



VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

**Prämienzentrierte Förderung des Hessischen
Schwerbehinderten-Arbeitsmarktprogramms verfehlt
– Mittel der Ausgleichsabgabe wirkungsvoll einsetzen**

Stellungnahme

zur Neuauflage des
Hessischen Perspektivprogramms zur Verbesserung der
Arbeitsmarktchancen schwerbehinderter Menschen 2017 bis 2019

Frankfurt am Main,
30. November 2016

I. Zusammenfassung und Vorbemerkung

Zusammenfassung

Die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände setzt sich seit langem dafür ein, dass noch mehr behinderte Menschen eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt aufnehmen. Richtig eingesetzt sind behinderte Menschen wertvolle Mitarbeiter, auf die die Unternehmen nicht nur angesichts eines sich verstärkenden Fachkräftemangels nicht verzichten können. Wir begrüßen es daher ausdrücklich, dass anders als bei der Ende 2016 auslaufenden ersten Auflage des Programms die Wirtschaft dieses Mal frühzeitig in die Planung der Neuauflage des Hessischen Schwerbehinderten-Arbeitsmarktprogramms eingebunden wurde.

Wir regen jedoch einen radikalen Perspektivwechsel des Programms an: Es gibt bereits eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten, die Arbeitgebern und schwerbehinderten Menschen dabei helfen können, behinderungsbedingte Nachteile am Arbeitsplatz auszugleichen. Diese Fördermöglichkeiten oder die zuständige Behörde sind aber dem Arbeitgeber oft unbekannt. Arbeitgeber und schwerbehinderte Menschen benötigen Information, Unterstützung und Beratung aus einer Hand. Ein effektives Förderprogramm sollte genau hier ansetzen, indem es eine gemeinsame (ggf. virtuelle) Anlaufstelle für Schwerbehinderte und (potentielle) Arbeitgeber schafft und hilft, Informationsdefizite abzubauen.

Demgegenüber ist der prämienzentrierte Förderansatz des Hessischen Schwerbehinderten-Arbeitsmarktprogramms verfehlt. Dies dürfte wohl vor allem Mitnahmeeffekte begünstigen und nicht dazu geeignet sein, die Beschäftigungssituation von Schwerbehinderten in Hessen nachhaltig zu verbessern. Denn Unternehmen treffen ihre Personalentscheidungen aufgrund der Leistungsfähigkeit und Qualifikation sowie der Persönlichkeit der Bewerber, die für den Arbeitsplatz und den Betrieb passen müssen.

Das Programm sollte endlich konsequent auf seine Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit der Beschäftigung der geförderten schwerbehinderten Menschen evaluiert werden, wie die VhU dies vom Integrationsamt seit Jahren einfordert.

Öffentliche Unternehmen und Integrationsprojekte haben einen gesetzlichen Auftrag zur Förderung der Beschäftigung von behinderten Menschen und sollten daher von einer zusätzlichen finanziellen Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe ausgenommen werden. Richtigerweise erhalten Werkstätten für Menschen mit Behinderung in der Neuauflage des Programms keine Prämien mehr, da der Übergang von Menschen mit Behinderung aus der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ihren originären Aufgaben zählt. Jedoch können mit den Werkstätten gesellschaftsrechtlich verbundene Unternehmen ab 2017 Prämien für die Übernahme von Personen aus diesen Werkstätten erhalten. Hierdurch werden die Werkstätten auch weiterhin verdeckt gefördert.

Da das Hessische Schwerbehinderten-Arbeitsmarktprogramm zu hundert Prozent aus der von den Arbeitgebern gezahlten Ausgleichsabgabe finanziert wird, sollte dies in allen Publikationen auch klar herausgestellt werden.

Vorbemerkung

Die hessischen Arbeitgeber haben in den letzten Jahren immer mehr schwerbehinderten Menschen Arbeit geboten: Von 90.000 schwerbehinderten Beschäftigten im Jahr 2005 stieg die Zahl im Jahr 2014 (letzter verfügbare Zahl) auf rund 110.000 in Hessen. Hiervon sind über 80.000 bei privaten Arbeitgebern beschäftigt. Mit 4,7 Prozent hat kein anderes Bundesland eine höhere Schwerbehindertenquote bei privaten Arbeitgebern als Hessen.

