

Abhandlungen zum deutschen und  
internationalen Arbeits- und Sozialrecht

---

Band 39

# **Wirkungsweise und Wirksamkeit der Beschäftigungspflicht aus § 154 SGB IX**

**Untersuchung der Effektivität der Beschäftigungsförderung  
für schwerbehinderte Menschen**

**Von**

**Jasmin Dubenkropp**



**Duncker & Humblot · Berlin**

JASMIN DUBENKROPP

Wirkungsweise und Wirksamkeit der Beschäftigungspflicht  
aus § 154 SGB IX

Abhandlungen zum deutschen und  
internationalen Arbeits- und Sozialrecht

Band 39

# Wirkungsweise und Wirksamkeit der Beschäftigungspflicht aus § 154 SGB IX

Untersuchung der Effektivität der Beschäftigungsförderung  
für schwerbehinderte Menschen

Von

Jasmin Dubenkropp



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen  
hat diese Arbeit im Jahre 2025 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf  
Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

ISSN 2747-9021  
ISBN 978-3-428-19756-9 (Print)  
ISBN 978-3-428-59756-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,  
12165 Berlin, Germany | E-Mail: [info@duncker-humblot.de](mailto:info@duncker-humblot.de)  
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

# Inhaltsübersicht

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| <b>Tabellenverzeichnis .....</b> | <b>27</b> |
|----------------------------------|-----------|

## Kapitel 1

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| <b>Einleitung .....</b> | <b>33</b> |
|-------------------------|-----------|

|                            |           |
|----------------------------|-----------|
| <b>A. Einführung .....</b> | <b>33</b> |
|----------------------------|-----------|

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| <b>B. Gang der Untersuchung .....</b> | <b>36</b> |
|---------------------------------------|-----------|

## *Teil I*

|                                          |           |
|------------------------------------------|-----------|
| <b>Darstellung und Entwicklung .....</b> | <b>39</b> |
|------------------------------------------|-----------|

## Kapitel 2

|                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Grundlagen der Beschäftigungsförderung für Menschen<br/>mit (Schwer-)Behinderungen .....</b> | <b>39</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>A. Gesellschaftliche und rechtliche Entwicklungen zur Rehabilitation und Teilhabe<br/>von Menschen mit (Schwer-)Behinderungen in Deutschland .....</b> | <b>39</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>B. Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rechtsgrundlagen der Beschäfti-<br/>gungsförderung für Menschen mit (Schwer-)Behinderungen .....</b> | <b>44</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>C. Verantwortlichkeit der Arbeitgeber für die Beschäftigung schwerbehinderter<br/>Menschen .....</b> | <b>59</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| <b>D. Ergebnis Kapitel 2 .....</b> | <b>60</b> |
|------------------------------------|-----------|

## Kapitel 3

|                                                          |           |
|----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Die Wirkungsweise der Beschäftigungspflicht .....</b> | <b>61</b> |
|----------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>A. Rechtliche Grundlagen der Beschäftigungspflichtquote des § 154 SGB IX .....</b> | <b>61</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>B. Die gesetzgeberische Konzeption zur Durchsetzung der Beschäftigungspflicht .....</b> | <b>85</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| <b>C. Ergebnis Kapitel 3 .....</b> | <b>157</b> |
|------------------------------------|------------|

*Teil II***Bewertung und Reformvorschläge** 159

## Kapitel 4

**Die Wirksamkeit der Beschäftigungspflicht** 159

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>A. Faktische Geltung der Beschäftigungspflicht</b> .....                                                                                | 160 |
| <b>B. Faktische Wahlmöglichkeiten – Umgehungsmöglichkeiten der Beschäftigungspflicht</b> .....                                             | 164 |
| <b>C. Missverhältnis zwischen Anreizen zur Pflichtenerfüllung und (möglichen) Beschäftigungshindernissen</b> .....                         | 180 |
| <b>D. Auswirkungen der „freiwilligen Pflichtenerfüllung“ sowie der Selbstverantwortung und Privatisierung der Rechtsdurchsetzung</b> ..... | 234 |
| <b>E. Auswirkungen der herabgesetzten Wirksamkeit auf die rechtliche Einordnung der Beschäftigungspflicht</b> .....                        | 235 |
| <b>F. Ergebnis Kapitel 4</b> .....                                                                                                         | 236 |

## Kapitel 5

**Wirksamkeitssteigerung der Beschäftigungspflicht** 238

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>A. (Wieder-)Einführung von staatlichen Mitteln zur zwangsweisen Durchsetzung und Sanktion</b> .....               | 238 |
| <b>B. Erhöhung der Anreize für Arbeitgeber</b> .....                                                                 | 258 |
| <b>C. Stärkung der Rechte von schwerbehinderten Menschen</b> .....                                                   | 324 |
| <b>D. Stärkung der Rolle der betrieblichen Interessenvertretungen</b> .....                                          | 324 |
| <b>E. Positiver Nebeneffekt: Aufwertung der tatsächlichen rechtlichen Einordnung der Beschäftigungspflicht</b> ..... | 336 |
| <b>F. Konkreter Handlungsvorschlag</b> .....                                                                         | 336 |
| <b>G. Ergebnis Kapitel 5</b> .....                                                                                   | 339 |

## Kapitel 6

**Zusammenfassung und Ausblick** 340

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| <b>A. Fazit</b> .....                              | 340 |
| <b>B. Handlungsoptionen des Gesetzgebers</b> ..... | 344 |
| <b>C. Ausblick</b> .....                           | 348 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| <b>Literaturverzeichnis</b> ..... | 349 |
| <b>Sachwortverzeichnis</b> .....  | 368 |





# Inhaltsverzeichnis

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| <b>Tabellenverzeichnis</b> ..... | 27 |
|----------------------------------|----|

## Kapitel 1

|                   |    |
|-------------------|----|
| <b>Einleitung</b> | 33 |
|-------------------|----|

|                            |    |
|----------------------------|----|
| <b>A. Einführung</b> ..... | 33 |
|----------------------------|----|

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| <b>B. Gang der Untersuchung</b> ..... | 36 |
|---------------------------------------|----|

## *Teil I*

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| <b>Darstellung und Entwicklung</b> | 39 |
|------------------------------------|----|

## Kapitel 2

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Grundlagen der Beschäftigungsförderung für Menschen mit (Schwer-)Behinderungen</b> | 39 |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>A. Gesellschaftliche und rechtliche Entwicklungen zur Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit (Schwer-)Behinderungen in Deutschland</b> ..... | 39 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>B. Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rechtsgrundlagen der Beschäftigungsförderung für Menschen mit (Schwer-)Behinderungen</b> ..... | 44 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Völkerrechtliche Grundlagen des Diskriminierungsschutzes für Menschen mit (Schwer-)Behinderungen im Bereich des Arbeitsrechts ..... | 45 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| 1. Begriffsbeschreibung der UN-BRK ..... | 46 |
|------------------------------------------|----|

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 2. Recht auf Arbeit, Art. 27 UN-BRK ..... | 47 |
|-------------------------------------------|----|

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| 3. Vereinbarkeit von starren Quotenregelungen mit der UN-BRK ..... | 48 |
|--------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| II. Unionsrechtliche Grundlagen des Diskriminierungsschutzes für Menschen mit (Schwer-)Behinderungen im Bereich des Arbeitsrechts ..... | 49 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 1. Begriffsbeschreibung ..... | 50 |
|-------------------------------|----|

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| 2. Angemessene Vorkehrungen, Art. 5 RL 2000/78/EG ..... | 50 |
|---------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. Richtlinienkonformität einer starren Quotenregelung zugunsten von Menschen mit (Schwer-)Behinderungen ..... | 51 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| III. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Diskriminierungsschutzes für Menschen mit (Schwer-)Behinderungen im Bereich des Arbeitsrechts ..... | 52 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG .....                                                                | 53        |
| 2. Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG .....                                                                     | 54        |
| 3. Diskriminierungsverbot, Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG .....                                                         | 54        |
| a) Verfassungsrechtlicher Behinderungsbegriff .....                                                            | 55        |
| b) Inhalt des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG .....                                                                      | 56        |
| 4. Verfassungskonformität von starren Quotenregelungen zugunsten von Menschen mit (Schwer-)Behinderungen ..... | 58        |
| <b>C. Verantwortlichkeit der Arbeitgeber für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen .....</b>            | <b>59</b> |
| <b>D. Ergebnis Kapitel 2 .....</b>                                                                             | <b>60</b> |

### Kapitel 3

|                                                                                                                                 |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Die Wirkungsweise der Beschäftigungspflicht .....</b>                                                                        | <b>61</b> |
| <b>A. Rechtliche Grundlagen der Beschäftigungspflichtquote des § 154 SGB IX .....</b>                                           | <b>61</b> |
| I. Zweck der Beschäftigungsquote .....                                                                                          | 62        |
| II. Persönlicher Schutzbereich der Beschäftigungspflicht .....                                                                  | 62        |
| 1. Schwerbehinderte Menschen i.S.d. § 2 Abs. 2 SGB IX .....                                                                     | 63        |
| a) Menschen mit Behinderungen i.S.d. § 2 Abs. 1 SGB IX .....                                                                    | 63        |
| b) Grad der Behinderung von wenigstens 50 % .....                                                                               | 65        |
| c) Rechtmäßiger Wohnsitz, gewöhnlicher Aufenthaltsort oder Arbeitsplatz i.S.d. § 156 SGB IX im Geltungsbereich des SGB IX ..... | 66        |
| d) Konstituierende Wirkung des Vorliegens der Voraussetzungen .....                                                             | 66        |
| 2. Gleichgestellte Menschen mit Behinderungen i.S.d. § 2 Abs. 3 SGB IX ...                                                      | 67        |
| III. Arbeitgeber i.S.d. Beschäftigungsquote .....                                                                               | 68        |
| IV. Arbeitsplatz i.S.d. § 156 SGB IX .....                                                                                      | 70        |
| 1. Ausbildungsplätze .....                                                                                                      | 71        |
| 2. Mit schwerbehinderten Menschen besetzte Arbeitsplätze .....                                                                  | 71        |
| 3. Teilzeitbeschäftigung, § 156 Abs. 3 SGB IX .....                                                                             | 72        |
| 4. Besonderheiten des § 157 SGB IX .....                                                                                        | 72        |
| V. Anrechnung auf die Pflichtplatzquote .....                                                                                   | 73        |
| 1. Teilzeitbeschäftigung, § 158 Abs. 2 SGB IX .....                                                                             | 74        |
| 2. Anrechenbarkeit des schwerbehinderten Arbeitgebers, § 158 Abs. 4 SGB IX                                                      | 75        |
| 3. Mehrfachanrechnungen, § 159 SGB IX .....                                                                                     | 76        |
| 4. Zwingende Voraussetzung der Anrechnung: Kenntnis des Arbeitgebers von der Schwerbehinderung .....                            | 77        |
| a) Fragerecht im laufenden Bewerbungsverfahren .....                                                                            | 77        |
| b) Fragerecht im laufenden Beschäftigungsverhältnis .....                                                                       | 79        |
| 5. Tatsächliche Beschäftigung als Voraussetzung für die Anrechenbarkeit ....                                                    | 80        |

