

Barbara Reuhl

Steiniger Weg zur Inklusion

Menschen mit Behinderung auf dem Bremer Arbeitsmarkt

In aller Kürze:

Im vergangenen Jahr war es zehn Jahre her, dass Deutschland sich mit dem Beitritt zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verpflichtet hat, Inklusion in allen Bereichen und auf allen Ebenen der Gesellschaft durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen und zu fördern. Der runde Geburtstag gäbe Anlass zum Feiern, doch das sollte aufgeschoben werden: Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen erkannte 2015 in der Überprüfung des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK zwar die guten Absichten der Inklusionsstrategie der Bundesregierung an. Er kritisierte jedoch die stagnierende Inklusion auf dem Arbeitsmarkt, vor allem infolge der anhaltenden Segregation, der Beibehaltung der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen sowie den geringen sozialen Schutz der Werkstattangehörigen. Nicht einmal einem Prozent gelingt der Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, das ist dringend steigerungsbedürftig. Auch im Land Bremen kommt die Inklusion bei Arbeit und Beschäftigung zu langsam voran.

➔ Es gibt wesentlich mehr behinderte Menschen, als die amtliche Statistik ausweist, die nur anerkannte Schwerbehinderung ab einem Grad der Behinderung (GdB) von 50 erfasst. Deutschlandweit sind demnach knapp zehn Prozent der Bevölkerung schwerbehindert. Im Land Bremen waren es gut acht Prozent (2017: 55.388 Menschen), knapp 43 Prozent (23.700) im Erwerbsalter, weniger als drei Prozent unter 18 Jahren und über die Hälfte 65 Jahre und älter (*vergleiche Abbildung 1*).

Nur vier Prozent der Behinderungen sind angeboren oder werden durch Unfälle verursacht. Der größte Teil jedoch – etwa neun von zehn Behinderungen – entsteht durch Erkrankungen im Lebensverlauf, wobei der Anteil psychischer Beeinträchtigungen wächst. Auf körperliche Behinderungen – beispielsweise aufgrund von Diabetes, Rheuma oder einer Krebserkrankung – entfallen 59 Prozent, 13 Prozent auf geistig-seelische Behinderungen und neun Prozent auf zerebrale Störungen, wie Lähmungen oder Anfallsleiden.

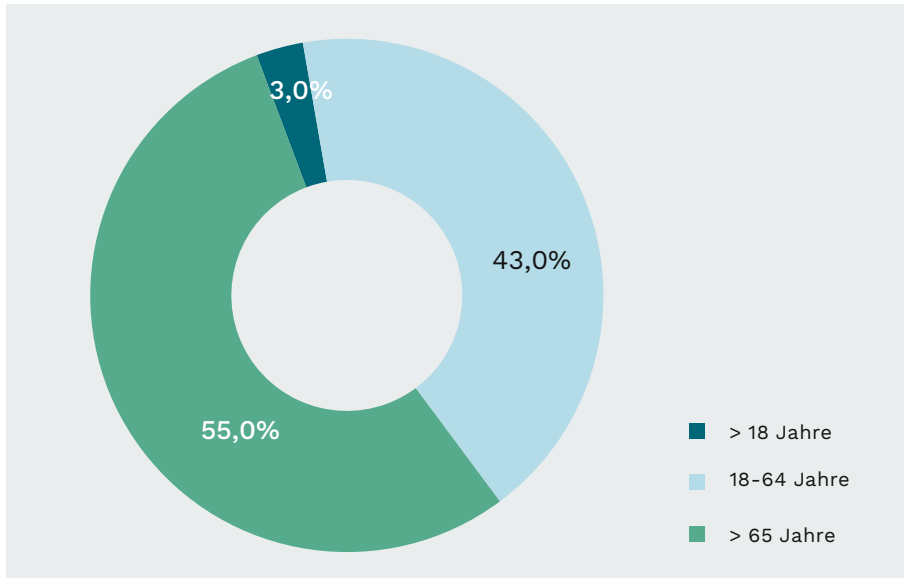
„Wir sind nicht behindert, wir werden behindert“ – die Parole aus der Behindertenbewegung sagt es: Behinderung ist nicht statisch, sondern entsteht in Wechselwirkung zwischen den körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen von Menschen und den einstellungs- und umweltbedingten Barrieren, die sie an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern.



