

## Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

- a) zu dem Antrag der Abgeordneten Jens Beeck, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/23103 –

**Digitalen Teilhabeausweis einführen – Hürden für Menschen mit Behinderungen abbauen**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Jens Beeck, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/22474 –

**Menschenwürdige und inklusive Arbeitswelt voranbringen**

### A. Problem

Zu Buchstabe a

Die Fraktion der FDP kritisiert, dass auch mehr als zehn Jahre nach der Ratifizierung der UN-BRK noch zu viele Vorurteile existierten, aufgrund derer Menschen mit Behinderungen vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen würden. Der Sprache komme dabei eine besondere Bedeutung zu. Zu Recht hätten deshalb viele Menschen mit Behinderungen darauf aufmerksam gemacht, dass die derzeitige Bezeichnung des Schwerbehindertenausweises die gesellschaftliche Ausgrenzung befördere.

Ferner ende die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung derzeit oft an den Grenzen der Nationalstaaten. Probleme bestünden insbesondere dann, wenn es um die Mobilität und die Anerkennung von Behinderungen gehe. Hierdurch würden Menschen mit Behinderungen unnötig benachteiligt.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion der FDP kritisiert zudem, dass es auch elf Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention für viele Menschen mit Behinderungen immer noch keine Selbstverständlichkeit darstelle, einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu haben und für sich selbst sorgen zu können. Hürden bestünden zudem beim Übergang von einer Werkstatt für behinderte Menschen auf den ersten Arbeitsmarkt. Auch die Datenlage zu Menschen mit Behinderungen zeige mangelndes Engagement aufseiten der Bundesregierung.

## B. Lösung

Zu Buchstabe a

Die Fraktion der FDP fordert einen Gesetzentwurf der Bundesregierung mit dem Ziel, Menschen mit anerkannten Behinderungen durch die Einführung eines elektronischen Teilhabeausweises volle und wirksamere Teilhabe zu ermöglichen. Vorbild dafür soll die elektronische Gesundheitskarte sein. Die schrittweise Umstellung solle mit einer Umbenennung des Schwerbehindertenausweises in Teilhabeausweis einhergehen. Sicherzustellen sei, dass der Ausweis weiter die inhaltlichen Anforderungen des § 152 SGB IX für die Inanspruchnahme von Leistungen und sonstigen Hilfen erfülle, die schwerbehinderten Menschen gesetzlich zustünden. Darüber hinaus solle erreicht werden, dass Deutschland sich an der Umsetzung eines europäischen Teilhabeausweises für eine bessere und unbürokratischere grenzüberschreitende Mobilität der Menschen beteiligen werde.

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/23103 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.**

Zu Buchstabe b

Die Fraktion der FDP fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem bürokratische Hürden abgebaut und Anreize für Arbeitgeber geschaffen werden. Zudem soll das Budget für Arbeit mit Lohnkostenzuschüssen vereinfacht, ausgedehnt und praxisgerechter ausgestaltet werden.

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/22474 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

## C. Alternativen

Zu Buchstaben a und b

Annahme eines Antrags oder beider Anträge.

## D. Kosten

Zu Buchstaben a und b

Kostenrechnungen wurden nicht angestellt.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 19/23103 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 19/22474 abzulehnen.

Berlin, den 21. April 2021

## **Der Ausschuss für Arbeit und Soziales**

**Dr. Matthias Bartke**  
Vorsitzender

**Uwe Witt**  
Berichtersteller

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

## Bericht des Abgeordneten Uwe Witt

### I. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 19/23103** ist in der 183. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. Oktober 2020 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 19/22474** ist in der 176. Sitzung des Deutschen Bundestages am 17. September 2020 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung überwiesen worden.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Die Fraktion der FDP begründet ihren Antrag u. a. damit, dass Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes und die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) das Recht auf umfassende gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen manifestierten. Die zentrale Bedeutung des Begriffes „Behinderung“ bei den Schwerbehindertenausweisen widerspreche der Intention der UN-BRK, die den einzelnen Menschen mit seinen Stärken in den Mittelpunkt stelle. Viele Bundesländer hätten bereits den Handlungsbedarf erkannt und böten Hüllen für den Ausweis an, die ihn zu einem „Schwer-in-Ordnung-Ausweis“ oder „Teilhabeausweis“ machten. Um wirkliche Veränderungen zu bewirken, müsse jedoch eine Umbenennung des Schwerbehindertenausweises in Teilhabeausweis erfolgen. Dies entspreche auch der Sprache des Gesetzgebers, die dieser beim Bundesteilhabegesetz gewählt habe.

