

# **Mehr Sanktionierung fördert inklusiven Arbeitsmarkt nicht**

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts (BT-Drs. 20/5664) und zu den Anträgen der Opposition (BT-Drs. 20/5999 und 20/5820)**

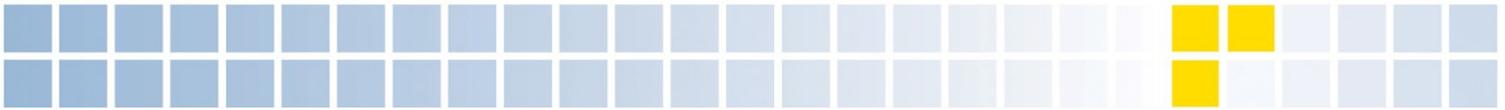
**23. März 2023**

## **Zusammenfassung**

Die Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist ein wichtiges Ziel. Allerdings tragen nicht alle im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen in geeigneter Weise dazu bei. Im Gegenteil: Die Einführung einer vierten Staffel bei der Ausgleichsabgabe für Betriebe, die laut Anzeigeverfahren keinen schwerbehinderten Menschen beschäftigen, ist kein taugliches Mittel für mehr Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen. Daran ändert auch die Anpassung der Sätze im Vergleich zum Referentenentwurf nichts. Mit der vierten Staffel wird nicht an den tatsächlichen Problemen angesetzt. Statt der Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes steht hier offenbar der Strafgedanke im Vordergrund. Das darf aber nicht Ziel gesetzgeberischen Handelns sein. Schon jetzt übersteigt die Zahl der unbesetzten Pflichtarbeitsplätze die Zahl der Menschen mit Schwerbehinderung, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Die zusätzliche Strafzahlung sendet gegenüber den – gerade ohnehin sehr belasteten - Betrieben ein falsches Signal. Mit solch verschärfter Sanktionierung wird die gemeinsame Botschaft konterkariert, dass die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen für Unternehmen ein Gewinn ist und nicht etwas, das Zwang erfordert. Der vierten Staffel liegen offenbar falsche Annahmen zugrunde. Unternehmen möchten vorrangig ihre Produkte und Dienstleistungen verkaufen. Dafür brauchen sie möglichst geeignete und motivierte Mitarbeitende. Gerade Menschen mit Behinderungen sind – richtig eingesetzt – voll leistungsfähige Beschäftigte, die vielfach besonders engagiert sind. Um die Inklusion von Menschen mit Behinderungen voranzutreiben sind Beratung, Qualifizierung, gezielte Vermittlung, Begleitung und eine viel engere Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure notwendig.

Eine gezielte Rekrutierung von Menschen mit Behinderungen ist dadurch erschwert, dass Arbeitgeber bei der Einstellung rechtssicher nur in wenigen Ausnahmefällen nach dem Vorliegen einer Behinderung fragen dürfen und viele Behinderungen nicht sichtbar sind. Viele Menschen wollen auch im laufenden Beschäftigungsverhältnis ihre Behinderung nicht offenbaren. Wie viele Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung sind, weiß daher auch niemand. Die tatsächlichen Zahlen dürften deutlich höher liegen. Insofern werden auch Unternehmen zur vierten Staffel herangezogen, die tatsächlich unentdeckt Menschen mit einer Schwerbehinderung beschäftigen. Auch die Arbeitsagenturen können nicht ohne Weiteres in allen Fällen passende Bewerberinnen und Bewerber vorschlagen. Hierauf weisen auch



Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)<sup>1</sup> hin. Fast 80 % der Unternehmen, die Ausgleichsabgabe zahlen müssen, benennen als Grund hierfür eine zu geringe Zahl an geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern mit Schwerbehinderungen. Deswegen gilt:

