Sozialverband Deutschland
Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.

SoVD NRW e.V. · Erkrather Str.343 · 40231 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/3295

A01

anhoerung@landtag.nrw.de

Geschäftszeichen: I.A.2 / A01

Landesgeschäftsstelle
Abteilung Sozialpolitik und Kommunales
Ihr Gesprächspartner:
Dr. Michael Spörke
Tel. 0211-38603-13
Fax 0211-382175
m.spoerke@sovd-nrw.de

22.12.2025

Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion „NRW muss funktionieren: Zeit für echte Inklusion auf dem Arbeitsmarkt“ und zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen zukunftsfähig und inklusiv aufstellen“ (Ds. 18/15584)

Vorbemerkung

Der SoVD NRW dankt für die Gelegenheit, zu diesem Thema Stellung zu nehmen. Als anerkannte Interessenvertretung behinderter Menschen bemüht sich der SoVD schon seit vielen Jahren, zugunsten nachhaltiger Verbesserungen der Arbeitsmarktsituation behinderter Menschen und zur Umsetzung des Auftrags der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) auf die politisch Verantwortlichen in Land und Bund einzuwirken. Daher begrüßen wir, dass der vorliegende Antrag dem Landtag Gelegenheit gibt, sich dem Thema des inklusiven Arbeitsmarkts (Art. 27 BRK) zuzuwenden.

Inklusion vs. Integration

An der amtlichen deutschen Übersetzung der BRK entzündete sich seinerzeit scharfe Kritik, weil dort die englische Begrifflichkeit „inclusion/inclusive“ mit „Integration/integrativ“ wiedergegeben wurde. Was als Streit um Worte erscheinen mag, war und ist tatsächlich ein Streit um gegensätzliche Konzepte. Integration geht von vorgegebenen ge-

sellschaftlichen Systemen aus, in die Menschen, die aus den verschiedensten Gründen zuvor von dieser ausgeschlossen (exkludiert) waren, integriert werden. Dafür wird vom Einzelnen verlangt, dass er sich an das Mehrheitssystem anpasst, um ein vollwertiges Mitglied der Gesellschaft zu sein.

Inklusion geht hier viel weiter und betrachtet alle Menschen als gleichberechtigte Individuen, die von vornherein und unabhängig von persönlichen Merkmalen oder Voraussetzungen Teil des Ganzen sind. Inklusion erfordert, dass gesellschaftliche Verhältnisse, die überhaupt erst dazu führen, dass Menschen ausgeschlossen sind, überwunden werden. Hier muss sich nicht der Einzelne dem System anpassen, sondern die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen müssen so flexibel gestaltet sein, dass sie jedem Einzelnen Teilhabe ermöglichen. Angewendet auf den Bereich Arbeit bedeutet dies, dass Arbeitsmärkte dann inklusiv sind, wenn alle Menschen im erwerbsfähigen Alter, insbesondere gefährdete und benachteiligte Menschen, eine bezahlte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt ausüben können.

Dass die Begriffe „Inklusion/Integration“ trotz ihrer inhaltlichen konträren Bedeutung, auch im vorliegenden Antrag irrtümlich synonym verwendet werden, macht einmal mehr deutlich, wie wichtig und dringend eine intensive Debatte über den inklusiven Arbeitsmarkt ist.

Hochselektiver Arbeitsmarkt

Unser Arbeitsmarkt funktioniert, dem Ziel eines inklusiven Arbeitsmarktes diametral entgegengesetzt, bislang hochgradig selektiv. So decken Unternehmen ihren Arbeitskräftebedarf, dem marktrationalen Denken folgend, möglichst mit Arbeitssuchenden, von denen sie erwarten, dass sie ihren Arbeitsobliegenheiten problemlos und mit hoher Leistungsqualität nachkommen – „Bestenauslese“ nach Kriterien der jeweiligen Unternehmen. Wer bei dieser Auslese Wettbewerbsnachteile oder „Vermittlungshemmnisse“ aufweist, hat ein erhöhtes Risiko,