|                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6. Problem: Wegfall der (Schwer-)Behinderung und Anrechenbarkeit durch Ergreifen von wirksamen Teilhabemaßnahmen? .....         | 81  |
| VI. Unbedingtheit von Beschäftigungspflicht und Quote .....                                                                     | 83  |
| VII. Pflicht zur Berücksichtigung bestimmter Gruppen .....                                                                      | 84  |
| <b>B. Die gesetzgeberische Konzeption zur Durchsetzung der Beschäftigungspflicht</b> .....                                      | 85  |
| I. Vorrang der „freiwilligen Pflichtenerfüllung“ .....                                                                          | 85  |
| II. (Vorgesehene) rechtliche Einordnung der Beschäftigungspflicht .....                                                         | 87  |
| III. Koppelung der Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht an die Zahlung einer Ausgleichsabgabe, § 160 SGB IX .....           | 87  |
| 1. Kein Wahlrecht zwischen Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe ....                                                      | 88  |
| 2. Funktionen der Ausgleichsabgabe .....                                                                                        | 89  |
| a) Ausgleichs- und Antriebsfunktion .....                                                                                       | 89  |
| b) Finanzierungsfunktion .....                                                                                                  | 90  |
| c) Sanktionsfunktion .....                                                                                                      | 90  |
| 3. Staffelung der Ausgleichsabgabe .....                                                                                        | 91  |
| 4. Dynamisierte Höhe der Ausgleichsabgabe .....                                                                                 | 92  |
| 5. Erhebung der Ausgleichsabgabe .....                                                                                          | 93  |
| 6. Verwendung der Ausgleichsabgabe .....                                                                                        | 94  |
| IV. Flankierung durch zusätzliche Arbeitgeberpflichten .....                                                                    | 94  |
| 1. Diskriminierungsverbote .....                                                                                                | 95  |
| a) Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) .....                                                                              | 95  |
| b) Das besondere Benachteiligungsverbot für schwerbehinderte Menschen, § 164 Abs. 2 SGB IX .....                                | 97  |
| 2. Pflichten mit dem primären Ziel, die Erfüllung der Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe zu ermöglichen .....           | 98  |
| a) Auskunftsfunktion und Informationspflichten aus § 163 SGB IX .....                                                           | 98  |
| aa) Pflicht zum Führen eines Verzeichnisses, § 163 Abs. 1 SGB IX ....                                                           | 99  |
| bb) Anzeigepflicht, § 163 Abs. 2 SGB IX .....                                                                                   | 99  |
| cc) Auskunftspflicht, § 163 Abs. 5 SGB IX .....                                                                                 | 100 |
| dd) Pflicht zur Gewährung der Einsichtnahme in den Betrieb, § 163 Abs. 7 SGB IX .....                                           | 101 |
| ee) Pflicht zur Benennung der Schwerbehindertenvertretung und des Inklusionsbeauftragten, § 163 Abs. 8 SGB IX .....             | 102 |
| ff) Bußgeldpflicht bei Pflichtverletzungen .....                                                                                | 103 |
| b) Organisationspflichten zur Förderung des Zugangs von schwerbehinderten Menschen zur Beschäftigung, § 164 Abs. 1 SGB IX ..... | 103 |
| aa) Prüf- und Konsultationspflicht, § 164 Abs. 1 S. 1 und S. 2 SGB IX                                                           | 103 |
| bb) Beteiligung der betrieblichen Interessenvertretungen gem. § 164 Abs. 1 S. 4 – 6 SGB IX .....                                | 105 |
| cc) Besondere Verhaltensanforderungen bei Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht, § 164 Abs. 1 S. 7 – 8 SGB IX .....          | 105 |

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| dd) Unterrichts- und Begründungspflicht, § 164 Abs. 1 S. 9 SGB IX                                                                                       | 107 |
| ee) Besondere Pflichten öffentlicher Arbeitgeber, § 165 SGB IX                                                                                          | 108 |
| ff) Rechtsfolgen von Verstößen                                                                                                                          | 109 |
| c) Organisationspflicht zur Ermöglichung der Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen – qualitative Beschäftigungspflicht, § 164 Abs. 3 SGB IX      | 111 |
| aa) Allgemeiner Inhalt der qualitativen Beschäftigungspflicht                                                                                           | 111 |
| bb) Neue Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen?                                                                                                   | 112 |
| cc) Pflicht zur Freikündigung von behinderungsgerechten Arbeitsplätzen                                                                                  | 114 |
| dd) Reine Organisationspflicht oder individualrechtliche Komponente                                                                                     | 115 |
| ee) Abhängigkeit von der Beschäftigungspflicht                                                                                                          | 117 |
| ff) Grenze der Zumutbarkeit, § 164 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 3 SGB IX                                                                                      | 118 |
| (1) Allgemeine finanzielle (Un-)Zumutbarkeitsgrenze                                                                                                     | 119 |
| (2) Berücksichtigungsfähigkeit der Beschäftigungspflicht und weiterer Pflichten                                                                         | 119 |
| gg) Rechtsfolgen bei Verstößen                                                                                                                          | 119 |
| d) Inklusionsvereinbarung, § 166 SGB IX                                                                                                                 | 120 |
| e) Pflichten zur Miteinbeziehung der betrieblichen Interessenvertretungen                                                                               | 121 |
| aa) Beteiligungsrechte der Vertretungen i. S. d. § 176 SGB IX und der Schwerbehindertenvertretung aus den §§ 163 – 167 SGB IX                           | 122 |
| bb) Unterrichts- und Anhörungspflicht gegenüber der Schwerbehindertenvertretung aus § 178 Abs. 2 SGB IX                                                 | 122 |
| cc) Unterrichtspflicht nach § 80 Abs. 2 S. 1 BetrVG gegenüber dem Betriebsrat                                                                           | 123 |
| dd) Spezielle Unterrichts- und Beratungspflicht des Arbeitgebers mit dem Betriebsrat aus § 92 Abs. 3 S. 2, Abs. 1 BetrVG                                | 124 |
| 3. Individualansprüche von schwerbehinderten Menschen                                                                                                   | 126 |
| a) Grundsatz: Allgemeiner Beschäftigungsanspruch aus dem Arbeitsvertrag                                                                                 | 127 |
| b) Individualansprüche aus § 164 Abs. 4 und Abs. 5 SGB IX                                                                                               | 128 |
| aa) Verhältnis der Individualansprüche aus § 164 Abs. 4 und Abs. 5 SGB IX zu dem allgemeinen Beschäftigungsanspruch aus dem Arbeitsvertrag              | 128 |
| bb) Verhältnis der Individualansprüche aus § 164 Abs. 4 und Abs. 5 SGB IX zu der quantitativen und qualitativen Beschäftigungspflicht                   | 129 |
| cc) Ziel der individualrechtlichen Ausprägung                                                                                                           | 131 |
| dd) Inhalt der Individualansprüche aus § 164 Abs. 4 SGB IX                                                                                              | 131 |
| (1) „Behinderungsrechtlicher Beschäftigungsanspruch“, § 164 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB IX                                                                    | 132 |
| (2) Berufsbildung, § 164 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 SGB IX                                                                                             | 133 |
| (3) Behinderungsgerechte Gestaltung und Ausstattung von Arbeitsplätzen, Arbeitsumfeld und Arbeitsorganisation, § 164 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 und Nr. 5 SGB IX | 134 |

|                                                                                                              |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| (4) Folgen von Verstößen gegen die Pflichten aus § 164 Abs. 4<br>SGB IX .....                                | 135        |
| ee) Pflicht zur Ermöglichung von Teilzeitbeschäftigung, § 164 Abs. 5<br>SGB IX .....                         | 135        |
| ff) Anspruchsgrenze: Unzumutbarkeit und Unverhältnismäßigkeit gem.<br>§ 164 Abs. 4 S. 3 SGB IX .....         | 136        |
| 4. Pflichten mit dem vorrangigen Ziel, die Erfüllung der Beschäftigungspflicht<br>zu sichern .....           | 137        |
| a) Prävention, § 167 SGB IX .....                                                                            | 137        |
| aa) Allgemeine Konfliktprävention, § 167 Abs. 1 SGB IX .....                                                 | 137        |
| bb) Betriebliches Eingliederungsmanagement, § 167 Abs. 2 SGB IX ....                                         | 139        |
| cc) Rechtsfolgen von Verstößen .....                                                                         | 142        |
| b) Spezieller Kündigungsschutz, §§ 168 ff. SGB IX .....                                                      | 143        |
| aa) Kündigungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt, § 168 SGB IX .....                                              | 144        |
| (1) Pflicht zur Unterlassung der Antragstellung bei Nichterfüllung der<br>Pflichtquote .....                 | 145        |
| (2) Berücksichtigungsfähigkeit der Quotenerfüllung innerhalb der<br>Entscheidung des Integrationsamtes ..... | 147        |
| (3) Ablehnungspflicht oder nur Einbeziehungspflicht des Integrati-<br>onsamtes? .....                        | 150        |
| bb) Erweiterter Beendigungsschutz, § 175 SGB IX .....                                                        | 151        |
| c) Kündigungsschutzrechtliche Dimension des § 164 Abs. 3 SGB IX (und<br>des § 154 SGB IX) .....              | 151        |
| d) Besonderheiten im allgemeinen Kündigungsschutz für schwerbehinderte<br>Menschen .....                     | 152        |
| 5. Pflichten- und Belastungsverschärfung als Element des Konzepts der<br>Rechtsdurchsetzung .....            | 153        |
| V. Eingliederungshilfen .....                                                                                | 155        |
| VI. Selbstverantwortung und Privatisierung der Rechtsdurchsetzung .....                                      | 155        |
| <b>C. Ergebnis Kapitel 3 .....</b>                                                                           | <b>157</b> |

