



Arbeitsmarkt aktuell

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

Bereich
Arbeitsmarktpolitik

02/2009

Februar 2009

Menschen mit Behinderung

Gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben weit entfernt



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Postfach 11 03 73
10833 Berlin

Verantwortlich:
Annelie Buntenbach

Rückfragen an:
Dr. Wilhelm Adamy
Johannes Jakob
Silvia Helbig
Ingo Kolf

Telefon 030/240 60 729
Telefax 030/240 60 771
Mail: ais@dgb.de

1. Wie viele Menschen mit Behinderung gibt es in Deutschland?

Die Integration in das Erwerbsleben ist für Menschen mit Behinderung eine wichtige Voraussetzung, um am Leben in der Gesellschaft teilzunehmen. Deshalb soll die Erwerbsfähigkeit behinderter Menschen laut Gesetz hergestellt oder wieder hergestellt werden.

Doch auch wenn Menschen mit Behinderung voll erwerbsfähig sind, ist es für sie nicht leicht, tatsächlich Beschäftigung zu finden. Leider sind die offiziellen Daten darüber, inwiefern Behinderte am Erwerbsleben teilnehmen bzw. arbeitslos sind, nicht immer aktuell oder bilden nur Teilbereiche ab.

Im Jahr 2005 lebten in Deutschland 8,6 Mio. Behinderte, darunter 6,7 Mio. Schwerbehinderte. Die Zahl von Menschen mit schwerer Behinderung nimmt zu. Im Jahr 2007 gab es schon ca. 200.000 Schwerbehinderte mehr. Bezogen auf die gesamte Bevölkerung war Jede/r Zwölfte schwerbehindert. Vor allem im Alter nahmen Behinderungen überproportional zu. 74 Prozent der Betroffenen waren älter als 55 Jahre.

Im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren befanden sich 2005 etwa 4,4 Mio. Behinderte. Davon zählte knapp die Hälfte zu den Erwerbspersonen. Damit liegt die Erwerbsquote behinderter Menschen mit 50 Prozent deutlich unter der von Nichtbehinderten mit 76 Prozent.

2. Wie viele Schwerbehinderte sind momentan arbeitslos?

Im Januar 2008 waren 160.904 Schwerbehinderte arbeitslos gemeldet. Davon waren 59 Prozent männlich und 41 Prozent weiblich.

Ca. 60 % der arbeitslos gemeldeten Schwerbehinderten werden nicht mehr von der Arbeitsagentur betreut, sie befinden sich im Rechtskreis SGB II. Das bedeutet, Schwerbehinderte sind zum überwiegenden Teil langzeitarbeitslos und auf Hartz IV angewiesen. Regional aufgegliedert waren in Westdeutschland 115.561 Schwerbehinderte arbeitslos gemeldet, in Ostdeutschland waren es 45.343 Personen.

Die genannten Zahlen beziehen sich auf die Angaben der Bundesagentur für Arbeit, ohne Angaben der 69 optierenden Kommunen. Die Dunkelziffer dürfte jedoch noch deutlich höher sein – viele Behinderte melden sich erst gar nicht bei der Agentur für Arbeit, weil sie kaum Vermittlungschancen für sich sehen.

3. Arbeitslosigkeit in 2008 gesunken, dennoch sind Schwerbehinderte benachteiligt

Entsprechend dem Rückgang der allgemeinen Arbeitslosigkeit ist auch die Arbeitslosigkeit bei den Schwerbehinderten in 2007 und 2008 zurückgegangen. Zwar konnten Schwerbehinderte auch in der zweiten Jahreshälfte 2008 noch vom Aufschwung profitieren, jedoch schwächte sich der Trend im Vorjahresmonatsvergleich immer weiter ab (Januar: -12,1 Prozent, April, - 12,7 Prozent, Juli - 8,9 Prozent, Oktober: - 6,5 Prozent).

