im April 2021 das „Arbeitsmarktprogramm Inklusive Ausbildung“ modifiziert und bis 2023 verlängert, das ebenfalls eine Förderung der Einstellung oder Ausbildung schwerbehinderter Menschen ermöglicht und seit 2018 bis April 2021 von 62 Menschen in Anspruch genommen wurde. Es ist also einiges in Bewegung, um die Teilhabemöglichkeiten behinderter Menschen zu verbessern, positive Auswirkungen zeigen sich jedoch erst sehr langsam.



Mit dem BTHG wurde 2018 ein neuer Behinderungsbegriff ins deutsche Recht eingeführt, der sich an der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 orientiert und einen stärkeren Fokus darauf legt, dass Behinderungen erst durch die Wechselwirkung von Beeinträchtigungen eines Menschen und seiner Umwelt entstehen. Demnach gelten Menschen als behindert, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und die sie in "Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an einer gleichberechtigten

Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monat hindern können" (§ 2 Abs. 1 SGB IX). Mit dieser Definition wird anerkannt, dass es häufig bauliche beziehungsweise technische Barrieren – oder auch Einstellungen und Zuschreibungen anderer Menschen sind, die der gesellschaftlichen Teilhabe im Weg stehen. Darauf basierende Kriterien zur Ermittlung der Leistungsberechtigung sollen 2023 gesetzlich neu definiert werden. Dadurch könnte sich die Zahl leistungsberechtigter Menschen erhöhen.

Acht Prozent der Menschen in Bremen sind als schwerbehindert anerkannt

Es gibt wesentlich mehr behinderte Menschen als die amtliche Statistik ausweist, da dort nur Behinderungen erfasst werden, die auf Antrag behördlich festgestellt wurden. Als schwerbehindert gelten Menschen ab einem behördlich anerkannten Grad der Behinderung (GdB) von 50. Im Land Bremen leben etwa 69.000 Menschen mit anerkannter Behinderung. 53.561 von ihnen gelten als schwerbehindert – dies sind knapp acht Prozent der Bremer Bevölkerung. In der Stadt Bremerhaven liegt der Anteil mit 9,8 Prozent deutlich höher als in der Stadt Bremen mit 7,5 Prozent. Der Bundesdurchschnitt liegt mit 9,5 Prozent knapp unter dem Wert von Bremerhaven. Der Unterschied zwischen Bremen und Bremerhaven kann zum Teil durch die insgesamt schwierigere soziale Lage und die höheren Armutsquoten der Bremerhavener Bevölkerung erklärt werden. So zeigt sich der Zusammenhang zwischen Gesundheit und sozialer Lage auch in der durchschnittlichen Lebenserwartung, die in Bremerhaven mit 77,9 Jahren um 2,4 Jahre niedriger liegt als in der Stadt Bremen.¹ Dies erklärt jedoch nicht die insgesamt niedrigen Quoten in Bremen.

Nur ein kleiner Teil der Beeinträchtigungen ist angeboren (2,8 Prozent), die meisten Beeinträchtigungen entstehen durch Krankheiten im Lebensverlauf. Dies spiegelt sich auch in der Altersstruktur der Menschen mit Behinderung im Land Bremen wider. Nur etwa zwei Prozent der Menschen mit Schwerbehinderung sind jünger als 15 Jahre (1.153), mehr als die Hälfte ist nicht mehr im Erwerbsalter. Im erwerbsfähigen Alter, das heißt zwischen 15 und 65 Jahren, sind rund 23.100 Menschen. Anteilig sind das 5,2 Prozent der Bevölkerung in dieser Altersgruppe. Auch hier unterscheiden sich die beiden Städte mit 4,9 Prozent für Bremen und 6,9 Prozent für Bremerhaven deutlich. In Deutschland insgesamt liegt dieser Anteil mit sechs Prozent etwas höher als der bremische Landesdurchschnitt. Zehn Jahre zuvor, das heißt, im Jahr 2009 lag der Anteil der schwerbehinderten Menschen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowohl im Land Bremen als auch im Bundesdurchschnitt bei 5,8 Prozent. Entgegen dem Bundestrend ist also der Anteil der Schwerbehinderten an der erwerbsfähigen Bevölkerung in Bremen gesunken.

