

Beschlußempfehlung und Bericht **des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)**

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 12/5208 —

Beschäftigung Schwerbehinderter bei den Bundesdienststellen

A. Problem

Zahlreiche öffentliche Arbeitgeber erfüllen die im Schwerbehindertengesetz vorgeschriebene Beschäftigungspflicht Schwerbehinderter — mindestens 6 v. H. der Arbeitsplätze — nicht. Appelle und Beschlüsse der Bundesregierung zur Förderung der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter im öffentlichen Dienst des Bundes haben nicht den erhofften Erfolg gebracht. Die im Fall der Nichterfüllung der Beschäftigungsquote zu zahlende Ausgleichsabgabe hat bisher nicht dazu geführt, das Verhalten der öffentlichen Arbeitgeber bei der Einstellung Schwerbehinderter positiv zu beeinflussen. Größere Anstrengungen zur Einstellung bzw. Beschäftigung Schwerbehinderter werden dadurch, daß die Mittel für die Abgabe haushaltsmäßig jederzeit zur Verfügung stehen — ggf. als überplanmäßige Ausgabe —, nicht gefördert.

B. Lösung

Aufforderung an die Bundesregierung, alles zu tun, um die Pflichtquote bei der Beschäftigung Schwerbehinderter im öffentlichen Dienst mindestens zu erfüllen. Dazu bedarf es vielfältiger Maßnahmen und Bemühungen der Bundesregierung, die über den bisherigen Rahmen hinausgehen und zugleich deutlich machen, daß der gesamte öffentliche Dienst in dieser Hinsicht eine Vorbildfunktion hat und vom Parlament beschlossene Vorschriften dem Sinn und Zweck entsprechend anwendet.

Kenntnisnahme des Berichts der Bundesregierung und Annahme des in der Beschlußempfehlung aufgeführten Entschließungsantrags.

Mehrheit im Ausschuß**C. Alternativen**

Ein Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, der insbesondere folgende weitergehende Forderungen enthält, fand im Ausschuß keine Mehrheit:

- Verankerung eines Benachteiligungsverbots im Grundgesetz durch Ergänzung des Artikels 3 Abs. 3 um den Satz: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“,
- Ergreifung von Initiativen für gezielte Förderprogramme zur Beschäftigung schwerbehinderter Frauen,
- Verwirklichung der von der Bundesregierung angekündigten Zusammenfassung des Rehabilitations- und Schwerbehindertengesetzes in einem Sozialgesetzbuch IX noch in dieser Legislaturperiode, um konkrete Verbesserungen für die Betroffenen — vor allem im Bereich Werkstätten für Behinderte — zu erreichen.

D. Kosten

wurden nicht erörtert.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Bericht der Bundesregierung zur Kenntnis zu nehmen,
- b) folgende EntschlieÙung anzunehmen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- ihre Beschlüsse vom 4. Dezember 1991 und vom 2. Dezember 1992 zur Förderung der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter im öffentlichen Dienst des Bundes zu beachten (Anlage zur Drucksache 12/2050) und dem Deutschen Bundestag darüber Bericht zu erstatten,
- ihren Einfluß auf die Bundesländer verstärkt dahin gehend geltend zu machen, daß in deren Kompetenzbereich gleichfalls Maßnahmen ergriffen werden, die der Förderung der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter dienen, und über ihre Bemühungen zu berichten,
- im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hinzuwirken, daß die Arbeitsämter und Hauptfürsorgestellen personell und finanziell in die Lage versetzt werden, durch gezielte Beratung und Information auf die Einstellung Schwerbehinderter Einfluß zu nehmen und die Einstellung Schwerbehinderter durch arbeitsplatzbegleitende Unterstützung zu fördern,
- zu prüfen, ob durch eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit gegenüber den Arbeitgebern Informationsdefizite über bestehende finanzielle Zuschüsse zur Ausgestaltung von Arbeitsplätzen abgebaut werden können,
- zu prüfen, durch welche Maßnahmen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Vertrauensleute in den Betrieben gestärkt werden können,
- zu prüfen, ob eine Verdoppelung der bei Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht zu zahlenden Ausgleichsabgabe tatsächlich keine positiven Auswirkungen auf das Einstellungsverhalten der Arbeitgeber hätte, zumal die Ausgleichsabgabe ohnehin steuerlich absetzbar ist,
- zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, für die bei Nichterfüllung der Beschäftigungsquote zu zahlende Ausgleichsabgabe Haushaltsmittel nur unter erschwerten Bedingungen zur Verfügung zu stellen, um auf diese Weise zu erreichen, daß sich die Bundesdienststellen in stärkerem Maß als bisher vor die Notwendigkeit gestellt sehen, ihrer vorrangigen Pflicht zur Beschäftigung Schwerbehinderter nachzukommen,
- darauf hinzuwirken, daß der öffentliche Dienst des Bundes hinsichtlich der Beschäftigung Schwerbehinderter eine Vorbildfunktion übernimmt,