Im Dezember 2008 kam die Trendwende: Hier war im Vergleich zum November erstmals wieder eine Zunahme der Arbeitslosigkeit von Schwerbehinderten zu verzeichnen, um 1.507 Personen oder 1,0 Prozent. Im Vergleich zum Dezember stieg die Arbeitslosigkeit im Januar noch schneller, um 9.462 Personen oder 6,3 Prozent. Damit ist die Krise auf dem Arbeitsmarkt auch bei den Schwerbehinderten angekommen. Obwohl sie einem besonderen Kündigungsschutz unterliegen, sind sie nicht vor Entlassungen gefeit.

Trotz der positiven Entwicklung in 2008, sind Schwerbehinderte allgemein auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt (s. Abbildung 1+2, S. 4). Die Arbeitslosenquote bei Schwerbehinderten liegt seit Jahren deutlich über der allgemeinen Arbeitslosenquote (2007: 16,6 Prozent bei den Schwerbehinderten, 10,1 Prozent allgemein)¹.

Generell gibt es auf dem Arbeitsmarkt Probleme bei fehlender Berufsausbildung, für Ältere und bei gesundheitlichen Einschränkungen bzw. Behinderungen. Bei Schwerbehinderten kann es zu einer Bündelung dieser Probleme kommen. Behinderung kann gesundheitliche Einschränkung bedeuten, sie kann teilweise mit niedriger Qualifikation einhergehen und/oder mit fortgeschrittenem Alter. Behinderte Menschen haben im Durchschnitt niedrigere schulische und berufliche Ausbildungsabschlüsse als Nichtbehinderte.

Die Problemlagen Behinderung, Alter, niedrige Qualifikation können zusammentreffen, müssen aber nicht. So sind beispielsweise ältere Behinderte im Durchschnitt beruflich besser qualifiziert als jüngere Behinderte.

Die anhaltend deutlich höhere Arbeitslosenquote bei Schwerbehinderten zeigt: Eine schwere Behinderung führt offensichtlich zu einem großen Nachteil im Arbeitsleben. Von gleichen Chancen auf Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit und ohne Behinderung - wie sie die seit 2009 in Deutschland gültige UN-Behindertenrechtskonvention fordert - kann noch lange keine Rede sein.

4. Wege in und aus Arbeitslosigkeit: Mehr Krankheit als Beschäftigung

Schwerbehinderte haben ein hohes Risiko, aus Krankheit arbeitslos zu werden. Jede/r dritte Schwerbehinderte wird aus Krankheit arbeitslos. Bei den Menschen ohne gesundheitliche Einschränkungen wird dies jede/r siebte.

Gerade für ältere und kranke Schwerbehinderte ist das Risiko überdurchschnittlich hoch, arbeitslos zu werden bzw. in Arbeitsunfähigkeit zu wechseln. Dabei gibt es Möglichkeiten, auch Menschen mit gewandelter Leistungsfähigkeit zu beschäftigen.

Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales² prognostiziert jedoch einen Zuwachs an Arbeitslosigkeit aus Krankheit, aufgrund gewandelter Unternehmensstrukturen. Je weniger Großbetriebe es in Deutschland gäbe, desto mehr erkrankte oder behinderte Beschäftigte würden arbeitslos werden, da sie nicht mehr im Betrieb aufgefangen würden.