„Ladenhüter“ am Markt zu werden oder zu bleiben. Dies trifft zum Beispiel zu auf Arbeitssuchende aus dem Rechtskreis des SGB II die Wettbewerbsnachteile gegenüber den Kolleg*innen aus dem Rechtskreis des SGB III haben. In beiden Rechtskreisen wachsen die Wettbewerbsnachteile wiederrum mit der Dauer der Erwerbslosigkeit. Auch haben ältere vielfach einen Wettbewerbsnachteil gegenüber jüngeren Arbeitssuchenden und Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen sowie Menschen mit Behinderung gegenüber denen, die keine entsprechende Beeinträchtigung aufweisen. Und schließlich kann auch bei Frauen die Vermutung, dass Kinder ihre Arbeitsverfügbarkeit einschränken könnten, immer noch ein Wettbewerbsnachteil sein.

Entsprechende Selektionsmechanismen wirken auch beim Zugang zu regulären Ausbildungsplätzen. Wer Absolvent*in einer Förderschule ist, hat deutlich schlechtere Karten als Regelschulabsolvent*innen, deren Chancen sich von Hauptschule zu Gymnasium ebenfalls unterschiedlich darstellen.

Allzeit-Hoch bei der Arbeitslosigkeit behinderter Menschen

Mit mehr als 57.000 schwerbehinderten Arbeitslosen im monatlichen Durchschnitt bewegt sich die Arbeitslosigkeit behinderter Menschen in Nordrhein-Westfalen seit Januar 2025 auf einem Allzeit-Hoch. NRW ist das Land mit der bundesweit zweithöchsten spezifischen Arbeitslosenquote behinderter Menschen (2024: 14,8 %) nach Bremen (16,3 %) und damit „Spitzenreiter“ unter den Flächenländern. Als sich die Politik Ende der 1990er Jahre wegen der hohen Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen zu der Bund-Länder-Gemeinschaftskampagne „50.000 Jobs für Schwerbehinderte“ veranlasst sah, lag die Zahl bei gut 52.000 (Oktober 1999, Kampagnenstart). Bei Inkrafttreten der BRK (März 2009) wurden gut 39.000 schwerbehinderte Arbeitslose registriert, und auch seither kannte der Trend nur die Richtung nach oben. Solange der Arbeitsmarkt für erwerbsfähige behinderte Menschen

weitgehend verschlossen ist, laufen auch Bestrebungen zur vermehrten Überleitung von WfbM-Beschäftigten in reguläre Beschäftigung allzu oft ins Leere.

Alle bisherigen Reaktionen der Politik auf diese Entwicklung haben daran nichts geändert. 2021 und 2023 wandten wir uns gemeinsam mit dreizehn weiteren Verbänden behinderter Menschen, der freien Wohlfahrtspflege und Gewerkschaften in NRW mit einem Forderungspapier zum Abbau der Arbeitslosigkeit behinderter Menschen an die Landespolitik. Darin stellten wir gleichlautend fest, *„dass die bisherigen Aktivitäten und Maßnahmen der Landesregierung keinesfalls ausreichend sind, um die Situation von behinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig zu verbessern. Die negativen Entwicklungen in Bezug auf die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen dokumentieren vielmehr das Scheitern von Politiken, die einseitig auf förderpolitische Anreize, Best practice-Beispiele und Einsichtsfähigkeit von Arbeitgebern setzen.“*[1] Die Empfehlung des Inklusionsbeirats an die Landesregierung, im Sinne des Forderungspapiers tätig zu werden, blieb bisher leider ohne erkennbare Wirkung. Daher werden im Folgenden auch wesentliche Vorschläge des Verbändepapiers wieder aufgegriffen.

