

BIH · 50663 Köln

Bundesministerium für Arbeit und Soziales  
Referat Va1  
Wilhelmstrasse 49  
10117 Berlin

Datum und Zeichen bitte stets angeben

13.05.2011  
BIH-Vorsitzende

Frau Dr. Seel  
Tel 0221 809-4400  
Fax 0221 809-4402  
helga.seel@integrationsaemter.de

**Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen zum Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen/**

Ihr Schreiben vom 27.April 2011; Ihr AZ.: Va1-60-VN/37

Sehr geehrter Herr Fischels, sehr geehrte Damen und Herren,

Mit o.g. Schreiben übersandten Sie den Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Konvention (NAP) und baten um Stellungnahme.

Zum diesem Referentenentwurf nimmt die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) insbesondere im Hinblick auf die Teilhabe (schwer-)behinderter Menschen am Arbeitsleben wie folgt Stellung:

**1. Grundsätzliche Anmerkungen**

Die UN-Behindertenrechtskonvention fordert auf, Menschen mit Behinderung einen gleichberechtigten Zugang zur Teilhabe an allen Lebensbereichen der Gesellschaft zu ermöglichen. Dabei gilt es, die Bedingungen des gesellschaftlichen Lebens so zu gestalten, dass sie die speziellen Bedürfnisse und Lebenslagen behinderter Menschen von vornherein berücksichtigen und diesen gerecht werden.

Damit geht die Zielsetzung der UN-Konvention über das hinaus, was mit „Integration“ gemeint ist; Leitbegriff der UN-Behindertenrechtskonvention ist der Gedanke der „Inklusion“. Die Teilhabe behinderter Menschen erfolgt nicht durch deren Anpassung an die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, vielmehr richtet die Gesellschaft ihre Strukturen und Institutionen an den Bedürfnissen und Möglichkeiten aller Mitglieder und damit auch der behinderten Menschen aus.

Der vorgelegte Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans (NAP) greift die Zielstellungen auf und benennt konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

Die Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen fühlen sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dem in der UN-Behindertenrechtskonvention formulierten und im NAP mit konkreten Maßnahmen hinterlegten Ansatz einer inklusiven Gesellschaft verpflichtet. Ihre Mitwirkung und ihr Beitrag an der Gestaltung der als Prozess angelegten Entwicklung zu einer inklusiven Gesellschaft erfolgt zum einen, in dem sie ihr eigenes Handeln an dieser Zielsetzung ausrichten, zum anderen in dem sie ihre Möglichkeiten nutzen, durch ihr Handeln den Leitgedanken der Inklusion weiterzutragen und zu implementieren. Dabei liegt der Fokus der Integrationsämter im Handlungsfeld der beruflichen Teilhabe.

Zuzustimmen ist, dass in Deutschland nicht bei „Null“ begonnen wird (Seite 9 des RE) – die Praxis der Integrationsämter zeigt, dass sich gerade der Bereich der beruflichen Teilhabe dadurch auszeichnet, dass Menschen mit und ohne Behinderung Seite an Seite miteinander arbeiten. Diese Beispiele gelebter Inklusion sind geeignet, das Verständnis dessen was Inklusion meint zu wecken und für andere Handlungsfelder zu schärfen. Hierfür können etwa die Integrationsunternehmen herangezogen werden (siehe Anmerkungen unter 2.1).

Viel deutlicher als bisher sollte ins Bewusstsein und in die Lebenswirklichkeit der Gesellschaft gerückt werden, dass Behinderung alle und jederzeit treffen kann, was sich allein dadurch verdeutlicht, dass die Mehrzahl der Behinderungen im Laufe des Lebens erworben werden (vgl. Seite 10 des RE). So könnte die weitere Umsetzung des Betrieblichen Eingliederungsmanagements genutzt werden, diese Feststellung zu transportieren und zu sensibilisieren.

Zu begrüßen ist eine Verbesserung der Datenlage; wenn künftig Daten erhoben werden sollen, die über die vorhandenen amtlich anerkannten Fälle von Behinderung hinausgehen, und die einen besseren Zugang zu Fragen zu Behinderungen ermöglichen (Seite 13 des RE), so wird damit eine notwendige Voraussetzung geschaffen, für ein planvolles, prospektives Vorgehen.