- Eine noch schärfere Sanktionierung durch die Einführung einer vierten Staffel führt nicht zu mehr Inklusion am Arbeitsmarkt und kommt zur Unzeit, zumal sie bereits 2024 gelten soll. Sie setzt nicht an den tatsächlichen Problemen wie dem schwierigen Matching und fehlendem Wissen um die komplexen Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten an. Stattdessen droht - gerade auch kleineren - Betrieben, die ohnehin nach drei Krisenjahren besonders belastet sind, nun eine Verdopplung bzw. deutliche Anhebung der Ausgleichsabgabe. Das System der Förderung von Menschen mit Behinderungen durch die Inklusionsämter lebt davon, dass Unternehmen Ausgleichsabgabe zahlen. Das gesamte System hat seine Grenzen und kann nicht immer weitergetrieben werden, da dann irgendwann die Grenzen des rechtlich Zulässigen überschritten würde.
- Grundsätzlich sollte gelten: Arbeitgeber, denen es trotz ernsthafter Bemühungen mit Unterstützung der Arbeitsagentur nicht gelingt, einen Menschen mit Behinderungen einzustellen, sollten sich von der Zahlungspflicht befreien können.
- Die Abschaffung der Bußgeldvorschrift in § 238 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX war längst überfällig. Sie war nichts anderes als eine doppelte Sanktionierung desselben Sachverhaltes.
- Die Brückenfunktion der Inklusionsbetriebe sollte gestärkt und nicht geschwächt werden. Es sollte weiterhin zur Aufgabe gehören, Mitarbeitende dabei zu unterstützen, in einen anderen Betrieb auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln. Damit bieten sich im Inklusionsbetrieb Chancen für neue Mitarbeitende mit Behinderungen.
- Durch den zweckentsprechenden Einsatz der Mittel der Ausgleichsabgabe und die Genehmigungsfiktion für Anspruchsleistungen bei den Inklusionsämtern kann die Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschleunigt und damit verbessert werden. Diese Änderungen sind daher grundsätzlich zu begrüßen. Der Gesetzentwurf sieht vor zukünftig die Administrationskosten des Dienstleistungserbringers, der vom Bundesarbeitsministerium (BMAS) mit der Administration der aus dem Ausgleichsfonds geförderten Vorhaben betraut worden ist, aus der Ausgleichsabgabe zu finanzieren. Dies ist nicht nachvollziehbar. Eine Entlastung des BMAS zu Lasten des Ausgleichsfonds sollte es nicht geben.

## **Im Einzelnen**

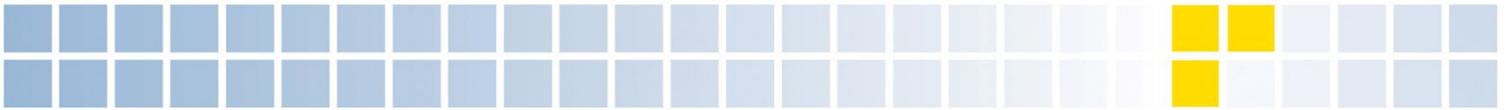
### ***I. Vierte Staffel ist kein geeignetes Mittel für mehr Inklusion und kommt zur Unzeit***

#### ***Sanktionierung führt nicht zu mehr Inklusion und sendet falsches Signal***

In den letzten Jahren hat die BDA mit ihren Mitgliedsverbänden gemeinsam mit der Bundesregierung und weiteren Partnern verstärkt zur Verbreitung des Bewusstseins beigetragen, dass Behinderung nicht mit Leistungsminderung gleichzusetzen ist und, dass die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen eine Möglichkeit ist, Fachkräftebedarfe zu decken. Diese Botschaft ist bei den Unternehmen angekommen. So haben auch die Ergebnisse der Projekte „Wirtschaft inklusiv“ und „Unternehmensnetzwerk Inklusion“ gezeigt, dass die Betriebe durchaus offen dafür sind, Menschen mit Behinderung einzustellen. Oft fällt jedoch das Matching schwer und es fehlt das praktische Wissen zu Unterstützungs- und

---

<sup>1</sup> [IAB Kurzbericht 11/2022](#): „Betrieben liegen oftmals zu wenige passende Bewerbungen vor“.



Fördermöglichkeiten. Eine Sanktionierung gerade von den Betrieben, die noch keine Erfahrung mit der Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderungen haben, führt daher gerade nicht zu mehr Beschäftigung, sondern würde als ungerechtfertigte Strafe empfunden werden.