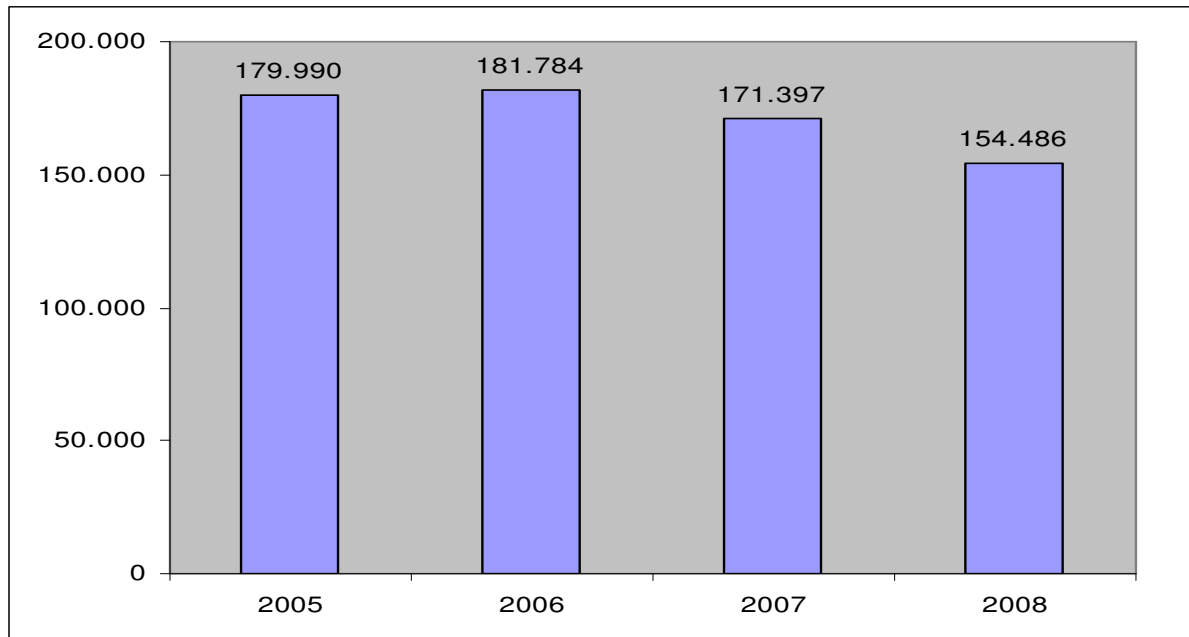
Vor dem Hintergrund, dass allgemein viele Abgänge in Arbeitslosigkeit aus Krankheitsgründen erfolgen, hat der Gesetzgeber 2004 das Betriebliche Eingliederungsmanagement eingeführt (§ 84 SGB IX). Doch nur knapp ein Drittel der Unternehmen - darunter meist Großbetriebe - praktiziert bisher die gezielte Wiedereingliederung von Beschäftigten, die aus längerer Krankheit zurückkehren.

Der gesetzliche Anspruch auf Wiedereingliederung im Unternehmen nach längerer Krankheit und behinderungsgerechte Beschäftigung wird in der Praxis somit kaum umgesetzt. Sanktionen haben die Unternehmen deshalb nicht zu befürchten.

¹ Bezogen auf Arbeitslose in Prozent der abhängigen Erwerbspersonen. Die BA weist in der Regel die Arbeitslosenquote in Prozent aller Erwerbspersonen aus, die niedriger ist.

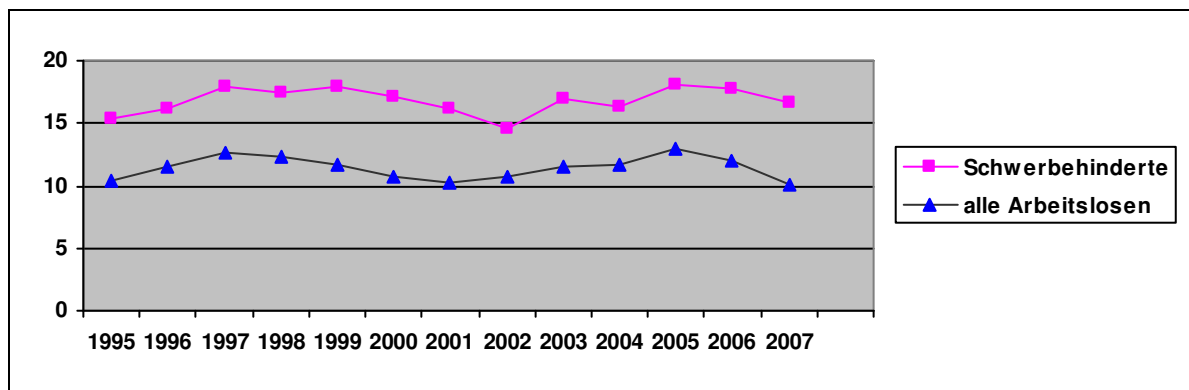
² ISB: „Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen“, Oktober 2008.