## *Teil II*

|                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| <b>Bewertung und Reformvorschläge</b> | <b>159</b> |
|---------------------------------------|------------|

## Kapitel 4

|                                                  |            |
|--------------------------------------------------|------------|
| <b>Die Wirksamkeit der Beschäftigungspflicht</b> | <b>159</b> |
|--------------------------------------------------|------------|

|                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>A. Faktische Geltung der Beschäftigungspflicht .....</b>                  | <b>160</b> |
| I. Die Beschäftigungssituation von schwerbehinderten Menschen in Deutschland | 160        |

|           |                                                                                                                                                                             |            |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| II.       | Die Erfüllung der Beschäftigungspflicht durch die Arbeitgeber .....                                                                                                         | 162        |
| 1.        | Unterschiede zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgebern .....                                                                                                          | 162        |
| 2.        | Unterschiede zwischen kleinen, mittleren und großen Arbeitgebern .....                                                                                                      | 163        |
| 3.        | Verstärkung der Unterschiede zwischen kleinen, mittleren und großen Arbeitgebern durch eine aufgedielerte Betrachtung zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgebern ..... | 163        |
| III.      | Zwischenergebnis: <i>Faktische</i> Geltung bzw. Wirksamkeit der Beschäftigungspflicht .....                                                                                 | 164        |
| <b>B.</b> | <b>Faktische Wahlmöglichkeiten – Umgehungsmöglichkeiten der Beschäftigungspflicht .....</b>                                                                                 | <b>164</b> |
| I.        | Faktische Wahlmöglichkeit der Arbeitgeber zwischen Beschäftigung und Ausgleichszahlung .....                                                                                | 164        |
| 1.        | Bußgeldtatbestand .....                                                                                                                                                     | 165        |
| 2.        | Zwangseinstellung .....                                                                                                                                                     | 165        |
| 3.        | Ausgleichsabgabe als Sanktionsmittel? .....                                                                                                                                 | 166        |
| 4.        | Zwischenergebnis: Faktische Wahlmöglichkeit zwischen Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe .....                                                                       | 166        |
| II.       | Weitere Möglichkeiten zur Umgehung der Beschäftigungspflicht .....                                                                                                          | 167        |
| 1.        | Vergabe von Aufträgen an anerkannte Werkstätten für behinderte Menschen, § 223 Abs. 1 S. 1 SGB IX .....                                                                     | 167        |
| 2.        | Sonderregelung in § 156 Abs. 3 Alt. 2 SGB IX .....                                                                                                                          | 169        |
| a)        | Geringfügig Beschäftigte und (Alters-)Teilzeitarbeitsplätze .....                                                                                                           | 170        |
| b)        | Bewusste Überschreitung der vereinbarten (Alters-)Teilzeit .....                                                                                                            | 171        |
| c)        | Zwischenergebnis: Umgehungsmöglichkeit des § 156 Abs. 3 Alt. 2 SGB IX .....                                                                                                 | 172        |
| d)        | Zusammenspiel von der Sonderregelung in § 156 Abs. 3 Alt. 2 SGB IX und der Kleinunternehmerklausel in § 154 Abs. 1 S. 3 SGB IX .....                                        | 172        |
| 3.        | Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern, die im Laufe des Arbeitslebens schwerbehindert werden .....                                                                          | 174        |
| 4.        | Möglichkeit der Mehrfachanrechnungen einzelner schwerbehinderter Arbeitnehmer, § 159 SGB IX .....                                                                           | 174        |
| 5.        | Staffelung der Ausgleichsabgabe .....                                                                                                                                       | 175        |
| 6.        | Steuerliche Absetzbarkeit der Ausgleichsabgabe als Betriebsausgabe über § 4 Abs. 4 EStG .....                                                                               | 176        |
| 7.        | Möglichkeiten zur Umlage bzw. Erstattung der Ausgleichsabgabe .....                                                                                                         | 178        |
| III.      | Zwischenergebnis: Faktische Wahlmöglichkeiten – Umgehungsmöglichkeiten der Beschäftigungspflicht .....                                                                      | 179        |
| <b>C.</b> | <b>Missverhältnis zwischen Anreizen zur Pflichtenerfüllung und (möglichen) Beschäftigungshindernissen .....</b>                                                             | <b>180</b> |
| I.        | (Mögliche) Beschäftigungshindernisse .....                                                                                                                                  | 181        |
| 1.        | Vorurteile als Beschäftigungshindernisse .....                                                                                                                              | 181        |
| 2.        | Fehlende stärkengerechte Beschäftigung als Vorurteile verstärkender Faktor .....                                                                                            | 182        |

|     |                                                                                                                                                              |     |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.  | Fehlen von geeigneten schwerbehinderten Bewerbern .....                                                                                                      | 183 |
| a)  | Mangelnde Qualifikation von schwerbehinderten Bewerbern .....                                                                                                | 183 |
| b)  | „Matching“ von schwerbehinderten Bewerbern und Ausschreibung .....                                                                                           | 184 |
| c)  | Unkenntnis der Arbeitgeber von der Schwerbehinderung des Bewerbers .....                                                                                     | 184 |
| d)  | Fehlen geeigneter schwerbehinderter Bewerber als schlichtes Vorurteil .....                                                                                  | 185 |
| e)  | Zwischenergebnis: Fehlen geeigneter schwerbehinderter Bewerber als Grund für die Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht .....                              | 185 |
| 4.  | Zusätzliche Pflichten von und Ansprüche gegen Arbeitgeber im Zusammenhang mit der Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen .....                         | 186 |
| a)  | Zusätzliche wirtschaftliche und organisatorische Belastungen .....                                                                                           | 186 |
| aa) | Individualansprüche von schwerbehinderten Menschen, § 164 Abs. 4 und Abs. 5 SGB IX .....                                                                     | 187 |
| bb) | Pflicht zur Durchführung der allgemeinen Konfliktprävention, § 167 Abs. 1 SGB IX .....                                                                       | 188 |
| cc) | Freistellungsanspruch von Mehrarbeit, § 207 SGB IX .....                                                                                                     | 189 |
| dd) | Anspruch auf Zusatzurlaub, § 208 SGB IX .....                                                                                                                | 190 |
| ee) | Anspruch auf vorgezogene Altersrente, § 37 SGB VI .....                                                                                                      | 190 |
| b)  | Besonderer Kündigungsschutz, §§ 168 ff. SGB IX .....                                                                                                         | 191 |
| aa) | Fehlende Flexibilität beim Kündigungsschutz .....                                                                                                            | 192 |
| bb) | „Verfahrensrechtliche Mehrgleisigkeit“ des Kündigungsschutzes .....                                                                                          | 193 |
| c)  | Überlastung durch die Fülle an zusätzlichen Arbeitgeberpflichten infolge der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen .....                                  | 193 |
| d)  | Überlastung durch die Fülle an ohnehin bestehenden Arbeitgeberpflichten .....                                                                                | 194 |
| e)  | Zusätzliche Arbeitgeberpflichten als Vorurteile verstärkender Faktor .....                                                                                   | 194 |
| 5.  | Zusätzliche organisatorische Belastungen und Unübersichtlichkeit des Systems .....                                                                           | 195 |
| 6.  | Intersektionalität verschiedener Diskriminierungsmerkmale .....                                                                                              | 196 |
| 7.  | Zwischenergebnis: (Mögliche) Beschäftigungshindernisse .....                                                                                                 | 198 |
| II. | Kompensation der Beschäftigungshindernisse .....                                                                                                             | 198 |
| 1.  | Kompensation durch Eingliederungsleistungen .....                                                                                                            | 198 |
| a)  | Wirtschaftliche Bezifferungsfähigkeit als Differenzierungskriterium .....                                                                                    | 198 |
| b)  | Begegnung der Beschäftigungshindernisse im Einzelnen .....                                                                                                   | 199 |
| aa) | Begegnung der Vorurteile mithilfe der Kostenerstattung für eine befristete Probebeschäftigung .....                                                          | 199 |
| bb) | Begegnung der Belastungen durch eine verringerte Leistungsfähigkeit .....                                                                                    | 200 |
| cc) | Begegnung der Belastungen durch die § 164 Abs. 4 Nr. 2 und Nr. 3 SGB IX mithilfe der Ausbildungszuschüsse und begleitenden Hilfen .....                      | 201 |
| dd) | Begegnung der Belastungen durch die § 164 Abs. 4 Nr. 4 und Nr. 5 SGB IX mithilfe der Zuschüsse zu Arbeitshilfen im Betrieb und der begleitenden Hilfen ..... | 202 |



