

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Hans-Günther Ritz

Beschäftigungspflicht und Ausgleichsfonds
als internationaler Sozialstaatsstandard
in der Behindertenpolitik

30. Jg./1997

2

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Beschäftigungspflicht und Ausgleichsfonds als internationaler Sozialstaatsstandard in der Behindertenpolitik

Hans-Günther Ritz, Hamburg*

Zusätzlich zur staatlichen und sozialversicherungsträgergetragenen Behindertenpolitik bestehen in einer erheblichen Zahl der Industrieländer besondere gesetzliche Systeme zur Sicherung und Förderung der beruflichen Eingliederung, die auf gesetzlicher Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber gegenüber Behinderten beruhen. Diese Systeme werden in der Regel kombiniert mit finanziellen Ausgleichsabgabesystemen, die dazu dienen, die möglichen Wettbewerbsvorteile derjenigen Arbeitgeber abzuschöpfen, die sich dieser Beschäftigungspflicht nicht oder nicht im gesetzlichen Umfang stellen. Die so gewonnenen Sondermittel werden in der Regel zweckgebundenen Fonds zugeführt. Diese werden international in unterschiedlicher Weise getrennt von staatlichen Haushaltsmitteln verwaltet. Die Form dieser Verwaltung, die Modernität des Fondsmanagement und die Einbindung gesellschaftlicher Organisationen, insbesondere der Arbeitgeber, entscheiden maßgeblich mit über die arbeitsmarkt- und behindertenpolitische Wirksamkeit dieser „Ausgleichsfonds“.

Zu diesem Thema hat das Internationale Arbeitsamt (ILO) 1997 in Warschau eine Konferenz „Policies and Management of National Rehabilitation Funds“ mit 21 Teilnehmerstaaten durchgeführt. Auf dieser Konferenz wurde dargestellt, daß derartige Fonds in den Industrieländern sehr weite Verbreitung erreicht haben. Besonders die französischen Erfahrungen beeindrucken aufgrund des Politikerfolges in den letzten Jahren, der durch flexible Politikstrukturen, modernes Fondsmanagement und gute Einbindung der Arbeitgeber erreicht wird.

Gemeinsames Merkmal aller in Warschau vorgestellten Fondskonzepte ist die zweckgebundene Bereitstellung von unterstützenden Finanzmitteln zur Förderung und Sicherung der beruflichen Eingliederung Schwerbehinderter. Im internationalen Vergleich sind vielfältige Varianten hinsichtlich Finanzierungssystemen, Verknüpfung mit Beschäftigungspflicht, Verwendungsgrundsätzen und Zielgruppe festzustellen. Allen Fonds ist aber gemeinsam, daß sie den Arbeitsmarktzugang und -verbleib Behinderter bzw. Schwerbehinderter als ihre zentrale Aufgabe ansehen. Wegen dieser arbeitsmarktpolitischen Funktion hat sich die internationale Arbeitsorganisation (ILO) für solche Quoten und Fondssysteme in den letzten Jahren zunehmend interessiert.

In diesem Beitrag werden einige vergleichende Betrachtungen zu Höhe der Ausgleichsabgabe und deren Rückfluß in den ersten Arbeitsmarkt vorgenommen. Es zeigt sich, daß in Frankreich und Japan die Ausgleichsabgabe zwei- bzw. viermal höher als in Deutschland ist. In beiden Ländern wird auch ein deutlich besserer Erfüllungsgrad der gesetzlichen Beschäftigungspflicht erreicht als in Deutschland. Insgesamt gilt aber im internationalen Vergleich auch die Bundesrepublik Deutschland in diesem Politikfeld als erfolgreich.

Am Ende werden einige Reformanregungen für die Bundesrepublik Deutschland skizziert.

Gliederung

- 1 Einleitung und Fragestellungen
 - 1.1 Internationale Verbreitung der gesetzlichen Beschäftigungspflicht und der Ausgleichsfonds
 - 1.2 Behinderte als benachteiligte Gruppe auf dem Arbeitsmarkt
- 2 ILO-Konferenz in Warschau 1997 „Policies and Management of National Rehabilitation Funds“
 - 2.1 Themen und Verlauf der Konferenz
 - 2.2 Behindertenpolitische und ordnungspolitische Konzepte der Fonds
 - 2.3 Höhe der Ausgleichsabgabe und Erreichung der Ziele im internationalen Vergleich
- 2.4 Rückfluß der Ausgleichsabgabe in den ersten Arbeitsmarkt
- 3 Situation der Beschäftigungsfonds in Deutschland, Frankreich und Polen
 - 3.1 Deutschland: Hauptfürsorgestellen und Ausgleichsfonds beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
 - 3.2 Frankreich: AGEFIPH – Fonds für die berufliche Eingliederung Behinderter
 - 3.3 Polen: PFRON – Staatlicher Fonds für Rehabilitation Behinderter
 - 3.4 Fondsverwaltung und Fondspolitik in Deutschland, Frankreich und Polen
 - 3.4.1 Ziel- und zweckgebundene Handlungsfähigkeit des Fonds
 - 3.4.2 Einbeziehung der gesellschaftlichen Kräfte (Arbeitgeber, Gewerkschaften und Behindertenverbände) in die Fondsverwaltung und Fondssteuerung,
 - 3.4.3 Gesetzliche Flexibilität für die Arbeitgeber bei der Erfüllung der Beschäftigungspflicht
 - 3.4.4 Die Anwendung der Grundsätze öffentlicher Finanz- und Ergebniskontrolle

* Dr. Hans-Günther Ritz ist Leiter der Hauptfürsorgestelle und Referatsleiter Sicherung und Förderung der Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales in Hamburg, Mitglied im Beirat für die Rehabilitation der Behinderten beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Der Beitrag gibt Gedanken im Nachgang zur ILO-Konferenz „Policies and Management of National Rehabilitation Funds“ in Warschau vom 27.2.-1.3.97 wieder, er liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

Materialien über die ILO-Konferenz in Warschau sind im Internet unter der Adresse <http://www.hamburg.de/Behoerden/hfst/warschau> zu finden.

- 4 Warschauer Anstöße für eine kritische Reflexion und Modernisierung in Deutschland
 - 4.1 „Selbstverwaltung“ der Fonds in Deutschland oder „wie problembezogen ist die politische Steuerung der Fonds“?
 - 4.2 Organisationseinbindung der Hauptfürsorgestellten, Zweckbindung der Fondsmittel und Handlungsfähigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt
 - 4.3 Flexibilität des Schwerbehindertenrechts
 - 4.4 Etablierung eines systematischen internationalen Austauschs
- 5 Schlußthesen

1 Einleitung und Fragestellungen

1.1 Internationale Verbreitung der gesetzlichen Beschäftigungspflicht und der Ausgleichsfonds

Trotz internationaler Deregulierungstendenzen und der weltweiten Globalisierungs- und Standortdebatte sind in den Industrieländern gesetzliche Systeme, die eine besondere Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber gegenüber Behinderten insgesamt oder spezifischen Behindertengruppen etablieren, ein verbreiteter internationaler Sozialstaatsstandard. Ergänzend zu derartiger gesetzlicher Beschäftigungspflicht zugunsten Behinderter bestehen in einer Reihe von Ländern sogenannte Beschäftigungsfonds, die unter verschiedenen Namen als Ausgleichsfond, Rehabilitationsfond o.ä. geführt werden. Etwa die Hälfte aller Arbeitnehmer der Industriestaaten (EU, USA, Japan) leben in Staaten, in denen derartige Systeme funktionierend etabliert sind. Frankreich, Deutschland, Österreich und Japan haben gut funktionierende und in der jeweiligen nationalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wichtige gesetzliche Beschäftigungspflichtsysteme mit Ausgleichsabbefonds aufgebaut. Hiermit sind in einem relevanten Anteil dieser wichtigsten Industriestaaten derartige Systeme etabliert. Ein weiterer Teil der EU-Staaten hat Ansätze solcher Systeme entwickelt.¹

In den GUS-Staaten, den ehemaligen Comecon-Staaten und der Volksrepublik China besteht ein ausgeprägtes Interesse an der Etablierung derartiger Systeme in jeweils national angepasster Form. Die internationale Konferenz der ILO über

„Beschäftigungsfonds“ in Warschau vom 27.2.-1.3.97 hat diese Tendenz in Ost- und Mitteleuropa dokumentiert.