Dies gilt auch für eine stärkere Evaluation der Wirkungen der behinderungspolitischen Maßnahmen. Schließlich sind auch vor dem Hintergrund der finanziellen Mittel, die zur Verfügung stehen und durch die UN-Konvention bzw. den NAP nicht mehr werden, belastbare Datengrundlagen erforderlich.

Gerade weil der beruflichen Teilhabe behinderter Menschen eine so hohe Bedeutung beizumessen ist und die Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben Kerngeschäft der Integrationsämter ist, bietet die BIH an, die Arbeit des Beirates (Seite 14 des RE) zu unterstützen.

## **2. Zum Handlungsfeld 3.1. Arbeit und Beschäftigung**

### **2.1 Zu 3.1.1 Beschäftigungspolitische Maßnahmen, Vermittlung und Beratung**

Die Zielsetzung, bei der beruflichen Integration und Ausbildung vorrangig allgemeine Förderleistungen einzusetzen und erst dann behindertenspezifische Förderan-

gebote zum Einsatz zu bringen, wenn dies erforderlich ist, ist sicherlich im Grundsatz richtig, sollte aber nicht zum Prinzip erhoben werden. Denn vielfach ist gerade das Eingehen auf die besonderen Bedürfnisse behinderter Menschen der Schlüssel zum Erfolg einer Teilhabe am Arbeitsleben – die Arbeit der Integrationsfachdienste wie auch der technischen Beratungsdienste der Integrationsämter liefert hier ausreichend Beweise. Die Notwendigkeit der Befassung mit behinderungsspezifischen Bedarfen gilt umso mehr, als sich der Personenkreis der behinderten Menschen, die im Sinne von Inklusion Zugang zu einer Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt bekommen sollen, vergrößern und von den Behinderungsarten her erweitern wird. Nicht zuletzt wird sich dies auch im Rahmen der Umsetzung des neuen Programms „Initiative Inklusion“ (Seite 19 des RE) erweisen.

Vor diesem Hintergrund ist der Aussage, dass die vorhandenen, allgemeinen und besonderen arbeitsmarktpolitischen Instrumente und gesetzlichen Förderleistungen weiter notwendig bleiben und diese offensiv genutzt werden sollen, um Menschen mit Behinderung eine qualifizierte Beschäftigung zu ermöglichen (Seite 19 des RE), unumwunden zuzustimmen.

Um diese offensive Nutzung umzusetzen, sind aus Sicht der BIH die Strukturen der Vernetzung innerhalb des gegliederten Sozialleistungssystems zu optimieren. Nach Erkenntnissen aus der Praxis reichen die gesetzlichen Regelungen im SGB IX zur Koordinierung der Leistungen und die bestehenden Konzepte für eine vernetzte Aufgabenerfüllung nicht aus; es ist vielmehr festzustellen, dass sie in der Praxis noch nicht spürbar Platz gegriffen haben.

Festzustellen ist, dass der Nationale Aktionsplan an keiner Stelle die Begleitende Hilfe im Arbeitsleben gem. § 102 SGB IX erwähnt. Gerade weil es sich hierbei um das wichtigste Instrument zur Sicherung bestehender Arbeitsverhältnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für schwerbehinderte Menschen handelt und die Erhaltung von sozialversicherungspflichtigen, tariflich/ ortsüblich entlohnten Beschäftigungsverhältnissen eine ebenso wichtige Aufgabe im Rahmen der Inklusion ist, sollte die Begleitende Hilfe im Arbeitsleben mit ihren Unterstützungsmöglichkeiten im NAP ausdrücklich genannt werden.

Dies gilt auch für ein besonders gelungenes Förderinstrument des SGB IX: die Förderung von Integrationsprojekten. Wo, wenn nicht in Integrationsprojekten wird inklusives Zusammenarbeiten erlebbar; im Sinne eines Mehr an Normalität stellen sie für erheblich behinderte Menschen eine Alternative zur Werkstatt für behinderte Menschen dar und ermöglichen ihnen durch besondere Unterstützungsleistungen ein gemeinsames Arbeiten mit den im Integrationsunternehmen nicht behinderten Kolleginnen und Kollegen. Die Entwicklung von Integrationsprojekten – und dies zeigt das Beispiel in NRW - kann auch was die Umsetzung von Inklusion betrifft, als Erfolgsgeschichte bezeichnet und als Beispiel für Nachahmung angeführt werden.