- alle Möglichkeiten auszuschöpfen, daß Vorurteile und diskriminierendes Verhalten gegenüber behinderten Menschen abgebaut bzw. verhindert werden.

Bonn, den 1. Februar 1994

Heinz Schemken

Amtierender Vorsitzender

Petra Bläss

Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Petra Bläss

I.

Der Bericht der Bundesregierung — Beschäftigung Schwerbehinderter bei den Bundesdienststellen — auf Drucksache 12/5208 wurde gemäß § 80 Abs. 3 GO-BT — Drucksache 12/5662 Nr. 1.27 vom 13. September 1993 — federführend dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung und mitberatend dem Innenausschuß überwiesen.

In seiner Sitzung vom 1. Dezember 1993 hat der Innenausschuß die Vorlage beraten und empfohlen, sie zur Kenntnis zu nehmen und die Bundesregierung zu bitten, alles zu tun, um die Quote von 6 v. H. zu erfüllen.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat die Vorlage in seiner Sitzung am 12. Januar 1994 (107. Sitzung) beraten und abgeschlossen. Der Bericht wurde zur Kenntnis genommen. Mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktion der SPD und des Mitglieds der Gruppe der PDS/Linke Liste hat der Ausschuß dem Deutschen Bundestag die Annahme der in der Beschlußempfehlung aufgeführten Entschließung empfohlen.

II.

Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag alljährlich über die Beschäftigung Schwerbehinderter bei den Dienststellen zu berichten. Die Vorlage umfaßt den Bericht über das Jahr 1992 zum Stichmonat Oktober. Danach stellt sich die Beschäftigungssituation Schwerbehinderter 1992 beim Bund wie folgt dar: Die Beschäftigungsquote ist gegenüber dem Vorjahr leicht um 0,1 — von 5,4 v. H. auf 5,5 v. H. — angestiegen. Dies ist allerdings im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Zahl der zu berücksichtigenden Arbeitsplätze sich gegenüber dem Vorjahr um rund 80 000 Plätze (–5,7 v. H.) verringert hat. Nach dem Ergebnis des Berichts ist das Ergebnis von 5,5 v. H. von 1992, das der Bericht als unbefriedigend bezeichnet, wesentlich bestimmt durch die Verhältnisse bei den Bahnen. Ohne Berücksichtigung der Bahnen (Deutsche Bundesbahn 4,6 v. H., Deutsche Reichsbahn 2,6 v. H.) läge die Beschäftigungsquote im Bund bei 6,3 v. H. Bei den Bundesministerien ohne nachgeordneten Bereich liegt die Beschäftigungsquote 1992 unverändert bei 6,5 v. H. 30 v. H. der Ressorts haben die Beschäftigungsquote von 6 v. H. nicht erfüllt. Bei Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und der Bundesaufsicht wurde 1992 die Quote von 6 v. H. gerade erreicht. Außer dem Ergebnis hatte der Arbeitgeber Bund 1992 wiederum eine Ausgleichsabgabe, in diesem Fall in Höhe von etwa 9,5 Mio. DM, zu zahlen.

Zur Beschäftigungssituation Schwerbehinderter im öffentlichen Dienst außerhalb des Bundes sowie bei privaten Arbeitgebern liegen von 1992 noch keine Zahlen vor. 1991 betragen die Prozentsätze für die privaten Arbeitgeber 4,0 v. H., für die öffentlichen Arbeitgeber 5,3 v. H. und für die obersten Landesbehörden 4,0 v. H. Dabei sind deutliche regionale Unterschiede festzustellen.

III.