Mit der geplanten zusätzlichen Strafzahlung wird die richtige Botschaft konterkariert, dass die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen ein Gewinn für alle Seiten und im betriebswirtschaftlichen Interesse von Unternehmen ist. In diesem Sinne ist die drastische Erhöhung der Ausgleichsabgabe nicht nur nicht zielführend, sondern sogar schädlich für das Ziel von mehr Inklusion am Arbeitsmarkt. Alle Staffeln der Ausgleichsabgabe werden regelmäßig nach § 160 Abs. 3 SGB IX automatisch erhöht. Diese Anpassung hat im letzten Jahr bereits zu einer deutlichen Erhöhung der Ausgleichsabgabe geführt. Umso unverständlicher ist der Plan, noch einmal etwas obendrauf zu legen. Dass jetzt für Arbeitgeber mit 40-59 Arbeitsplätzen sogar die Sätze im Vergleich zum Referentenentwurf nochmals erhöht wurden, ist in keinsten Weise nachvollziehbar.

Richtig und überfällig ist hingegen, die Bußgeldvorschrift des § 238 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX aufzuheben. Unternehmen, die ihre Beschäftigungspflicht nicht erfüllen und daher Ausgleichsabgabe zahlen noch zusätzlich mit einem Bußgeld zu bedrohen war schon immer verfehlt. Sie war nichts anderes als eine doppelte Sanktionierung desselben Sachverhaltes und hat nichts zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen beigetragen.

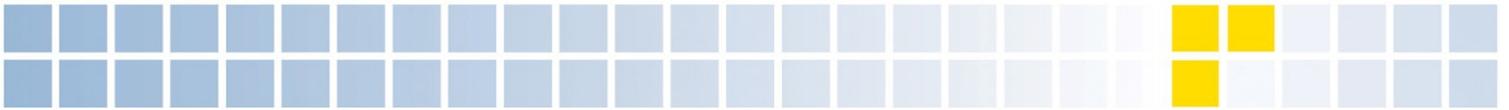
### ***Gezielte Rekrutierung von Menschen mit Schwerbehinderung aus mehreren Gründen nicht so einfach***

Höchst fragwürdig ist eine weitere Erhöhung der Ausgleichsabgabe, die gerade auch viele kleinere Unternehmen treffen würde, auch vor dem Hintergrund, dass es schon rechnerisch nicht für alle Unternehmen möglich ist, die ausreichende Anzahl schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen. Laut den aktuellen Daten der Bundesagentur für Arbeit waren im Jahr 2020 gut 1,1 Mio. Pflichtarbeitsplätze mit schwerbehinderten Menschen besetzt. 296.801 Pflichtarbeitsplätze waren hingegen unbesetzt. Diesen unbesetzten Pflichtarbeitsplätzen standen 169.691 arbeitslose schwerbehinderte Menschen gegenüber. Das bedeutet, es ist schon rein rechnerisch unmöglich, dass alle beschäftigungspflichtigen Betriebe die Beschäftigungspflicht erfüllen.

Fast die Hälfte der arbeitslosen Menschen mit Schwerbehinderung sind 55 Jahre und älter. Auch dies kann die Integration erschweren. Es ist ein Trugschluss zu glauben, dass eine Stelle einfach und ohne Weiteres mit einem Menschen mit Schwerbehinderung besetzt werden kann. Menschen, Arbeitsplatz und Arbeitgeber müssen zusammenpassen.

Zudem ist es nur schwer möglich, gezielt Menschen mit Schwerbehinderung zu rekrutieren. Betriebe, die ganz gezielt Menschen mit einer Schwerbehinderung einstellen wollen und teilweise entsprechende Inklusionsvereinbarungen abgeschlossen haben, können das in den Stellenanzeigen zwar angeben, sie haben aber keine rechtssichere Möglichkeit im Bewerbungsverfahren nach einer Schwerbehinderung zu fragen. Menschen mit Schwerbehinderung unter den Jobsuchenden werden vielfach auch deswegen nicht erkannt, weil viele Behinderungen nicht ohne Weiteres erkennbar sind.