## **2.2 Zu 3.1.2 Berufsorientierung und Ausbildung**

Der Feststellung, dass Ausbildung der Schlüssel für die späteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt ist und Bildung und Qualifizierung entscheidend sind für die gesellschaftliche Teilhabe (Seite 20 des RE), ist aus Sicht der BIH zuzustimmen. Ebenso der Feststellung, dass der besondere Förderbedarf frühzeitig erkannt werden muss, um Unterstützungsleistungen so rechtzeitig einzusetzen, dass sich Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt eröffnen (Seite 21 des RE).

In vielen Bundesländern haben die Integrationsämter und die in ihrem Auftrag arbeitenden Integrationsfachdienste erfolgreiche Aktivitäten durchgeführt, deren Ergebnisse in die Überlegungen zur Ausgestaltung von Berufsorientierung und Ausbildung maßgeblich einfließen. Darauf weist der NAP an keiner Stelle hin. Aus Sicht der BIH wäre es angemessen und ausdrücklich zu begrüßen, wenn dieser wichtige Beitrag der Integrationsämter Erwähnung finden würde und wenn die Erfahrungen und Erkenntnisse der Integrationsämter eingebracht werden würden.

Der Zielsetzung, den Anteil behinderter Jugendlicher in betrieblichen Ausbildungen zu steigern (Seite 21 des RE), ist zu begrüßen. Allerdings ist aus Sicht der BIH auch darauf hinzuweisen, dass ein großer Teil der Jugendlichen eben nicht in der Lage ist, eine Ausbildung zu absolvieren. Diese Erfahrung berichten Unternehmen immer wieder, die ihre Ausbildungsmöglichkeiten offensiv öffnen für schwerbehinderte Jugendliche und feststellen, dass geeignete Bewerbungen vielfach ausbleiben. Ausreichende Erfahrungen aus zahlreichen Modellprojekten haben gezeigt, dass bei zielgerichteter Vorbereitung und entsprechendem Training am potentiellen Arbeitsplatz für einen nicht unbeträchtlichen Teil dieser Jugendlichen eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt möglich ist – als Alternative zur Werkstatt für behinderte Menschen.

Vor diesem Hintergrund ist – wenn Ausbildung nicht möglich ist - die Ausrichtung auf Beschäftigung in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes als alternative Zielsetzung im Sinne von Inklusion ebenso wichtig.

## **2.3 Zu 3.1.3 Berufliche Rehabilitation und Prävention**

Bei der Teilhabe am Arbeitsleben muss Nachhaltigkeit ein wichtiges Ziel sein; dabei kommt den Maßnahmen zur Sicherung von Arbeitsverhältnissen eine wichtige Bedeutung zu. Als Instrument der Sicherung der beruflichen Teilhabe wird das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) genannt (Seite 22 des RE).

In jedem Fall sollte hier auch die Begleitende Hilfe im Arbeitsleben genannt werden (siehe Anmerkungen unter 1.1).

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des BEM können die Integrationsämter viele praxisnahe Erkenntnisse in die weiteren Planungen einbringen. Diese beziehen sich auch auf die Umsetzung des BEM bei kleinen und mittelständischen Unternehmen.

## **2.4 Zu 3.1.4 Werkstätten für behinderte Menschen**

Vorgesehen ist, dass künftig anerkannte Werkstätten für behinderte Menschen nach geltendem Recht bei Aufträgen der öffentlichen Hand bevorzugt zu berücksichtigen sind (Seite 23 des RE).

Aus Sicht der BIH wäre es angebracht, auch eine bevorzugte öffentliche Vergabe an Integrationsprojekte vorzusehen. Diese erfüllen nämlich einen Doppelauftrag: sie haben sich als Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes wirtschaftlich zu behaupten und erfüllen den sozialen Auftrag, behinderten Menschen der besonderen Zielgruppe des § 132 SGB IX in einer Größenordnung von mindestens 25% an der Gesamtbelegschaft dauerhaft in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen zu beschäftigen.

## **2.5 Zu 3.1.5 Sensibilisierung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie zu 4. Information und Repräsentation**

Die Teilhabe behinderter Menschen am allgemeinen Arbeitsmarkt wird nur gelingen, wenn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mitwirken, indem sie Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. Dafür müssen immer noch vorhandene Vorbehalte und Befürchtungen abgebaut werden (Seite 24 des RE). Aus Sicht der BIH sollten die Schwerbehindertenvertretungen als wichtige Kontaktpersonen in die Betriebe und Dienststellen ausdrücklich erwähnt werden.