In welcher Weise behinderte Menschen beeinträchtigt sind, ist sehr unterschiedlich. In der Statistik ist es üblich, die Art der schwersten Behinderung zu erfassen. Die meisten Behinderungen betreffen eine Beeinträchtigung von Funktionen innerer Organe oder Organsysteme. Hierzu gehören viele chronische Erkrankungen, wie etwa Herz-Kreislauf-Erkrankungen und die meisten Krebserkrankungen. Häufig sind auch Funktionseinschränkungen von Gliedmaßen, Wirbelsäule oder Rumpf. Psychische Beeinträchtigungen, die körperlich nicht begründbar sind, stellen bei zwölf Prozent die schwerste Behinderung dar. Die Zahl der Menschen, die in diese Gruppe fallen, ist in den vergangenen zehn Jahren um mehr als 20 Prozent, in den vergangenen 20 Jahren sogar um 130 Prozent gestiegen. Störungen der geistigen Entwicklung, die bei den angeborenen Behinderungen die größte Rolle spielen, machen insgesamt nur bei fünf Prozent der schwerbehinderten Menschen die größte Beeinträchtigung aus.

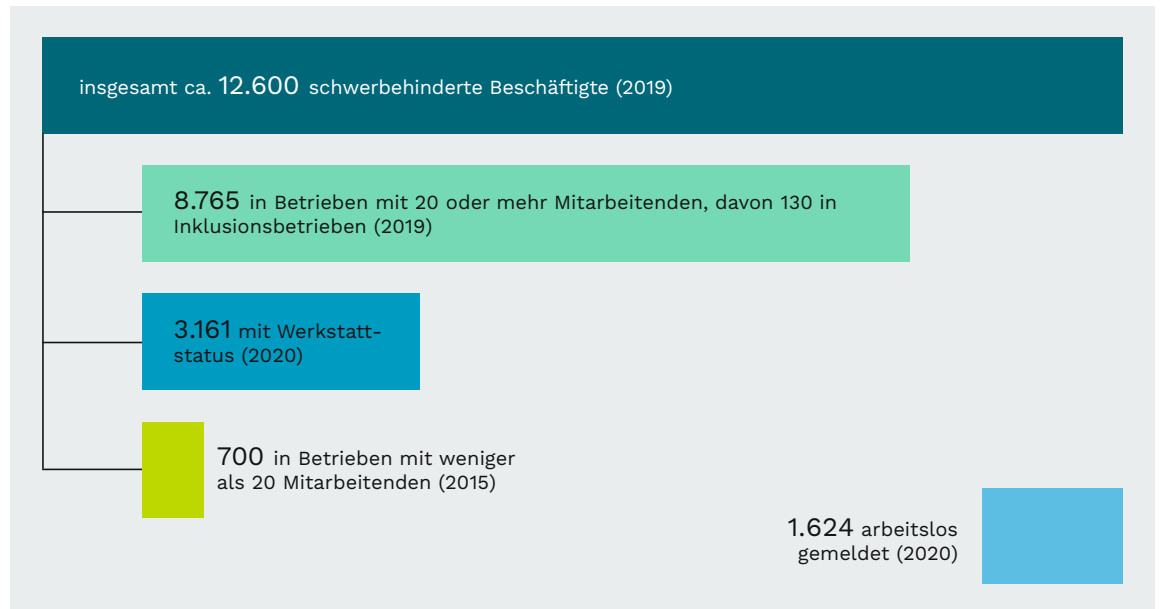
Überdurchschnittliche Erwerbstätigenquote schwerbehinderter Menschen in Bremen