Ansatzpunkte eines inklusiven Umbaus des Arbeitsmarkts

1. Durchsetzung der gesetzlichen Beschäftigungspflichten

Einer der zentralen Ansatzpunkte für einen inklusiven Umbau des Arbeitsmarkts sind aus Sicht des SoVD NRW die Beschäftigungspflichten der Arbeitgeber gemäß §§ 154, 155 SGB IX, mit denen das geltende Recht bereits seit langer Zeit die Selektivität des Marktes zugunsten des Rechts behinderter Menschen auf Erwerbsteilhabe beschränkt. So haben § 154 private und öffentliche Arbeitgeber mit jahresdurchschnittlich monatlich mindestens 20 Arbeitsplätzen auf wenigstens

[1] Download unter https://www.sovd-nrw.de/politik/politische-arbeit/stellungnahmen/forderungen .

fünf Prozent der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen[2], wobei schwerbehinderte Frauen besonders zu berücksichtigen sind. Nach § 155 Abs. 1 sind im Rahmen der Erfüllung der Beschäftigungspflicht „in angemessenem Umfang" Personen zu beschäftigen, die nach Art oder Schwere ihrer Behinderung im Arbeitsleben „besonders betroffen" oder 50 Jahre und älter sind. Bei den „besonders Betroffenen" handelt es sich ausdrücklich („insbesondere") um solche,

- die zur Ausübung der Beschäftigung wegen ihrer Behinderung nicht nur vorübergehend einer besonderen Hilfskraft bedürfen,

- deren Beschäftigung infolge ihrer Behinderung nicht nur vorübergehend mit außergewöhnlichen Aufwendungen für den Arbeitgeber verbunden ist,

- die infolge ihrer Behinderung nicht nur vorübergehend offensichtlich nur eine wesentlich verminderte Arbeitsleistung erbringen können,

- bei denen ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 allein infolge geistiger oder seelischer Behinderung oder eines Anfallsleidens vorliegt, oder

die wegen Art oder Schwere der Behinderung keine abgeschlossene Berufsbildung im Sinne des Berufsbildungsgesetzes haben.

Die Regelung bedeutet, dass sich behinderte Stellenbewerber*innen nicht im Wettbewerb mit nichtbehinderten durchsetzen müssen, und fünf Prozent der Arbeitsplätze ausschließlich schwerbehinderten oder gleichgestellten Menschen vorbehalten sind. Damit sind hier auch Personen angesprochen, die typischerweise in WfbM verortet würden.

§ 155 Abs. 2 schließlich bestimmt, dass auch ausbildende Arbeitgeber im Rahmen ihrer Beschäftigungspflicht einen „angemessenen Anteil" der Ausbildungsplätze mit schwerbehinderten Ausbildungsplatzbewer-

[2] Für Arbeitgeber mit weniger als 60 Arbeitsplätzen gelten erleichternde Vorgaben.

ber*innen zu besetzen haben. Eine Konkretisierung und Operationalisierung des angemessenen Umfangs bzw. Anteils, der ja keinesfalls „Null“ betragen kann, gab es unseres Wissens nie.

Allerdings wird dieses geltende Recht seit Jahrzehnten nicht konsequent um- und durchgesetzt.[3] In der Öffentlichkeit hat sich daher die irrige Auffassung verbreitet und festgesetzt, dass es Unternehmen freistehe, sich durch Zahlung der Ausgleichsabgabe von der Beschäftigungspflicht freizukaufen. Tatsächlich bestimmt aber § 160 Abs. 1 SGB IX (Ausgleichsabgabe) ausdrücklich: „Die Zahlung der Ausgleichsabgabe hebt die Pflicht zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen nicht auf.“ Die Ausgleichsabgabe ist also nicht Ersatz für, sondern Anreiz zur Erfüllung der Beschäftigungspflicht.

