

Rede von Jens Kaffenberger, Stellvertretender Bundesgeschäftsführer
des Sozialverbandes VdK Deutschland, anlässlich der
7. landesweiten VdK-Schulung für Behindertenvertreter am 8. Juli 2009 in Heilbronn

Die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers bei Krankheit, Behinderung und bei der Erhaltung der Gesundheit – Die Weiterentwicklung des SGB IX aus Sicht des Sozialverbandes VdK Deutschland

Anrede

Das SGB IX ist ziemlich genau vor 8 Jahren in Kraft getreten. Das ist ein guter Zeitpunkt um Bilanz zu ziehen. Zudem stehen wir vor wichtigen Herausforderungen, die bei dieser Bilanz berücksichtigt werden müssen.

Zum einen natürlich befinden wir uns in einem Superwahljahr mit dem Höhepunkt der Bundestagswahl am 27. September 2009 – mit allen Chancen und Risiken für neue behindertenpolitische Akzente.

Des Weiteren haben wir es mit einer schweren Wirtschaftskrise zu tun, die zunehmend auf den Arbeitsmarkt durchschlagen wird. Gerade in konjunkturell schwierigen Zeiten zeigt sich, ob sich die Instrumente des Beschäftigungserhalts, der Qualifizierung und Vermittlung behinderter Menschen bewähren oder eben nicht. Es wäre ein Trauerspiel, wenn auf behinderte Menschen zuträfe, was sich im Englischen so schön deutlich formulieren lässt: „The first to be fired, the last to be hired“, die ersten, die gehen müssen, die letzten, die eingestellt werden.

Schließlich ist seit dem 26. März diesen Jahres auch die UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen rechtsverbindlich. Vor überzogenen Erwartungen an die Konvention sollte man sicher warnen. Dennoch muss die Bundesregierung die UN Konvention zum Anlass nehmen zu prüfen, ob sie mehr tun muss und kann, um berufliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen.

Betrachten wir vor diesem Hintergrund das SGB IX, das bei der Erarbeitung vom Sozialverband VdK eng begleitet und dessen Einführung befürwortet wurde, macht sich Ernüchterung breit. Anspruch und Wirklichkeit klaffen nach wie vor weit auseinander.

Wie viel Zeit muss man einem Gesetz geben, bis es Wirksamkeit entfaltet? Kann man 8 Jahre nach Inkrafttreten des SGB IX noch von „Umsetzungsproblemen“ sprechen? Ist gar der übergreifende Ansatz des SGB IX gescheitert, weil man auf die Harmonisierung der trägerspezifischen Anspruchsgrundlagen verzichtet hat? Oder müssen wir unsere Ungeduld nur etwas zügeln und das SGB IX weiter wirken lassen?

Letztere Frage kann man klar mit nein beantworten. Weiters Zuwarten wäre fatal. Denn bei der Umsetzung des SGB IX ist in den letzten Jahren eine Stagnation zu verzeichnen. Initiativen wie „Jobs ohne Barrieren“ oder „Job 4000“ oder neue gesetzliche Instrumente wie das persönliche Budget oder die unterstützte Beschäftigung sind zwar wichtige Teilschritte, ihnen fehlt aber die Breitenwirkung.

Das SGB IX wird von Rehabilitationsträgern – nicht von allen, aber doch von vielen – weitgehend ignoriert. Es wird generell ein Vorrang der jeweiligen Leistungsgesetze postuliert.

Aber es wäre verfehlt, nur die Rehaträger für die Versäumnisse verantwortlich zu machen. Auch der Gesetzgeber selbst hat höchst widersprüchliche Signale gesetzt. In den spezialgesetzlichen Normen wird das SGB IX nur ausschnitthaft zitiert. Das SGB II ist dabei ein besonders unschönes Beispiel. Wie soll ich von einem SGB-II-Vermittler verlangen, das SGB IX zu berücksichtigen, wenn nicht einmal der Gesetzgeber an den entsprechenden Stellen darauf hinweist? Noch schwerwiegender ist, dass der Gesetzgeber neue Regelungen erlassen hat, die mindestens im Spannungsverhältnis zum SGB IX stehen, wenn sie dieses nicht gar konterkarieren. Denken Sie beispielsweise an das SGB II, das den Schwerpunkt auf fordern und schnelle Vermittlung legt, während das SGB IX die dauerhafte Eingliederung in den Mittelpunkt stellt. Wenn nicht einmal der Gesetzgeber das SGB IX ernst nimmt, macht man es denjenigen leicht, die es von jeher als „symbolisches Recht“ abgetan haben.