Ein wesentlicher Aspekt der Inklusion von Menschen mit Behinderung ist die Teilhabe am Erwerbsleben. Laut Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) gilt für Schwerbehinderte das gleiche Recht, den Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit in einem frei zugänglichen Arbeitsmarkt zu verdienen, wie für nicht behinderte Menschen. Die Erwerbstätigenquote liegt jedoch für schwerbehinderte Menschen deutlich niedriger als für nicht behinderte. Im Land Bremen geht mit knapp 56 Prozent ein höherer Anteil der Schwerbehinderten im erwerbsfähigen Alter mindestens eine Stunde in der Woche einer bezahlten Tätigkeit nach als im bundesdeutschen Vergleich, dort sind es 47 Prozent. Sehr niedrigschwellige Zuverdienstmöglichkeiten von geringem Stundenumfang werden in diese Quote genauso einbezogen wie die Beschäftigung in den Werkstätten für behinderte Menschen, die nicht zum allgemeinen Arbeitsmarkt zählen. Diese machen in Bremen einen besonders hohen Anteil aus.

In Bremen beschäftigt sind etwa 12.600 schwerbehinderte Menschen. Der größte Teil arbeitet in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten. Etwa ein Viertel der Beschäftigten mit Schwerbehinderung ist in einer Werkstatt oder auf Arbeitsplätzen mit Werkstattstatus tätig (*Abbildung 1*).

¹ Vgl. Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (2021).

Abbildung 1:
Wo Menschen mit Schwerbehinderung arbeiten
 Land Bremen



Quellen: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus); Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Jahresbericht der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH); Integrationsbericht der Agentur für Arbeit Hannover
 © **Arbeitnehmerkammer Bremen**

Schwerbehinderte Beschäftigte profitierten weniger vom Beschäftigungsaufschwung

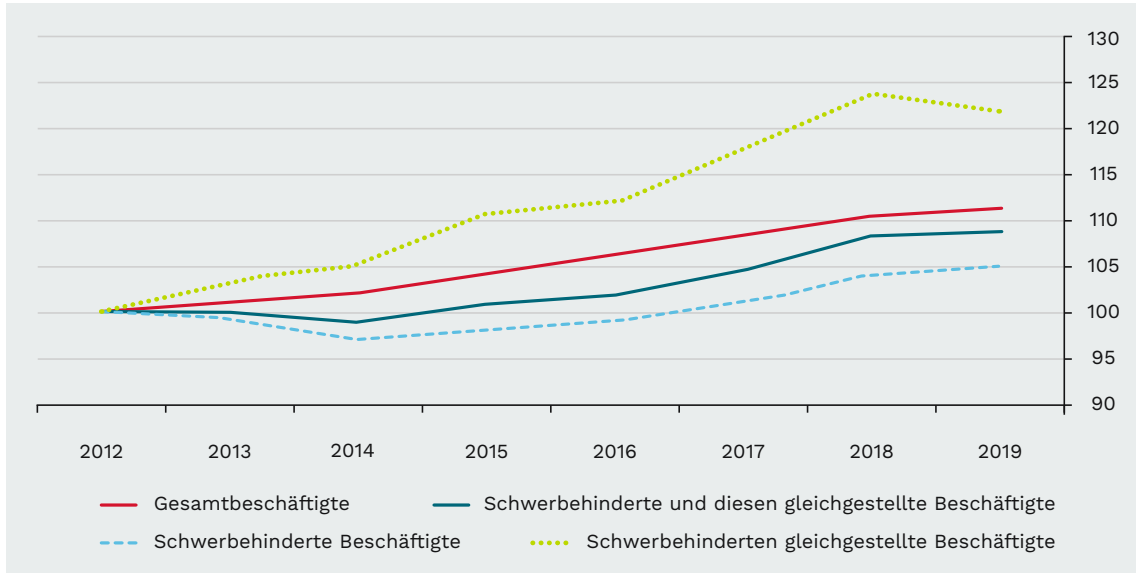
In den Betrieben des ersten Arbeitsmarktes mit mindestens 20 Mitarbeitenden arbeiteten im Jahr 2019 durchschnittlich 8.765 schwerbehinderte und 2.750 gleichgestellte Menschen². Von diesen 11.515 Beschäftigten waren 57,6 Prozent Männer. Frauen, die 49,6 Prozent der Schwerbehinderten im erwerbsfähigen Alter in Bremen ausmachen, sind also unterrepräsentiert.