Die Länder Polen und Ungarn haben in den vergangenen Jahren bereits Systeme dieser Art etabliert. Die Republik Polen hat durch ihren Beitrag zu der o.g. ILO-Konferenz als Veranstalterin sehr nachdrücklich international zum Ausdruck gebracht, daß sie ihrem seit Jahren sukzessive auf- und ausgebauten System zur Förderung der Beschäftigung Behinderter eine besondere Bedeutung innerhalb der staatlichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zumißt.²

Die Systeme basieren in erstaunlicher Weise auf national sehr unterschiedlichen Behinderungsbegriffen. Ähnlich wie bereits in der international vergleichenden Behindertenstatistik ist es auch beim Vergleich der gesetzlichen Beschäftigungssysteme und Beschäftigungsfonds eine vollständige Beziehbarkeit der Begriffe nicht möglich. Gleichwohl erscheint die soziale Problematik, die mit den jeweiligen nationalen Behindertenbegriffen beschrieben wird, im Kern jeweils so ähnlich zu sein, daß auf einen detaillierten rechtlichen und soziologischen Inhaltsabgleich hier verzichtet werden kann. Offensichtlich besteht in allen Industriestaaten eine globale Tendenz, einen umfassenden und ursachenunabhängigen Behinderungsbegriff zunehmend zu entwickeln und anzuwenden. In den meisten Ländern sind von den Behinderungsbegriffen, die der Beschäftigungspflicht zugrundeliegen, solche Rechtsbegriffe wie Invalidität oder – in Deutschland – Erwerbs- und Berufsunfähigkeit zu unterscheiden. Diese letzteren Begriffe stammen aus dem Sozialleistungsrecht und steuern den Zugang zu Renten- und Versorgungsleistungen.

Gegenstand der nachfolgenden Betrachtungen sind insbesondere diese Beschäftigungsfonds und deren relative Heterogenität und Leistungsfähigkeit für die Unterstützung der beruflichen Eingliederung Behinderter im internationalen Vergleich.

1.2 Behinderte als benachteiligte Gruppe auf dem Arbeitsmarkt

Es besteht ein internationaler Konsens der Arbeitsmarktpolitiker und der Sozialforschung, daß Behinderte zumindest ohne staatliche Schutzpolitik von den Mechanismen des Arbeitsmarktes erheblich benachteiligt werden. In der Regel gelingt es der staatlichen Schutzpolitik entgegen verbreiteten verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorschriften nicht, derartige marktinterne Diskriminierungstendenzen soweit zu mindern, daß Chancengleichheit hergestellt wird. Ein statistisch-empirischer Vergleich der Lage der Behinderten in Deutschland und Frankreich in den 80er und 90er Jahren wird diesbezüglich von Walisch³ durchgeführt, der für beide Länder zu der Beurteilung führt, daß für Schwerbehinderte (Deutschland) bzw. für Behinderte (Frankreich) insgesamt trotz ausgeprägter politischer Maßnahmen nur ein Stand der Arbeitsmarktintegration erreicht wird, der nach wie vor eine spezifische Integrationspolitik rechtfertigt. (vgl. Walisch 1996: 1-6, insb. 2,6). Bei Walisch wird auch eine sehr originelle empirische Studie aus Frankreich zum Ausmaß der Arbeitsmarktdiskriminierung von Ravaud et al. (Ravaud/ Ville/ Jolivet 1995) vorgestellt (ebenda: 5f.): Die Forscher versendeten an 2000 repräsentativ ausgewählte französische Unternehmen Initiativbewerbungen eines (fiktiven) hochqualifizierten und eines (fiktiven) niedriger qualifizierten Bewerbers. In jeweils der Hälfte der Testbewerbungen wurde im Lebenslauf mitgeteilt, daß eine Behinderung vorläge. Ansonsten waren die Bewerbungen für Behinderte und Nichtbehinderte vollständig übereinstimmend. Trotzdem war die Reaktion der

¹ Vgl. Fuchs, Maximilian (1988): Das Schwerbehindertenrecht in der Europäischen Gemeinschaft. In: Knappe, Eckhard/ Fricke, Bernd (Hg.), Schwerbehinderte und Arbeitswelt. CAMPUS Forschung, Bd. 597, Trierer Schriften zu Sozialpolitik und Sozialverwaltung. Frankfurt/ New York, S.157 - 169; als ältere knappe Länderstudie vgl. Thill, Andre (1988): Besonderheiten des Schwerbehindertenproblems und der Politik zur Integration Schwerbehinderter in den Arbeitsmarkt in Luxemburg. In: Knappe, Eckhard/ Fricke, Bernd (Hg.), Schwerbehinderte und Arbeitswelt. CAMPUS Forschung, Bd. 59, Trierer Schriften zu Sozialpolitik und Sozialverwaltung. Frankfurt/ New York, S.171 - 182; vgl. zum internationalen Vergleich der Behindertenpolitik. Semlinger, Klaus/ Schmid, Günter (1985): Arbeitsmarktpolitik für Behinderte. Basel.

² Adam Gwara, Staatssekretär und Bevollmächtigter für Behindertenfragen, Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, Warschau, führte in seinem Redebeitrag aus: „Es gilt die allgemeine Meinung, daß die Behinderung zu den sozialen Hauptproblemen der heutigen Welt gehöre. Ein wesentlicher Faktor, der darüber entscheidet, ist die Zahlenstärke der Gruppe Behinderter. Es wird geschätzt, daß Behinderte 10 % der gesamten Bevölkerung ausmachen.“ Er stellte in seiner Rede ausführlich die historischen und neueren polnischen Bemühungen um die Integration Behinderter dar. Der Bericht des Vorstandsvorsitzenden des Staatlichen Fonds für die Rehabilitation Behinderter (PFRON) Roman Sroczynski stellte u.a. dar, daß mit Mitteln des Fonds 1991 - 1996 insgesamt 71.570 neue Arbeitsplätze für Behinderte in Polen geschaffen wurden.

³ Walisch, Cornelia (1996): Förderung der Eingliederung Behinderter in den normalen Arbeitsmarkt – Ein Vergleich der gesetzlichen Regelungen in Deutschland und Frankreich. Universität Trier, Studien und Forschungsschwerpunkt Services Administration & Management (SAM) und Zentrum für Arbeit und Soziales Diskussionsbeitrag, Nr. 64. Trier.

Betriebe deutlich unterschiedlich: Hochqualifizierte Nichtbehinderte erhielten 1,7 mal häufiger positive Antworten als die hochqualifizierten Behinderten, niedriger qualifizierte Nichtbehinderten erhielten sogar gegenüber der Vergleichsgruppe 3,2fach häufiger positive Antworten. Die Verfasserin bewertet zu Recht: „Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, daß eine Behinderung in der Einstellungspraxis der Unternehmen offensichtlich ein negatives Auswahlkriterium darstellt.“ (Walisch 1996: 6)

Für Deutschland wurde zuletzt von v. Henninges⁴ eine einschlägige Studie vorgelegt, die zeigt, daß Schwerbehinderte hinsichtlich Arbeitslosenquote und der Rückkehrchance in Arbeit deutlich diskriminiert sind. Die Entwicklung der Arbeitslosenquote der Schwerbehinderten in Westdeutschland 1991 bis 1995 zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1: Arbeitslosenquote von Schwerbehinderten in den alten Bundesländern 1990 - 1995

Jahr	Arbeitslosenquote in %	
	Schwerbehinderte	insgesamt
1991	11,4	6,3
1992	12,1	6,6
1993	14,1	8,2
1994	14,9	9,2
1995	15,8	9,3

Quelle: v. Henninges, BeitrAB 207, S. 12

Hinsichtlich der Rückkehr arbeitsloser Schwerbehinderter in Arbeit berichtet v. Henninges eine Halbierung der Rückkehrquote seit 1990 von 42,3% auf lediglich 20,8% im Jahr 1993. (v. Henninges: Tab. 21)

2 ILO-Konferenz in Warschau 1997 „Policies and Management of National Rehabilitation Funds“

2.1 Themen und Verlauf der Konferenz

Das Internationale Arbeitsamt hat vom 27.02.-01.03.97 in Zusammenarbeit mit der polnischen Regierung in Warschau eine internationale Konferenz zum Thema Policies and Management of National Rehabilitation Funds abgehalten, an der offizielle Regierungsdelegationen aus 21 Ländern teilnahmen.

Die Konferenz arbeitete in Arbeitsgruppen mit den Arbeitsgebieten Erhebung der Ausgleichsabgabe (Collection of le-

vies), Verwendung der Ausgleichsabgabe (Disbursement policies), Leistungsvoraussetzungen (Eligibility and definition issues), Fondsmanagement und -verwaltung (Fund management and administration) und Fondsevaluation und -controlling (evaluation, information, statistics).

Das Hauptziel der Konferenz war es, Ländern, die ein Quotensystem erst kürzlich eingeführt haben oder an dessen Einführung interessiert sind, Orientierung zu vermitteln sowie die Möglichkeit zu geben, die Erfahrungen der Länder zu nutzen, die bereits seit längerem mit der arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium der Arbeitgeberbeschäftigungspflicht und der Ausgleichsabgabe vertraut sind. Praktisch alle Staaten Zentral- und Osteuropas, China, Japan und auch eine Reihe von westeuropäischen Ländern haben teilgenommen. Zu den teilnehmenden Staaten zählten Österreich, Belgien, Weißrußland, Bulgarien, Kroatien, Tschechien, China, Estland, Frankreich, Deutschland, Holland, Ungarn, Japan, Polen, Rußland, Ukraine, USA, Lettland und Litauen (Übersicht 1).