Grundsätzlich besteht zwar die Möglichkeit, dass die Arbeitsagenturen auf gemeldete Stellen arbeitslos gemeldete schwerbehinderte Menschen vorschlagen. Allerdings gelingt dies den Arbeitsagenturen in vielen Fällen eben auch nicht. Denn auch die Arbeitsagenturen werden immer prüfen, ob der oder die bei ihnen gemeldete Bewerber/-in auf die offene Stelle passt und sich nicht darauf fokussieren, ob der Betrieb nun seine Beschäftigungspflicht erfüllt oder nicht.



Das kann und sollte auch nie Beweggrund für einen Vermittlungsvorschlag sein. Richtig hingegen ist, dass die Arbeitsagenturen dort Vermittlungsvorschläge machen, wo eine echte Chance auf Inklusion besteht. Und das ist nicht zwangsläufig bei den Stellen in den Betrieben der Fall, die laut Anzeigeverfahren keine Schwerbehinderten beschäftigen. Insgesamt würde die Einführung einer vierten Staffel in der Ausgleichsabgabe, speziell für die Betriebe, die keine Menschen mit Behinderung beschäftigen, einen Zustand nochmal verschärfter sanktionieren, den die Unternehmen nur in einem begrenzten Umfang beeinflussen können. Jedenfalls in den Fällen, in denen sich Unternehmen aktiv mit Hilfe der Arbeitsagenturen um die Einstellung von Menschen mit Behinderungen bemüht haben und dennoch keine geeignete Person finden, sollte die Pflicht zur Zahlung der Ausgleichsabgabe nicht mehr bestehen.

Auch die Art der Tätigkeit kann die Beschäftigung von Menschen mit bestimmten Schwerbehinderungen ausschließen und damit die Möglichkeiten der Beschäftigung von Schwerbehinderten einschränken. So kommen beispielsweise Tätigkeiten auf Baustellen wegen der Gefahrgeneigtheit oder stark körperlich beanspruchende Tätigkeiten im Bereich der Forst- und Landwirtschaft bei einigen Behinderungsarten oft eher nicht in Frage. Das betrifft z. B. Behinderungen wie Gleichgewichtsstörungen und körperliche Behinderungen, die die Trittsicherheit und Standfestigkeit, das Greifen (beispielsweise bei Arbeiten auf Gerüsten) oder den Einsatz persönlicher Schutzausrüstungen beeinträchtigen oder sogar unmöglich machen. Ebenso fällt es Saisonbetrieben, die nur wenige Personen dauerhaft beschäftigen aber über einen kurzen Zeitraum sehr viele Arbeitsplätze bereitstellen schwer die Beschäftigungsquote zu erfüllen.

Nicht nachvollziehbar ist daher die Annahme des Gesetzentwurfs, dass die Erhöhung der Ausgleichsabgabe im Ergebnis für die Arbeitgeber aufkommensneutral sein wird. Dies beanstandet auch der Nationale Normenkontrollrat (NRK), der in seiner Stellungnahme darauf verweist, dass eine jährliche Mehrbelastung der Wirtschaft von rund 146 Mio. Euro entstehen könne.<sup>2</sup>

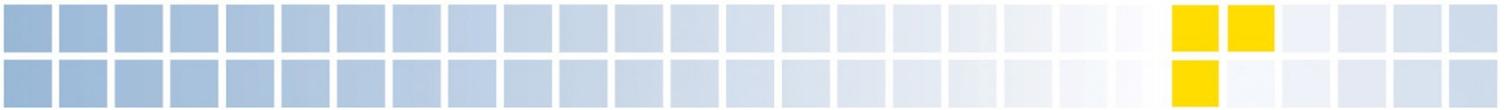
Insgesamt gilt es darauf hinzuweisen, dass die Zahlen zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen immer nur eine begrenzte Aussagekraft haben und nie das tatsächliche Bild in den Betrieben zeichnen können. Die Überprüfung der Beschäftigungsquote, ebenso wie die offizielle Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit berücksichtigt ausschließlich die Menschen mit Schwerbehinderung, die ihre Behinderung gegenüber ihrem Arbeitgeber offenbaren. Nur das können Arbeitgeber im Rahmen des Anzeigeverfahrens angeben. Tatsächlich sind vielfach Menschen mit einer Schwerbehinderung in Ausbildung und Beschäftigung, die aus unterschiedlichen Gründen ihre Behinderung nicht offenlegen wollen – auch weil die Behinderung in vielen Fällen gar keine Auswirkungen im Arbeitskontext hat. Viele Beschäftigte geben ihre Behinderung auch nicht an, weil sie selbst keine besondere Behandlung wünschen. Daher ist es möglich und sogar wahrscheinlich, dass auch in den Betrieben, die von der vierten Staffel betroffen wären, Menschen mit Behinderungen beschäftigt sind.