Abbildung 1: Monatsdurchschnitt arbeitslose Schwerbehinderte in Zahlen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 2: Arbeitslosenquoten von Schwerbehinderten und allen Arbeitslosen, 1995 bis 2007



Quelle: ANBA Jahresheft 2000, 2003, 2005, 2007

5. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Mehr Förderung senkt Arbeitslosigkeit

Generell wurden im Lauf der letzten Jahre zunehmend mehr Schwerbehinderte durch Maßnahmen zur Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt erreicht. Kamen im Jahr 2004 auf 100 arbeitslose Schwerbehinderte noch 37 Schwerbehinderte in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, kamen in 2007 auf hundert arbeitslose Schwerbehinderte 62 Schwerbehinderte in solchen Maßnahmen.

Die Gewerkschaften haben in der Vergangenheit darauf gedrängt, dass mehr geförderte Integration für Schwerbehinderte stattfindet. Darunter fallen alle Dienstleistungen, die nicht direkt vermittelbare Arbeitslose bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt mit finanziellen Leistungen unterstützen. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit konnte durch den vermehrten Einsatz der Instrumente die geförderte Integration Schwerbehinderter gesteigert werden. Insgesamt konnten so in 2007 22.000 Schwerbehinderte integriert werden, in 2006 waren es 18.500.

In der Arbeitslosenversicherung (SGB III) ist die Wahrscheinlichkeit, in Beschäftigung integriert zu werden höher: Hier konnten durch berufliche Weiterbildung in 2007 40 von 100 Teilnehmenden integriert werden und ebenfalls 40 von 100 Teilnehmenden an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Der Anteil von Frauen, der nach Maßnahmeaustritt in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einmünden konnte, blieb dabei hinter den Erfolgen männlicher Schwerbehinderter zurück.

Bedenklich ist, dass es ohne die massive Aufstockung der Maßnahmen keinen Rückgang bei den Arbeitslosenzahlen gegeben hätte – und das trotz guter Konjunktur. So waren in 2006 insgesamt 181.784 Schwerbehinderte im Monatsdurchschnitt arbeitslos und noch mal 88.565 Schwer-

behinderte in Maßnahmen. In 2007 waren zwar weniger Schwerbehinderte im Monatsdurchschnitt arbeitslos, nämlich 171.397, dafür aber mehr Schwerbehinderte in Maßnahmen, nämlich 107.101 - die damit nicht als arbeitslos erfasst wurden.

Trend zu kurzfristigen Maßnahmen

Den größten Anteil der Maßnahmen machen die Arbeitsgelegenheiten, so genannte Ein-Euro-Jobs, aus. In 2007 haben insgesamt 30.400 Schwerbehinderte an Arbeitsgelegenheiten teilgenommen. Das waren ca. 3.000 mehr als in 2006. Die Eingliederungsquote - also der Anteil derjenigen, die sechs Monate nach Maßnahmenende sozialversichert beschäftigt sind - ist hierbei eher gering. Von 100 Teilnehmenden konnten nur 12 integriert werden.

Großteils können diese Maßnahmen nicht in Beschäftigung integrieren und reduzieren eher die offiziell ausgewiesene Arbeitslosigkeit. Auffallend ist auch, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zugunsten von Ein-Euro-Jobs zunehmend zurückgefahren wurden, auch wenn die Eingliederungschancen hier doppelt so hoch sind.

Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden innerhalb der letzten Jahre von 13.000 auf 6.000 mehr als halbiert, die Zahl der Ein-Euro-Jobs hingegen von ca. 20.000 auf ca. 30.000 aufgestockt. Deutlich ausgeweitet wurde zwar auch die Zahl der Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, die von 3.300 in 2004 auf 9.500 in 2007 aufgestockt wurden. Den kurzfristigen Trainingsmaßnahmen kommt aber eine drei Mal höhere Bedeutung zu.