Übersicht 1: Teilnehmerstaaten an der ILO-Konferenz „Policies and Management of National Rehabilitation Funds in Warschau“ 27.2.97 - 1.3.97

Land	Regierungsvertreter	Vertreter des Fonds	Arbeitgeberverband	Gewerkschaften	Behindertenverbände	Experten	Teilnehmer insgesamt
Belgien		x					2
Bulgarien	x				x	x	3
China	x			x	x		7
Deutschland	x	x		x	x		4
Estland						x	2
Frankreich	x	x	x	x			10
Holland	x				x		2
Japan		x					2
Kroatien		x					1
Lettland						x	1
Litauen	x						1
Österreich	x						1
Polen	x	x	x	x	x	x	35
Rußland	x				x	x	7
Tschechien	x						2
Ukraine	x		x	x			3
Ungarn	x						4
USA					x		1
Weißrußland	x				x		2

Vorbereitet war die Konferenz, die von Polen und einigen Teilnehmerstaaten hochkarätig besetzt war, von einer Arbeitsgruppe, in der insbesondere das Bundesministerium für Arbeit (Deutschland), der französische Rehabilitationsfond (AGEFIPH) und Polen teilgenommen hatten. Neben Staatsvertretern – aus Deutschland nahm der Staatssekretär des BMA, Herr Hecker, teil – waren aus vielen Ländern Vertreter der nationalen Fondsverwaltungen, teilweise auch der Gewerkschaften, der Arbeitgeberorganisationen und der Behindertenverbände beteiligt. Die größten Delegationen kamen aus Polen und Frankreich, aber auch die chinesischen, ukrainischen und russischen Delegationen dokumentierten schon allein hinsichtlich Größe und Zusammensetzung das besondere Interesse dieser Länder an dem sozialpolitischen Konzept der Rehabilitationsfonds.⁵

Der Gedanke der Rehabilitationsfonds ist in Europa insbesondere in Frankreich, Deutschland und Österreich in Verbindung mit einer gesetzlichen Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber gegenüber Schwerbehinderten im wesentlichen schon seit Ende des ersten Weltkrieges verbreitet.⁶ Die ge-

⁴ Henniges, Hasso von (1997): Arbeitsmarktsituation und Merkmale von arbeitslosen Schwerbehinderten. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 207. Nürnberg.

⁵ Die Begriffe „Rehabilitationsfonds“, „Ausgleichsfonds“ oder „Beschäftigungsfonds“ wurden in den Diskussionen der ILO-Konferenz – sofern sich nicht damit jeweils auf konkrete nationale Fonds bezogen wurde – weitgehend synonym verwendet. An späterer Stelle dieses Beitrages werden für die Länder Frankreich, Deutschland und Polen die jeweiligen nationalen Bedeutungen und Aufgaben der Fonds dargestellt. Dies verdeutlicht dann auch die konkreten Bedeutungsunterschiede. Der synonyme Wortgebrauch ist bei hinreichend abstrakter Betrachtungsweise besonders im internationalen Vergleich nach Auffassung des Autors durchaus vertretbar.

⁶ Historisch geht in Deutschland – aber zumindest auch in Frankreich, Österreich und Polen – die gesetzliche Beschäftigungspflicht zugunsten Behinderter auf die politischen Konzepte zur Kriegsfolgenwältigung des ersten Weltkrieges zurück. Damals wurde eine Einstellungs- bzw. Beschäftigungspflicht zugunsten Kriegsbeschädigter in Deutschland im Rahmen der Demobilisierungsverordnungen festgelegt. Ziel war es, durch die berufliche Eingliederung Schwerbeschädigter staatliche Versorgungsleistungen zu verringern. In Deutschland wurde schon in den zwanziger Jahren die Beschäftigungspflicht auf die Arbeitsunfallopfer ausgedehnt. Der Schutz aller Schwerbehinderten – ohne Differenzierung nach der Behinderungsursache – erfolgte aber erst mit dem Schwerbehindertengesetz 1974.

setzliche Beschäftigungspflicht wird in unterschiedlicher Weise rechtlich mit einer wettbewerbsausgleichenden Geldzahlung (Ausgleichsabgabe) der Arbeitgeber an einen Sonderfonds verknüpft. Auch Japan und in neuerer Zeit die Länder Polen und Ungarn kennen solche Systeme. Die Staaten Frankreich, Deutschland, Österreich, Japan, Ungarn und Polen waren auf Grundlage einer Erhebung im Auftrag der ILO zur Tagungsvorbereitung zu ihren Systemen befragt worden. Eine Synopse der Erhebungsergebnisse wurde in die Diskussion eingespeist.⁷

In den Plenen und Arbeitsgruppen der Warschauer Konferenz haben fast alle teilnehmenden Länder zu ausgewählten Punkten ihrer bisherigen Erfahrungen berichtet. Diese mündlichen Berichte können hier so nicht wiedergegeben werden, berichtet seien aber einige ausgewählte Aspekte:

Zunächst sei kurz über die belgische Situation berichtet. Belgien nimmt hinsichtlich seiner Behindertenpolitik eine gewisse hervorgehobene Rolle in Europa ein, da es ein Land ist mit entwickeltem Sozialsystem und entwickelter Behindertenpolitik, aber ohne Beschäftigungspflicht und ohne Ausgleichsabgabe.⁸ Belgien verfügt über ein entwickeltes und zielgruppenbezogenes organisiertes System der Behindertenpolitik, für das jede der drei Sprachgemeinschaften zuständig ist. Deren Dienststellen für Personen mit Behinderungen sowie für besondere soziale Fürsorge erstellen getrennte jährliche Tätigkeitsberichte.⁹

Spannend waren die Statements der GUS-Staaten: Rußland – u.a. vertreten durch den stellvertretenden Arbeitsminister Herrn Anatoli – verwies auf die historische Hypothek der Behindertenarbeit. In kommunistischer Zeit herrschte das theoretische Postulat der Nichtexistenz der Behinderten als benachteiligter Gruppe. Rußland ist derzeit noch nicht in der Lage, die Bedürfnisse Behinderter durch sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen abzusichern. Erst 1995 wurde hierzu ein Gesetz geschaffen, das u.a. den Grundsatz „Reha vor Rente“ etablieren soll. Spezielle Beschäftigung wird vom Behindertenverband in 1500 Betrieben, vom Blindenverband in 180 Betrieben und vom Gehörlosenverband in 140 Betrieben angeboten. Der Übergang zur Marktwirtschaft gestaltet die Hilfsmöglichkeiten für diese Behindertenbetriebe sehr schwierig. Betont wurde, daß die Implementierung von Systemen entwickelter Länder für Rußland nur schwer direkt übernommen werden könne.

Die Ukraine – u.a. durch die stellvertretende Ministerin für soziale Angelegenheiten Frau Svitlana vertreten – berichtet

von den armutsbedingten besonderen Schwierigkeiten im Lande. Es leben hier etwa 2,2 Mio Behinderte, die Tschernobyl-Opfer sind dabei eine besonders hilfsbedürftige Gruppe. Seit 1991 ist „Sozialschutz“ für Behinderte gesetzlich geregelt. Ein Fonds ist eingerichtet, der auch in begrenztem Umfang die Finanzierung der Neuschaffung von Behindertenarbeitsplätzen betreibt.

Weißrußland erklärte, daß man dort auf die baldige Errichtung eines Fonds hoffe. Aus weißrussischer Sicht würde eine ständige internationale Information zu diesem Themenbereich der Behindertenpolitik gebraucht. Dieser Vorschlag wurde ausdrücklich auch von Bulgarien unterstützt, das seinerseits auf die sehr großen Wirtschafts- und Versorgungsprobleme im eigenen Land verwies. Bulgarien hat am 14.12.95 einen Rehabilitationsfond gegründet, der seine bisher unzureichenden Einkünfte aus dem Staatshaushalt, Sonderlotteriemitteln, Schenkungen und Vermächtnissen bezieht.

Japan war u.a. vertreten durch den Direktor der Japanischen Gesellschaft für die Beschäftigung Behinderter (Japan Association for Employment of the Disabled – JAED), Herrn Yasuhima Yasuo. Die JAED, die japanische Fondsverwaltung, hat strukturell scheinbar recht große Ähnlichkeit mit dem französischen Fonds AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées). Japan hat eine gesetzliche Beschäftigungspflicht für Betriebe mit mindestens 63 Beschäftigten eingeführt. Das schützt nur körperlich Behinderte, seit 1997 wird allerdings vom Beirat beim Ministerium für Arbeit auch die Einbeziehung psychisch und geistig Behinderter gefordert. Die Quote ist mit 1,6% im internationalen Vergleich sehr niedrig, die Ausgleichsabgabe mit 400 \$ pro Monat und unbesetztem Pflichtplatz die wohl weltweit höchste. Der Fonds wurde in Japan 1977 eingerichtet. Sieben Arbeitgeberverbände haben hierzu einen Verband gegründet. Das Arbeitsministerium hat diesen Verband in die gesetzliche Funktion der Fondsverwaltung gesetzt. Die Organisationen der Arbeitgeber delegieren Vertreter in die Fondsleitung. Zu den Aufgaben des Fonds gehören auch die Führung und Leitung von Schulungszentren für Behinderte (7 regionale Zentren) und der Betrieb eines eigenen Zentrums für Rehabilitationsforschung und Rehabilitationscontrolling. Das Controlling für die sieben regionalen Schulungszentren wird vom Zentrum für Rehabilitationsforschung durchgeführt.