Zudem sollten auch digitale Möglichkeiten verbessert werden. Für Menschen mit Behinderungen solle es ähnlich wie bei der elektronischen Gesundheitskarte möglich sein, dass diese einfach und unbürokratisch an Informationen sowie ihnen zustehende Leistungen gelangen.

Zu Buchstabe b

Die antragstellende Fraktion kritisiert, dass für Menschen mit Behinderungen der Anspruch auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben lange Zeit nicht erreicht worden sei. Grund hierfür sei auch ein paternalistisches Fürsorgesystem gewesen, in dem Betreuung und Versorgung im Vordergrund gestanden hätten. Viele Menschen mit einer schweren Behinderung seien jedoch gut ausgebildet und für den Arbeitsmarkt unverzichtbar. Arbeitgeber müssten daher vorhandene Informationen und Fördermöglichkeiten besser nutzen, sollten mutig und mit Weitsicht vorgehen. Hierzu solle die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorlegen, der die von der FDP-Fraktion aufgeführten Forderungen beinhalte und so bestehende bürokratische Hürden abbauen und entsprechende Anreize für Arbeitgeber schaffen solle.

### III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat über den Antrag auf Drucksache 19/23103 in seiner 121. Sitzung am 21. April 2021 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Antrag auf Drucksache 19/22474 ebenfalls in seiner 121. Sitzung am 21. April 2021 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** wies darauf hin, dass die EU-Kommission bis zum Jahre 2023 einen europäischen Behindertenausweis einführen wolle. Damit solle die Anerkennung des Behindertenstatus in allen 27 Mitgliedstaaten erleichtert werden. Dieser Prozess sei sinnvollerweise abzuwarten, bevor man auf nationaler Ebene jetzt den Schwerbehindertenausweis umgestalte - vor allem bezüglich der Begrifflichkeit; denn dazu gebe es sehr unterschiedliche Bürgerwünsche für, aber auch gegen eine Umbenennung. Zum jetzigen Zeitpunkt würde man daher von einer Umbenennung Abstand nehmen. Bezüglich der Themen in dem zweiten Antrag habe die Koalition bereits Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt vorgenommen. Beispielsweise werde mit dem Teilhabestärkungsgesetz gerade in dieser Woche das Budget für Ausbildung ausgeweitet und es würden Ansprechstellen für Unternehmen, die Menschen mit Behinderungen einstellen wollten, eingerichtet. Probleme beim Privileg von Inklusionsbetrieben bezüglich § 12 Umsatzsteuergesetz müssten in der Tat gelöst werden.

Die **Fraktion der SPD** betonte, dass der Alltag von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention verbessert werden müsse. Dazu leiste die Koalition jetzt mit dem Teilhabestärkungsgesetz einen weiteren Beitrag – durch verbesserte Qualifizierungsmöglichkeit mit dem erweiterten Budget für Ausbildung, mehr Mobilität und Lebensqualität mit Assistenzhunden und durch bessere Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt. Solche konkreten Verbesserungen im Alltag würde eine schlichte Umbenennung des Ausweises nicht erreichen. Das gehe am Kernproblem vorbei. Zudem werde in dem Antrag nicht klar beschrieben, worin die Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen durch die Digitalisierung des Schwerbehindertenausweises konkret bestehen sollten. Da wäre mehr Klarheit nötig. Mit ihrem zweiten Antrag fordere die FDP-Fraktion die Entkopplung von der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV, um das Arbeitsentgelt beim Budget für Arbeit zu erhöhen. Diese Deckelung sei aber vorgenommen worden, damit der Lohnkostenzuschuss nicht höher sei als die Kosten, die dem Leistungsträger durch die Beschäftigung in der Werkstatt entstünden. Im Übrigen seien höhere Lohnkostengewährungen durch landesrechtliche Vergütung möglich. Bei Qualifizierung und Bildung müsse der Grundsatz „mehr Bildung, mehr Qualifizierung“ für alle gelten und damit natürlich auch für Menschen mit Behinderungen. Es sei auch für Menschen mit Behinderungen nicht von Vorteil, wenn sie ohne Berufsausbildung oder Grundqualifizierung Zugang zum ersten Arbeitsmarkt erhielten.