Von der positiven Beschäftigungsentwicklung der vergangenen Jahre haben schwerbehinderte Menschen weniger profitiert als die Bremer Beschäftigten insgesamt. Während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Bremen von 2012 bis 2019 um elf Prozent gestiegen ist, stieg die der Schwerbehinderten und ihnen Gleichgestellten auf dem ersten Arbeitsmarkt nur um neun Prozent. Auffällig ist, dass die Entwicklung für beide Gruppen sehr unterschiedlich verlaufen ist. Bei den gleichgestellten Beschäftigten, die weniger beeinträchtigt sind, zeigt sich mit mehr als 20 Prozent ein überdurchschnittlicher Zuwachs, die Zahl der schwerbehinderten Beschäftigten stieg dagegen nur um fünf Prozent (Abbildung 2).

² Eine Gleichstellung können Menschen mit einem GdB zwischen 30 und 50 beantragen, deren Arbeitsplatz aufgrund ihrer Beeinträchtigung gefährdet ist, für sie gilt dann der gleiche besondere Kündigungsschutz.

Abbildung 2:**Beschäftigungsentwicklung schwerbehinderter Menschen unterdurchschnittlich**

Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Land Bremen (2012=100)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit
 © **Arbeiterkammer** Bremen

Betriebe mit 20 und mehr Mitarbeitenden sind gesetzlich verpflichtet, fünf Prozent ihrer Arbeitsplätze mit schwerbehinderten oder ihnen gleichgestellten Menschen zu besetzen. Nur einer von fünf Bremer Arbeitgebern erfüllt diese sogenannte Beschäftigungspflichtquote. Beinahe jeder dritte Betrieb beschäftigt keine Schwerbehinderten. Die Beschäftigungsquote im bremischen öffentlichen Dienst – der sich selbst zu einer sechszwanzigprozentigen Beschäftigungsquote verpflichtet hat – ist höher (6 Prozent) als die der privaten Arbeitgeber (3,9 Prozent). Insgesamt liegt die Beschäftigungsquote im Land Bremen mit 4,2 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt von 4,6 Prozent – wobei zu berücksichtigen ist, dass der Anteil der als schwerbehindert anerkannten Menschen hier niedriger ist als im Bund. In Bremerhaven wird bei einem insgesamt höheren Anteil Schwerbehinderter eine Beschäftigungsquote von 5,1 Prozent erreicht, die privaten Arbeitgeber liegen hier bei 4,9 Prozent, die öffentlichen dagegen nur bei 5,7 Prozent. In der Stadt Bremen liegt die Beschäftigungsquote demgegenüber insgesamt nur bei 4,0 Prozent. Die privaten Arbeitgeber haben in der Stadt Bremen nur 3,7 Prozent ihrer Arbeitsplätze mit schwerbehinderten oder diesen gleichgestellten Menschen besetzt, bei den öffentlichen Arbeitgebern sind es sechs Prozent.

Über die Ausgleichsgabe, die Betriebe zahlen müssen, die nicht ausreichend Menschen mit Behinderung beschäftigten, kamen in Bremen im Jahr 2019 rund 8,5 Millionen Euro zusammen. Das Integrationsamt finanziert mit diesen Mitteln Maßnahmen und Hilfen zur beruflichen Rehabilitation schwerbehinderter Menschen.

„Inklusionsbetriebe spielen bisher nur eine sehr kleine Rolle für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen.“

Kaum Übergänge aus den Werkstätten in den ersten Arbeitsmarkt

Ein großer Teil der Menschen mit Behinderungen arbeitet in Werkstätten. Sie stehen dort in einem sozial-, jedoch nicht arbeitslosenversicherten arbeitnehmerähnlichen Beschäftigungsverhältnis. Sie haben keinen Anspruch auf Tarif- oder Mindestlohn und erhalten nur ein sehr niedriges Arbeitsentgelt. Im Durchschnitt waren das im Jahr 2020 im Land Bremen 239 Euro. Dieser Wert liegt zwar über dem Bundesschnitt von 209 Euro, aber immer noch weit unterhalb der Armutsgrenze, sodass Beschäftigte in den Werkstätten meist von Transferleistungen abhängig sind.