### ***Beschäftigung fördern – Einheitliche Ansprechstellen für Arbeitgeber etablieren***

Arbeitgeber – große wie kleine –, die Menschen mit Behinderungen ausbilden und beschäftigen wollen, sehen sich komplexer rechtlicher Rahmenbedingungen und einer kaum überschaubaren Förderlandschaft mit vielen unterschiedlichen Leistungsträgern gegenüber. Vielfach ist es schwierig zu erkennen, welcher Träger für welche Fördermaßnahmen zuständig ist. Dabei ist

---

<sup>2</sup> BT-Drs. 20/5664, Anlage 2



gerade eine abgestimmte, schnelle, wirksame und betriebsnahe Unterstützung und Beratung durch die Rehabilitationsträger, Arbeitsagenturen und Jobcenter entscheidend für den Erfolg. Daher war es richtig, dass mit dem Teilhabestärkungsgesetz im Sommer 2021 als Pendant zu der Ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung (EUTB) der Grundstein für die Schaffung von trägerübergreifenden, unabhängigen einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber gelegt wurde. Das von den Bildungswerken der Wirtschaft durchgeführte Projekt „Unternehmensnetzwerk INKLUSION“ – das nun als „Forum Wirtschaft und INKLUSION“ weitergeführt wird – hat eindrücklich gezeigt, dass eine solche zentrale Ansprechstelle, die die Sprache der Arbeitgeber spricht und die Arbeitgeber zu den richtigen Beratungs- und Unterstützungsangeboten der zuständigen Stellen in der Region lotst, wesentlich zu mehr Inklusion beiträgt. Jetzt müssen die Einheitlichen Ansprechstellen flächendeckend umgesetzt, deren Arbeit evaluiert und ggf. angepasst werden.

## **II. Brückenfunktion der Inklusionsbetriebe stärken und nicht schwächen**

Zwar sind Inklusionsbetriebe wirtschaftlich agierende Unternehmen, die mit den übrigen Betrieben des ersten Arbeitsmarkts im Wettbewerb stehen. Es ist jedoch explizit ihre Aufgabe Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen. Sie erhalten daher auch investive Förderung und sind vergaberechtlich sowie in der Regel steuerlich privilegiert. Idealerweise bauen Inklusionsbetriebe Brücken aus der Werkstatt für behinderte Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt oder tragen dazu bei, dass Menschen gar nicht erst in einer Werkstatt landen. Es bleibt allerdings auch richtig, dass Inklusionsbetriebe auch Brücken in andere Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes bauen sollen. Sie sollten auch weiterhin als Teil einer Förderkette verstanden werden, an deren Ende idealerweise die Inklusion in einem anderen Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes stehen sollte. Insofern sind die Empfehlungen im Schlussbericht der Evaluation zum Programm „AlleImBetrieb“ nicht sinnvoll. Die hierin angeführten Gründe für die Streichung ähneln bedenklich den Gründen, die für die geringen Übergänge aus der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt angeführt werden.

Vielmehr sollte daran festgehalten werden, dass Inklusionsbetriebe bei der Vermittlung in eine andere Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unterstützen. Die Brückenfunktion der Inklusionsbetriebe sollte im Gegenteil sogar noch sehr viel stärker in den Blick genommen werden.