Zu den verbreiteten Missverständnissen zählt auch , dass dem Gesetz sei Genüge getan sei, wenn die Beschäftigungsquote von fünf Prozent im landesweiten Durchschnitt erreicht wird. Tatsächlich gilt die Beschäftigungspflicht aber für jeden öffentlichen und privaten Arbeitgeber einzeln. Eine Überschreitung der Mindestquote, wie sie nicht selten bei öffentlichen Arbeitgebern und bei Großbetrieben erreicht wird, kompensiert somit nicht die Unter- oder Nichterfüllung bei anderen Arbeitgebern.[4]

Bis 31.12.2023 waren Verstöße gegen die Beschäftigungspflicht als Ordnungswidrigkeit eingestuft und konnten mit einem (zusätzlichen) Bußgeld von bis zu Zehntausend Euro geahndet werden (§ 238 SGB IX), wovon allerdings so gut wie kein Gebrauch gemacht wurde. Die politische Tolerierung der Nichterfüllung der gesetzlichen Beschäftigungspflichten schadet nicht erst seit Inkrafttreten der BRK dem Vertrauen

---

[3] Die Zahl der Arbeitsplätze in NRW, die der gesetzlichen Beschäftigungspflicht unterliegen, aber nicht mit behinderten Menschen besetzt (fehlbesetzt) sind, liegt stets deutlich höher als die Zahl der schwerbehinderten Arbeitslosen. 2023 waren es rund 63.500 fehlbesetzte Pflichtplätze.

[4] Hohe Beschäftigungsquoten gehen meist weniger auf Einstellungen zurück als vielmehr auf den Verbleib von Beschäftigten, die im Laufe ihres Erwerbslebens von einer Schwerbehinderung betroffen werden.

der Bürger*innen in den Rechtsstaat. Da die gesetzliche Beschäftigungspflicht auch nach Streichung der ehemaligen Bußgeldregelung zu § 154 uneingeschränkt bestehen bleibt, sind dann andere Instrumente zu ihrer Um- und Durchsetzung zu wählen. Dazu gehört aus Sicht des SoVD NRW, die Unabdingbarkeit der Beschäftigungspflicht gegenüber Arbeitgebern und Öffentlichkeit klarzustellen, zu verdeutlichen, dass der angemessene Umfang bzw. Anteil nach § 155 nicht Null betragen kann, und den Angemessenheitsbegriff möglichst zu operationalisieren. Ein wichtiges landespolitisches Instrument wäre zudem, die Erfüllung der Beschäftigungspflicht als Kriterium für die öffentliche Auftragsvergabe in das **Tariftreue und Vergabegesetz NRW** einzuführen.

2. Ausbau der Inklusionsunternehmen und Inklusionsabteilungen

Wir unterstützen nachdrücklich die Forderung im Antrag der SPD-Fraktion, Inklusionsbetriebe gezielt zu fördern und zu stärken. Dabei muss es insbesondere um einen deutlichen Ausbau des Arbeitsplatzvolumens mittels eines entsprechend aufgestockten Fördertopfs gehen. Die zusätzlichen Fördermittel sind nach Auffassung des SoVD NRW aus dem Landeshaushalt bereitzustellen, weil die verfügbaren Mittel der Ausgleichsabgabe nicht ausreichen bzw. überfordert wären.

3. Barrierefreie Arbeit- und Ausbildungsstätten

Unerlässlich für einen inklusiven Umbau des Beschäftigungssystems ist die barrierefreie Gestaltung von Arbeitsstätten. Wann immer die Beschäftigung eines behinderten Menschen mit Erfordernissen des Abbaus bestehender Barrieren verbunden ist, wirkt dies als Einstellungshemmnis. Solange die Arbeitsstättenverordnung noch keine generelle Barrierefreiheitsvorschrift vorsieht, muss deshalb die **Landesbauordnung** um die Vorgabe ergänzt werden, dass Arbeitsstätten bei Neubau sowie großen Um- und Erweiterungsbauten barrierefrei zu errichten sind.[5] Dies ist auch ein Gebot langfristiger Wirtschaftlichkeit, denn der

[5] Vgl. § 3a Abs. 4 ArbStättV.

nachträgliche Abbau bestehender Barrieren ist stets teurer als Barrierefreiheit von vornherein.

Die Barrierefreiheit aller Berufsschulen und Berufskollegs ist zu gewährleisten.