Die **Fraktion der AfD** stimmte dem FDP-Antrag für einen digitalen Teilhaberausweis zu. Dieser würde den Umgang zum Beispiel mit Behörden erleichtern. Das gelte aber auch in Situationen, in denen der Schwerbehindertenausweis normalerweise vorgelegt werden müsse, an der Kinokasse, im Zoo etc., um Preiserminderungen zu bekommen. Gegen den zweiten Antrag der FDP habe man dagegen Bedenken. Zwar enthalte er gute, auch detailliert ausgearbeitete Ideen, um eine Besserstellung von Menschen mit Behinderungen voranzutreiben. Dennoch werde das Anliegen weniger sozial, dafür mehr wirtschaftsliberal angegangen. Die AfD begrüße beispielsweise den Ansatz zur Beschleunigung bürokratischer Vorgänge durch Genehmigungsfiktion nach vier Wochen und die Möglichkeit, das Budget der Arbeit nicht mehr an die Höchstwerte des § 18 SGB IV zu koppeln; denn dadurch käme es zu einer gerechteren Entlohnung und zu mehr Selbständigkeit für die Betroffenen. Zusammenfassend sei das eine Sammlung konkreter Maßnahmen. Allerdings gebe es einige Kritikpunkte. Die geforderte Verringerung der Ausgleichsabgabenschuld auch bei Aufträgen an andere Anbieter gemäß § 60 SGB IX wirke wie ein Freikaufen. Gewünscht hätte man sich stattdessen ein Bonussystem bei der Abgabe. Die steuerliche Privilegierung von Inklusionsbetrieben führe zu einer weiteren Verzerrung des Wettbewerbs mit anderen Unternehmen. Schon jetzt gebe es viele Beispiele, wo Inklusionsbetriebe durch die geringeren Lohnkosten freie Unternehmen vom Markt verdrängt hätten. Daher werde sich die AfD hier der Stimme enthalten.

