

Top oder Flop?

Mit einer Pflichtquote und Ausgleichszahlungen für Unternehmen fördert die Regierung seit drei Jahrzehnten die Beschäftigung schwerbehinderter Arbeitnehmer – doch neue Arbeitsplätze sind dadurch kaum entstanden. Und das System stößt inzwischen an seine Grenzen.

Im März gab es in Deutschland zehn Prozent weniger Arbeitslose als vor einem Jahr. Bei schwerbehinderten Menschen war der Trend hingegen alles andere als positiv: Hier stieg die Arbeitslosenquote um 4,9 Prozent. Der Aufschwung geht offensichtlich an Arbeitnehmern mit Behinderung vorbei – trotz einer Beschäftigungspflicht, der Unternehmen seit 1974 unterliegen. Schrieb der Gesetzgeber zunächst für Betriebe ab 16 Beschäftigten eine Quote von sechs Prozent schwerbehinderter Mitarbeiter vor, liegt der Wert seit 2001 bei fünf Prozent und gilt erst für Firmen ab 20 Beschäftigten. Wer die Anforderung nicht erfüllt, zahlt an die Integrationsämter eine monatliche Ausgleichsabgabe von 105 bis zu 260 Euro pro nicht besetztem Arbeitsplatz. Unternehmen, die schwerbehinderte Menschen beschäftigen, erhalten aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe Hilfen in

Form von Beratung, begleitenden Diensten oder Zuschüssen, etwa beim Lohn oder für die Einrichtung eines weiteren Arbeitsplatzes.

Trotz der gesetzlichen Regelung hat sich an der Beschäftigungspolitik deutscher Unternehmen kaum etwas geändert. Der öffentliche Dienst übererfüllt die Quote. Aber bei den privaten Arbeitgebern beläuft sie sich auf gerade mal 3,9 Prozent. Dies entspricht dem Stand von 1992. Zwischenzeitlich lag sie sogar noch etwas niedriger und stagnierte über Jahre. Es hält sich ein Kern von rund 37000 verpflichteten Unternehmen, die gar keinen schwerbehinderten Mitarbeiter beschäftigen und lieber den Ausgleich zahlen. Zählt man die Arbeitsplätze für schwerbehinderte Mitarbeiter bei den öffentlichen und privaten Arbeitgebern zusammen, „ergibt sich eine Beschäftigungsquote von 4,5 Prozent“, bestätigt Helga Seel, die Vorsitzende der Bundesarbeits-



Wo behinderte Menschen ihre Brötchen verdienen:

Die Beschäftigungsquote unterscheidet sich von Branche zu Branche.

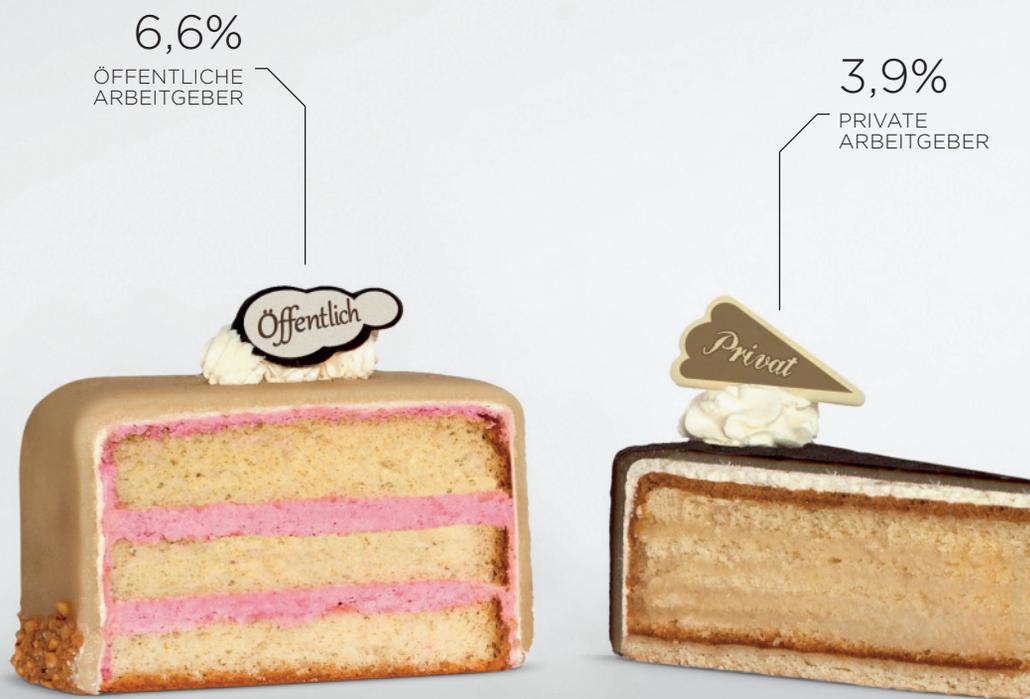
gemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellten (BIH). „Das ist nicht zufriedenstellend. Aber die Quote ist ein Anreiz und wir brauchen sie, um Unternehmen in die Pflicht zu nehmen.“