|                                                                                                                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ee) Begegnung der organisatorischen Belastungen und der Unübersichtlichkeit des gesamten Systems der Beschäftigungsförderung für schwerbehinderte Menschen mithilfe der Einheitlichen Ansprechstellen (§ 185a SGB IX) ..... | 203 |
| c) Allgemeine Problemfelder bei der Kompensation von Beschäftigungshindernissen durch Eingliederungsleistungen .....                                                                                                        | 204 |
| aa) Begrenzung der Leistungen in Zeit und Umfang .....                                                                                                                                                                      | 204 |
| bb) Fehlende Vorhersehbarkeit des Umfangs der Leistungen .....                                                                                                                                                              | 205 |
| cc) Informationsdefizite .....                                                                                                                                                                                              | 206 |
| (1) Ausgangspunkt: Arbeitgeberbefragungen zum Kenntnisstand zu den Eingliederungshilfen .....                                                                                                                               | 206 |
| (2) Geringe faktische Inanspruchnahme von Eingliederungsleistungen .....                                                                                                                                                    | 207 |
| (3) Begegnung mithilfe der Einheitlichen Ansprechstellen gem. § 185a SGB IX .....                                                                                                                                           | 208 |
| dd) Zuständigkeit der Leistungserbringung von unterschiedlichen Leistungsträgern .....                                                                                                                                      | 209 |
| ee) Finanzierung von Eingliederungsleistungen über die Ausgleichsabgabe .....                                                                                                                                               | 210 |
| (1) Ausgleichsabgabe fällt idealiter gar nicht an .....                                                                                                                                                                     | 210 |
| (2) Insbesondere Finanzierung der begleitenden Hilfe im Arbeitsleben über die Ausgleichsabgabe .....                                                                                                                        | 211 |
| d) Zwischenergebnis: Kompensation durch Eingliederungsleistungen .....                                                                                                                                                      | 212 |
| 2. Kompensation durch die Ausgleichsabgabe .....                                                                                                                                                                            | 212 |
| 3. Sonderfall: Kompensation durch Möglichkeit der Mehrfachanrechnungen gem. § 159 SGB IX .....                                                                                                                              | 214 |
| 4. Zwischenergebnis: Kompensation der Beschäftigungshindernisse .....                                                                                                                                                       | 215 |
| III. Erfüllungsanreize .....                                                                                                                                                                                                | 215 |
| 1. Positive Erfüllungsanreize .....                                                                                                                                                                                         | 215 |
| 2. Negative Erfüllungsanreize .....                                                                                                                                                                                         | 216 |
| a) Vermeidung der Ausgleichsabgabe .....                                                                                                                                                                                    | 216 |
| b) Vermeidung von Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen aus § 15 Abs. 1, Abs. 2 AGG .....                                                                                                                            | 217 |
| c) Vermeidung der Pflichten- und Belastungsverschärfungen .....                                                                                                                                                             | 219 |
| aa) Überblick über die Pflichten- und Belastungsverschärfungen .....                                                                                                                                                        | 219 |
| bb) Berücksichtigung des Erfüllungsgrads der Beschäftigungspflicht im Rahmen der Entscheidung über die Gewährung von Eingliederungsleistungen .....                                                                         | 219 |
| (1) Berücksichtigung des Erfüllungsgrads der Beschäftigungspflicht im Rahmen der Ermessensentscheidung über die Leistungsgewährung aus dem Aufkommen der Ausgleichsabgabe durch die Integrationsämter .....                 | 220 |

|                                                                                                                                                                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| (2) Berücksichtigung des Erfüllungsgrads der Beschäftigungspflicht im Rahmen der Ermessensentscheidung über die Leistungsgewährung nach § 90 SGB III und § 50 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX . . . . .                     | 221        |
| (3) (Mittelbare) Berücksichtigung des Erfüllungsgrads der Beschäftigungspflicht im Rahmen der Ermessensentscheidung über die Leistungsgewährung nach § 46 Abs. 2 SGB III und § 50 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX . . . . . | 222        |
| cc) Überwiegende Abhängigkeit der Pflichten- und Belastungsverschärfungen von Teilerfüllung der Beschäftigungspflicht . . . . .                                                                                 | 223        |
| dd) Zwischenergebnis: Vermeidung von Pflichten- und Belastungsverschärfungen als negativer Erfüllungsanreiz . . . . .                                                                                           | 224        |
| d) Vermeidung von „Sanktionen“ durch die betrieblichen Interessenvertretungen bei Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht . . . . .                                                                            | 224        |
| aa) Gesetzlich vorgesehene Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der „innerbetrieblichen Kontrolle“ . . . . .                                                                                                        | 225        |
| bb) Zustimmungsverweigerungsrecht des Betriebsrats nach § 99 Abs. 2 Nr. 1 BetrVG . . . . .                                                                                                                      | 225        |
| (1) Begründung eines Zustimmungsverweigerungsrechts des Betriebsrates gem. § 99 Abs. 2 Nr. 1 BetrVG . . . . .                                                                                                   | 225        |
| (2) Keine Pflicht zur Gründung eines Betriebsrates . . . . .                                                                                                                                                    | 228        |
| (3) Reines Zustimmungsverweigerungsrecht, keine -pflicht . . . . .                                                                                                                                              | 228        |
| (4) Problem: Konflikt eines solchen Zustimmungsverweigerungsrechts mit dem Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit (§ 2 Abs. 1 BetrVG)? . . . . .                                                             | 228        |
| cc) Zwischenergebnis: Vermeidung von „Sanktionen“ durch die betrieblichen Interessenvertretungen bei Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht . . . . .                                                         | 229        |
| 3. Zwischenergebnis: Erfüllungsanreize . . . . .                                                                                                                                                                | 230        |
| IV. Zwischenergebnis: Missverhältnis zwischen Anreizen zur Pflichtenerfüllung und (möglichen) Beschäftigungshindernissen . . . . .                                                                              | 230        |
| V. Unterschiedliche Anreize und Bedingungen für kleine, mittlere und große Unternehmen als verstärkender Faktor . . . . .                                                                                       | 231        |
| 1. Unterschiedliche Betriebsstrukturen . . . . .                                                                                                                                                                | 231        |
| 2. Verringerung der Anreizwirkung der Ausgleichsabgabe durch Kleinunternehmerklauseln des § 160 Abs. 2 S. 2 SGB IX . . . . .                                                                                    | 232        |
| VI. Parallele zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld (BVerfG v. 18.11.2003 – 1 BvR 302/96) . . . . .                                                         | 233        |
| <b>D. Auswirkungen der „freiwilligen Pflichtenerfüllung“ sowie der Selbstverantwortung und Privatisierung der Rechtsdurchsetzung . . . . .</b>                                                                  | <b>234</b> |
| <b>E. Auswirkungen der herabgesetzten Wirksamkeit auf die rechtliche Einordnung der Beschäftigungspflicht . . . . .</b>                                                                                         | <b>235</b> |
| <b>F. Ergebnis Kapitel 4 . . . . .</b>                                                                                                                                                                          | <b>236</b> |

## Kapitel 5

**Wirksamkeitssteigerung der Beschäftigungspflicht** 238

|                                                                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>A. (Wieder-)Einführung von staatlichen Mitteln zur zwangsweisen Durchsetzung und Sanktion</b>                              | 238 |
| I. Wiedereinführung eines Bußgeldtatbestandes                                                                                 | 239 |
| 1. Gründe für die Wiedereinführung eines Bußgeldtatbestandes                                                                  | 240 |
| 2. Ursprüngliche Regelung in § 238 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX i. d. F. bis 31.12.2023                                                | 243 |
| a) Durchsetzungskraft der ursprünglichen Regelung in § 238 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX i. d. F. bis 31.12.2023                        | 244 |
| aa) Durchsetzungsdefizite                                                                                                     | 244 |
| bb) Maximale Höhe des Bußgeldes                                                                                               | 245 |
| b) Zwischenergebnis: Wiedereinführung der ursprünglichen Bußgeldvorschrift                                                    | 246 |
| 3. Wiedereinführung eines verbesserten Bußgeldtatbestandes                                                                    | 246 |
| a) Verlagerung der Zuständigkeit                                                                                              | 247 |
| b) Einführung eines automatischen Verfahrens                                                                                  | 249 |
| c) Einführung von mehrmaligen Mahnungen unter gleichzeitige Abgabe von Unterstützungsangeboten                                | 250 |
| d) Erhöhung der Maximalbeträge                                                                                                | 251 |
| e) Höhe der verhängten Bußgelder an den erlangten wirtschaftlichen Vorteil anknüpfen                                          | 252 |
| f) Ausgestaltung des Bußgeldtatbestandes als Strafnorm                                                                        | 252 |
| g) Erweiterung der Bußgeldvorschrift um eine ausdrückliche Regelung zur fahrlässigen Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht | 254 |
| h) Zwischenergebnis: Wiedereinführung eines verbesserten Bußgeldtatbestandes                                                  | 254 |
| II. Wiedereinführung einer Zwangseinstellung                                                                                  | 255 |
| III. Zwischenergebnis: Stärkung der Wirksamkeit mithilfe einer zwangsweisen Durchsetzung und Sanktion                         | 257 |
| <b>B. Erhöhung der Anreize für Arbeitgeber</b>                                                                                | 258 |
| I. Durchführung von Kampagnen zur Bekämpfung von Vorurteilen                                                                  | 258 |
| II. Überarbeitung der Beschäftigungspflicht aus § 154 SGB IX                                                                  | 260 |
| 1. Erhöhung der Pflichtquote auf sechs Prozent                                                                                | 260 |
| 2. Schwellenwert des § 156 Abs. 3 Alt. 2 SGB IX                                                                               | 263 |
| a) Interpretation des Schwellenwerts des § 156 Abs. 3 Alt. 2 SGB IX als Regel-/Ausnahmeverhältnis in Missbrauchsfällen        | 264 |
| b) Abhilfe durch Streichung des § 156 Abs. 3 Alt. 2 SGB IX                                                                    | 265 |
| c) Notwendigkeit der Novellierung der Sonderregelung in § 156 Abs. 3 Alt. 2 SGB IX                                            | 266 |
| aa) Absenkung des Schwellenwertes von 18 auf 15 Wochenarbeitsstunden                                                          | 267 |