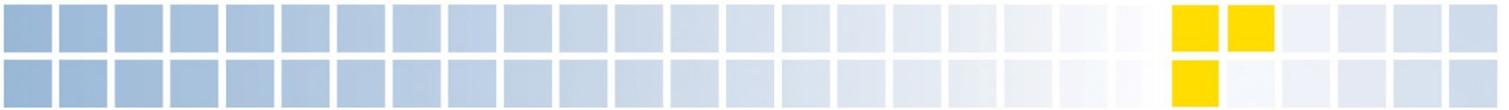
## **III. Mittel der Ausgleichsabgabe wieder zielgerichteter einsetzen**

Der zielgerichtete und zweckentsprechende Einsatz der Mittel der Ausgleichsabgabe nur zur Unterstützung und Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist grundsätzlich richtig. Laut Jahresbericht der BIH<sup>3</sup> wurden im Jahr 2020 immerhin insgesamt 31 Mio. € für institutionelle Förderung ausgegeben. In der Vergangenheit wurden zu häufig Mittel der Ausgleichsabgabe verwendet, wo eine Finanzierung aus Steuermitteln angezeigt gewesen wäre (z. B. beim Sonderprogramm des Bundes „Zuschüsse für Einrichtungen der Behindertenhilfe und Inklusionsunternehmen“). Überlegt werden könnte allenfalls Einrichtungen dort weiterhin zu fördern, wo durch eine enge Kooperation mit der Privatwirtschaft die realistische Chance eines Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt besteht.

Nicht nachvollziehbar ist hingegen, dass zukünftig auf der Grundlage von § 161 Abs. 3 SGB IX-E aus dem Ausgleichsfonds und damit aus einem Teil der Ausgleichsabgabe

---

<sup>3</sup> [BIH-Jahresbericht 2020/2021](#)



Administrationskosten finanziert werden sollen. Die Administrationskosten des Dienstleistungserbringers, der vom Bundesarbeitsministerium (BMAS) mit der Administration der aus dem Ausgleichsfonds geförderten Vorhaben betraut worden ist, dienen ebenfalls nicht der Förderung und Unterstützung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Eine Entlastung des BMAS zu Lasten des Ausgleichsfonds und damit der Ausgleichsabgabe sollte es nicht geben.

#### **IV. Genehmigungsfiktion bei Inklusionsämtern beschleunigt Inklusion**

Sinnvoll ist die ebenfalls im Koalitionsvertrag vorgesehene Genehmigungsfiktion nach Ablauf von sechs Wochen für Anspruchsleistungen der Integrationsämter, so können Bewilligungsverfahren beschleunigt und Inklusion am Arbeitsmarkt gezielt unterstützt werden.

#### **V. Zu den Oppositionsanträgen**

Sofern die Fraktion DIE Linke eine Arbeitslosenversicherungspflicht für Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer trotz Rückkehrrecht in die Werkstatt fordert, verkennt sie, dass so schädliche Drehtüreffekte geschaffen werden können. Eine Ausweitung der Unterstützung von Inklusionsbetrieben ist nicht notwendig, da es für sie bereits ausreichende Privilegierungen gibt, u. a. auch bei der Vergabe. Wichtiger wäre es hier deren Brückenfunktion in eine Beschäftigung in einem regulären Betrieb aufrechtzuerhalten. Ohne Frage ist hingegen eine möglichst zügige Vermittlung von arbeitslosen Menschen mit Behinderungen sinnvoll.

Das aktuelle System der Ausgleichsabgabe ist darauf angelegt sich selbst abzuschaffen und wird irgendwann an seine Grenzen stoßen. Dann wird eine Finanzierung aus Steuermitteln denklogische Folge sein müssen. Einen zusätzlichen Fonds beim BMAS wie ihn die Fraktion der AfD fordert, bedarf es hingegen nicht.

#### **Ansprechpartner:**

BDA | DIE ARBEITGEBER  
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeitsmarkt  
T +49 30 2033-1400  
[arbeitsmarkt@arbeitgeber.de](mailto:arbeitsmarkt@arbeitgeber.de)

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.