Warum zeigt der Anreiz so wenig Wirkung? Peter Clever, Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeber, spricht sich zwar für die Quote aus. „Aber sie ist ein Befehl, wo man lieber aufklären müsste“, sagt er. „Die Ausgleichszahlung eröffnet zudem einen leichten Weg,

sich aus der Verantwortung herauszukaufen, denn die Summen sind nicht erdrückend groß.“ Und selbst wenn Unternehmen schwerbehinderte Arbeitnehmer einstellen wollten, sähen sie sich Hürden ausgesetzt. „Oft finden sie keine qualifizierten Mitarbeiter. Hinzu kommen der besondere Kündigungsschutz und der Zusatzurlaub – angesichts dieser Rechtslage ist es schwer, mentale Barrieren einzureißen.“

Ein weiterer Grund für das Zögern der Unternehmen liegt auch darin, dass die eigene Belegschaft altert und sich so automatisch die

Zahl schwerbehinderter Mitarbeiter erhöht. „Die Quote motiviert kaum zu Neueinstellungen, weil die Betriebe sie oft von selbst erfüllen“, sagt Werner Feldes, zuständig für Behindertenpolitik bei der IG Metall. Beim Rollenunternehmen Tente in Wermelskirchen etwa ist das der Fall. Das Unternehmen beschäftigt 450 Menschen und die Quote schwerbehinderter Arbeitnehmer beträgt seit zehn Jahren über fünf Prozent. „Die kommen alle aus den eigenen Reihen“, sagt Personalchef Peter Klahn, „wegen der Quote müssen wir niemanden neu einstellen.“ Klahn hätte →



Ungleich groß: Der Anteil der öffentlichen und der privaten Arbeitgeber am Kuchen der Beschäftigungsquote.

kein Problem mit mehr schwerbehinderten Mitarbeitern, sie seien zuverlässig und würden nicht häufiger ausfallen als ihre Kollegen. Aber er braucht sie schlichtweg nicht, um die Quote zu erfüllen.

So aber verpufft die Anreizwirkung der Pflichtquote für neue Arbeitsplätze. „Das System von Beschäftigungsquote und Ausgleichsabgabe ist dennoch wichtig“, sagt BIH-Vorsitzende Helga Seel. Zum einen werden aus Mitteln der Ausgleichsabgabe Arbeitsplätze in Integrationsbetrieben entscheidend mitfinanziert; zum anderen ermöglichen Unternehmen, die lediglich ihre „Strafe“ zahlen, Arbeitsplätze in anderen Betrieben, die von Zuschüssen und Hilfen profitieren. „Und wenn schwerbehinderte Menschen in den Firmen gehalten werden, die sonst arbeitslos würden, wirkt das System doch auch“, sagt Helga Seel.