Japan hat einen sehr hohen Umsetzungsgrad des Gesetzes erreicht, gemessen am Bruttosozialprodukt ist der vom JAED verwaltete Ausgleichsfonds im internationalen Vergleich der sechs hervorgehobenen Berichtsländer Deutschland, Frankreich, Polen, Japan, Ungarn und Österreich eher klein. Dies dürfte aber auch korrespondieren mit der sehr hohen Erfüllung der gesetzlichen Beschäftigungspflicht und der niedrigen Pflichtquote. Über die Hälfte der beschäftigungspflichtigen japanischen Arbeitgeber erfüllen die gesetzlich Anforderung vollständig, der Vergleichswert für Deutschland und auch für Frankreich liegt deutlich darunter.

2.2 Behindertenpolitische und ordnungspolitische Konzepte der Fonds

Gemeinsames Merkmal aller in Warschau vorgestellten Fondskonzepte ist die zweckgebundene Bereitstellung von unterstützenden Finanzmitteln zur Förderung und Sicherung der beruflichen Eingliederung Schwerbehinderter. Im internationalen Vergleich sind vielfältige Varianten hinsichtlich Finanzierungssystemen, Verknüpfung mit Beschäftigungspflicht, Verwendungsgrundsätzen und Zielgruppe festzustellen.

⁷ International Conference on Policies and Management of National Rehabilitation Funds - Feb. 27 - March 1 1997, Warsaw – Synopses of Arrangements in six Participating Countries – Compiled for the International Labour Organisation by the Social Policy Research Unit, University of York, based on informations provided by national representatives, (Phone: + 441904 433 608, Fax +44 1904 433 618, e-mail: pat3@york.ac.uk)

⁸ Plumet, Brigitte/ Rovillard, Georges (1997): Die Politik zur beruflichen Eingliederung Schwerbehinderter in Belgien. In: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Hauptfürsorgestelle (Hg.), Arbeitsmarkt und Arbeitsplatzgestaltung für Behinderte - Ergebnisse der 4. internationalen Fachtagung, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien: Verlag P. Lang, S. 27 -34; Huylenbroeck, Roger (1997): Die Bedeutung der Evaluierung in sozialen Projekten. In: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Hauptfürsorgestelle (Hg.), Arbeitsmarkt und Arbeitsplatzgestaltung für Behinderte - Ergebnisse der 4. internationalen Fachtagung, Frankfurt am Main, Berlin, Bern New York, Paris, Wien: Verlag P. Lang, S. 34 - 42.

⁹ Vgl. für die in Warschau nicht repräsentierte deutschsprachige Gemeinschaft: Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit Behinderungen sowie für besondere soziale Fürsorge: Tätigkeitsbericht 1995, B-4780-St. Vith; die flämische und die wallonische Sprachgemeinschaft berichten in sehr ähnlicher Weise.

len. Allen Fonds ist aber gemeinsam, daß sie den Arbeitsmarktzugang und -verbleib Behinderter bzw. Schwerbehinderter als ihre zentrale Aufgabe ansehen. Wegen dieser arbeitsmarktpolitischen Funktion hat sich die internationale Arbeitsorganisation (ILO) für solche Quoten und Fondssysteme in den letzten Jahren zunehmend interessiert. Sie hat deswegen auch die Konferenz in Warschau organisiert. Ein Forschungsprojekt bei der ILO soll deren Arbeitsergebnisse auswerten und möglichst auch Strategien beschreiben, die in besonderer Weise geeignet sind, die berufliche Eingliederung Behinderter zu fördern. Die Fonds können nach Auffassung der ILO die Verantwortung der Gebietskörperschaften für die berufliche Eingliederung Behinderter nicht ersetzen, aber wirkungsvoll unterstützen. Mit dieser Bewertung, die der ILO-Vertreter im Schlußplenium noch einmal hervorhob, liegt die ILO auch sehr deutlich auf der Linie der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen v. 20. Dez. 1993.¹⁰

Diese sehr deutlich positive Position der ILO zu den Beschäftigungsfonds und Quotensystemen unterscheidet sich zumindestens partiell von der Bewertung derartiger Politiken durch die Europäische Union (EU). Die EU hat sich im Rahmen ihrer Sozialpolitikdebatte durchaus mit dem Thema berufliche und gesellschaftliche Eingliederung Behinderter auseinandergesetzt. Im Grünbuch 1993 finden sich zwar nur sehr spärliche Ausführungen, die Passagen im Weißbuch Europäische Sozialpolitik 1994 sind klarer, erwähnen aber ebenfalls Quoten- und Fondssysteme nicht.¹¹ Im Weißbuch werden vor allem Helios, HORIZON und Handynet als Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung Behinderter hervorgehoben. Es wird sich – ohne Erwähnung von Einzelheiten – auf die UNO-Mindestvorschriften für die Chancengleichheit Behinderter bezogen. Es wird festgelegt, daß ein Kodex nachahmenswerter Praktiken erstellt werden soll. Die Arbeitgeber sollen über einen Dialog der Sozialpartner zur erweiterten Anwendung solcher Modelle motiviert werden. Die Europäische Kommission hat über Helios II im Dezember 1996 auch dann tatsächlich einen Europäischen Leitfaden für empfehlenswerte Praktiken veröffentlicht.¹² Dort heißt es unter dem Titel „Das Recht auf Beschäftigung“ (vgl. Europäische Kommission 1996: 97 f.): „In allen Mitgliedsstaaten wird eine Ge-

setzung benötigt, um sicher zu stellen, daß Arbeitgeber gleichberechtigte Möglichkeiten für behinderte Menschen schaffen. Mehrere Mitgliedstaaten der EU haben den Versuch unternommen, Quoten für die Beschäftigung behinderter Menschen einzuführen. In einigen Mitgliedstaaten geht die Einführung von Quoten mit der Schaffung von Fonds (durch Geldstrafen finanziert) einher. Diese Fonds werden verwendet, um Ausbildungsmöglichkeiten bereitzustellen und behinderten Menschen Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten zu verschaffen. Quotenprogramme können auch Vereinbarungen mit den Sozialpartnern umfassen, um die Beschäftigung, Berufsausbildung, geschützte Beschäftigung und die Bereitstellung von Informationen zu fördern. Quotenprogramme können empfehlenswerte Programme sein, wenn sie effektiv umgesetzt werden. Sie stellen jedoch ein unvollkommenes Instrument dar.“ Im nachfolgenden wird in dieser Broschüre der EU dargestellt, daß vor allem Antidiskriminierungsgesetzgebung für erforderlich gehalten wird. Aus dem Zitat wird m.E. deutlich, daß die EU Quotensysteme und zugehörige Ausgleichsfonds in ihrer arbeitsmarkt- und behindertenpolitischen Bedeutung unterschätzt. Zudem wird der Rechtscharakter der Ausgleichsabgabe mit dem völlig unzutreffenden Begriff der „Geldstrafe“ belegt. Bei den Ausgleichszahlungen in Deutschland, Frankreich und Österreich handelt es sich aber um ein Instrument des Wettbewerbsausgleichs, dem jeglicher strafrechtlicher oder bußgeldmäßiger Charakter fehlt. Es erstaunt, daß ein zumindest in den drei genannten EU-Staaten sehr erfolgreiches System zur Unterstützung der beruflichen Eingliederung so deutlich zurückhaltend in der offiziellen EU-Position gewürdigt wird. Immerhin leben in diesen drei Staaten zusammen etwa 147 Mio Einwohner, d.h. ca. 40 % der EU-Bevölkerung. Hinzu kommen eine Reihe weiterer Länder, die zumindest eine rechtliche Festlegung von Beschäftigungsquoten haben.¹³ Allerdings hat am 11.4.97 das Europäische Parlament eine „Entschließung zu der Mitteilung zur Chancengleichheit für behinderte Menschen“ (vgl. Bundesrats-Drs. 349/97 v. 28.4.97) verabschiedet, in der sich folgender Text unter Ziff. 20 findet: „Das Europäische Parlament ... fordert die Organe der Europäischen Union auf, als Beispiel für gute Praxis für Einstellungen von behinderten Personen eine Quote zur Einstellung behinderter Beschäftigter zu beschließen, Bewerber gegenüber nichtbehinderten Personen vorzuziehen, wenn beide gleich qualifiziert sind, und entsprechende Vorkehrungen auch in ihre Verfahren zur Auswahl von Bediensteten mit dem Ziel einzubauen, die dann für die Organe der Europäischen Union aufgestellten Quoten von behinderten Mitarbeitern zu erfüllen.“