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| (1) Gesetzgebungsgeschichte: Gleichlauf mit der Kurzzeitigkeitsgrenze des § 138 Abs. 3 SGB III                      | 268 |
| (2) Vermeidung des gleichzeitigen Bestehens von Arbeitslosigkeit                                                    | 269 |
| (3) Gleichlauf mit dem Schwellenwert der begleitenden Hilfe gem. § 185 Abs. 2 SGB IX                                | 269 |
| (4) Angleichung des § 158 Abs. 2 S. 1 SGB IX                                                                        | 270 |
| bb) Absenkung des Schwellenwertes von 18 auf 17 Wochenarbeitsstunden                                                | 270 |
| (1) Gesetzgebungsgeschichte: Halbtagsbeschäftigung                                                                  | 271 |
| (2) Angleichung des § 158 Abs. 2 S. 1 SGB IX                                                                        | 272 |
| cc) Partielle Berücksichtigung von Teilzeitkräften nach dem Vorbild des § 23 Abs. 1 S. 4 KSchG                      | 273 |
| (1) Ausgangspunkt: Anteilige Anrechnung des § 23 Abs. 1 S. 4 KSchG                                                  | 273 |
| (2) Übertragbarkeit auf die Anrechnung von Teilzeitkräften zur Berechnung der Beschäftigungspflicht                 | 274 |
| (3) Vereinbarkeit mit dem Normzweck des § 156 Abs. 3 Alt. 2 SGB IX                                                  | 275 |
| (4) Angleichung des § 158 Abs. 2 S. 1 SGB IX                                                                        | 276 |
| (5) Aufbruch des Gleichlaufs zwischen § 156 Abs. 3 Alt. 2 SGB IX und § 158 Abs. 2 S. 1 SGB IX                       | 276 |
| d) Zwischenergebnis: Notwendigkeit der Novellierung der Sonderregelung in § 156 Abs. 3 Alt. 2 SGB IX                | 278 |
| 3. Abschaffung der Kleinunternehmerklausel des § 154 Abs. 1 S. 3 SGB IX                                             | 279 |
| 4. Herausnahme von schwerbehinderten Arbeitnehmern aus der Berechnung der Pflichtplatzzahl                          | 279 |
| 5. Zwischenergebnis: Überarbeitung der Beschäftigungspflicht aus § 154 SGB IX                                       | 280 |
| III. Überarbeitung der Ausgleichsabgabe                                                                             | 280 |
| 1. Anhebung der Ausgleichsabgabe                                                                                    | 281 |
| a) Sanktionswirkung einer Erhöhung                                                                                  | 283 |
| b) Ansätze zur Ausgestaltung einer erhöhten Ausgleichsabgabe                                                        | 283 |
| c) Zwischenergebnis: Anhebung der Ausgleichsabgabe geboten                                                          | 285 |
| 2. Keine Anrechenbarkeit der <i>Weiterbeschäftigung</i> von schwerbehinderten Menschen auf die Pflichtquote         | 286 |
| 3. Feststellung der Höhe der Ausgleichsabgabe durch das Integrationsamt                                             | 287 |
| 4. Anrechenbarkeit auf die Pflichtquote verbessern: Integrationsamt führt Liste mit schwerbehinderten Arbeitnehmern | 287 |
| 5. Klarstellung: Wirksame Teilhabeleistungen bedingen keinen Wegfall der Anrechenbarkeit                            | 289 |
| 6. Abschaffung der niedrigen Staffelsätze für Kleinunternehmer, § 160 Abs. 2 S. 2 SGB IX                            | 289 |

|                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7. Neudefinition des Anwendungsbereichs der vierten Staffel für sog. „Nullbeschäftigter“                                             | 291 |
| 8. Überarbeitung des § 223 SGB IX                                                                                                    | 291 |
| a) Abschaffung des § 223 SGB IX                                                                                                      | 292 |
| b) Novellierung des § 223 SGB IX                                                                                                     | 294 |
| c) Zwischenergebnis: Überarbeitung des § 223 SGB IX                                                                                  | 294 |
| 9. Kein Absetzen der Ausgleichsabgabe als Betriebsmittel (§ 4 Abs. 4 EStG)                                                           | 295 |
| a) Lösungsvorschlag: Aufnahme in die Liste der Abzugsverbote                                                                         | 295 |
| b) Lösungsvorschlag: Subsumtion unter § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 8 EStG                                                                     | 295 |
| c) Einfluss auf die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ausgleichsabgabe?                                                       | 296 |
| d) Zwischenergebnis: Kein Absetzen der Ausgleichsabgabe als Betriebsmittel (§ 4 Abs. 4 EStG)                                         | 296 |
| 10. Zwischenergebnis: Überarbeitung der Ausgleichsabgabe                                                                             | 297 |
| IV. Beseitigung der beschäftigungshemmenden Wirkung von Schutzvorschriften zugunsten schwerbehinderter Menschen                      | 298 |
| 1. Abschaffung der Sonderschutzvorschriften                                                                                          | 298 |
| a) Differenzierte Betrachtung                                                                                                        | 299 |
| b) Abschaffung des Sonderkündigungsschutzes der §§ 168 ff. SGB IX                                                                    | 299 |
| c) Abschaffung des Zusatzurlaubs gem. § 208 SGB IX                                                                                   | 301 |
| d) Abschaffung des Anspruchs auf Freistellung von Mehrarbeit, § 207 SGB IX                                                           | 302 |
| e) Zwischenergebnis: Abschaffung der Sonderschutzvorschriften                                                                        | 303 |
| 2. Einführung eines Umlageverfahrens nach dem Vorbild des § 1 Abs. 2 Nr. 1 AAG                                                       | 304 |
| a) Ausgangspunkt: Umlageverfahren nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 AAG                                                                          | 305 |
| b) Übertragbarkeit des Umlageverfahrens i. S. d. § 1 Abs. 2 Nr. 1 AAG                                                                | 305 |
| aa) Ausgleich der faktisch diskriminierenden Wirkung der Schutzvorschriften mit bezifferbarer Kostenbelastung                        | 306 |
| bb) Ausgleich der faktisch diskriminierenden Wirkung der Schutzvorschriften ohne bezifferbare Kostenbelastung                        | 306 |
| cc) Unterschiedliche Schutzzwecke der faktisch diskriminierenden Vorschriften                                                        | 307 |
| dd) Konflikt mit der Ausgleichsabgabe                                                                                                | 308 |
| c) Zwischenergebnis: Einführung eines Umlageverfahrens nach dem Vorbild des § 1 Abs. 2 Nr. 1 AAG                                     | 309 |
| 3. Vollständige staatliche Finanzierung der Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen über Steuergelder                           | 310 |
| 4. Erhöhung der Ausgleichsabgabe                                                                                                     | 311 |
| 5. Zwischenergebnis: Beseitigung der beschäftigungshemmenden Wirkung der Schutzvorschriften zugunsten von schwerbehinderten Menschen | 311 |
| V. Einführung von Vorteilen für Arbeitgeber, die die Beschäftigungspflicht erfüllen                                                  | 312 |

|                                                                                                                                                                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1. Prämienzahlungen für Arbeitgeber .....                                                                                                                                                | 312        |
| 2. Kürzung der von dem Arbeitgeber zu entrichtenden Lohnsteuer für schwerbehinderte Arbeitnehmer .....                                                                                   | 314        |
| 3. Einführung eines (Stufen-)Systems zur besonderen Berücksichtigung bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen .....                                                                    | 315        |
| a) Zulässigkeit des Kriteriums der „Beschäftigungsförderung von schwerbehinderten Arbeitnehmern“ als „soziales Kriterium“ i. S. d. § 97 Abs. 3 GWB .....                                 | 315        |
| b) Notwendigkeit der Einführung eines (Stufen-)Systems zur besonderen Berücksichtigung der Übererfüllung der Beschäftigungspflichtquote bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ..... | 317        |
| VI. Verbesserung der Eingliederungshilfen .....                                                                                                                                          | 318        |
| 1. Wirksame Aufklärung der Arbeitgeber über Eingliederungshilfen .....                                                                                                                   | 318        |
| a) Weiterentwicklung der Einheitlichen Ansprechstellen: Jährliche verpflichtende Beratungstermine oder -seminare .....                                                                   | 319        |
| b) Erhöhung des Informationsangebots der Bundesagentur für Arbeit .....                                                                                                                  | 320        |
| 2. Beseitigung der fehlenden Vorhersehbarkeit bei der Leistungsgewährung ..                                                                                                              | 321        |
| VII. Zwischenergebnis: Stärkung der Anreizwirkungen .....                                                                                                                                | 322        |
| <b>C. Stärkung der Rechte von schwerbehinderten Menschen .....</b>                                                                                                                       | <b>324</b> |
| <b>D. Stärkung der Rolle der betrieblichen Interessenvertretungen .....</b>                                                                                                              | <b>324</b> |
| I. Stärkung der Position des Inklusionsbeauftragten .....                                                                                                                                | 325        |
| II. Stärkung der Rolle der Schwerbehindertenvertretung .....                                                                                                                             | 327        |
| 1. Ausdehnung der Unwirksamkeitsklausel des § 178 Abs. 2 S. 3 SGB IX (im Fall der Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht) .....                                                        | 328        |
| a) Bestehende Forderung nach Ausweitung .....                                                                                                                                            | 329        |
| b) Kritik von Pahlen und Lösekrug-Möller .....                                                                                                                                           | 329        |
| c) Erwiderung von Kohte und Düwell .....                                                                                                                                                 | 330        |
| d) Forderung des Bundesrates im Zuge der Beratungen zum BTHG .....                                                                                                                       | 331        |
| e) Stellungnahme .....                                                                                                                                                                   | 331        |
| 2. Zustimmungsverweigerungsrecht nach dem Vorbild des § 99 Abs. 2 Nr. 1 BetrVG .....                                                                                                     | 333        |
| III. Stärkung der Rolle des Betriebsrates .....                                                                                                                                          | 333        |
| IV. Zwischenergebnis: Stärkung der Rolle der betrieblichen Interessenvertretungen ..                                                                                                     | 335        |
| <b>E. Positiver Nebeneffekt: Aufwertung der tatsächlichen rechtlichen Einordnung der Beschäftigungspflicht .....</b>                                                                     | <b>336</b> |
| <b>F. Konkreter Handlungsvorschlag .....</b>                                                                                                                                             | <b>336</b> |
| <b>G. Ergebnis Kapitel 5 .....</b>                                                                                                                                                       | <b>339</b> |

## Kapitel 6

|                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Zusammenfassung und Ausblick</b>                                                                                             | 340 |
| <b>A. Fazit</b>                                                                                                                 | 340 |
| I. Geringe Wirksamkeit der Beschäftigungspflichtquote aus § 154 SGB IX                                                          | 340 |
| II. Überwiegen der Beschäftigungshindernisse gegenüber den Beschäftigungsanreizen                                               | 342 |
| III. Fehlen von Mechanismen, die die Ausgleichsfunktion der Ausgleichsabgabe erhalten                                           | 342 |
| IV. Zu geringe Beteiligung der betrieblichen Interessenvertretungen                                                             | 343 |
| V. Beschäftigungspflicht keine Pflicht, sondern reiner Normappell                                                               | 343 |
| VI. Vorurteile weiterhin Beschäftigungshindernisse                                                                              | 344 |
| <b>B. Handlungsoptionen des Gesetzgebers</b>                                                                                    | 344 |
| I. „Freiwillige Pflichtenerfüllung“ und Selbstverantwortung und Privatisierung der Rechtsdurchsetzung aufbrechen                | 344 |
| II. Lücken in dem Konzept der Beschäftigungspflicht schließen                                                                   | 344 |
| III. Missverhältnis zwischen Beschäftigungsanreizen und -hindernissen beseitigen                                                | 345 |
| IV. Überarbeitung der Schutzvorschriften bzw. Absenken der Schutzstandards, um eine höhere Beschäftigungsförderung zu erreichen | 345 |
| V. Absenkung der individuellen Belastungen durch Einführung eines Umlageverfahrens                                              | 346 |
| VI. Stärkung der Rolle des Inklusionsbeauftragten                                                                               | 346 |
| VII. Engen Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen und rechtlichen Wandel erkennen und nutzen                                  | 347 |
| <b>C. Ausblick</b>                                                                                                              | 348 |
| <b>Literaturverzeichnis</b>                                                                                                     | 349 |
| <b>Sachwortverzeichnis</b>                                                                                                      | 368 |