Die **Fraktion der FDP** bekräftigte ihre Forderung, den Schwerbehindertenausweis in zweifacher Weise zu ersetzen. Er sei aus dem analogen in ein digitales Format zu überführen und dabei in „Teilhaberausweis“ umzubenennen. Das entspreche einem 2016 mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) beschlossenen Sprachverständnis und würde in diesem Kontext sprachliche Diskriminierung beenden. Darüber hinaus solle sich die Bundesrepublik im Rahmen der neuen Agenda der Europäischen Kommission zur Frage des Disability-Ausweises dafür einzusetzen, dass es in der ganzen Europäischen Union einen gemeinsamen Kern an Rechten und Optionen aus einem solchen Teilhaberausweis gebe. Dringend verbessert werden müsse auch die Situation von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt. Zu den von der FDP vorgeschlagenen Maßnahmen gehöre es, die Probleme beim Privileg der Inklusionsbetriebe in § 12 des Umsatzsteuergesetzes zu lösen. Diese bestünden entgegen der anderslautenden Beteuerungen der Bundesregierung weiterhin. Zudem gehe es um eine deutliche Bürokratievereinfachung bei staatlichen Hilfen. Für die Fälle, in denen dies nicht gelinge, müsse man eine Genehmigungsfiktion einführen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die **Fraktion DIE LINKE**. unterstützte die Forderung nach einem europaweit geltenden Ausweis für Menschen mit Behinderungen. Dies müsse aber mit dem Anspruch auf einheitliche Nachteilsausgleiche innerhalb der EU verknüpft werden. Dafür werde eine Beteiligung der Betroffenen als Expertinnen und Experten in eigener Sache gebraucht. Betroffene Menschen schätzten es oft als wichtiger ein, zu thematisieren, warum sich zum Beispiel der Zeitraum von der Beantragung bis zur endgültigen Ausstellung eines Schwerbehindertenausweises teils noch immer über mehrere Monate hinziehe. Das sei nicht hinnehmbar. In Ihrem Wahlprogramm von 2017 fordere die FDP: „Ein Wunsch- und Wahlrecht auf Leistungen zur Teilhabe, zum Beispiel freie Wahl von Wohnort und Wohnform, kostenneutral innerhalb eines vorgegebenen Budgets“. Die volle und wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sei aber nicht kostenneutral und nicht umsonst zu haben. Diese Menschenrechte seien klar in der UN-Behindertenrechtskonvention festgeschrieben. Teilhabeleistungen müssten bedarfsdeckend sowie vollständig einkommens- und vermögensunabhängig ausgestaltet werden. Neben schnelleren Bearbeitungszeiten müsse zudem die Vermittlung und Beratung von Menschen mit Behinderungen deutlich verbessert werden. Auch benötige man bedarfsdeckende und langfristige Förderungen für Mensch mit Behinderungen. Man begrüße daher die Regelungen zum Budget für Arbeit. Aber mittels Aufträgen an Werkstätten für Menschen mit Behinderungen die Ausgleichsabgabe zu verringern, sei angesichts der inklusiven Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention problematisch. Daher lehne man diesbezüglich die Gleichstellung der anderen Anbieter mit den Werkstätten für Menschen mit Behinderung ab. **DIE LINKE**. fordere in ihrem Antrag, gute Arbeit für Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen und alle Regelungen zu beseitigen, die es Unternehmen ermöglichten, die Zahlung der Ausgleichsabgabe gemäß § 160 SGB IX zu reduzieren und so die Beschäftigungspflicht faktisch auszuhebeln. Es sei sicherzustellen, dass die Mittel der Ausgleichsabgabe nur für die Schaffung und Sicherung inklusiver Bedingungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und nicht für institutionelle Förderungen verwenden würden. Zusätzlich müsse die Ausgleichsabgabe deutlich erhöht, Inklusionsbetriebe noch stärker gefördert und das System der Werkstätten weiter entwickelt werden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** kritisierte die Initiative. Das Vorgehen des 14-jährigen Mädchens, das unzufrieden mit dem Begriff Schwerbehindertenausweis den Namen „Schwer-in-Ordnung-Ausweis“ in den Raum gestellt habe, sei aus der Sicht dieser Jugendlichen nachvollziehbar und sympathisch. Der FDP-Antrag bleibe dagegen etwas „Gefühliges“, das in der Substanz an der weiterhin bestehenden Problematik nichts ändere. Vor der Digitalisierung des Ausweises müssten zudem zwingend die datenschutzrechtlichen Probleme geklärt werden. Hinsichtlich des europäischen Teilhabeausweises helfe die Namensänderung nicht. Dies ändere an der Substanz nichts, dass europäisch vieles nicht einheitlich geregelt sei - zum Beispiel die Mitnahme von Begleitpersonen. Es sei richtig, an diesen Fragen materiell zu arbeiten. Aber dieser Antrag helfe dabei nicht. Darüber hinaus sei es kein Problem, an den Begriffen „Behinderung“ und „behinderte Menschen“ festzuhalten. Das entspreche der UN-Behindertenrechtskonvention und dem Anspruch, dass das Modell von Behinderung sozial platziert werde. Wenn man davon abgehe, schaffe das neue Probleme. Ein solches Vorgehen bedürfte zumindest der Beteiligung der betroffenen Menschen. Der zweite Antrag enthalte dagegen viel Zutreffendes. Natürlich müssten Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen bei der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen unterstützt werden. Aber der Antrag lasse viele Leerstellen. Die Ausgleichsabgabe werde nicht benannt. Insofern lehnten die Grünen den ersten Antrag ab und enthielten sich beim zweiten Antrag der Stimme.

Berlin, den 21. April 2021

**Uwe Witt**  
Berichtersteller

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.