1. In seiner 103. Sitzung vom 10. November 1993 hat der Ausschuß die Vorlage gemeinsam mit den Berichten für 1991 und 1990 (Drucksachen 12/2050 und 12/3147) beraten, diese aber wegen des neuen Berichts vorab mit Kenntnisnahme abgeschlossen. Dabei bestand Einvernehmen darüber, die bei der Beratung dieser Vorlagen — insbesondere einer Informationssitzung vom 12. Mai 1993 — gewonnenen Erkenntnisse zu verwerten.

In nichtöffentlicher Sitzung vom 12. Mai 1993 hat der Ausschuß sich durch Vertreter folgender Behörden über die Situation der Schwerbehindertenbeschäftigung außerhalb des Bundesbereichs informiert:

Bürgerbeauftragter für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein,

Deutsche Reichsbahn,

Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Familie,

Beauftragter der Bundesregierung für die Belange der Behinderten,

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Obwohl sich die Berichte der Bundesregierung auf die Beschäftigung Schwerbehinderter bei den Bundesdienststellen beschränken, hielt es der Ausschuß für zweckmäßig, Vertreter auch aus den Bundesländern und von der Reichsbahn anzuhören, weil die Beschäftigungsquote Schwerbehinderter in diesen Bereichen besonders ungünstig ist. Schwerpunktmäßig wurden die Einstellungspraxis, die Gründe für die relativ geringe Beschäftigungsquote, die bei Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht zu zahlende Ausgleichsabgabe sowie die Beteiligung der Schwerbehindertenvertretung behandelt.

Die Anhörung hatte im wesentlichen folgendes Ergebnis:

Der Bürgerbeauftragte wies dem öffentlichen Dienst hinsichtlich der zur Diskussion stehenden Problematik eine Vorbildfunktion zu. Entscheidende Bedeutung bei der Einstellung Behinderter

sei der Überwindung architektonischer und technischer Hindernisse beizumessen, die Landesbauordnungen müßten den Bedürfnissen der Behinderten angepaßt werden. In Schleswig-Holstein seien positive Erfahrungen gemacht worden mit der Bildung von Stellenpools mit einer bestimmten Anzahl von Planstellen, die von den einzelnen Ressorts einer zentralen Erfassungsstelle arbeitsloser Schwerbehinderter beim Innenministerium zur Verfügung gestellt werden müßten. Alle Ressorts müßten eine bestimmte Zahl von Planstellen an diesen Pool abgeben, Bewerbungen seien dann an diese Stelle im Innenministerium zu richten. Praktisch bedeute die Zahlung der Ausgleichsabgabe den Freikauf von der Beschäftigungspflicht, der nicht hingenommen werden könne. Erst eine Verdoppelung der Abgabe werde für die Arbeitgeber spürbar, denn die Hälfte der Aufwendungen könne steuerlich abgesetzt werden. Verbessert werden müsse die berufliche Qualifikation der Behinderten, dem stehe jedoch die 10. Novelle zum AFG entgegen. Ein Antidiskriminierungsgesetz könne eine gegenläufige Wirkung entfalten, vorzuziehen sei auf jeden Fall der Ausbau positiver Rechte der Behinderten. Erforderlich sei eine alsbaldige Kodifizierung des Behindertenrechts in einem SGB IX, möglichst in Verbindung mit qualitativen Verbesserungen des Behindertenrechts.

Im Vordergrund der Ausführungen des Vertreters des Behindertenbeauftragten der Bundesregierung stand die Anregung, daß die Länderparlamente ihren Regierungen ebenfalls eine regelmäßige Berichtspflicht über die Beschäftigungssituation auferlegen sollten, um auf diese Weise die Bedeutung des Problems herauszustellen. Konkrete Ursachen für die Nichterfüllung der Pflichtquote konnten nicht genannt werden.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung wies darauf hin, daß die Beschlüsse des Kabinetts von Dezember 1991 und Dezember 1992 in der Umsetzung begriffen oder bereits umgesetzt worden seien. Erfolge könnten sich jedoch erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung einstellen. Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung schule diejenigen Mitarbeiter der Personalreferate aller Ressorts speziell, die für die Einstellung Behinderteter zuständig seien. Die Bundesanstalt für Arbeit führe besondere, auf die Zielgruppe ausgerichtete Arbeitsmarktgespräche durch. Bei der Besetzung freier Arbeitsplätze sei die Position der Schwerbehindertenvertretung gestärkt worden. Eine Erhöhung der Ausgleichsabgabe würde in der gegenwärtigen Situation kontraproduktiv wirken. In das neu zu schaffende SGB IX sollten Vorschriften aufgenommen werden, daß Behinderte nicht wegen ihrer Behinderung benachteiligt werden dürften.