Es liegt derzeit auch eine Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Chancengleichheit für behinderte Menschen vor mit dem Titel „Eine neue Strategie der Europäischen Gemeinschaft in der Behindertenthematik“ (vgl. Bundesrats-Drucksache 669/96 v. 10.09.96), die den „Entwurf einer Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedsstaaten zur Chancengleichheit für behinderte Menschen (KOM (96) 406 endg.; Ratsdok. 9582/96)“ beinhaltet. In diesem umfangreichen, aber bisher noch strittigen Dokument wird im Bereich der Beschäftigung – jedenfalls bisher – ebenfalls nicht ausdrücklich auf Quoten und Ausgleichsfonds rekurriert. Im zitierten Entwurf findet sich die Ausführung: „Die Kommission wird die Sozialpartnern auffordern, eine gemeinsame Stellungnahme zu empfehlenswerten Praktiken auf diesem Gebiet auszuarbeiten. Im 1997 vorzulegenden Bericht der Kommission über die Beschäftigung in Europa wird erstmalig den Behinderten ein spezielles Kapitel gewidmet“ (Ziff. 48 zitiert nach BR-Drs. 669/96). Im übrigen wird darauf verwiesen, daß die Beschäf-

¹⁰ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) (1995): Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen v. 20. Dezember 1993 – Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte – hier: Bestimmung 7. Beschäftigung Ziff. 2; dort heißt es u.a.: „Die Staaten sollen die Eingliederung Behinderter in den allgemeinen Arbeitsmarkt aktiv unterstützen. Dies könnte durch eine Reihe verschiedener Maßnahmen geschehen, wie berufliche Ausbildung, mit Anreizen verbundene Quotensysteme, die Schaffung von Behinderten vorbehaltenen Arbeitsplätzen, Kredite und unentgeltliche Zuschüsse für Kleinbetriebe, Exklusivverträge oder vorrangige Produktionsrechte, Steuererleichterungen, Unterstützung bei der Auftragsbefreiung oder sonstige technische und finanzielle Unterstützung für Unternehmen, die Behinderte Arbeitnehmer beschäftigen.“ Unter Ziff. 7 wird formuliert: „Das Ziel soll immer sein, daß Behinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Beschäftigung finden.“

¹¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften - Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten (Hg.) (1993): Europäische Sozialpolitik - Weichenstellung für die Europäische Union (Grünbuch), (Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaft) Luxembourg, insb. S. 48; Kommission der Europäischen Gemeinschaften – Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten (Hg.) (1994) Europäische Sozialpolitik – Ein zukunftsweisender Weg für die Union (Weißbuch), (Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaft) Luxembourg, S. 56

¹² Europäische Kommission (Hg.) (1996): Helios II Europäischer Leitfaden für empfehlenswerte Praktiken – auf dem Weg zur Chancengleichheit für behinderte Menschen, (Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaft) Luxembourg

¹³ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) (1999): Euro-atlas – Soziale Sicherheit im Vergleich. Bonn, S. 80 ff.

tigungsstrategie der EU schwerpunktmäßig bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ansetze, was für die Gruppe der Behinderten von besonderer Bedeutung sei.

Sachlich zutreffend ist es natürlich, daß Quoten und Fonds nicht unter allen Umständen wirksam sind: Die Länder Deutschland, Frankreich, Österreich, Japan und Polen wurden aber in Warschau klar als Positivbeispiele gewertet. Sehr viel schwieriger gestalten sich Versuche in den ehemaligen Comeconländern, da der extrem hohe Problemdruck des Arbeitsmarktes und der Wirtschaftslage die sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten sehr stark einschränkt.

Von den Ländern mit positiven Erfahrungen wurde vor allem darauf hingewiesen, daß die Fonds für erfolgreiches Handeln ein erhebliches Maß an *ziel- und zweckorientierter Handlungsfähigkeit* benötigen. Diese Handlungsfähigkeit muß begleitet werden von einer *Einbeziehung der Arbeitgeber und der sozialen Gruppen (Gewerkschaften, Behindertenverbände, Fachleute)*. Auf diese Notwendigkeit der Einbeziehung der Arbeitgeber wies vor allen Dingen der Präsident der französischen AGEFIPH, Herr G. Bollée, in seinem Eröffnungsreferat hin. Er hob hervor, daß die Arbeitgeber sich ihrer gesellschaftlichen Verpflichtung zur beruflichen Eingliederung Schwerbehinderter insbesondere dann stellen können, wenn *flexible Formen* ihres Beitrages hierzu bereits im Gesetz festgelegt werden. Ziel ist es, jedem Betrieb die für ihn optimale Erfüllungsmöglichkeit der Beschäftigungspflicht einzuräumen. Der Gedanke der Fondsautonomie korrespondiert mit der Verpflichtung des Fonds zu *zweck- und zielgebundenem Handeln*: Die Beiträge des Fonds zur beruflichen Eingliederung Behinderter müssen transparent dargestellt werden. Die *Grundsätze öffentlicher Finanz- und Ergebniskontrolle* sind nach Auffassung praktisch aller Teilnehmer dieser Tagung von ganz besonderer Wichtigkeit für die gesellschaftliche Wirksamkeit und Akzeptanz dieser Sonderfonds.

Diese Auffassung zur Bedeutung der Transparenz und Ergebniskontrolle korrespondiert mit dem klassischen Wissen der Finanzwissenschaft: Für sie gelten zumindest in Deutschland Sonderfonds als eher problematisch, weil sie in wichtigen Punkten wie Jährlichkeit, Gesamtdeckung und Budgetrecht des Parlaments von den sonst anerkannten Grundsätzen des Haushaltsrechtes abweichend zu führen sind. Die Steuerung solcher Fonds – so auch die Ergebnisse aus Warschau – kann aber durchaus so vollzogen werden, daß besonders in Zeiten erhöhter arbeitsmarktpolitischer Anforderungen derartige Finanzierungssysteme zur Stabilisierung und Chancengleichheit der Zielgruppe wesentliche Beiträge erbringen. Ausgleichsfonds können aufgrund ihrer haushaltsrechtlichen Sonderstellung innerhalb ihrer Zweckbindung schneller und flexibler auf betriebliche Unterstützungsbedarfe bei der Förderung und Sicherung der beruflichen Eingliederung Schwerbehinderter eingehen als andere staatliche Leistungsträger. Das Fondsprinzip scheint im übrigen bei entsprechender Verwaltungsstruktur mit Einbeziehung von Arbeitgebervertretern in besonderer Weise dafür geeignet zu sein, bei den Arbeitgebern des ersten Arbeitsmarktes Akzeptanz für die Beschäftigung Schwerbehinderter zu fördern und zu pflegen.

Insgesamt zeigte sich bereits am Eröffnungstag der Konferenz, daß die Position, die die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen in ihren „Thesen und Leitsätzen zu einer wirksamen Durchführung des Schwerbehindertengesetzes durch die Hauptfürsorgestellen“ vom März 1997 vertritt, durchaus mit dem internationalen Mainstream im Einklang steht. Dort wird unter der Rubrik „Ziele des Schwerbehindertengesetzes“ und der Rubrik „Handlungsansatz der

Hauptfürsorgestellen im Rahmen des Schwerbehindertengesetzes“ folgendes ausgeführt:

„Ein wesentliches Ziel der Sozialpolitik ist es, schwerbehinderten Menschen eine weitgehend selbständige Lebensführung zu ermöglichen. Zentraler Ansatzpunkt ist dabei, den Schwerbehinderten die Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als wirtschaftliche Grundlage eines eigenständigen Lebens zu ermöglichen.

Die Finanzkrise der öffentlichen Hand führt zu der Forderung, Aufgaben in den nichtstaatlichen Bereich zu verlagern. Der Sozialstaat soll sich auf Problembereiche beschränken, in denen staatliche Intervention für ein menschenwürdiges Leben unverzichtbar erscheint. Insoweit ist der Ansatz des Schwerbehindertengesetzes sehr aktuell: Private und öffentliche Arbeitgeber werden darin verpflichtet, bei der beruflichen Eingliederung Behinderter mitzuwirken und ihnen einen Teil der Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen. Dieses Ziel soll durch ein Quotensystem und durch eine Sonderabgabe (Ausgleichsabgabe) erreicht werden. Vom System her soll die Ausgleichsabgabe diejenigen Arbeitgeber belasten, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Beschäftigung Schwerbehinderter nicht nachkommen, und sie soll diejenigen Arbeitgeber ...über den Weg der Förderung begünstigen, die ihrer Beschäftigungspflicht nachkommen und bei denen im Einzelfall Wettbewerbsnachteile im Vergleich zu nichtbeschäftigenden Arbeitgebern entstehen können ... Der Staat stellt mit dem Schwerbehindertengesetz Rahmenbedingungen zur Verfügung, die die Lösung dieses Zieles im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft ermöglichen sollen.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Schwerbehindertengesetzes und die Aufgabenstruktur entsprechen damit den Vorgaben moderner Sozialpolitik. Den sich hieraus ergebenden Anforderungen können die Hauptfürsorgestellen nur genügen, wenn sie den eingeschlagenen Weg hin zu einem aktiv agierenden Service für die Unternehmen und die in ihnen beschäftigten Schwerbehinderten konsequent fortsetzen. Trotz der Verlagerung des Problems in den nichtstaatlichen Bereich – der Staat stellt hier keine komplette Versorgungsinfrastruktur sicher, wie dies z.B. bei Schwerstbehinderten in Form der Werkstätten für Behinderte geschieht – funktioniert dieses System nicht etwa automatisch. Für die Betriebe ist die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen – gerade in der jetzigen Situation – kein zentrales Thema. Wichtigstes Ziel der Hauptfürsorgestellen ist daher, das Integrationsvermögen der Betriebe zu fördern, d.h. die Arbeitgeber bei der Erfüllung der ihnen gegenüber Schwerbehinderten obliegenden besonderen Fürsorgepflicht durch Maßnahmen der Begleitenden Hilfe im Arbeitsleben zu unterstützen. Nur durch die mit den Betrieben gemeinsam erarbeiteten Problemlösungen können betriebliche Entscheidungsprozesse beeinflusst und damit die Integration Behinderter erreicht werden. Die Verbindung von fachlicher Beratung, Geldleistungen und sonstigen Unterstützungsmaßnahmen ist hierbei zusammen mit den arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften (besonderer Kündigungsschutz) ein wesentliches Steuerungsinstrument.“