4. Übergang Schule-Beruf

Zu den Voraussetzungen eines inklusiven Arbeitsmarkts zählt ein inklusives Schulsystem. Absolvent*in einer Förderschule zu sein, prägt in der Regel den Weg in die WfbM und damit den Ausschluss vom regulären Arbeitsmarkt vor. Die BRK – Teil des geltenden deutschen Rechts - fordert ein „inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen“ (Art. 24). Der SoVD NRW bekräftigt daher seine jahrzehntealte Forderung, das herkömmliche hierarchisch-selektive Schulsystem zugunsten einer leistungsfähigen inklusiven Schulform für alle zu überwinden.

5. Von der „Landes-Quali“ zur „Kommunal-Quali“

Die Landesqualifizierung für schwerbehinderte und ihnen gleichgestellte Arbeitslose (LQ oder Landes-Quali) verbindet seit den späten 1990er Jahren die Qualifizierung zu Verwaltungsfachangestellten mit der Garantie, nach erfolgreichem Abschluss unbefristet in den Landesdienst übernommen zu werden. Dieses erfolgreiche Modell sollte schrittweise auf die kommunale Ebene ausgeweitet werden und Qualifikationen bieten, die dort nachgefragt werden. Es wäre wünschenswert, dass die Arbeitsverwaltung diese Möglichkeit der Qualifizierung an den Personenkreis weitergibt. Angesichts der beklagenswerten Lage der meisten kommunalen Haushalte sollten, die mit der Qualifizierung verbundenen Kosten durch eine Landesförderung gedeckt werden.

6. Zugang zu beruflicher Reha im Rechtskreis SGB II

Es bleibt abzuwarten, ob die Übertragung der Bewilligungs- und Finanzierungsverantwortung für Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation

von den Jobcentern auf die Arbeitsagenturen seit 01.01.2025 die drastische Benachteiligung behinderter Menschen im Rechtskreis SGB II beim Zugang zu beruflicher Reha beseitigt. Die Erkennung von Reha-Bedarfen liegt weiterhin bei den Jobcentern, die in der Vergangenheit nur über unzureichende fachliche und personelle Ressourcen für diese Aufgabe verfügten. Ggf. besteht weiterer Handlungsbedarf.

7. Sicherheit in der Transformation für WfbM-Beschäftigte

Die progressive (schrittweise) Realisierung eines inklusiven Arbeitsmarkts würde richtigerweise einhergehen mit einem Rückbau der WfbM. Der SoVD NRW verteidigt aber das Recht derer, die bereits in einer WfbM beschäftigt oder dort im Rahmen des „NRW-Wegs“ beheimatet sind, dort auch zu verbleiben, wenn sie dies wünschen. Der Staat ist daher gefordert, den Weiterbetrieb dezentraler WfbMs auch bei abnehmender Wirtschaftlichkeit zu sichern. Um denen, die sich grundsätzlich vorstellen können, auf den regulären Arbeitsmarkt bzw. in reguläre Beschäftigung zu wechseln, Sicherheit in der Transformation zu geben und sie damit zu ermutigen, ist vor allem zweierlei bedeutsam: der Erhalt ihres „Rentenprivilegs“ und ein Rückkehrrecht in die WfbM.

Andererseits muss ein erster Schritt der Annäherung der Beschäftigungssituation in WfbM an reguläre Beschäftigung darin bestehen, dass den Beschäftigten Entgelte zumindest in Höhe des Mindestlohns gezahlt werden, zumal der bisherige Ausschluss vom Mindestlohn auch nach geltendem europäischen Recht zumindest fraglich ist.