„Die Inklusion bei Arbeit und Beschäftigung kommt zu langsam voran.“

Technische oder bauliche Gegebenheiten schaffen Barrieren in der Arbeitswelt, doch eigentlich sind es oft Beschäftigungshemmnisse aufgrund von Zuschreibungen in den Köpfen, die die Teilhabe Behinderter am Arbeitsmarkt erschweren. Behinderung geht nicht zwangsläufig mit veränderter Leistungsfähigkeit einher – und wenn: Für Menschen mit Behinderungen, einschließlich derjenigen, die ihre Behinderung im Verlauf des Erwerbslebens erworben haben, gilt laut Artikel 27 UN-BRK das gleiche Recht wie für alle Menschen, den Lebensunterhalt durch Arbeit in einem offenen, integrativen und für sie frei zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld zu verdienen. Das umfasst gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, Chancengleichheit, gleiches Entgelt, Weiterbildung, den beruflichen Aufstieg und ein Benachteiligungsverbot. Menschen mit Behinderungen haben gleiche Arbeitnehmerrechte wie andere Menschen.

Abbildung 1:
Altersverteilung der Menschen mit Schwerbehinderung 2017,
 Land Bremen



Quelle: Statistisches Bundesamt
 © Arbeitnehmerkammer Bremen

Der Staat ist verpflichtet, für einen inklusiven Arbeitsmarkt zu sorgen, Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor einzustellen und die Beschäftigung bei privaten Arbeitgebern durch geeignete Strategien, Maßnahmen und positive Anreize zu fördern.

Nach wie vor schattig: der (Bremer) Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen

Für schwerbehinderte Menschen war der Aufschwung am Arbeitsmarkt kein Selbstläufer: Ihre Arbeitslosigkeit ging zwischen 2008 und 2018 um sechs Prozent zurück, bei den Erwerbstätigen ohne Schwerbehinderung allerdings um fast 26 Prozent. Mit fast 47 Prozent lag die Erwerbstätigenquote der schwerbehinderten 15- bis unter 65-Jährigen im Jahr 2017 weit unter dem der gesamten Bevölkerung (75 Prozent). Dabei verfügt ein größerer Anteil der schwerbehinderten Arbeitslosen über einen Berufs- oder Hochschulabschluss als die

Arbeitslosen ohne Schwerbehinderung. Beschäftigte mit anerkannter Schwerbehinderung werden laut der amtlichen Statistik seltener arbeitslos, bleiben es jedoch durchschnittlich 100 Tage länger (2017: 364 Tage) als Menschen ohne Behinderung (259 Tage). Im Land Bremen betrug die Differenz aufgrund der allgemein höheren Langzeitarbeitslosigkeit 70 Tage (mit Behinderung 399 Tage, ohne Behinderung 329 Tage). Gründe sind laut einem internen Bericht der Bundesagentur für Arbeit,¹ dass beeinträchtigten Arbeitssuchenden in den Jobcentern nicht die individuell erforderliche Hilfe zur Wiedereingliederung zuteilwird. Kommunikationsmängel, fehlendes Fachwissen zu Fördermöglichkeiten oder mangelndes Bewusstsein für die besonderen Belange von Menschen mit Behinderungen tragen dazu bei.

¹ Quelle: https://tacheles-sozialhilfe.de/fa/redakteur/Harald_2018/Revision_Reha_SGB_II_2018.pdf (Zugriff 10.02.2020).

Abbildung 2:**Werkstattbeschäftigte und Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, Land Bremen 2008 bis 2018**

		2008	2010	2016	2017	2018
Werkstatt- Angehörige	Werkstätten für behinderte Menschen	2.803	2.860	2.868	2.888	2.846
	befristet ausgelagerte Arbeitsplätze (Praktika)	72	75	118	123	106
	dauerhaft ausgelagerte Einzelarbeitsplätze/ Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarkts	36	38	64	77	95
	Außenarbeitsgruppen/Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarkts	282	291	294	210	177
Werkstattstatus gesamt		3.193	3.268	3.344	3.298	3.224
allgemeiner Arbeitsmarkt	dauerhafter Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt	8	4	14	8	11
	davon Budget für Arbeit (siehe Seite 89)	0	0	5	2	2