Die Frage ist nur, welchen Anteil daran die Leistungen aus der Ausgleichsabgabe haben. Helga Seel hält sie in nicht wenigen Fällen für „entscheidend“. Werner Feldes von der IG Metall hingegen verweist auf den Wert der langjährigen Mitarbeiter für die Betriebe,

der seiner Meinung nach zukünftig noch steigen wird. „Behinderte Arbeitnehmer einfach rauszuwerfen, das geht nicht mehr. Diese Leute sind seit Jahren im Betrieb, auf ihre Erfahrung kann man nicht verzichten.“ Auch Peter Klahn von Tente sagt: „Warum sollten wir uns von den Leuten trennen? Man schafft das kaum angesichts des Behindertenrechts, außerdem wären dann deren Qualifikationen verloren. Das würde keinen Sinn machen.“ Tente nutzt die Hilfen aus der Ausgleichsabgabe. „Bekämen wir sie nicht, würde bei uns kein Arbeitsplatz für Schwerbehinderte verschwinden“, sagt Klahn. „Aber wir nehmen das natürlich gerne in Anspruch.“

Ein Mitnahmeeffekt ohne Zugkraft, aber mit Kosten – das kommt nicht selten vor, ist aber brisant. Wenn die Beschäftigungsquote etwas leisten soll, muss das Geld der Ausgleichsabgabe effektiv verwendet werden. Denn trotz eines Volumens von rund 520 Millionen Euro wird das Geld knapp. Es wurden Obergrenzen für Investitionskostenzuschüsse eingeführt, Lohnkostenzuschüsse unterliegen der Degression,

neue Integrationsprojekte wurden nicht mehr gefördert.

Heute fließen rund 50 Millionen Euro aus der Ausgleichsabgabe in die institutionelle Förderung, sprich in Wohnheime und Werkstätten der Behindertenhilfe. Eine Praxis, die Anton Senner, Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsfirmen, kritisiert. „Das Geld hat in Werkstätten und Wohnheimen nichts zu suchen. Das ist nicht der erste Arbeitsmarkt und hat mit Beschäftigungsförderung nichts zu tun“. Derzeit arbeiten über 8000 schwerbehinderte Menschen in rund 600 integrativen Betrieben. Diese geraten zunehmend unter Druck, weil sie weniger Lohnzuschüsse erhalten. „Ich muss immer leistungsfähigere Schwerbehinderte einstellen“, sagt Senner. „Wer die Ansprüche nicht erfüllt, wird in die Werkstätten verwiesen.“

Helga Seel kann Senners Kritik nachvollziehen: „Der allgemeine Arbeitsmarkt muss Vorrang haben, deshalb fahren wir die institutionelle Förderung zurück. Auch eine Konzentration auf Integrationsfirmen würde die ‚normalen‘ Betriebe aus der Verantwortung entlassen, und das wollen wir nicht.“

Aber wie flexibel wäre das Quotensystem, wenn es erfolgreich umgesetzt würde? Denn je mehr Schwerbehinderte Arbeit in Unternehmen finden, desto höher steigen die Ausgaben. Auf der anderen Seite: Je mehr Arbeitnehmer aufgrund ihres Alters einen Schwerbehindertenstatus erlangen, desto eher erfüllen Unternehmen die gesetzlich vorgeschriebene Quote und brauchen keinen Ausgleich mehr zu zahlen. Damit gäbe es immer weniger Geld für die Schaffung auch von neuen Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte.