Unzureichendes Datenmaterial und mangelnde praktische Erfahrungen im Umgang mit dem Behindertenrecht in den neuen Bundesländern waren für den Vertreter des Sächsischen Staatsministeriums Gründe, eine konkrete Beurteilung des Problems nicht vornehmen zu können. Er wies außerdem darauf hin, daß der Stellenabbau im

öffentlichen Dienst seines Landes besonders groß sei. Aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanzierte das Land ein Sonderprogramm zur bevorzugten Einstellung arbeitsloser Schwerbehinderter. Vielfach seien Schwerbehindertenvertretungen überhaupt noch nicht vorhanden.

Der Vertreter der Reichsbahn sah die Ursache für die schlechte Beschäftigungsquote im wesentlichen darin, daß ein großer Teil schwerbehinderter Arbeitnehmer bei der Reichsbahn von der Möglichkeit Gebrauch gemacht habe, vorzeitig aus dem Dienst auszuschneiden, und Neueinstellungen wegen eines Personalüberhanges nicht erfolgten.

2. Vertreter der Bundesregierung traten der Behauptung entgegen, die Beschäftigungsquote Behinderter bei Bundesdienststellen sei generell negativ. Der Eindruck entstehe insbesondere dadurch, daß die Beschäftigungsquote bei der Bahn ungünstig sei und das Gesamtergebnis beeinflusse. Sie wiesen darauf hin, daß der Bund eine erheblich niedrigere Ausgleichsabgabe leisten müsse als die Bundesländer. Die Kabinettsbeschlüsse entfalteten bereits eine gewisse Wirkung, wenngleich von ihnen auch keine überragenden Erfolge erwartet werden könnten. Beispielsweise schärfe die eingeführte regelmäßige Berichtspflicht der Ressorts das Problembewußtsein, und die Regelung über Stellenbesetzungen mit Schwerbehinderten im Vorgriff auf freiwerdende Stellen wirke sich — wenn auch erst allmählich — positiv für die Betroffenen aus.

Übereinstimmend erklärten die Mitglieder des Ausschusses, daß die Situation bei der Beschäftigung Schwerbehinderter unbefriedigend sei; das gelte vor allem auch für die Bundesdienststellen. Die Bundesregierung müsse alles daran setzen, daß im öffentlichen Dienst die Pflichtquote für die Beschäftigung Schwerbehinderter durchgängig mindestens erfüllt werde. Als nicht ausreichend hätten sich die bisherigen Appelle erwiesen, deshalb müsse die Bundesregierung aufgefordert werden, geeignete weiterreichende Maßnahmen zu ergreifen. Über die in der Entschließung aufgeführten Forderungen bestand Konsens.

Die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU vertraten die Auffassung, die von der Opposition für erforderlich gehaltene Verankerung eines Benachteiligungsverbots in der Verfassung allein sei ein weniger geeignetes Mittel, die Situation der Behinderten tatsächlich zu verbessern. Auch die Kodifizierung des Rehabilitations- und Behindertenrechts im Sozialgesetzbuch IX löse die Probleme noch nicht. Für durchaus wünschenswerte qualitative Verbesserungen fehlten derzeit jedoch die finanziellen Mittel. Verwundert zeigten sie sich über den Entschließungsantrag der Fraktion der SPD insofern, als sie davon ausgegangen seien, daß eine Einigung auf eine für alle Fraktionen tragbare gemeinsame Entschließung hätte erreicht werden können. Die Forderungen der Fraktion der SPD gingen jedoch über ein vertretbares Maß weit hinaus.