Quelle: Integrationsbericht 2018 der Bundesagentur für Arbeit Hannover; <https://www.lag-abt-niedersachsen.de/aktuelles/wfbm-uebergange-allgemeiner-arbeitsmarkt-2018/19.html>; <https://www.integrationsaemter.de/jahresbericht/67c56/index.html> (Zugriff 10.02.2020)

Die Beschäftigungspflichtquote von fünf Prozent (ab 20 Beschäftigten sind Betriebe verpflichtet, fünf Prozent Schwerbehinderte zu beschäftigen) erfüllen nur vier von zehn Arbeitgebern in Deutschland ganz – weniger durch Neueinstellung, sondern weil gesundheitliche Beeinträchtigungen in alternden Belegschaften zunehmen. Mit 4,3 Prozent lag die Quote im Land Bremen auch im Jahr 2017 wieder unter dem Bundesdurchschnitt (4,6 Prozent). Zwei von drei schwerbehinderten Menschen sind in der Privatwirtschaft tätig, doch die 1.580 privaten Unternehmen in Bremen erreichten auf über 180.000 Arbeitsplätzen nur eine Quote von 3,8 Prozent (Bund: 4,1 Prozent). Die 67 Betriebe des öffentlichen Dienstes – der sich selbst zu einer sechsprozentigen Beschäftigungsquote verpflichtet hat – schnitten mit der Quote von 6,1 Prozent besser ab als die privaten, lagen jedoch ebenfalls unter dem Bundesdurchschnitt (6,5 Prozent). Insgesamt waren 2017 im Land Bremen dadurch 3.200 Pflichtarbeitsplätze offen² und mehr als ein Viertel der beschäftigungspflichtigen Bremer Unternehmen hatte keine schwerbehinderten

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die daraufhin anfallende Ausgleichsabgabe ist von 2013 bis 2017 um knapp 28 Prozent auf fast acht Millionen Euro jährlich gestiegen.

Außen vor und arm trotz Arbeit: Beschäftigte in Werkstätten

Menschen mit Behinderungen in der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) stehen in einem sozial-, jedoch nicht arbeitslosenversicherten arbeitnehmerähnlichen Beschäftigungsverhältnis ohne Anspruch auf Tarif- oder Mindestlohn. Das monatliche Arbeitsentgelt von durchschnittlich 227 Euro (im Bund: 181 Euro) liegt auch im Land Bremen weit unterhalb der Armutsgrenze, was sie dauerhaft von Transferleistungen abhängig macht. Nach 20 Jahren besteht ein Anspruch auf etwa 800 Euro Erwerbsminderungsrente, der allerdings beim Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verfällt. Bundesweit steigt die Zahl der Beschäftigten in diesen Werkstätten. Inzwischen können sie sich auch für andere Leistungsanbieter entscheiden, die mit Maßnahmen in Betrieben beispielsweise für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen eine Alternative zur Werkstatt darstellen, jedoch bleibt der Werkstattstatus.

² Vgl. www.gbe-bund.de (Zugriff 29.01.2020).

Abbildung 3:
Leistungsträger und Teilhabeplanverfahren (§ 19 SGB IX)



Werkstätten sollen den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern. Das gelang im Jahr 2018 im Land Bremen gerade einmal in elf Fällen. Im Zeitraum von 2008 bis 2018 hat sich unter dem Strich wenig bewegt, auch wenn in den vergangenen Jahren mehr Werkstattangehörige in Praktika oder auf dauerhaft ausgelagerte Einzelarbeitsplätze in Betrieben auf dem ersten Arbeitsmarkt gelangt sind: Den vier Werkstätten und 64 Zweigwerkstätten gehören immer noch mehr als 3.200 überwiegend von geistigen Beeinträchtigungen betroffene Menschen an, wie Abbildung 2 zeigt.