Die steigende Zahl beschäftigter schwerbehinderter Menschen belegt auch, dass diese wie alle anderen Teilnehmer am Arbeitsmarkt von beschäftigungsfreundlichen Rahmenbedingungen und der aktuell sehr guten Lage am Arbeitsmarkt profitieren. Trotzdem ist es notwendig, dass Arbeitgeber und Schwerbehinderte durch gezielte Fördermaßnahmen unterstützt werden. Ein wirkungsvolles Förderprogramm sollte vor allem dazu beitragen, bestehende behinderungsbedingte Beschäftigungshemmnisse abzubauen.

Über die Ausgleichsabgabe hat das Integrationsamt zuletzt einen Betrag von über 46 Millionen Euro p.a. von den hessischen Unternehmen für rund 19.000 nicht besetzte Pflichtarbeitsplätze für Schwerbehinderte erhalten. Die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten in Hessen liegt demgegenüber bei nur rund 13.000. Selbst wenn alle schwerbehinderten Arbeitslosen in Arbeit vermittelt würden, müssten die Arbeitgeber also noch „Ausgleichs“-Abgabe zahlen.

Das Hessische Schwerbehinderten-Arbeitsmarktprogramm finanziert sich zu hundert Prozent aus der Ausgleichsabgabe der Arbeitgeber für nichtbesetzte Pflichtarbeitsplätze für Schwerbehinderte und hatte in der ersten Auflage ein Gesamtvolumen von 30 Millionen Euro für den Zeitraum 2014 bis 2016. Für die zweite Auflage zwischen 2017 und 2019 soll ein Volumen von 15 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden. Nicht nur deshalb hat die Wirtschaft ein großes Interesse daran, dass Fördermittel wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden. Zum Ende der ersten Auflage des Programms Ende 2016 ist es daher notwendig, kritisch Bilanz zur Effektivität der Maßnahmen und geförderten Projekte zu ziehen, um Schwachstellen zu identifizieren und einen effektiveren Einsatz der finanziellen Mittel einzufordern.

II. Im Einzelnen

Prämienzentrierter Förderansatz verfehlt – Gefahr der Geldverschwendung

Der Ansatz des Hessischen Schwerbehinderten-Arbeitsmarkt-Programms, Arbeitgebern zusätzlich zum bestehenden Instrumentarium des SGB IX eine rein finanzielle Förderung in Form von Prämien für die Besetzung von Arbeits-, Ausbildungs-, Praktikums-, und Probebeschäftigungsplätzen mit Schwerbehinderten anzubieten, ist grundsätzlich in Frage zu stellen. In der Neuauflage des Programms können Arbeitgeber für Praktika einmalig 1.000 Euro erhalten, für Ausbildungsplätze bis zu 7.000 Euro, für tariflich oder ortsüblich bezahlte Festeinstellungen bis zu 8.000 Euro, für Probebeschäftigung bis zu 6.000 Euro und für die Übernahme von Abgängern aus einer Werkstatt für behinderte Menschen 3.000 Euro. Auch für die Beschäftigung in Teilzeit werden ab 2017 Prämien gezahlt, wodurch der von dem Programm erfasste Personenkreis noch einmal erweitert wird.

Arbeitgeber treffen ihre Personalentscheidungen aber regelmäßig nicht wegen Prämienzahlungen, sondern aufgrund der Qualifikation und Leistungsfähigkeit sowie der Persönlichkeit der Bewerber. Alle Merkmale zusammen müssen zu den je nach Betrieb und Branche ganz unterschiedlichen Anforderungen des Arbeitsplatzes passen. Ein Arbeitsverhältnis ist eine auf Dauer angelegte, höchstpersönliche Beziehung. Deshalb ist auch eine „Türöffnerfunktion“ von Prämien für Beschäftigungsverhältnisse unrealistisch.

Im Übrigen bedeutet „schwerbehindert“ nicht automatisch „leistungsgemindert“. Durch die Zahlung von Geldbeträgen - auch für die Einstellung von gut qualifizierten Schwerbehinderten - entsteht aber genau dieser Eindruck. Auf der anderen Seite werden Unternehmen, die Vorbehalte oder Vorurteile zur Beschäftigung von Schwerbehinderten haben, ihr Verhalten nicht aufgrund von Prämienzahlungen ändern, sondern nur durch eine gelungene Beschäftigung von Schwerbehinderten, die gegebenenfalls durch Beratung und Förderinstrumente unterstützt wird. Unternehmen die bereits Schwerbehinderte beschäftigen oder von sich aus großes Interesse an der Beschäftigung von Schwerbehinderten haben, werden hierfür hingegen gerne auch die Prämie aus dem Programm mitnehmen, ohne dass diese ihr Einstellungsverhalten beeinflusst.