Anmerkung zum Fachkräftemangel

Als vor vielen Jahren die politische und öffentliche Debatte über den Fachkräftemangel deutlich Fahrt aufnahm, hofften auch manche Interessenvertretungen behinderter Menschen, dass sich in diesem Kontext neue Beschäftigungschancen für diesen Personenkreis ergäben. Die Bundesagentur für Arbeit zeigte sich allerdings skeptisch, weil die wesentlichen Mangelberufe im Qualifikationsspektrum behinderter Menschen eher selten vertreten seien. Die tatsächliche Entwicklung

der Arbeitslosigkeit behinderter Menschen im entsprechenden Zeitraum hat die Hoffnungen bislang bitter dementiert. Unverständlich ist allerdings, warum die Arbeitsmarktpolitik immer noch keine Anstrengungen unternimmt, um die Qualifikationspotenziale im Millionenheer der Arbeitslosen gezielt und systematisch zu heben – etwa mittels attraktiver Anreize zu berufsqualifizierenden Umschulungen auf erheblich erweiterter Stufenleiter, im Bedarfsfall auch mit vorgeschaltetem Nachholen eines Schulabschlusses.

Anmerkung zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Unternehmen

Klagen über unzureichende Beratungs- und Unterstützungsangebote für Unternehmen bezüglich der Beschäftigung behinderter Menschen, über Förderdschungel und „Bürokratie“ sind so alt wie das Schwerbehindertenrecht. Sie haben auch immer wieder dazu geführt, dass Beratungs- und Unterstützungsangebote ausgebaut wurden. 2022 wurde mit Unterstützung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), der Bundesagentur für Arbeit, der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Inklusionsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) das bundesweite flächendeckende Netzwerk der „Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber“ (EAA) aufgebaut, in NRW in maßgeblicher Trägerschaft der Wirtschaftskammern in Kooperation mit den Inklusionsämtern der Landschaftsverbände sowie Integrationsfachdiensten (IFD). Die EAA bieten Arbeitgebern neben Sensibilisierungs- und Lotsenfunktionen auch Unterstützung bei der Antragstellung bei zuständigen Leistungsträgern und entlasten damit Unternehmen von „bürokratischen“ Aufgaben. Eine positive Beeinflussung der Arbeitsmarktlage behinderter Menschen durch die EAA ist indes nicht erkennbar.

Was darüber hinaus mit den allgemein gehaltenen Forderungen des vorliegenden Antrags nach „besserer Beratung und niedrigschwelliger

Unterstützung für Arbeitgeber“ oder „Abbau von Bürokratie und Erleichterung von Antragsverfahren für Unternehmen“ gemeint sein soll, entzieht sich unserer Kenntnis. Nach unserem Eindruck wirken solche allgemein gehaltenen Forderungen eher als Entschuldigung für die Nichterfüllung der gesetzlichen Beschäftigungspflichten, weil ein vorgeblicher Mangel an angemessener Unterstützung die Erfüllung der Mindestbeschäftigungsquote für viele Unternehmen zu einer kaum zu bewältigenden Herausforderung mache.

Um aus Sicht inklusionswilliger Arbeitsgeber bestehende Schwierigkeiten und Hemmnisse bei der Beschäftigung behinderter Menschen zu identifizieren, kann es sinnvoll sein, sich mit dem „Inklusiven Unternehmensnetzwerk e.V.“ ins Benehmen zu setzen.[6]

Fazit

Der SoVD NRW sieht im vorliegenden Antrag eine Chance für die Eröffnung einer vertiefenden und zielführenden politischen Debatte zu der Frage, wie ein inklusiver Umbau des Arbeitsmarkts im Sinne der BRK realisiert werden und was die Landespolitik dazu beitragen kann. Diese - über die derzeitige Antragsberatung hinausreichende - Chance nicht aufzugreifen, wäre mit Blick auf das geltende Recht der BRK, die hohe soziale Bedeutung der Erwerbsteilhabe und die hohe Arbeitslosigkeit behinderter Menschen in NRW ein problematisches Signal. Der vorliegende Antrag kann ein Auftakt sein, auch wenn er in der Analyse der Problematik und seinen Handlungsorientierungen noch nicht überzeugen kann.

[6]Kontakt: Inklusives Unternehmensnetzwerk e.V. I Moorenstraße 5 I 40225 Düsseldorf I Telefon: +49 211 81-16746