## **Tabellenverzeichnis**

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabelle 1: Nichteinhalten der Integrationsquote, § 238 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX<br>i. d. F. bis 31.12.2023 .....      | 246 |
| Tabelle 2: Verletzung der Anzeigepflicht und sonstige Ordnungswidrigkeiten,<br>§ 238 Abs. 1 Nr. 2–8 SGB IX ..... | 328 |



## Abkürzungsverzeichnis

|                    |                                                                                              |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| a. A.              | andere Ansicht                                                                               |
| AAG                | Aufwendungsausgleichsgesetz                                                                  |
| Abs.               | Absatz                                                                                       |
| a. E.              | am Ende                                                                                      |
| AEUV               | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union                                         |
| a. F.              | alte Fassung                                                                                 |
| AFG                | Arbeitsförderungsgesetz                                                                      |
| AG                 | Amtsgericht                                                                                  |
| AGG                | Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz                                                          |
| AiB                | Arbeitsrecht im Betrieb (Zeitschrift)                                                        |
| Alt.               | Alternative                                                                                  |
| Anm.               | Anmerkung                                                                                    |
| AP                 | Arbeitsrechtliche Praxis – Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts<br>(Loseblatt-Sammlung) |
| AR                 | AR – Kommentar zum gesamten Arbeitsrecht                                                     |
| ArbG               | Arbeitsgericht                                                                               |
| Arbeitsrechts-Hdb. | Arbeitsrechts-Handbuch                                                                       |
| ArbSchG            | Arbeitsschutzgesetz                                                                          |
| ArbStättV          | Arbeitsstättenverordnung                                                                     |
| ArbZG              | Arbeitszeitgesetz                                                                            |
| Art.               | Artikel                                                                                      |
| Aufl.              | Auflage                                                                                      |
| AuR                | Arbeit und Recht (Zeitschrift)                                                               |
| BA                 | Bundesagentur für Arbeit                                                                     |
| BAG                | Bundesarbeitsgericht                                                                         |
| BAGFW              | Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege                                        |
| B.A.G. Selbsthilfe | Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe                                                        |
| BAG WfbM           | Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen                                |
| Banz AT            | Amtlicher Teil des Bundesanzeigers                                                           |
| BAR                | Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation                                                 |
| BArbBl.            | Bundesarbeitsblatt (Zeitschrift)                                                             |
| BB                 | Betriebs-Berater (Zeitschrift)                                                               |
| BBG                | Bundesbehindertengleichstellungsgesetz                                                       |
| BBiG               | Berufsbildungsgesetz                                                                         |
| Bd.                | Band                                                                                         |
| BDA                | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände                                          |
| BDSG               | Bundesdatenschutzgesetz                                                                      |
| BeB                | Bundesverband evangelische Behindertenhilfe e.V.                                             |
| BeckOGK SGB I      | Beck-Online Großkommentar zum SGB I                                                          |
| BeckOGK SGB III    | Beck-Online Großkommentar zum SGB III                                                        |

|                |                                                                          |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------|
| BeckOGK SGB IX | Beck-Online Großkommentar zum SGB IX                                     |
| BeckOGK ZR     | Beck-Online Großkommentar zum Zivilrecht                                 |
| BeckOK ArbR    | Beck'scher Online-Kommentar zum Arbeitsrecht                             |
| BeckOK GG      | Beck'sscher Online-Kommentar zum Grundgesetz                             |
| BeckOK OWiG    | Beck'scher Online-Kommentar zum OWiG                                     |
| BeckOK SozR    | Beck'scher Online-Kommentar zum Sozialrecht                              |
| BeckRS         | Beck-Rechtsprechung                                                      |
| BEEG           | Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz                                   |
| BEinstG        | Behinderteneinstellungsgesetz                                            |
| bEM            | Betriebliches Eingliederungsmanagement                                   |
| BetrVG         | Betriebsverfassungsgesetz                                                |
| BGB            | Bürgerliches Gesetzbuch                                                  |
| BGBI.          | Bundesgesetzblatt; auch: Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich   |
| BIH            | Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen |
| BITV           | Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung                             |
| BMAS           | Bundesministerium für Arbeit und Soziales                                |
| BPersVG        | Bundespersönalvertretungsgesetz                                          |
| BR             | Behindertenrecht; seit 2021: Behinderung und Recht (Zeitschrift)         |
| BR-Drs.        | Bundesrats-Drucksache                                                    |
| BSG            | Bundessozialgericht                                                      |
| bspw.          | beispielsweise                                                           |
| BT-Drs.        | Bundestags-Drucksache                                                    |
| BTHG           | Bundesteilhabegesetz                                                     |
| BUrlG          | Bundesurlaubsgesetz                                                      |
| BVerfG         | Bundesverfassungsgericht                                                 |
| BVerfGE        | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts                             |
| BVerwG         | Bundesverwaltungsgericht                                                 |
| bvkm           | Bundesverbandes für körper- und mehrfachbehinderte Menschen              |
| bzgl.          | bezüglich                                                                |
| bzw.           | beziehungsweise                                                          |
| CRPD           | Convention on the Rights of Persons with Disabilities                    |
| DB             | Der Betrieb (Zeitschrift)                                                |
| dbb            | Deutscher Beamtenbund                                                    |
| DBSV           | Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband                             |
| DGB            | Deutscher Gewerkschaftsbund                                              |
| DM             | Deutsche Mark                                                            |
| DÖV            | Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)                                 |
| DS-GVO         | Datenschutzgrund-Verordnung                                              |
| DStR           | Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)                                      |
| DVB            | Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)                                 |
| DVfR           | Deutsche Vereinigung für Rehabilitation                                  |
| EG             | Europäische Gemeinschaft                                                 |
| Einf.          | Einführung                                                               |
| Einl.          | Einleitung                                                               |
| EL             | Ergänzungslieferung                                                      |
| EMRK           | Europäische Menschenrechtskonvention                                     |
| ErfK           | Erfurter-Kommentar                                                       |

|                |                                                                                                                 |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Erl            | Erläuterung                                                                                                     |
| EStG           | Einkommenssteuergesetz                                                                                          |
| EuGH           | Europäischer Gerichtshof                                                                                        |
| EuZA           | Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht (Zeitschrift)                                                          |
| EuZW           | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)                                                      |
| e. V.          | eingetragener Verein                                                                                            |
| f./ff.         | folgende                                                                                                        |
| Fn.            | Fußnote                                                                                                         |
| FS             | Festschrift                                                                                                     |
| GdB            | Grad der Behinderung                                                                                            |
| gem.           | gemäß                                                                                                           |
| GG             | Grundgesetz                                                                                                     |
| ggf.           | gegebenenfalls                                                                                                  |
| GK-SGB IX      | Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch IX                                                                  |
| GPR            | Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union (Zeitschrift)                                            |
| GRCh           | Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta)                                               |
| grdl.          | grundlegend                                                                                                     |
| grds.          | grundsätzlich                                                                                                   |
| GuS            | Gesundheits- und Sozialpolitik (Zeitschrift)                                                                    |
| GV. NRW        | Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen                                                 |
| GWB            | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen                                                                          |
| HaKo-BetrVG    | Düwell, Handkommentar Betriebsverfassungsgesetz                                                                 |
| HK-ArbR        | Handkommentar Arbeitsrecht                                                                                      |
| HK-MiLoG       | Handkommentar Mindestlohngesetz                                                                                 |
| HK-SGB IX      | Handkommentar zum Sozialgesetzbuch IX                                                                           |
| Hrsg.          | Herausgeber                                                                                                     |
| HWGNRH         | Hess, Harald/Worzalla, Michael/Glock, Dirk/Nicolai, Andrea/Rose, Franz-Josef/Huke, Christina: BetrVG, Kommentar |
| HWK            | Henssler, Martin/Willemsen, Heinz Josef/Kalb, Heinz-Jürgen (Hrsg.): Arbeitsrecht Kommentar                      |
| IAB            | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung                                                                  |
| ICF            | International Classification of Functioning, Disability and Health                                              |
| i. d. F.       | in der Fassung                                                                                                  |
| i. d. S.       | in diesem Sinne                                                                                                 |
| IG-Metall      | Industriegewerkschaft Metall                                                                                    |
| ILO            | International Labour Organization                                                                               |
| i. S. d.       | im Sinne des                                                                                                    |
| ISL            | Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland                                                        |
| i. S. v.       | im Sinne von                                                                                                    |
| i. V. m.       | in Verbindung mit                                                                                               |
| jM             | juris – Die Monatszeitschrift (Zeitschrift)                                                                     |
| jurisPK-SGB I  | juris PraxisKommentar SGB I                                                                                     |
| jurisPK-SGB IX | juris PraxisKommentar SGB IX                                                                                    |
| jurisPR-ArbR   | juris Praxisreport Arbeitsrecht                                                                                 |
| KHV            | Kommunikationshilfenverordnung                                                                                  |
| KJ             | Kritische Justiz (Zeitschrift)                                                                                  |
| KR             | Gemeinschaftskommentar zum Kündigungsschutzgesetz                                                               |
| KSchG          | Kündigungsschutzgesetz                                                                                          |