Der prämienzentrierte Ansatz des Programms dürfte deshalb wohl vor allem Mitnahmeeffekte begünstigen und nicht dazu geeignet sein, die Beschäftigungssituation von Schwerbehinderten in Hessen nachhaltig zu verbessern.

Arbeitgeber benötigen vor allem Unterstützung und Beratung für mehr Schwerbehindertenbeschäftigung

Erforderlich ist ein radikaler Perspektivwechsel. Ein effektives Programm für mehr Schwerbehindertenbeschäftigung sollte dazu beitragen, behinderungsbedingte Nachteile durch zielgerichtete Förderung abzubauen. Zwar gibt es hierzulande umfassende Fördermöglichkeiten, um behinderten Menschen die Teilnahme am Arbeitsleben zu ermöglichen: vom umgebauten Kraftfahrzeug über treppenfreie Zugänge, computergestütztes Textvorlesen oder Bildschirm-Lesegeräte bis zu einer Arbeitsassistentin, um nur einige zu nennen. Für diese Leistungen sind jedoch unterschiedliche Behörden nach jeweils unterschiedlichen Voraussetzungen zuständig. Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass es für die Unternehmen sehr schwierig sein kann, einen kompetenten Ansprechpartner zu finden, der umfassend zu allen Fördermöglichkeiten und Voraussetzungen berät. Oft findet eine Beratung nur für die „eigenen“ Fördermöglichkeiten des jeweiligen Rehabilitationsträgers (Krankenkasse, Rentenversicherung, Unfallversicherungsträger, Arbeitsagentur) bzw. des Integrationsamts statt. Hinzu kommen Abgrenzungsschwierigkeiten, wer denn im Einzelfall der richtige Ansprechpartner ist.

Eine wirkungsvolle Förderung der Beschäftigung von Schwerbehinderten muss daher sowohl aus zielgerichteten Förderleistungen als auch aus Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Schwerbehinderte und Arbeitgeber bestehen. Ein Ansatz wäre, dass die Rehabilitationsträger unter Einbeziehung von Jobcentern und Integrationsamt gemeinsame Beratungsstellen schaffen (gegebenenfalls auch virtuell), die auf verständliche Weise über alle bestehenden Fördermöglichkeiten zum Abbau von Beschäftigungshemmnissen informieren und beraten. Die mit dem SGB IX eingeführten Gemeinsamen Servicestellen erfüllen diese Funktion aktuell nicht und sollen abgeschafft werden. Mit den im Entwurf für ein Bundesteilhabegesetz jetzt vorgesehenen „Ansprechstellen“ sollte in der praktischen Umsetzung durch die Träger die Chance ge-

nutzt werden, eine umfassende, trägerübergreifende Beratung für Arbeitgeber bereit-zustellen. Fortgesetzt werden sollte in jedem Fall der Ansatz des arbeitgeberorientierten Beratungsprojekts „Wirtschaft inklusiv“, das in Hessen und sieben weiteren Bundesländern durchgeführt wird. Hier zeigt sich, dass die Beratung und Begleitung aus einer Hand in allen Fragen rund um die Ausbildung und Beschäftigung von Menschen mit einer Behinderung zu einer noch höheren Einstellungsbereitschaft von Unternehmern führen kann.

Öffentliche Unternehmen und Integrationsprojekte von Förderung ausschließen

Öffentliche Unternehmen und Behörden sind zwar genauso wie private Unternehmen zur Zahlung der Ausgleichsabgabe verpflichtet, sie zahlen aber faktisch keine Ausgleichsabgabe, weil sie die Beschäftigungsquote zum Teil weit übererfüllen. Denn im Unterschied zu privatwirtschaftlichen Unternehmen stehen sie nicht annähernd in einem vergleichbar starken Wettbewerb und haben darüber hinaus besondere gesetzliche Pflichten bei der Integration von schwerbehinderten und gleichgestellten behinderten Menschen. Die Förderung der Schwerbehindertenbeschäftigten ist im Bereich der öffentlichen Unternehmen und Behörden deshalb überflüssig. Sie sollten von Fördermaßnahmen des Hessischen Schwerbehinderten-Arbeitsmarkt-Programms ausgeschlossen werden.