Das System droht an seine Grenzen zu stoßen. Woher könnte zusätzliches Geld kommen? Anton Senner wünscht sich, dass

Integrationsfirmen von der allgemeinen Wirtschaftsförderung profitieren. Sozialverbände und Gewerkschaften fordern die Wiedereinführung der Sechs-Prozent-Quote oder eine Erhöhung der Ausgleichsabgaben. Diesen Vorschlag hat die Regierung bereits abgelehnt. Auch Helga Seel hält eine Quotenerhöhung für wenig sinnvoll. „Das wäre kein positives Signal in die Betriebe. Sanktionen ändern keine Überzeugungen. Besser wäre, würden sich Sozialhilfeträger, Arbeitsagentur und Rentenversicherung stärker an der Beschäftigungsförderung beteiligen.“

Infrage stellt die Quote kaum jemand. Die Politik nicht, die Integrationsdienste nicht. Auch gäbe es keine Lücken bei den Hilfsangeboten für Unternehmen. „Es ist alles in ausreichendem Umfang da“, sagt selbst Arbeitgebervertreter Peter Clever. Um sie aber erfolgreicher zu machen, sei noch mehr Aufklärung in den Unternehmen erforderlich. Clever hofft, dass der Fachkräftemangel die Betriebe wachrüttelt. „Sie müssen sich ändern, ganz klar.“

Was aber würde Unternehmen ein Umdenken erleichtern? Anton Senner ist für den Ausbau der dauerhaften Arbeitnehmerüberlassung. Bei diesem Modell bleiben schwerbehinderte Beschäftigte bei einer Integrationsfirma angestellt, die sie betreut und auf einen festen Arbeitsplatz in einem privaten Unternehmen vermittelt. Das würde Betriebe von den Risiken des Arbeitsrechts befreien und den Schwerbehinderten trotzdem Schutz bieten. Helga Seel sieht auch die Integrationsämter in der Pflicht. Sie müssten aktiv auf Unternehmen zugehen und die Entscheider aufklären. Außerdem solle in Zukunft mehr Geld in Projekte fließen, die schwerbehinderten Menschen den Übergang etwa von der Schule in den Beruf erleichtern

– und Unternehmen die Chance geben, die Stärken schwerbehinderter Arbeitnehmer zu erkennen. „Wir müssen Begegnungen ermöglichen, dann entsteht Energie.“

Mangelndes Miteinander könnte der entscheidende Grund dafür sein, dass die Pflichtquote unter ihren Möglichkeiten bleibt. „Verfolgt man den Gedanken einer inklusiven Gesellschaft, an der alle Menschen gleichberechtigt teilhaben, dann setzt die Quote viel zu spät an“, so beschreibt es Olaf Guttzeit, Schwerbehindertenbeauftragter des Pharmakonzerns Boehringer Ingelheim. „Ein Schlüssel für mehr Beschäftigung, vor allem für mehr Einstellungen schwerbehinderter Bewerber, liegt auch in der inklusiven Beschulung. Würden behinderte und nichtbehinderte Menschen gemeinsam beschult und ausgebildet, wäre die Hemmschwelle bei Personalentscheidern zur Einstellung behinderter Menschen wesentlich niedriger, da von Kindheit an Vorurteile abgebaut oder gar nicht erst aufgebaut würden.“

Und noch ein gravierendes Problem ließe sich durch mehr Inklusion in Schule und Ausbildung lösen, meint Guttzeit. „In der Wirtschaft entscheiden Qualifikationen und Kompetenzen, niemand stellt jemanden ein, nur weil er schwerbehindert ist. Aber auch wir bekommen viel zu wenig qualifizierte Bewerbungen.“ ←

Ausführliche Informationen zum Thema stehen im Jahresbericht der BIH:
www.integrationsaemter.de/files/11/JB_BIH10_screen.pdf

Die Aktion Mensch fördert die Schaffung sozialversicherter Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderung. Seit dem Jahr 2000 wurden über 40 Millionen Euro an mehr als 200 Integrationsunternehmen verteilt. Infos unter www.aktion-mensch.de/foerderung

Trotz der gesetzlichen
Regelung hat sich an der
Beschäftigungspolitik
deutscher Unternehmen
kaum etwas geändert.