Im Land Bremen gibt es drei anerkannte Werkstätten mit 39 Betriebsstätten. Die Zahl der dort beschäftigten Menschen mit Behinderung ist leicht rückläufig, bleibt aber mit 2.759 im Jahr 2020 weiterhin auf einem hohen Niveau (177 weniger als 2015). Da auch ausgelagerte Arbeitsplätze und Außenarbeitsgruppen hinzugezählt werden, hatten insgesamt 3.161 Menschen einen Werkstattstatus inne. Ein dauerhafter Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gelang 2019 und 2020 nur jeweils vier Beschäftigten mit Schwerbehinderung, seit 2015 sind es insgesamt 44.

Inklusionsbetriebe, das heißt Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes, die mit spezieller Förderung 30 bis maximal 50 Prozent ihrer Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Menschen besetzen, beschäftigten im Jahr 2020 nur 130 schwerbehinderte Beschäftigte, davon 95 besonders schwer Betroffene. Sie spielen bisher also nur eine sehr kleine Rolle für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen. Daher ist es zu begrüßen, dass das Land Bremen mit dem Aktionsprogramm „Initiative Inklusion im Betrieb“ ab 2022 gezielt neue Inklusionsbetriebe fördern will.

Die Pandemie zeigt Nachteile der Sondereinrichtungen auf

Die Corona-Pandemie hatte in den Jahren 2020 und 2021, obwohl viele Betriebe Kurzarbeit nutzen konnten, deutliche Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte. Im Land Bremen lagen die Arbeitslosenzahlen insgesamt im Jahr 2020 im Jahresdurchschnitt 14 Prozent über denen des Jahres 2019, im Jahr 2021 immerhin noch zehn Prozent über dem Wert vor der Pandemie. Diese Entwicklung hat schwerbehinderte Beschäftigte aufgrund des besseren Kündigungsschutzes etwas weniger betroffen. Doch auch hier lagen die Arbeitslosenzahlen 2020 knapp

fünf Prozent und 2021 etwa sechs Prozent über dem Jahresdurchschnittswert von 2019. Im Dezember 2021 lag die Zahl der registrierten schwerbehinderten Arbeitslosen jedoch schon fast wieder auf dem Vor-Corona-Niveau.

Die Einschränkungen durch die Corona-Pandemie haben allerdings die in den Werkstätten beschäftigten Schwerbehinderten vielfach hart getroffen. Die Einrichtungen waren erst geschlossen und dann monatelang nur sehr eingeschränkt in Betrieb. Eine Öffnung für alle Beschäftigten erfolgte erst wieder ab dem 1. Oktober 2021. Doch auch danach arbeiteten die Werkstätten weiter eingeschränkt, knapp die Hälfte der Werkstattbeschäftigten arbeiteten noch Anfang 2022 nur halbtags oder jeden zweiten Tag. Teilhabemöglichkeiten für schwerbehinderte Menschen sind damit während der Pandemie weggebrochen. Der Zugang zu digitalen Kommunikationsmedien und die notwendige Medienkompetenz, um Kontakte aufrechtzuerhalten, war zum Beispiel in betreuten Wohneinrichtungen nicht für alle gegeben. Viele der behinderten Menschen waren monatelang zu Hause. Vereinsamung und der Verlust regelmäßiger Tagesstrukturen ist gerade für besonders beeinträchtigte Menschen problematisch, zum Teil sind in erheblichem Umfang Kompetenzen verloren gegangen. Zwar ist positiv festzuhalten, dass Werkstätten und Inklusionsbetriebe finanziell unterstützt wurden, um Entgelte der Beschäftigten beziehungsweise den Erhalt der Betriebe zu sichern. Doch zeigt sich hier gerade in Bezug auf die Werkstätten der Nachteil der Organisation von Teilhabe in Sondersystemen wie den Werkstätten. Bei individueller Inklusion von Menschen mit Behinderungen wäre es zum einen notwendig und zum anderen auch möglich gewesen, mit individuellen Lösungen die Teilhabe der Beschäftigten besser zu erhalten.³

3 Vgl. Der Landesbehindertenbeauftragte des Landes Bremen (2021).

„Teilhabemöglichkeiten für schwerbehinderte Menschen sind während der Pandemie weggebrochen.“