Die Integrationsämter haben den gesetzlichen Auftrag, Schulungs- und Aufklärungsmaßnahmen durchzuführen, die die betrieblichen Akteure: Arbeitgeber/ Beauftragte des Arbeitgebers, Schwerbehindertenvertretungen, Betriebs-/ Personalräte und sonstige Verantwortliche, unterstützen, ihre Aufgaben im Rahmen der Beschäftigung behinderter Menschen zu erfüllen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe bieten alle Integrationsämter ein umfassendes Kursprogramm an, das jährlich fast 40.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer nutzen.

Darüber hinaus führen alle Integrationsämter Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit durch, indem sie eigene Veranstaltungen initiieren oder sich an Veranstaltungen Dritter beteiligen.

Die BIH bringt neben der viermal jährlich erscheinenden Zeitschrift Behinderte Menschen im Beruf – ZB weitere bundesweit anerkannte Publikationen heraus und bietet einen umfassenden Internet-Auftritt an.

Sowohl bei den Seminaren wie auch bei sonstigen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit geht es immer auch um die Thematisierung von Vorbehalten und Ängsten und damit verbunden um die Sensibilisierung für die Belange behinderter Menschen. Im Rahmen der Ausrichtung ihrer Aufgaben auf die Zielsetzungen der UN-Konvention (siehe Ausführungen unter Punkt 1) werden die Integrationsämter die Umsetzung der UN-Konvention und des NAP in ihre Schulungs- und Aufklärungsarbeit aufnehmen. Ein Artikel zum Thema „Was bedeutet Inklusion für die Betriebe?“ wurde in der ZB 1/ 2011 bereits veröffentlicht.

Die BIH bietet an, die Aktivitäten zur Sensibilisierung der Arbeitgeber sowie weiterer Kreise der Gesellschaft intensiv zu unterstützen, ihre Produkte der Öffentlichkeitsarbeit und ihre Kurse zu nutzen sowie ihre regionalen Netzwerke und ihre Kontakte zu den Partnern in den Betrieben einzubringen.

Ebenso bietet die BIH insgesamt an, die Kampagne im Rahmen der „Bewusstseinsbildung“ zu unterstützen, dies im Themenfeld der beruflichen Teilhabe und zum Beispiel mit „Beispielen guter Praxis“.

### **3. Schlussbemerkung**

Die Umsetzung der UN-Konvention wird in Fachkreisen und in Betroffenenkreisen umfassend diskutiert und vorangebracht. Dabei werden deren Zielsetzungen und der Begriff der Inklusion als zukünftiges Gesellschaftsmodell mit einem hohen Maß an Selbstverständnis besprochen.

Erreichen lässt sich die Zielsetzung allerdings nur, wenn die Gesamtgesellschaft den Weg mitgeht. Dass der Begriff Inklusion in der breiten Gesellschaft bereits verstanden und verinnerlicht ist, darf nicht angenommen werden. Deshalb ist es als Teil des als Prozess angelegten Vorhabens erforderlich und so ja auch vorgesehen, die Teilhabe behinderter Menschen breit und immer wieder zu thematisieren und Möglichkeiten und Chancen eines besseren Miteinanders zu diskutieren. Für eine tatsächliche Umsetzung sind neben diesen Formen der allgemeinen Aufklärung die konkrete Begegnung von behinderten und nicht behinderten Menschen und der Austausch von Vorstellungen einer inklusiven Gesellschaft unerlässlich.

Eine spürbare Veränderung hin zu einer inklusiven Gesellschaft setzt voraus, dass der Prozess von Gegenseitigkeit getragen ist, der auch Kompromissbereitschaft von beiden Seiten erfordern wird. Gerade der Bereich der Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt zeigt, dass Rechte auf Teilhabe auch mit Pflichten verbunden sind, und dass den Möglichkeiten der Teilhabe auch Grenzen gesetzt sind. Wunsch- und Wahlrecht kann und wird nicht uneingeschränkt gelten können. Dies gilt für Menschen ohne Behinderung ebenso wie für Menschen mit Behinderung. Im Sinne von Bewusstseinsbildung darf dieser Aspekt von Inklusion kein Tabu sein.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Helga Seel  
Vorsitzende