Der Gesetzgeber muss in der neuen Legislaturperiode ein Zeichen setzen und dem SGB IX mehr Geltung verschaffen. Er muss die bestehenden Mängel im SGB IX beseitigen und einige spezialgesetzliche Irrwege rückgängig machen. Im nachfolgenden will ich auf einige der zentralen Aspekte näher eingehen:

Das eigentliche Ziel des SGB IX ist nach acht Jahren nicht erreicht worden. Eine umfassende, möglichst frühzeitige trägerübergreifende Feststellung des Rehabilitationsbedarfs und eine entsprechende Leistungsgewährung unter Beachtung der Wunsch- und Wahlrechte der behinderten Menschen ist nicht gewährleistet.

Als zentrales Hindernis für eine bessere Kooperation und Konvergenz der Leistungen erweist sich der § 7 SGB IX. Der § 7 SGB IX bestimmt die Reichweite des Gesetzes und bestimmt, dass das SGB IX nur insofern gilt, soweit sich aus den trägerspezifischen Leistungsgesetzen nichts Abweichendes ergibt. Dies wird von manchen Rehaträgern so ausgelegt, dass der Vorrang ihres jeweiligen Leistungsrechts grundsätzlich besteht. Viele machen sich überhaupt nicht die Mühe, im jeweiligen Einzelfall zu prüfen, ob das eigene Leistungsrecht überhaupt etwas Abweichendes bestimmt, und wenn das der Fall ist, die Lesart zu wählen, die möglichst vereinbar mit dem SGB IX ist. Die bisherige Praxis zeigt, dass es der Vorbehalt abweichender Regelungen den Rehaträgern leicht macht, dass SGB IX einfach zu ignorieren.

Aus Sicht des Sozialverbandes VdK Deutschland muss deshalb der § 7 SGB IX reformiert werden. Mindestens müssen einige wichtige Bestimmungen vom Vorbehalt abweichender Regelungen ausgenommen werden. Dazu gehört beispielsweise das Wunsch- und Wahlrecht. Um fortdauernde Auslegungsprobleme zu vermeiden, sollte in den jeweiligen Leistungsgesetzen abweichende Vorschriften im Lichte des SGB IX überarbeitet werden, also eine echte Harmonisierung herbeigeführt werden.

Mit dem SGB II wurden neue Schnittstellen im Bewilligungsverfahren eingeführt. Verschiedene Ansprechpartner in verschiedenen Institutionen machen das System unübersichtlich. Das rehaspezifische Know-how ist nicht überall gegeben mit der Konsequenz, dass immer weniger Menschen mit Behinderungen als Reha-Fälle anerkannt werden. Der Kurzbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung aus dem vergangenen Jahr hat dies noch einmal bestätigt. Da eine komplette Rücknahme der Reform kaum zu erwarten ist, müssen andere Wege gesucht werden. Der Sozialverband VdK Deutschland spricht sich dafür aus, dass über das SGB IX die derzeitige Schnittstelle zwischen den Rechtskreisen von SGB III und SGB II überwunden werden. Bei den SGB II-Trägern müssen eigene Reha-SB-Stellen eingerichtet werden,

damit der Rehabilitationsbedarf behinderter Menschen zuverlässig erkannt wird. Dies ist umso dringlicher, weil sich zwischenzeitlich über zwei Drittel der arbeitslosen, schwerbehinderten Menschen im SGB II-Rechtskreis befinden.

Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise steht der Arbeitsmarkt in Deutschland vor riesigen Herausforderungen. Dies gilt nicht nur, aber insbesondere auch für Menschen mit Behinderungen. Die Bundesregierung rechnet mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 4,6 Millionen im nächsten Jahr. Dies wird dazu führen, dass die erheblichen Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit in diesem Jahr aufgezehrt werden und im nächsten Jahr Defizite zu erwarten sind. Es wird sehr genau darauf zu achten sein, wie die Bundesagentur ihre Geschäftspolitik an die neue Situation anpasst. Eine Politik nach Kassenlage und somit ein Zurückfahren der aktiven Arbeitsmarktpolitik wäre inakzeptabel. Problematisch ist diesbezüglich, dass zahlreiche Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber Ermessensleistungen sind. Solche Ermessensleistungen werden in Zeiten knapper Kassen als erstes in Frage gestellt. Hier würde nur helfen, wenn diese Leistungen in Pflichtleistungen umgewandelt würden.

Obwohl sich die Arbeit der Integrationsfachdienste bewährt hat, werden sie von den Agenturen für Arbeit, den Arbeitsgemeinschaften und den kommunalen Trägern kaum in Anspruch genommen und finanziert. Dies gilt in besonderer Weise für die Leistungen im Bereich Vermittlung sowie bei der Berufsberatung und Berufsorientierung. Die mangelnde Beauftragung und Finanzierung führen letztlich zu einer grundsätzlichen Gefährdung der Vermittlung von besonders betroffenen behinderten und schwerbehinderten Menschen. Die von der Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsämter geforderten gesetzlichen Korrekturen zur Sicherstellung der Arbeit der IFD sind dringend erforderlich.

Neben ggf. weiteren Änderungen muss in § 111 SGB IX die deutliche Verpflichtung der BA sowie der Träger der Grundsicherung verankert werden, die Leistungsangebote der IFD in angemessenem Umfang zu nutzen.

Das betriebliche Eingliederungsmanagement ist mittlerweile bei vielen Unternehmen angekommen, die Umsetzung steht aber vielfach noch am Anfang. Zu diesem Schluss kommt eine vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderte Studie zur Umsetzung des betrieblichen Eingliederungsmanagements, bei der 630 Personen aus kleinen, mittleren und großen Betrieben und Dienststellen befragt wurden. Probleme bestehen erwartungsgemäß nach wie vor bei kleineren Unternehmen.

In der Studie wird deutlich, wie wichtig die Freiwilligkeit, Vertraulichkeit der Daten und insgesamt eine Vertrauenskultur im Unternehmen ist, wenn BEM erfolgreich sein soll. Bedenklich ist, dass in jedem fünftem Betrieb auf die Freiwilligkeit der Teilnahme am BEM überhaupt nicht hingewiesen wird und in knapp einem Drittel der Unternehmen die betroffenen Personen nicht über die Datenverwendung informiert werden. Es bietet sich an, dies in Integrationsvereinbarungen zu regeln. Ob der § 84 Abs.2 SGB IX diesbezüglich noch etwas präziser gefasst werden müssten, ist sicher zu prüfen. Eines wird Sie wenig wundern - die Servicestellen können die ihnen vom Gesetzgeber zugedachte Rolle im BEM bisher überhaupt nicht spielen. Hier sind zunächst die Servicestellen in der Pflicht, überhaupt entsprechende Kompetenzen aufzubauen.

Abschließend noch ein Wort zur Beschäftigungspflichtquote. Nach wie vor beschäftigt mehr als ein Drittel der beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber überhaupt keinen schwerbehinderten Menschen. Diese Zahl ist ebenso stabil wie inakzeptabel. Deshalb fordert der Sozialverband VdK Deutschland, die Ausgleichsabgabe für beschäftigungspflichtige Arbeitgeber, die keinen schwerbehinderten Menschen beschäftigen, zu erhöhen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

die Stagnation bei der Umsetzung des SGB IX muss beendet werden. Die neue Bundesregierung hat die Wahl, ob sie in der Behindertenpolitik in die Offensive geht oder dem Stillstand in diesem Bereich zuschaut. Geschieht nichts, wird man am Ende der nächsten Legislaturperiode vermutlich feststellen müssen, dass der Ansatz des SGB IX endgültig gescheitert ist. Es besteht aber auch die Chance, aus einem guten Gesetz eine echte Praxis der Teilhabe zu machen.

Vielen Dank!