Konzepte und Instrumente zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben

Eine Behinderung kann jeden treffen, wobei die meisten Behinderungen im Verlauf des Arbeitslebens erst entstehen. Wer aus gesundheitlichen Gründen den Arbeitsplatz verloren hat, hat es auf dem Weg zurück auf den ersten Arbeitsmarkt schwer, vor allem im höheren Erwerbsalter. Die Reform des Sozialgesetzbuchs durch das Bundes-teilhabegesetz (BTHG) im Jahr 2016 soll die Rechte der Menschen mit (drohender) Behinderung oder Schwerbehinderung durch Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben stärken: Durch Prävention, um die Beschäftigungsfähigkeit und den Arbeitsplatz zu erhalten, durch medizinische Rehabilitation,

„Wer aus gesundheitlichen Gründen den Arbeitsplatz verloren hat, hat es auf dem Weg zurück auf den ersten Arbeitsmarkt schwer.“

Qualifikation, berufliche Anpassungsmaßnahmen und Weiterbildung, um den Ersteinstieg oder den Wiedereinstieg auf den Arbeitsmarkt zu sichern. Träger der Rehabilitation sind Sozialhilfe, Jugendhilfe, die gesetzliche Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung sowie die Agentur für Arbeit, das Jobcenter und das Integrationsamt. Betroffene müssen ihre Ansprüche nicht mehr in einem schwer durchschaubaren, gegliederten System durchsetzen, denn es gilt das Prinzip der „Leistungen wie aus einer Hand“: Ein Antrag auf Rehabilitation genügt, um in einem eng gesteckten Zeitrahmen das Teilhabeplanverfahren mit auf den spezifischen Fall zugeschnittene Kombinationen von Teilhabeleistungen in Gang zu setzen. Bei mehreren zuständigen Leistungsträgern ist einer federführend (*vergleiche Abbildung 3*).

Um den erstmaligen Zutritt behinderter oder von Behinderung bedrohter Menschen oder den Übergang von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt möglichst auf Dauer zu verwirklichen, sind im BTHG verschiedene neue und bereits bekannte Instrumente verankert:

Inklusionsbetriebe sind Unternehmen des ersten Arbeitsmarkts, die 30 bis maximal 50 Prozent der regulären Arbeitsplätze mit behinderten Menschen besetzen und dafür Fördermittel erhalten. Inzwischen gibt es im Land Bremen zwölf Inklusionsbetriebe mit insgesamt 262 Plätzen (2018). Das sind beispielsweise die Raumwerkerei in Bremerhaven, die für Kindergärten, Schulen oder öffentliche Stadträume tätig ist oder das Software-Unternehmen Auticon in Bremen, das Menschen mit Autismus beschäftigt.³

Das **Budget für Arbeit** soll eine dauerhafte Alternative zur WfbM ermöglichen, als unbefristeter Lohnkostenzuschuss für Arbeitgeber, die werkstattberechtigte behinderte Menschen auf einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz in Vollzeit oder mit mindestens 18 Wochenstunden mit tariflicher oder ortsüblicher Entlohnung einstellen. Der zuständige Leistungsträger, beispielsweise die Agentur für Arbeit, zahlt als Ausgleich einer Leistungsminderung oder für die erforderliche Anleitung und Begleitung bis zu 75 Prozent des Bruttolohns, maximal 40 Prozent der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 SGB IV (aktuell rund 1.200 Euro). Obwohl Bremen sogar den vom Gesetzgeber eingeräumten Spielraum nutzt und den Zuschuss auf bis zu 60 Prozent der monatlichen Bezugsgröße erhöht hat, wird das Budget für Arbeit bislang nur zögerlich genutzt.

Die **Unterstützte Beschäftigung** folgt der Devise „erst platzieren, dann qualifizieren“, vor allem in Hauswirtschaft, Handwerk oder Gartenbau. Menschen an der Grenze zur geistigen oder Lernbehinderung oder psychisch Beeinträchtigte – Werkstattberechtigte sind ausgeschlossen – sollen durch eine zweijährige, in der Regel durch die Agentur für Arbeit finanzierte individuelle betriebliche Qualifizierung in Betrieben (InBeQ) des allgemeinen Arbeitsmarkts in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kommen.

³ Vgl. <http://www.raumwerkerei.de/index.php/start.html> sowie <https://auticon.de> (Zugriff 29.01.2020).

Die **Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung (EUTB)** ist ein flächendeckendes, niedrigschwelliges, vom Bundesarbeitsministerium gefördertes Angebot nach dem Prinzip des „Peer Counseling“. Behinderte und chronisch Kranke sowie von Behinderung bedrohte Menschen und ihre Angehörigen sollen zu allen Fragen zur Teilhabe kostenlose Unterstützung durch Betroffene erhalten. Gefördert wird die EUTB, in Bremen und Bremerhaven bei sechs Behinderten- und Selbsthilfeverbänden⁴, auf Antrag durch Zuschüsse.