Einige wichtige Gesichtspunkte zur Charakterisierung der in Warschau vorgestellten Fonds sind in den bereits zitierten Vorbereitungsunterlagen zusammengefaßt. Die dargestellten Daten sind überwiegend in der bereits zitierten Synopse enthalten (vgl. FN 7). U. a. werden die Zeitpunkte der Schaffung der gesetzlichen Vorschriften für Beschäftigungsquote und der Ausgleichsfonds dargestellt. In den meisten Ländern dürften die hier ausgewiesenen Gesetze noch historische Vorläufer aus der Zeit der sozialpolitischen Bewältigung der Welt-

krieg I-Folgen haben. Die festgelegten Beschäftigungsquoten für Behinderte in den hier verglichenen Ländern sind unterschiedlich, dies korrespondiert auch mit den national unterschiedlichen Behindertenbegriffen, auf die sich diese Beschäftigungspflicht bezieht.

Tabelle 2: Eckdaten zur Gesetzgebung und Beschäftigungspflicht für sechs ausgewählte Teilnehmerstaaten der ILO-Konferenz in Warschau 1997

Land	Einführungsjahr des Gesetzes	Beschäftigungsquote in %
1	2	3
Deutschland	1953/1974	6
Frankreich	1987	6
Polen	1991	6
Japan	1976	1,6
Ungarn	1983	5
Österreich	1946	4

Quellen: Social Policy Research Unit, University of York 1997, A1.1-A.3

2.3 Höhe der Ausgleichsabgabe und Erreichung der Ziele im internationalen Vergleich

Über die Höhe der Ausgleichsabgabe und die tatsächliche Erfüllung der gesetzlichen Beschäftigungspflicht wurde auf der Konferenz in Warschau für die Länder Deutschland, Frankreich, Polen, Japan, Ungarn und Österreich berichtet. Auch hier ergeben sich deutliche Unterschiede hinsichtlich zunächst einmal der Höhe der Ausgleichsabgabe. Als Vergleichsmaß wird in der nebenstehenden Tabelle die Höhe der jährlichen Ausgleichsabgabe je Einheit nicht erfüllter Beschäftigungspflicht in US-Dollar ausgewiesen. Demnach liegt die Bundesrepublik Deutschland deutlich hinter den Spitzen. Obwohl der Vergleich auf Basis der Dollar-Beträge sicherlich methodisch noch verfeinert werden könnte, wird er hier als zulässig angesehen und auch als hinreichend aussagefähig angesichts der Höhe der so gemessenen Unterschiede. Japan weist mit 4.800,- \$ pro Jahr und unbesetztem Platz die höchste Ausgleichsabgabe auf. Hier erfüllen aber auch 50 % der Betriebe ihre gesetzliche Pflicht. Auf Platz 2 liegt Frankreich mit 2.430,- \$ pro Jahr und Besetzungseinheit. Hier ist die Ausgleichsabgabe gestaffelt nach Unternehmensgröße und dynamisiert, indem sie in Vielfachen des Mindeststundenlohnsatzes (SMIC) berechnet wird. Die Ausgleichsabgabe beträgt je unbesetztem Pflichtplatz pro Jahr für Unternehmen mit

20-199 Mitarbeitern das 300-fache des SMIC,
 200-749 Mitarbeitern das 400-fache des SMIC,
 mehr als 750 Mitarbeitern das 500-fache des SMIC.

(vgl. AGEFIPH 1995b;¹⁴ Walisch 1996: S. 13)

Aufgrund der flexiblen Möglichkeiten der Erfüllung der Beschäftigungspflicht in Frankreich wird auch hier eine vollständige Erfüllung der gesetzlichen Beschäftigungspflicht von 36 % der beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber erreicht. In der Darstellung sind sowohl die Arbeitgeber enthalten, die ihre Pflichtplätze vollständig mit Behinderten im Sinne des Gesetzes besetzt haben, als auch die, die durch Inanspruchnahme einer Kollektivvereinbarung betriebliche

¹⁴ AGEFIPH (1995b): Six années d'activité de l'AGEFIPH (AGEFIPH, 192, Avenue Aristide Briand, 92226 Bagneux cedex, Minitel 3614 code FIPH)

Schritte eingeleitet haben zur Erfüllung dieser Beschäftigungspflicht.

Der Abschluß einer Kollektivvereinbarung ist für private Arbeitgeber die Möglichkeit, zwischen Arbeitgebern und repräsentativen Gewerkschaften ein Jahres- oder Mehrjahresprogramm zugunsten der Förderung der Beschäftigung von Behinderten festzulegen, das mindestens zwei von vier gesetzlich vorgegebenen Maßnahmen umfaßt. Diese Maßnahmen sind gemäß Art. L 323-8-1 Code du Travail:

- ein Plan zur Einstellung Behinderter,
- ein Plan zur Eingliederung und Ausbildung Behinderter,
- ein Plan zur Anpassung an den technologischen Wandel oder
- ein Plan zur Weiterbeschäftigung im Fall betriebsbedingter Kündigungen.

Die Bundesrepublik Deutschland liegt innerhalb dieser Vergleichsgruppe von Staaten mit Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe an dritter Stelle hinter Japan und Frankreich bezüglich der Höhe der Ausgleichsabgabe. Die französische Ausgleichsabgabe ist doppelt so hoch, die japanische fast viermal so hoch wie die bundesdeutsche. Beide Länder sind erfolgreicher bei der Umsetzung des Gesetzes als die Bundesrepublik Deutschland, wenn man lediglich den prozentualen Anteil der Arbeitgeber betrachtet, die die jeweils nationalen Beschäftigungsvorschriften für Behinderte vollständig erfüllen. Dieser Unterschied löst sich auf, wenn man auch die teilweise Gesetzeserfüllung mitbetrachtet. Ausschließlich Ausgleichszahlungen leisten sowohl in Frankreich wie in Deutschland ungefähr gleich viele Unternehmen (Tabelle 3).

Tabelle 3: Höhe der Ausgleichsabgabe und tatsächliche Erfüllung der gesetzlichen Beschäftigungspflicht in fünf ausgewählten Teilnehmerländern der ILO-Konferenz Warschau 1997

	Höhe der jährlichen Ausgleichsabgabe je Einheit nicht erfüllter Beschäftigungspflicht - in US-\$	Prozentualer Anteil der Betriebe mit		
		voller Erfüllung der gesetzlichen Beschäftigungspflicht	Beschäftigung und ergänzende Ausgleichszahlung	ausschließlich Ausgleichszahlung, keine Beschäftigung
Japan	4800	50,5	49,5**	
Frankreich	2430	36	14	40*
Deutschland	1440	14	49	37
Österreich	792	18,9	81,4**	
Ungarn	46	6	15	79
Ungarn	46	95	5	0

* Aufgrund der flexiblen gesetzlichen Regelungen kann in anderen Jahren die Verteilung erheblich verändert ausfallen.

** In der Rubrik „Beschäftigung und ergänzende Ausgleichszahlung“ sind auch die Fälle der dritten Rubrik „ausschließlich Ausgleichsabgabezahlung, keine Beschäftigung“ mitenthalten. Sie können statistisch nicht getrennt ausgewiesen werden.