Tabelle 1: Schwerbehinderte in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen insgesamt³

Ausgewählte Maßnahmen	2004	2005	2006	2007
Berufliche Weiterbildung	3.385	2.688	6.348	9.598
ABM	13.279	6.469	6.908	6.034
Arbeitsgelegenheiten		19.974	27.279	30.398

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, ohne Daten der 69 optierenden Kommunen

Der Trend zu kurzfristigen, statt nachhaltigeren Maßnahmen ist bedenklich. Er zeigt sich auch in der seit der Einführung von Hartz IV gesunkenen Zahl von anerkannten Rehabilitanden. Waren im Jahr 2002 noch ca. 50.000 Personen in speziellen und damit kostenintensiveren Maßnahmen für Menschen mit Behinderung, sind es in 2007 nur noch ca. 22.000 – und das obwohl Behinderungen in der Bevölkerung zunehmen.

Laut einer Studie des IAB⁴ berichten einige SGB II-Vermittler, dass genug allgemeine arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verfügung stünden, die gesundheitliche Beeinträchtigungen berücksichtigen könnten. Das IAB stellt dazu fest, dass die berufliche Rehabilitation seit Hartz IV im Spannungsfeld zweier Sozialgesetzbücher steht. Effizienz und beschleunigte Vermittlung im Hartz IV-System (SGB II) widersprechen dem Leitgedanken von leistungsgerechter und dauerhafter Integration im Behindertenrecht (SGB IX).

6. Beschäftigung: Pflichtquote wird von Unternehmen nicht erfüllt

Um die Integration schwerbehinderter Menschen in das Erwerbsleben zu fördern, hat der Gesetzgeber eine Pflichtquote zur Beschäftigung von Schwerbehinderten von 5 Prozent festgelegt⁵. Im Jahr 2006 lag die Ist-Quote jedoch nur bei 4,3 Prozent. Dabei lag die Quote der öffentlichen Arbeitgeber mit 5,9 Prozent über der Pflichtquote, die der privaten Unternehmen mit 3,8 Prozent darunter.

Auch wenn die Quote in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen ist, wurde sie bisher noch nie erfüllt.

Tabelle 2: Entwicklung der Beschäftigtenquote (in Prozent)

Nach Arbeitgeber	2002	2003	2004	2005	2006
Private Wirtschaft	3,4	3,6	3,6	3,7	3,8
Öffentlicher Dienst	5,2	5,4	5,6	5,7	5,9
Gesamt	3,8	4,0	4,1	4,2	4,3

Quelle: BIH Jahresbericht 2006/2007

Insgesamt waren im Jahr 2006 793.504 Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten (inkl. Gleichgestellten) besetzt, bei 113.485 Arbeitgebern. 42 Prozent der beschäftigten Schwerbehinderten waren Frauen.

³ SGB II und SGB III

⁴ IAB Kurzbericht 25/2008: „Berufliche Rehabilitation in Zeiten des SGB II“

⁵ Gilt für Unternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten.

Tabelle 3: Schwerbehinderte Beschäftigte 2006

	Alle	Männer	Frauen
Bis unter 25 Jahre	13.559	7.721	5.838
25 bis unter 40 Jahre	117.762	65.308	52.454
40 bis unter 50 Jahre	243.333	138.768	104.565
50 bis unter 60 Jahre	357.256	207.238	150.018
60 Jahre und älter	55.725	37.615	18.110
Alter unplausibel	277	163	114
Insgesamt	787.912	456.813	331.099
davon Auszubildende	5.592	3.288	2.304

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

7. Zusammenfassung

Aufgrund der guten konjunkturellen Lage und der damit sinkenden Arbeitslosigkeit sowie den vermehrten Einsatz von Maßnahmen konnte in den vergangenen zwei Jahren auch die Integration Schwerbehinderter in den Arbeitsmarkt gesteigert werden.