Dies gilt auch für Werkstätten für behinderte Menschen. Diese haben den Auftrag, den Übergang schwerbehinderter Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch geeignete Maßnahmen zu fördern und werden hierfür auch bezahlt. Eine zusätzliche Förderung für Arbeitgeber in Form einer Einstellungsprämie für die Übernahme von Abgängern aus einer Werkstatt für behinderte Menschen ist überflüssig. In der Neuauflage des Programms ab 2017 wurden deshalb richtigerweise die Prämien für abgehende Werkstätten (5.000 Euro für jeden Abgänger der auf einen regulären Arbeitsplatz wechselt, 2.500 Euro bei Wechsel auf einen Teilzeitarbeitsplatz) gestrichen. Jedoch sind fortan auch Arbeitgeber prämienberechtigt, die einen Menschen mit Behinderung aus einer Werkstatt übernehmen, mit der sie gesellschaftsrechtlich verbunden sind. Hierdurch sollen vor allem Integrationsprojekte gestärkt werden. Dies führt zu einer neuen, verdeckten Förderung von Werkstätten. Darüber hinaus ist eine solche Förderung auch deshalb abzulehnen, weil Integrationsprojekte bereits aus der Ausgleichsabgabe gefördert werden und verpflichtet sind, zu 25 bis 50 Prozent Menschen mit schweren Behinderungen zu beschäftigen.

Fördermaßnahmen für Schwerbehinderte müssen konsequent auf ihre Wirksamkeit überprüft werden

Das Integrationsamt des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen muss endlich – wie von der VhU seit langem gefordert – alle Fördermaßnahmen und -projekte für Schwerbehinderte und insbesondere die Nachhaltigkeit der bis jetzt im Rahmen des Programms durchgeführten Fördermaßnahmen analysieren. Es muss nicht nur festgestellt werden, ob und welchen Beitrag die Maßnahmen zur Aufnahme von Beschäftigung schwerbehinderter Menschen geleistet haben, sondern auch, ob diese Menschen anschließend dauerhaft in Beschäftigung geblieben sind. Eine Zwischenbilanz zu dieser Frage ist unerlässlich für die effektive Fortführung des Projekts. Ein Ansatz hierzu wäre ein automatischer Datenabgleich der geförderten Arbeitnehmer mit der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, denn auf diese Weise ließe sich sehr einfach feststellen, ob es den Geförderten gelungen ist, dauerhaft in Beschäftigung zu bleiben. Sofern der

Sozialdatenschutz dem tatsächlich entgegenstehen sollte, wie dies vom Integrationsamt vertreten wird, müssten schleunigst die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Maßnahmen des Programms sollten mit derselben Genauigkeit auf ihre Effektivität hin überprüft werden können, wie auch die BA ihre Maßnahmen prüft.

Der Landeswohlfahrtsverband und das hessische Sozialministerium haben darauf hingewiesen, dass zur Zeit die Wirkung von Prämienanreizsystemen allgemein im Rahmen der Evaluation der Handlungsfelder der „Initiative Inklusion“ des Bundes überprüft wird. Es ist jedoch nicht möglich, aus Evaluationsergebnissen eines bundesweiten Inklusionsprojekts Rückschlüsse auf die Wirksamkeit eines Landesprojektes zu ziehen. Die Neuauflage des Programms sollte daher so früh wie möglich durch ein systematisches Monitoring ohne zusätzlichen Aufwand für Arbeitgeber begleitet werden, um endlich Rückschlüsse über die Effektivität der Förderung ziehen zu können. Sinnvoll wäre sicherlich auch eine Evaluation des Projektes durch eine möglichst unabhängige Stelle. Hierfür bietet sich beispielsweise das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) an, das außerdem über reichlich Erfahrung im Bereich der Überprüfung der Effektivität von Arbeitsmarktmaßnahmen verfügt.

Finanzierung des Programms aus der Ausgleichsabgabe deutlich machen

Wir begrüßen, dass das Hessische Sozialministerium das Programm in der Konzeption und durch Bewerbung unterstützt. Dies ist auch deshalb besonders wertvoll, weil das Hessische Sozialministerium enge Verbindungen zu vielen Institutionen pflegt, die jeweils die Schwerbehindertenbeschäftigung unterstützen, vor allem Kranken- und Rentenversicherung, Integrationsamt, Jobcenter und Bundesagentur für Arbeit.

Da das Programm vollständig aus Mitteln der Arbeitgeber-Ausgleichsabgabe finanziert wird, sollte dies auch im Rahmen der Programmdarstellung in allen Publikationen deutlich herausgestellt, beziehungsweise durch einen Untertitel "Hessisches Programm für bessere Arbeitsmarktchancen schwerbehinderter Menschen – gefördert aus der Ausgleichsabgabe" deutlich gemacht werden. Andernfalls könnte durch den Begriff „Hessisches Programm“ der Eindruck entstehen, dass das Programm aus Landesmitteln finanziert werde.