Der Fortschritt ist eine Schnecke

Am Geld liegt es nicht und auch nicht an den guten Absichten der Akteure, dass die Inklusion nicht schneller vorankommt. Zahlreiche staatliche, aus der Ausgleichsabgabe oder durch Rehabilitationsträger geförderte Maßnahmen und Projekte auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene machen die Lage unübersichtlich, die schiere Masse garantiert nicht den Erfolg.

Die Bremer Landesregierung will die Inklusion beim Übergang auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verbessern. Zielvereinbarungen mit dem Integrationsamt sollen die Beschäftigungsquote in Unternehmen erhöhen, Inklusionsbetriebe und der Einsatz des Budgets für Arbeit aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe gefördert werden. In der öffentlichen Verwaltung sollen reguläre Stellen für Beschäftigte mit Behinderungen entstehen. Neben der Einrichtung einer Beratung zum Budget für Arbeit für Arbeitgeber und für Beschäftigte in Werkstätten soll regelmäßig die Umwandlung von Außenarbeitsplätzen der Werkstätten in reguläre Arbeitsverhältnisse überprüft werden.

Auch der im Jahr 2014 nach einem breit angelegten partizipativen Prozess verabschiedete Bremer Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK enthält eine Reihe von Maßnahmen zum Handlungsfeld „Arbeit und Beschäftigung“.⁵ Der Plan wurde Ende 2019 überprüft und soll fortgeschrieben werden.

Handlungsbedarfe und Forderungen

- ▶ Laut Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung haben Menschen mit Beeinträchtigungen im Verhältnis zur Allgemeinbevölkerung ein überdurchschnittlich hohes Armutsrisiko, vor allem durch Benachteiligung im Erwerbsleben. Darum müssen im Land Bremen, das sich laut Vorwort zum Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK als Vorreiter für eine Weiterentwicklung der Behindertenpolitik in Deutschland sieht, die Aktivitäten in Richtung Inklusion auf Landesebene intensiviert werden. Der Einstieg in das Sondersystem Werkstatt ist nach Möglichkeit zu vermeiden und der Übergang von Werkstattbeschäftigten auf den ersten Arbeitsmarkt mit Nachdruck zu befördern. Dazu muss Bremen eine spezielle, professionelle Anlaufstelle außerhalb der Werkstätten für behinderte Menschen schaffen, die Jugendliche mit Behinderungen beim Übergang von der Schule in den Beruf und Werkstattangehörige gezielt zu Fördermöglichkeiten berät und unterstützt.
- ▶ In den Jobcentern braucht es ausreichende Kompetenzen und Ressourcen für die Vermittlung angemessener Gesundheitsförderung, Rehabilitation und Wiedereingliederung bei Langzeitarbeitslosigkeit.
- ▶ In der privaten Wirtschaft muss Barrierefreiheit umgesetzt werden. Private Arbeitgeber sollten dafür gewonnen werden, mehr Stellen für Praktika und Inklusionsarbeitsplätze zur Verfügung zu stellen.
- ▶ Auch die Möglichkeiten der Digitalisierung, zur Schaffung technischer Arbeitshilfen und zur Gestaltung von behindertengerechten und barrierefreien Arbeitsprozessen sollten verstärkt weiterentwickelt werden, beispielsweise durch die Vergabe von Fördermitteln aus der Ausgleichsabgabe.
- ▶ Auf Bundesebene sollte sich das Land Bremen dafür einsetzen, dass die Beschäftigung in einer Werkstatt zukünftig mit dem regulären Arbeitnehmerstatus und Entlohnung nicht unter Mindestlohniveau verbunden wird. Daneben ist die Erhöhung der Ausgleichsabgabe anzustreben. Fehlanreize wie die Minderung der Ausgleichsabgabe für nicht besetzte Pflichtplätze durch den Einkauf von Werkstatteleistungen und der Wegfall des Rentenanspruchs beim Übergang von der Werkstatt auf den ersten Arbeitsmarkt sind zu beseitigen.

⁴ Vgl. https://www.behindertenbeauftragter.bremen.de/service/eutb_beratungsstellen_im_land_bremen-25732.

⁵ Vgl. www.teilhabebeirat.bremen.de (Zugriff 29.01.2020).