|                |                                                                                                                                                               |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LAG            | Landesarbeitsgericht                                                                                                                                          |
| Lfg.           | Lieferung                                                                                                                                                     |
| LFZG           | Lohnfortzahlungsgesetz                                                                                                                                        |
| LG             | Landgericht                                                                                                                                                   |
| Lit.           | Litera                                                                                                                                                        |
| LPK-SGB IX     | Düwell, Franz Josef/Joussen, Jacob/Luik, Steffen/v. Boetticher, Arne (Hrsg.): Sozialgesetzbuch IX: Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen |
| LSG            | Landessozialgericht                                                                                                                                           |
| MHdB ArbR      | Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht                                                                                                                           |
| MiLoG          | Mindestlohngesetz                                                                                                                                             |
| MittAB         | Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Zeitschrift)                                                                                          |
| MüKoBGB        | Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch                                                                                                               |
| MuSchG         | Mutterschutzgesetz                                                                                                                                            |
| NAP            | Nationaler Aktionsplan                                                                                                                                        |
| NAP 2.0        | Nationaler Aktionsplan 2.0                                                                                                                                    |
| Neub.          | Neubearbeitung                                                                                                                                                |
| NJOZ           | Neue Juristische Online Zeitschrift (Zeitschrift)                                                                                                             |
| NJW            | Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)                                                                                                                  |
| NK-ArbR        | Nomos Kommentar Arbeitsrecht                                                                                                                                  |
| Nr.            | Nummer                                                                                                                                                        |
| NVwZ           | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)                                                                                                           |
| NVwZ-RR        | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift)                                                                                    |
| NZA            | Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (Zeitschrift)                                                                                                               |
| NZA-RR         | Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift)                                                                                        |
| NZBau          | Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (Zeitschrift)                                                                                                  |
| NZS            | Neue Zeitschrift für Sozialrecht (Zeitschrift)                                                                                                                |
| OLG            | Oberlandesgericht                                                                                                                                             |
| OVG            | Oberverwaltungsgericht                                                                                                                                        |
| OWiG           | Ordnungswidrigkeitengesetz                                                                                                                                    |
| RdA            | Recht der Arbeit (Zeitschrift)                                                                                                                                |
| RL             | Richtlinie                                                                                                                                                    |
| Rn.            | Randnummer                                                                                                                                                    |
| Rs.            | Rechtssache                                                                                                                                                   |
| Rspr.          | Rechtsprechung                                                                                                                                                |
| S.             | Satz; auch: Seite                                                                                                                                             |
| SchwABV        | Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung                                                                                                                  |
| SchwBG 1920/23 | Schwerbeschädigtengesetz von 1920/23                                                                                                                          |
| SchwBG 1953    | Schwerbeschädigtengesetz von 1953                                                                                                                             |
| SchwBG 1961    | Schwerbehindertengesetz von 1961                                                                                                                              |
| SchwBG 1974    | Schwerbehindertengesetz von 1974                                                                                                                              |
| SchwBG 1986    | Schwerbehindertengesetz von 1986                                                                                                                              |
| SGb            | Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift)                                                                                                                       |
| SGB            | Sozialgesetzbuch                                                                                                                                              |
| SGB I          | Sozialgesetzbuch I                                                                                                                                            |
| SGB III        | Sozialgesetzbuch III                                                                                                                                          |
| SGB IV         | Sozialgesetzbuch IV                                                                                                                                           |

|                  |                                                                                        |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| SGB VI           | Sozialgesetzbuch VI                                                                    |
| SGB VII          | Sozialgesetzbuch VII                                                                   |
| SGB VIII         | Sozialgesetzbuch VIII                                                                  |
| SGB IX           | Sozialgesetzbuch IX                                                                    |
| SGB X            | Sozialgesetzbuch X                                                                     |
| SGB XII          | Sozialgesetzbuch XII                                                                   |
| sog.             | sogenannt                                                                              |
| SOVD             | Sozialverband Deutschland                                                              |
| SozSich          | Soziale Sicherheit (Zeitschrift)                                                       |
| SPD              | Sozialdemokratische Partei Deutschlands                                                |
| SpielbG NRW      | Spielbankgesetz Nordrhein-Westfalen vom 19.03.1974                                     |
| SR               | Soziales Recht (Zeitschrift)                                                           |
| st. Rspr.        | ständige Rechtsprechung                                                                |
| SWK-BehindertenR | StichwortKommentar Behindertenrecht                                                    |
| TzBfG            | Teilzeit- und Befristungsgesetz                                                        |
| u. a.            | und andere                                                                             |
| UAbs.            | Unterabsatz                                                                            |
| UN-BRK           | UN-Behindertenrechtskonvention                                                         |
| v.               | von                                                                                    |
| VBD              | Verordnung über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung                        |
| VDW              | Virtuelle Denkwerkstatt                                                                |
| VersMedV         | Versorgungsmedizin-Verordnung                                                          |
| VerwRspr.        | Verwaltungs-Rechtsprechung (Zeitschrift)                                               |
| VG               | Verwaltungsgericht                                                                     |
| VGH              | Verwaltungsgerichtshof                                                                 |
| vgl.             | vergleiche                                                                             |
| Vorb.            | Vorbemerkung                                                                           |
| VSSR             | Vierteljahresschrift für Arbeits- und Sozialrecht (Zeitschrift)                        |
| VwVfG            | Verwaltungsverfahrensgesetz                                                            |
| WfbM             | Werkstatt für behinderte Menschen / Werkstätten für behinderte Menschen                |
| WHO              | World Health Organization                                                              |
| WIPO Aktuell     | Wirtschaftspolitik Aktuell (Zeitschrift)                                               |
| Z.               | Ziffer                                                                                 |
| ZaöRV            | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Zeitschrift)         |
| ZAT              | Zeitschrift für Arbeitsrecht und Tarifpolitik in kirchlichen Unternehmen (Zeitschrift) |
| ZESAR            | Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (Zeitschrift)                    |
| ZFA              | Zeitschrift für Arbeitsrecht (Zeitschrift)                                             |
| ZfS              | Zeitschrift für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung (Zeitschrift)           |
| zit. als         | zitiert als                                                                            |
| ZRP              | Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)                                            |
| ZSR              | Zeitschrift für Sozialreform (Zeitschrift)                                             |

## Kapitel 1

# Einleitung

„Der vom Staat in Vollzug gesetzte Zwang bildet das absolute Kriterium des Rechts, ein Rechtssatz ohne Zwang ist ein Widerspruch in sich selbst, ein Feuer, das nicht brennt, ein Licht, das nicht leuchtet.“

Rudolf von Jhering

## A. Einführung

Eine eigenständige Erwerbstätigkeit ist für einen Großteil der Gesellschaft mittlerweile selbstverständlich.<sup>1</sup> Daher ist eine dauerhafte Teilhabe am Arbeitsleben auch für Menschen mit (Schwer-)Behinderungen von wesentlicher Bedeutung.<sup>2</sup> Sie verhilft ihnen nicht nur zu einer gesicherten finanziellen Lebensgrundlage, sondern verschafft ihnen auch Selbstvertrauen und die Möglichkeit einer selbstbestimmten und gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft.<sup>3</sup>

Bei den Regelungen zur Förderung der Rehabilitation und Teilhabe von schwerbehinderten Menschen handelt es sich insgesamt um eine noch sehr junge Rechtsmaterie. Auch wenn schon in den 1920er Jahren erste Regelungen zum Schutz von Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen<sup>4</sup> vorhanden waren, ging es zunächst vor allem um die Wiedereingliederung von Kriegsbeschädigten in den deutschen Arbeitsmarkt<sup>5</sup> und später um eine reine „Fürsorge und Versorgung“, insbesondere in eigens geschaffenen Einrichtungen zum Wohnen, Lernen und Arbeiten abseits vom Rest der Gesellschaft<sup>6</sup>. Die Notwendigkeit, Selbstbestimmtheit und Inklusion in Arbeitswelt und Gesellschaft zu fördern, wurde erst zum Ende des 20. Jahrhunderts erkannt. Sinnbild für den damaligen Paradigmenwechsel ist die Aufnahme des Diskriminierungsverbots für Menschen mit Behinderungen in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG im Jahr 1994.<sup>7</sup> Daraufhin folgte eine Flut an Regelungen und Gesetzen auf unterschiedlichen Rechtssetzungsebenen. Hervorzuheben sind insbe-

---

<sup>1</sup> Kocher et al., Das Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie, S. 25.

<sup>2</sup> BT-Drs. 15/4575, S. 66.

<sup>3</sup> BT-Drs. 15/4575, S. 66.

<sup>4</sup> Gemeint ist das SchwbG 1920/23. Zwar existierten bereits seit 1916 Forderungen in der Öffentlichkeit nach Regelungen für die Kriegsoffer, Gesetze wurde jedoch erst nach Ende des Krieges erlassen; vgl. Becker, Schwerbeschädigtengesetz, Einf. S. 2.

<sup>5</sup> Becker, Schwerbeschädigtengesetz, Einf. S. 1 f.

<sup>6</sup> Vgl. Handbuch Antidiskriminierungsrecht-Zinsmeister, § 9 Behinderung als Diskriminierungskategorie Rn. 44; Degener, ZaöRV 2005, 887, 889.

<sup>7</sup> Degener, ZaöRV 2005, 887, 889.

sondere das SGB IX<sup>8</sup> im Jahr 2001 und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)<sup>9</sup> auf der Grundlage der Richtlinie 2000/78/EG im Jahr 2006 sowie 2008 die Unterzeichnung und Verabschiedung des „Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (UN-BRK) als einfaches Bundesgesetz<sup>10</sup> und 2011 als Unionsrecht<sup>11</sup> durch den Beitritt der Europäischen Union.

Auf Basis der unterschiedlichen völker-, unions- und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz und zur Förderung der Menschen mit (Schwer-)Behinderungen hat sich vor allem in den letzten drei Jahrzehnten ein umfassendes Gefüge an Gesetzen und Rechtsnormen entwickelt, das dazu dienen soll, Menschen mit (Schwer-)Behinderungen die notwendige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Im Fokus steht dabei insbesondere die Förderung eines selbstbestimmten Lebens mithilfe von besonderen Regelungen und Maßnahmen, die es ihnen ermöglichen sollen, ihren eigenen Lebensunterhalt durch eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu bestreiten. Das Zentrum bildet im deutschen Recht der § 154 SGB IX, der die öffentlichen und privaten Arbeitgeber<sup>12</sup> gleichermaßen dazu verpflichtet, ihren Beitrag zur Inklusion zu leisten, indem sie auf mindestens fünf Prozent ihrer Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen<sup>13</sup> beschäftigen.

Quoten für Menschen mit Behinderungen sind nach den völker- und unionsrechtlichen Vorgaben keine Pflicht und damit auch nicht selbstverständlich. So existieren vor allem in den nordeuropäischen Ländern wie Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden keine Beschäftigungsquoten für Menschen mit Behinderungen.<sup>14</sup> Dagegen haben sich etwa Deutschland, Österreich, Bulgarien, Spanien, Portugal, Frankreich und Italien für eine solche Beschäftigungsförderung für Menschen mit Behinderungen entschieden.<sup>15</sup> Dies hängt u. a. von unterschied-

---

<sup>8</sup> BGBl. I 2001, S. 1046.