Mit ihrem Entschließungsantrag beabsichtigte die Fraktion der SPD die Bundesregierung aufzufordern,

- die Politik zur Integration und Förderung der Unabhängigkeit behinderter Menschen uneingeschränkt weiter zu entwickeln;
 - im Hinblick auf die Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter bei den Bundesdienststellen und nachgeordneten Behörden endlich wieder ihrer Vorbildfunktion gerecht zu werden;
 - ihre Beschlüsse vom 4. Dezember 1991 und 2. Dezember 1992 zur Förderung der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter im öffentlichen Dienst des Bundes (Anlage zur Drucksache 12/2050) unverzüglich weiter umzusetzen und bis Mitte Juni 1994 dem Deutschen Bundestag Bericht zu erstatten;
 - zu prüfen, ob weitere Maßnahmen zur Stellenbewirtschaftung ergriffen werden können, damit diejenigen Ressorts finanziell zur Verantwortung gezogen werden, die die Pflichtquote nicht erfüllen;
 - im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen ihren Einfluß auf die Bundesländer dahin gehend geltend zu machen, daß in deren Kompetenzbereichen gleichfalls Maßnahmen ergriffen werden, die der Förderung der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter dienen, und darauf hinzuwirken, daß alle Länderregierungen ebenfalls jährliche Berichte über die Beschäftigungssituation vorlegen;
 - die Hauptfürsorgestellen und Arbeitsämter personell und finanziell — vor allem in Ostdeutschland — besser auszustatten, um durch gezielte Beratung und Öffentlichkeitsarbeit bestehende Informationsdefizite der Arbeitgeber und Betroffenen über geltende finanzielle Zuschüsse für die Ausgestaltung von Arbeitsplätzen sowie für arbeitsplatzbegleitende Unterstützungen u. ä. zu beseitigen, um damit insgesamt das Einstellungsverhalten verbessern zu können;
 - dem Deutschen Bundestag einen Bericht über den Stand und die Entwicklung der Beschäftigungszahlen sowie den Aufbau der Beratungs- und Informationskapazitäten der Hauptfürsorgestellen und Arbeitsämter in Ostdeutschland vorzulegen;
- gezielte Förderprogramme zur Beschäftigung schwerbehinderter Frauen zu initiieren;
 - die Ausgleichsabgabe pro Monat und unbesetztem Arbeitsplatz drastisch zu erhöhen;
 - durch Änderung des Schwerbehindertengesetzes die Stellung der Vertrauensleute und der Schwerbehindertenvertretung im Hinblick auf Stimmberechtigung im Personal- und Betriebsrat bei Schwerbehindertenangelegenheiten, auf Anspruch zu Freistellung bei Schulungen, auf berufliche Freistellung etc. zu stärken;
 - ein Benachteiligungsverbot in Ergänzung des Artikels 3 Abs. 3 GG um den Satz: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ zu verankern;
 - eine Zusammenfassung des Rehabilitations- und Schwerbehindertengesetzes in ein Sozialgesetzbuch IX — wie angekündigt — noch in dieser Legislaturperiode zu verwirklichen, um konkrete Verbesserungen für die Betroffenen — vor allem im Bereich Werkstätten für Behinderte — zu erreichen.

Mitglieder der Fraktion der SPD erklärten, die von der Koalition betonte große Gemeinsamkeit in der Behindertenpolitik gebe es nicht, obwohl sie durchaus wünschenswert sei. In den letzten zehn Jahren seien einige Gesetze verabschiedet worden, die Verschlechterungen für die Behinderten im arbeits- und sozialrechtlichen Bereich zur Folge gehabt hätten. Die Entschließung der Koalitionsfraktionen sei unzureichend, insbesondere ein Benachteiligungsverbot mit Verfassungsrang sei in Anbetracht der sich häufenden Übergriffe Rechtsradikaler auf Behinderte eine unverzichtbare Forderung. Deshalb könnten sie sich bei der Abstimmung über die Entschließung, deren Inhalt sie im übrigen billigten, nun enthalten.

Die Mitglieder der Fraktion der F.D.P. mahnten, die Verfassungsdiskussion dürfe nicht emotional überlagert werden durch verabscheuungswürdige aktuelle Greuelthaten gegen Behinderte. Vorhandene strafrechtliche Vorschriften reichten aus, gegen die Täter mit der gebotenen Härte vorzugehen.

Das Mitglied der Gruppe der PDS/Linke Liste befürchtete, Schwerbehinderte würden bei Bundesdienststellen nicht in dem gleichen Umfang neu eingestellt, wie Schwerbehinderte aus dem Dienst ausschieden. Als unzureichend müßten die Maßnahmen zur Einstellung junger Schwerbehinderter bezeichnet werden.

Bonn, den 1. Februar 1994

Petra Bläss

Berichterstatlerin