Quelle: Social Policy Research Unit, University of York 1997, Zeilen B1, C1

2.4 Rückfluß der Ausgleichsabgabe in den ersten Arbeitsmarkt

Die Ausgleichsabgabe wird in den auf der ILO-Konferenz berichtenden Ländern – Japan, Frankreich, Ungarn, Deutschland, Polen und Österreich – in unterschiedlichem Umfang für solche Maßnahmen genutzt, die die berufliche Eingliederung Behinderter bzw. Schwerbehinderter in den ersten Arbeitsmarkt fördern. Zur Vorbereitung für die Konferenz hatte die ILO eine Dokumentation erstellen lassen, die synoptisch zu ausgewählten Merkmalen – so auch der Verwendung der Ausgleichsabgabe – Auskünfte der Regierungen bzw. Fondsverwaltungen der berichtenden Länder auswertete. In Tabelle 4 sind Informationen aus dieser Dokumentation zusammengestellt. Ein vollständiger Rückfluß der gesamten erhobenen Ausgleichsabgabe in Maßnahmen für die berufliche Eingliederung Behinderter in den ersten Arbeitsmarkt findet lediglich in Japan statt. Auch in Frankreich werden durch die AGEFIPH¹⁵ nur 3 % des gesamten Budgets für beschützende Werkstätten – also den zweiten Arbeitsmarkt nach deutscher Terminologie – verwendet. Man muß allerdings sehen, daß die Unternehmen in Frankreich ihre Beschäftigungspflicht auch durch Zulieferverträge mit Behindertenwerkstätten erfüllen können. Bis zu 50 % der Beschäftigungspflicht können in Frankreich durch Abschluß von Zulieferverträgen mit Behindertenwerkstätten erfüllt werden. Die Zahl der Pflichtplätze, von deren Besetzung der Betrieb durch einen Zuliefervertrag freigestellt wird, ist gleich der „Zahl der Arbeitnehmer mit normaler Leistung und normaler Arbeitszeit, die nötig wäre, um die Aufgaben auszuführen, die an eine Behindertenwerkstatt in Auftrag gegeben werden“ (Art. R323-2 Code du Travail, vgl. Walisch 1996: 14). Hinter dieser Möglichkeit steckt – so Walisch – die Idee, daß in Behindertenwerkstätten besonders schwer betroffene Behinderte eingestellt werden und deshalb die Bereitstellung von Arbeitsplätzen für diesen Personenkreis über Zulieferverträge auf die Beschäftigungspflicht der Unternehmen angerechnet werden kann. Es wird in Frankreich auch in dieser Weise eine Chance zur Verbesserung des Austausches zwischen privaten Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes und dem geschützten Sektor gesehen. Es kann aber auch in Frankreich ein beschäftigungspflichtiger Betrieb nur maximal die Hälfte seiner Verpflichtung auf diese Weise ablösen. Der Unterschied der französischen Verknüpfung von Beschäftigungspflicht und

Werkstattaufträgen zur deutschen Regelung der Anrechenbarkeit von Werkstattaufträgen auf die Ausgleichsabgabenschuld (gem. § 55 SchwbG) ist in der Sache nicht allzu groß, allerdings wird eine völlig unterschiedliche rechtliche, statistische und politische Zuordnung vorgenommen.

In Frankreich ist mit der genannten Einschränkung, daß nur max. 50 % der Beschäftigungspflicht auf diese Weise abgegolten werden können, der Abschluß von Zulieferverträgen mit Behindertenwerkstätten eine von vier Möglichkeiten zur Erfüllung der Beschäftigungspflicht. Sie steht rechtlich gleichberechtigt neben der Beschäftigung von Behinderten, der Zahlung von Ausgleichsabgabe an den hierfür geschaffenen Aufgleichsfond, die AGEFIPH, und den Abschluß einer Kollektivvereinbarung zur planmäßigen Erhöhung des betrieblichen Beschäftigungsstandes (vgl. AGEFIPH 1995b; Walisch 1996: 12-15). Entsprechend wird in statistischen Berichten diese Art der Erfüllung der Beschäftigungspflicht mit erfaßt. In Deutschland unterbleibt eine statistische Erfassung der Werkstattaufträge mit Anrechnung auf die Ausgleichsabgabe vollständig. Die deutsche Rechtsposition hebt die direkte Beschäftigung als alleinige Erfüllung der Beschäftigungspflicht hervor, selbst die Zahlung der Ausgleichsabgabe oder ihre Verrechnung über Werkstattaufträge lassen die Rechtspflicht fortbestehen. Dieser feine Unterschied in der juristischen Betrachtung mag durchaus praktisch als nicht sehr bedeutsam angesehen werden, fatal ist jedoch, daß auf diese Art und Weise eine tatsächlich erbrachte Leistung der Unternehmen für die berufliche Eingliederung Schwerbehinderter politisch nicht als solche sichtbar wird.¹⁶ Das französische Recht zeigt hier die Flexibilität gegenüber den Möglichkeiten der Unternehmen, die von den Arbeitgebervertretern in der AGEFIPH auch auf der Konferenz der ILO in Warschau immer wieder in den Diskussionen hervorgehoben wurde. Die flexibleren Möglichkeiten zur Erfüllung der Beschäftigungspflicht in Frankreich schwächen natürlich das tatsächliche Angebot an Arbeitsplätzen für Behinderte in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes. Nur kann das allerdings angesichts der Zahl freier „Pflichtplätze“ sowohl in Frankreich als auch in Deutschland kaum als Argument gegen eine solche Regelung verwendet werden.

Die in Tabelle 4 weiterhin aufgenommenen Staaten Ungarn, Deutschland und Polen führen in dieser Reihenfolge abnehmende Anteile ihrer Ausgleichsfonds den Leistungen für den ersten Arbeitsmarkt zu. In Polen teilt sich der Etat zwischen dem ersten Arbeitsmarkt (1996: 41,8%), dem geschützten Bereich der sogenannten Behindertenförderungsbetriebe (1996: 14,9%) und sonstigen Aufgaben der sozialen und medizinischen Rehabilitation auf.¹⁷ Die Aufteilung geht vor allem auch darauf zurück, daß in Polen historisch gewachsen ein sehr großer Genossenschaftsbereich besteht, in dem Behinderte arbeiten.¹⁸ Deutschland liegt mit einem Rückfluß auf den ersten Arbeitsmarkt von 61 % des Ausgleichsfonds beim BMA und 69 % bei den Hauptfürsorgestellten relativ weit hinten in diesem Feld. Dies ist sicherlich vor allem damit zu erklären, daß besonders in den neuen Ländern auch 1995 noch umfangreiche Bauprogramme für Werkstätten für Behinderte durchgeführt wurden. Die Mittel für den geschützten Bereich beziehen sich vorwiegend auf derartige Baumaßnahmen, Hilfen zum fortlaufenden Betrieb sind in der Regel nach dem Schwerbehindertengesetz unzulässig. Es erscheint die Tatsache, daß so ein hoher Anteil der Ausgleichsabgabe in den beschützten Sektor fließt und dort staatliche Haushaltsmittel ersetzt, angesichts der hohen Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter und angesichts der rechtlichen Nachrangigkeit der Werkstattförderung durchaus problematisch. Nach Mitteilung der

¹⁵ AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) verwaltet in Frankreich die Ausgleichsabgabe. vgl. AGEFIPH (Hg.) (1995a): Une compétence au service de l'entreprise pour l'emploi des personnes handicapées; AGEFIPH (1995b): Six années d'activité de l'AGEFIPH (AGEFIPH, 192, Avenue Aristide Briand, 92226 Bagneux cedex, Minitel 3614 code FIPH)

¹⁶ Diese rechtliche Bewertung der Werkstattaufträge ist m.E. insbesondere bei der Diskussion der angemessenen Quotenhöhe relevant. Dem Argument der Arbeitgeber, es gäbe nicht so viele arbeitslose Schwerbehinderte wie derzeit freie Pflichtplätze, ist bei einer statistisch beobachteten und rechtlich und politisch analog dem französischen Rechtskonzept organisierten Anrechnungsmöglichkeit sicherlich sehr viel klarer zu entgegenen als derzeit.

¹⁷ Vgl. Sroczyński, Roman, Vorstandsvorsitzender des Staatlichen Fonds für Rehabilitation Behinderter (PFRON) (1997): Beitrag für die Internationale Konferenz der Staatlichen Fonds für Rehabilitation Behinderter, Warschau – Konstancin 27.2. – 1.3.97, Manuskript, S. 4 im Tabellenanhang; vgl. zu Polen, insbesondere den Behindertenförderungsbetrieben und ihrer geschichtlichen Entwicklung auch: Gwara, Adam (1997): Behindertengesetzgebung und ihr historischer Hintergrund, Beitrag für die Internationale Konferenz der Staatlichen Fonds für Rehabilitation Behinderter, Warschau – Konstancin 27.2. – 1.3.97, Manuskript.

¹⁸ Gwara ging in seinem Vortrag vor der ILO-Konferenz auf dieses Thema sehr detailliert ein: 1988 arbeiteten in 422 polnischen Behindertengenossenschaften ca. 190 000 Behinderte. (vgl. Gwara 1997, S.4) Heute werden die Arbeitgeber animiert, sogenannte Behindertenförderungsbetriebe zu gründen. „Von dieser Beschäftigungsform machen gegenwärtig mehr als 140000 Behinderte Gebrauch: sie sind in 1800 Behindertenförderungsbetrieben beschäftigt. Über 1100 solche Betriebe sind in den letzten Jahren gegründet worden;“ (vgl. Gwara 1997, S. 8)

Deutschen Hauptfürsorgestellen wird allerdings der Anteil Leistungen für den ersten Arbeitsmarkt 1996 gegenüber 1995 deutlich ansteigen.