<sup>9</sup> BGBl. I 2006, S. 1897.

<sup>10</sup> BGBl. II 2008, S. 1419.

<sup>11</sup> Beschluss 2010/48/EG des Rates vom 26. November 2009 über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft. ABl. L 23 vom 27.01.2010, S. 35–61.

<sup>12</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind hiermit alle Personen – unabhängig von ihrer Geschlechtszugehörigkeit.

<sup>13</sup> Ein Großteil der Regelungen des SGB IX gilt zusätzlich auch für Gleichgestellte i. S. d. § 2 Abs. 3 SGB IX. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Nachfolgenden überwiegend nur von „schwerbehinderten Menschen“ die Rede sein. Gemeint sind jedoch alle Personen, die unter den jeweiligen Regelungsbereich fallen.

<sup>14</sup> *Fuchs*, SozSich 2013, 438; vgl. *Europäische Kommission*, Kompendium – Vorbildliche Verfahren für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen, S. 63 ff.

<sup>15</sup> *Fuchs*, SozSich 2013, 438; die Liste der Länder, die eine Beschäftigungsquote für Menschen mit Behinderungen haben, ist noch viel länger. Hierzu gehören etwa auch: Zypern, Griechenland, Ungarn, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Rumänien und Slowenien; vgl.

lichen kulturellen Vorstellungen, Einstellungen und Erfahrungen ab. Denn Beschäftigungsquoten können nicht nur positiv wahrgenommen werden. Vielmehr können sie etwa auch den Eindruck vermitteln, dass Menschen mit (Schwer-)Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht konkurrenzfähig sind.<sup>16</sup>

Seit Längerem bestehen allerdings zum Teil erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit des bisherigen Tätigwerdens des deutschen Gesetzgebers.<sup>17</sup> Probleme der Beschäftigungssituation von Menschen mit (Schwer-)Behinderungen verdeutlicht u. a. auch eine allgemeine Studie der OECD zu der Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen in allen 27 OECD Staaten aus dem Jahr 2009, wonach Menschen mit Behinderungen in Deutschland nicht nur Schwierigkeiten bei der Arbeitsplatzsuche haben, sondern im Durchschnitt auch schlechtere Beschäftigungsbedingungen erfahren, wenn sie in Beschäftigung sind.<sup>18</sup> So sind sie nicht nur häufiger in Teilzeit beschäftigt als Menschen ohne Behinderungen, sondern werden auch – trotz einer teilweise guten Qualifikation – schlechter für ihre Arbeit entlohnt.<sup>19</sup>

Die Notwendigkeit, das System der Beschäftigungsförderung für schwerbehinderte Menschen zu überdenken, ist erneut durch die am 3. Oktober 2023 veröffentlichten „Abschließenden Bemerkungen“ (Concluding Observations) des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im zweiten und dritten Staatenprüfverfahren zu Deutschland in den Fokus gerückt. In diesen Bemerkungen legt der Ausschuss seine Einschätzung zu der derzeitigen Situation für Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Umsetzungsstand der UN-BRK dar. Dabei hob er vor allem die noch immer bestehende schwierige Beschäftigungssituation von Menschen mit (Schwer-)Behinderungen heraus und verwies auf ihre hohe Arbeitslosigkeit.<sup>20</sup> Darüber hinaus kritisierte er vor allem die Wirksamkeit der Beschäftigungspflichtquote des § 154 SGB IX und der Ausgleichsabgabe aus § 160 SGB IX.<sup>21</sup> Nach seiner Auffassung sei es zur Verbesserung der Beschäftigungssituation für Menschen mit (Schwer-)Behinderungen erforderlich, die Umsetzung der Beschäftigungsquote sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor weiterzuentwickeln und darüber hinaus andere Rechtsfolgen und Sanktionsmittel im Fall

---

*Europäische Kommission*, Kompendium – Vorbildliche Verfahren für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen, S. 63 ff.

<sup>16</sup> *Fuchs*, SozSich 2013, 438, 439.

<sup>17</sup> So etwa: *Deinert*, in: *Homo faber disabilis?*, 119 ff.; *Fuchs*, SozSich 2013, 438, 442 f.; *Banafsche*, NZS 2012, 205, 205 ff.; *Däubler*, *Das Arbeitsrecht* 2, Rn. 1473; *Deinert*, ZSR Sonderheft 2005, 104, 104 ff.; *Jakobs*, GuS 2004, 30, 30 ff.; *Cramer*, BARbBl. 7–8/1981, 10, 12; allgemein für die 27 OECD-Staaten: *OECD*, *Sickness, Disability and Work*, S. 12.

<sup>18</sup> *OECD*, *Sickness, Disability and Work*, S. 1 ff.

<sup>19</sup> *OECD*, *Sickness, Disability and Work*, S. 33 f.

<sup>20</sup> *Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, CRPD/C/DEU/CO/2–3, S. 13.

<sup>21</sup> *Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, CRPD/C/DEU/CO/2–3, S. 13.



der Nichterfüllung der Pflichtquote einzuführen, die wirksamer als die derzeitige Ausgleichsabgabe sind.<sup>22</sup>

Vor diesem Hintergrund gilt es die Wirkungsweise und Wirksamkeit der Beschäftigungspflicht genauer zu untersuchen. Aufgabe der vorliegenden Bearbeitung ist es daher zum einen, zu ermitteln, auf welche Weise die Rechtsdurchsetzung erfolgt bzw. erfolgen soll. Zum anderen wird die Beschäftigungspflicht auch auf mögliche Regelungslücken („Schlupflöcher“) für beschäftigungsunwillige Arbeitgeber überprüft, die die Wirksamkeit der Beschäftigungsförderung für schwerbehinderte Menschen erheblich beeinträchtigen (können). Zu ermitteln gilt es dabei auch, welche Bedeutung dem Zwang zur Durchsetzung der Beschäftigungspflicht zukommt und ob – wie von Jhering allgemein prophezeit – die Beschäftigungspflicht wirkungslos ist, wenn es an staatlichen Mitteln zur Sanktion und zwangsweisen Durchsetzung fehlt, aber auch welche wirksamen Alternativen zur Rechtsdurchsetzung existieren.

## B. Gang der Untersuchung

Als Ausgangspunkt der Bearbeitung wird die Notwendigkeit einer wirksamen Beschäftigungsförderung für schwerbehinderte Menschen anhand eines kurzen Überblicks über die rechtlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Grundlagen (Kapitel 2) verdeutlicht. Von besonderer Bedeutung ist es hierbei, den Wandel der gesellschaftlichen Anschauung der Stellung, aber auch der Bedürfnisse von schwerbehinderten Menschen nachzuzeichnen, weil diese den rechtlichen Wandel zuvörderst mitbedingen. Darüber hinaus wird die rechtliche Notwendigkeit von Regelungen zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit (Schwer-)Behinderungen anhand der völker-, unions- und verfassungsrechtlichen Grundlagen dargestellt. In diesem Zusammenhang wird auch der Frage nachgegangen, ob starre Quotenregelungen, wie die des § 154 SGB IX, nach den völker-, unions- und verfassungsrechtlichen Grundlagen überhaupt zulässig sind, verlangen solche doch unabhängig von der Qualifikation, eine benachteiligte Gruppe von Menschen zu bevorzugen.<sup>23</sup>

Nachfolgend wird sodann die *Wirkungsweise* der Beschäftigungspflichtquote des § 154 SGB IX umfassend herausgearbeitet (Kapitel 3). Diese Ausführungen schaffen die Grundlagen für die spätere Beurteilung ihrer Wirksamkeit. Ferner werden auf ihnen aufbauend Handlungsoptionen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation entwickelt. Dargestellt werden nicht nur die rechtlichen Grundlagen des § 154 SGB IX, sondern darüber hinaus wird auch untersucht, welches Grundkon-

<sup>22</sup> *Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, CRPD/C/DEU/CO/2–3, S. 14.

<sup>23</sup> Ausführlich zum Begriff der Quote: Handbuch Antidiskriminierungsrecht-Schuler-Harms, § 16 Positive Maßnahmen Rn. 5; Pfarr, Quoten und Grundgesetz, S. 202 ff.; Hohmann-Dennhardt, Ungleichheit und Gleichberechtigung, S. 30 ff.

zept der Rechtsdurchsetzung der Gesetzgeber ihr in der Theorie zugrunde gelegt hat. Im Fokus stehen die Beschäftigungspflicht flankierende zusätzlichen Regelungen und Pflichten sowie auch in einem knappen Überblick die Eingliederungshilfen aus dem SGB IX und SGB III.

Im Anschluss wird die *Wirksamkeit* des herausgearbeiteten Systems zur Beschäftigungsförderung von schwerbehinderten Menschen, bestehend aus Beschäftigungspflicht, Ausgleichsabgabe, den sie flankierenden Pflichten und den Eingliederungshilfen kritisch in Augenschein genommen. Im Mittelpunkt stehen Fragen der *faktischen* Rechtsdurchsetzung. Hierzu werden u. a. Statistiken zu der tatsächlichen Beschäftigungssituation von schwerbehinderten Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt betrachtet. Zudem wird kritisch hinterfragt, ob für Arbeitgeber – entgegen des § 160 Abs. 1 S. 2 SGB IX – faktisch eine Wahlmöglichkeit zwischen Pflichtenerfüllung und Alternativen besteht. Schließlich wird umfassend untersucht, ob ein möglicherweise bestehendes Missverhältnis zwischen den Beschäftigungshindernissen und -anreizen als möglicher Grund für die Entscheidung der Arbeitgeber gegen die Erfüllung der Handlungspflicht aus § 154 SGB IX auszumachen ist und welche Auswirkungen dieses auf die Wirksamkeit der Beschäftigungspflicht hat.

Zum Abschluss wird ein Blick auf mögliche Handlungsoptionen des Gesetzgebers zur Verbesserung der Beschäftigungssituation und Steigerung der Wirksamkeit der Beschäftigungsförderung für schwerbehinderte Menschen, insbesondere des § 154 SGB IX, geworfen und ausführlich auf ihre eigene Wirksamkeit untersucht (Kapitel 5). Die Bearbeitung schließt mit einem Fazit und einem kurzen Ausblick (Kapitel 6).