Handlungsbedarfe und Forderungen

- ▶ Der im Land Bremen in diesem Jahr zu verabschiedende Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK sollte die Inklusion von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als prominentes Ziel enthalten.
 - ▶ Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung verspricht eine Reihe von Initiativen: Verbesserungen bei der Umsetzung der Barrierefreiheit, eine Weiterentwicklung der einheitlichen Ansprechstellen und die Einführung einer vierten Stufe der Ausgleichsabgabe für Betriebe, die keine Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigen. Das Budget für Arbeit und das Budget für Ausbildung sollen weiter ausgebaut werden und das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM), auf das Beschäftigte einen Anspruch haben, die länger oder wiederholt erkrankt waren, soll gestärkt werden. Angebote der Werkstätten sollen noch stärker auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet werden. Das Land Bremen sollte sich auf Bundesebene dafür einsetzen, dass diese Vorhaben über die allgemeinen Ankündigungen im Koalitionsvertrag hinaus konkretisiert und zügig umgesetzt werden.
 - ▶ Ebenfalls im Koalitionsvertrag angekündigt wird die Fortsetzung des Beteiligungsvorhabens zur Entwicklung eines transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystems in den Werkstätten. Sondersysteme wie die Werkstätten entsprechen nicht dem Inklusionsverständnis der UN-BRK. Die Weiterentwicklung von Werkstattabteilungen zu Inklusionsbetrieben sollte im Land Bremen vorangetrieben werden, damit möglichst viele Beschäftigte möglichst zeitnah einen Arbeitnehmerstatus und eine Entlohnung mindestens auf Mindestlohniveau erhalten.
 - ▶ Übergänge aus den Werkstätten gelingen bisher kaum, daher ist es wichtig, die Beratungsangebote in Bremen in der Richtung auszubauen, dass der Einstieg in das Sondersystem Werkstatt so weit wie möglich vermieden werden kann. Anknüpfend an das inklusive Schulsystem sollten gerade für Jugendliche mit Schwerbehinderung auch inklusive Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.
 - ▶ Die stärkere Ausrichtung der Werkstätten auf einer Förderung von Übergängen auf den ersten Arbeitsmarkt ist auch mit neuen und höheren Anforderungen an die betreuenden Beschäftigten in den Werkstätten verbunden. Diese müssen einbezogen und angemessen qualifiziert werden. Nicht zuletzt müssen die Werkstätten auch mit ausreichend Personal ausgestattet sein, um ihrem komplexen Dreifachmandat von Rehabilitation, Inklusion und Wirtschaftlichkeit gerecht werden zu können.⁴
 - ▶ Da viele der Behinderungen erst im Verlauf des Lebens entstehen, sollte auch ein starker Fokus darauf liegen, den präventiven Arbeitsschutz besser durchzusetzen und Menschen nach Erkrankungen in den Betrieben zu halten. Um dies zu erreichen, ist nicht nur das BEM, sondern sind auch die Schwerbehindertenvertretungen in den Betrieben zu stärken.
-

4 Vgl. Richter/Bendel (2017).

Literatur

Der Landesbehindertenbeauftragte des Landes Bremen

(2021): Aus der Pandemie lernen: Wie können behinderte Menschen zukünftig besser gesellschaftlich teilhaben? <https://www.behindertenbeauftragter.bremen.de/oeffentlichkeit/tagungen-und-veranstaltungen/allgemeine-tagungen-und-veranstaltungen/veranstaltung-zur-auswertung-der-pandemie-34025> (Zugriff am 22.12.2021).

Richter, Caroline/Bendel, Alexander (2017): Das Tripel-

mandat von Werkstätten. Entgelte im Spannungsfeld von Rehabilitation – Inklusion – Wirtschaftlichkeit. In: Werkstatt: Dialog 33.5 (2017), S. 31–33.

Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport

(2021). Lebenslagen im Land Bremen. 3. Bericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen, September 2021, S. 144, <https://www.soziales.bremen.de/soziales/armuts-und-reichtumsberichte-70849> (Zugriff am 21.12.2021).