Im Dezember 2008 erfolgte jedoch der Umschwung: Die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten nahm erstmals wieder im Vergleich zum Vormonat zu. Angesichts der Finanzmarktkrise und des in 2009 erwartbaren Konjunkturinbruchs wird mit dem Anstieg der allgemeinen Arbeitslosigkeit auch die Arbeitslosigkeit von Schwerbehinderten weiter ansteigen.

Zwar gilt für Schwerbehinderte ein besonderer Kündigungsschutz, dennoch sind Kündigungen auch aufgrund von Krankheit und Behinderung möglich. Dies ist umso schlimmer, da die Hürden, überhaupt einen Job zu bekommen, für Schwerbehinderte besonders hoch sind. Menschen mit Behinderung sind häufiger arbeitslos als Menschen ohne gesundheitliche Einschränkungen. Schwerbehinderte sind am Arbeitsmarkt überdurchschnittlich benachteiligt.

Hinsichtlich der Betreuung von Menschen mit Behinderung durch die Arbeitsagentu-

ren (Argen) und optierenden Kommunen berichten Betroffene von einer Verschlechterung seit der Einführung von Hartz IV. Statt eines konkreten Ansprechpartners, gäbe es mittlerweile nur noch Call-Center, deren Mitarbeiter nicht auf spezielle Bedürfnisse und Fragen von Behinderten vorbereitet seien. Vor Ort seien die Zuständigkeiten unklar und Betroffene würden hin- und hergereicht.

Ein Großteil des Rückgangs der Arbeitslosigkeit bei den Schwerbehinderten ist auf den wachsenden Anteil von Schwerbehinderten in Maßnahmen zurückführbar. Bei der Förderung von Schwerbehinderten dominieren Ein-Euro-Jobs. Da Ein-Euro-Jobs oftmals nicht dazu beitragen, in Beschäftigung zu vermitteln, ist dieser hohe Anteil kritisch zu bewerten.

Der Trend zu kurzfristigen, statt nachhaltigeren Maßnahmen ist bedenklich. Er zeigt sich auch in der seit der Einführung von Hartz IV gesunkenen Zahl von anerkannten Rehabilitanden. Waren im Jahr 2002 noch ca. 50.000 Personen in speziellen und damit kostenintensiveren Maßnahmen für Menschen mit Behinderung, sind es in 2007 nur noch ca. 22.000 – und das obwohl Behinderungen in der Bevölkerung zunehmen.

Zwar ist auch der Anteil schwerbehinderter Beschäftigter seit 2001 gewachsen, den-

noch haben die Unternehmen ihre gesetzliche Pflicht, 5 Prozent schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen, bisher nicht erfüllt.

8. Forderungen des DGB

Deutschland hat die UN-Behindertenrechtskonvention unterzeichnet und sich damit seit Beginn dieses Jahres verpflichtet, Menschen mit Behinderung eine gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen. Das bedeutet, niemand darf vom Arbeitsleben aufgrund von Krankheit oder Behinderung ausgeschlossen werden. Doch bis zur Umsetzung dieser Chancengleichheit ist es noch ein weiter Weg. Wichtige Schritte dahin sind folgende Maßnahmen:

- **Die Abschaffung der separierenden Systeme der Förderschulen.** Wenn Menschen mit und ohne Behinderung schon von Kindheit an getrennt werden, sind Vorurteile und Ausgrenzung im späteren (Arbeits-) Leben vorprogrammiert.
- **Ausbildung vor Beschäftigung.** Ohne Ausbildung werden auch Menschen mit Behinderung dauerhaft einem hohen Arbeitsplatzverlustrisiko unterliegen. Das in 2009 neu eingeführte arbeitsmarktpolitische Instrument der „Unterstützten Beschäftigung“ soll in Zukunft vor allem mehr jungen Menschen mit Behinderung die direkte Teilhabe am Arbeitsleben ermöglichen und somit Alternativen zur Beschäftigung in einer Werkstatt bieten. Der DGB hat diese Initiative begrüßt, wird aber beobachten, ob dadurch Ausbildungsanstrengungen vernachlässigt werden.
- **Ausbildung statt Ein-Euro-Jobs.** Der hohe Anteil von Ein-Euro-Jobs an den Maßnahmen für Menschen mit Behinderung ist äußerst bedenklich. Ein-Euro-Jobs bringen kaum Integrations-erfolge und sind keine nachhaltige Investition in die berufliche Zukunft.
- **Die Betreuung von Menschen mit Behinderung bei den Argen muss verbessert werden.** Da nur die Arbeitsagentur verpflichtet ist, Reha-Beratung vorzuhalten, werden Menschen mit Behinderung zwischen Argen und Arbeitsagentur hin und her geschickt. Ein wesentlicher Beitrag zur Barrierefreiheit wäre es, wenn die Vermittlung aus einer Hand bei den Arbeitsagenturen erfolgen würde.
- **Mehr Betriebliches Eingliederungsmanagement.** Nur knapp ein Drittel der Unternehmen praktiziert bisher die gezielte Wiedereingliederung von Beschäftigten, die aus längerer Krankheit zurückkehren – obwohl solch ein Verfahren gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 84, SGB XI). Hier kann die Interessenvertretung ansetzen, um im Einklang mit den Beschäftigten, die Unternehmen stärker in die Pflicht zu nehmen.
- **Mehr Teilhabe ermöglichen.** Die Interessenvertretung sollte nicht nachlassen darauf zu drängen, Menschen mit Behinderung bei Einstellungen besonders zu berücksichtigen. Zwar gibt es Unternehmen, die vielfältige Erfahrungen und Sichtweisen innerhalb der Belegschaft schätzen, viele Unternehmen müssen jedoch in dieser Hinsicht noch dazu lernen. In anderen Ländern ist „Diversity Management“ (bevorzugte Einstellung von Minderheiten) längst Bestandteil erfolgreicher Unternehmenskultur und Voraussetzung für die Vergabe bei öffentlichen Ausschreibungen.
- **Prekäre Beschäftigung wie bspw. Leiharbeit oder Solo-Selbständigkeit muss zurückgedrängt werden.** Unsichere Beschäftigung zehrt nicht nur an der Gesundheit und dem Wohl-

befinden der Beschäftigten, sogenannte „Randbelegschaften“ werden auch nachweislich einem höheren Unfallrisiko ausgesetzt. Risiken wie Krankheit, Alter oder Arbeitsunfälle werden durch den Rückzug der Arbeitgeber aus der sozialen Sicherung teilweise wieder individualisiert, was einer Rückkehr ins vorletzte Jahrhundert gleichkommt.

- **Verzicht auf die Rente mit 67.** Die Rente mit 67 wird für viele Beschäftigte – insbesondere jene mit gesundheitlichen Problemen und Einschränkungen – zu einer weiteren Rentenkürzung werden. Statt der Rente mit 67 benötigen wir ein Paket an Maßnahmen, das dazu beiträgt, dass Beschäftigte länger in Arbeit bleiben und abgesichert aus der Arbeit in den Ruhestand übergehen können.
- **Die Humanisierung der Arbeitswelt muss Vorrang haben vor kurzfristigem Gewinnstreben.** Vor dem Hin-

tergrund einer alternden Gesellschaft und einer alternden Belegschaft müssen Prävention, Arbeits- und Gesundheitsschutz und eine in jeder Hinsicht barrierefreie Arbeitswelt in den Unternehmen stärker verankert werden.

Der Großteil der Behinderungen erfolgt im Laufe des Arbeitslebens infolge von Krankheit und Alter. „Gute Arbeit“ liegt nicht nur im Interesse der Beschäftigten, auch die Unternehmen profitieren von Fachkräften mit langjähriger Erfahrung und Menschen mit besonderen Fähigkeiten.

Letzte Ausgabe des „Arbeitsmarkt aktuell“:

01/2009

Neue Regelungen bei Kurzarbeit und Qualifizierung/Das Konjunkturpaket II