Tabelle 4: Ausgabenverteilung nationaler Beschäftigungsfonds zur beruflichen Eingliederung Behinderter von sechs ausgewählten Teilnehmerländern der ILO-Konferenz Warschau 1997 (in % der Gesamtausgabe 1995)

Land		Leistungen im allgemeinen Arbeitsmarkt				Leistungen im besonderen Arbeitsmarkt	
		davon:					
		Leistungen im 1. Arbeitsmarkt insgesamt	Leistungen an Betriebe	Leistungen an Behinderte	Dienstleister und Agenturen		Leistungen an Beschützenswerte Werkstätten
Japan		100	80	0	20	0	
Frankreich		97	40	35	22	3	
Ungarn		80	70	5	5	20	
Deutschland	regionale Fonds bei den Hauptfürsorgestellen	69	58	5	6	31	
	Ausgleichsfonds beim BMA	61	52	0	9	39	
Polen		48	45	2	1	52	
Österreich		*	*	*	*	*	

* Keine Spezifizierung möglich

Quelle: Social Policy Research Unit, University of York 1997

Erläuterung:

Angaben für Polen ohne Einbeziehung der sonstigen sozialen und medizinischen Rehabilitationsausgaben des PFRON (Panstwowy Fundusz Rehabilitacji Osob Niepełnosprawnych - Staatlicher Fonds für Rehabilitation Behinderter)

3 Situation der Beschäftigungsfonds in Deutschland, Frankreich und Polen

In den nachfolgenden Abschnitten wird die Fondsverwaltung und Fondspolitik in Deutschland, Frankreich und Polen dargestellt. Methodisch wird sich dabei vor allem auf die Auswertung des Berichtswesens der Hauptfürsorgestellen in Deutschland¹⁹ und der AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées)²⁰ in Frankreich gestützt. Vor allem auf Basis der gedruckten Konferenzmaterialien und der Vorträge wird eine kurze Darstellung zur Fondssituation in Polen gegeben.²¹ Im vorherigen Abschnitt „Behindertenpolitische und ordnungspolitische Konzepte der Fonds“ sind einige strukturelle Merkmale dieser Fonds herausgearbeitet worden. Dies waren die Gesichtspunkte:

- Ziel- und zweckorientierte Handlungsfähigkeit des Fonds,
- Einbeziehung der gesellschaftlichen Kräfte (Arbeitgeber, Gewerkschaften und Behindertenverbände) in die Fondsverwaltung und Fondssteuerung,
- gesetzliche Flexibilität für die Arbeitgeber bei der Erfüllung der Beschäftigungspflicht
- und die Anwendung der Grundsätze öffentlicher Finanz- und Ergebniskontrolle.

Die nachfolgenden Ausführungen beginnen mit knappen allgemeinen Darstellungen der Fondssituation in den drei ge-

nannten Ländern, um dann entlang der oben genannten vier Gesichtspunkte die Lage in den drei Vergleichsländern noch einmal durchzugehen.

3.1 Deutschland: Hauptfürsorgestellen und Ausgleichsfonds beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

In der Bundesrepublik geht die heutige Form der Beschäftigungspflicht, in die alle Schwerbehinderten²² unabhängig von der Behinderungsursache einbezogen sind, und der Ausgleichsabgabe auf das Schwerbehindertengesetz von 1974 zurück. Dieses Gesetz wurde Ende der siebziger und bis Anfang der achtziger Jahre sehr erfolgreich umgesetzt. Die Schwerbehinderten-Beschäftigungsquote stieg von 3,8% (1975) kontinuierlich bis 1982 auf 5,9% an. Bis zum Jahr 1995 ist sie dann wieder auf 4,2% (nur alte Länder) abgesunken. Der Trend zum Rückgang der Quote scheint in den letzten drei Jahren allerdings gestoppt. Da der Quotenrückgang sehr eng mit den sehr ausgeprägten Frühverrentungen der 80er Jahre zusammenhängt, kann davon ausgegangen werden daß mit einer Wiederverlängerung der Lebensarbeitszeit sich der Trend bei der Schwerbehindertenquote auch wieder um-

¹⁹ Vgl. Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen (Hg.) Jahresbericht 1995/96 – Aufgaben nach dem Schwerbehindertengesetz. Karlsruhe; Landschaftsverband Westfalen-Lippe - Hauptfürsorgestelle (Hg.), (1997): Bericht über die Durchführung der Aufgaben nach dem Schwerbehindertengesetz im Jahr 1996. Münster; Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben – Hauptfürsorgestelle Berlin – (Hg.) Tätigkeitsbericht -Schwerbehindertenrecht – Kriegsopferfürsorge – Berichtsjahr 1996. Berlin; Ritz, Hans-Günther (1997): Schwerbehindertenpolitik in der Freien und Hansestadt Hamburg – die Tätigkeit der Hauptfürsorgestelle. In: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Hauptfürsorgestelle (Hg.), Arbeitsmarkt und Arbeitsplatzgestaltung für Behinderte – Ergebnisse der 4. internationalen Fachtagung, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien: Verlag P.Lang, S.47 -90.

²⁰ AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) wird zentral geführt, unterhält aber eine ausgeprägte regionale Untergliederung in ganz Frankreich. Für diesen Beitrag wird sich wesentlich auf die beiden Geschäftsberichte AGEFIPH (Hg.) (1995a): Une compétence au service de l'entreprise pour l'emploi des personnes handicapées; AGEFIPH (1995b): Six années d'activité de l'AGEFIPH (AGEFIPH, 192, Avenue Aristide Briand, 92226 Bagneux cedex, Minitel 3614 code FIPH) gestützt. Hinsichtlich des sehr wichtigen Departementprogrammes – den regionalen Sonderaktivitäten: vgl. Matthey, Eliane (1997): Die Departementsprogramme zur beruflichen Eingliederung Behinderter in Frankreich. In: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Hauptfürsorgestelle (Hg.), Arbeitsmarkt und Arbeitsplatzgestaltung für Behinderte – Ergebnisse der 4. internationalen Fachtagung, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Wien: Verlag P.Lang, S. 14 - 26; sowie Klein, Robert (1997): Die Rolle von Direct 26 bei der beruflichen Integration Behinderter in Frankreich. In: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Hauptfürsorgestelle (Hg.), Arbeitsmarkt und Arbeitsplatzgestaltung für Behinderte – Ergebnisse der 4. internationalen Fachtagung, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Wien: Verlag P.Lang, S. 12 f. In die hier vorgestellten Ausführungen zu Frankreich fließen auch die Erfahrungen des Autors aus der Kooperation der Hauptfürsorgestelle Hamburg mit dem französischen Partner DIRECT 26 (Dispositif de Reclassement et Emploi des Travailleurs Handicapés pour le Département de la Drôme) in den Jahren seit 1992 ein. Die Kooperation wurde im Rahmen zweier Projektpartnerschaften der EU-Gemeinschaftsinitiative HORIZON durchgeführt.

²¹ Vgl. Gwara 1997; Sroczyński 1997.

²² Schwerbehindert im Sinne des Schwerbehindertengesetzes sind Personen mit einer nicht nur vorübergehenden Funktionsbeeinträchtigung, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht und einen Grad der Behinderung von mindestens 50 erreicht. Damit die Schutzvorschriften des Schwerbehindertengesetzes in Anspruch genommen werden können, muß die Schwerbehinderteneigenschaft vom dafür zuständigen Versorgungsamt festgestellt sein. Die Feststellung wird unter anderem anhand der „Anhaltspunkte für die ärztliche Gutachterstätigkeit im sozialen Entschädigungsrecht und nach dem Schwerbehindertengesetz“ vorgenommen. Dabei handelt es sich um eine Richtlinie, wie einzelne gesundheitliche Funktionsbeeinträchtigungen hinsichtlich einer Zurechnung als Grad der Behinderung (früher: Minderung der Erwerbsfähigkeit) zu bewerten sind. Hierfür einige Beispiele: Eine Hirnschädigung mit mittel-schwerer Leistungsbeeinträchtigung wird demnach mit einem Grad der Behinderung von 50 - 60 bewertet, ein Bronchialasthma mit Serien schwerster Anfälle mit 40 - 50, ein Herzklappenfehler mit Leistungsbeeinträchtigung bereits bei leichter Belastung mit 50 - 70. Ab einem Grad der Behinderung von 50 liegt eine Schwerbehinderung vor.

kehren wird.²³ Die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten stieg im Gegenzug kontinuierlich. Die Rechtsstruktur wird – obwohl im wesentlichen noch auf einem klaren gesellschaftlichen Konsens beruhend – in den letzten Jahren zunehmend als eher weniger erfolgreich in der Öffentlichkeit dargestellt: steigende Arbeitslosenzahlen bei Schwerbehinderten und sinkende Erfüllung der Beschäftigungspflicht werden so wahrgenommen. Daneben können aber die Durchführungsinstitutionen des Schwerbehindertengesetzes – die Hauptfürsorgestellen, die Arbeitsämter und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung – über vielfältige Erfolge in schwierigen Einzelfällen der beruflichen Eingliederung und auch bei der Vermittlung arbeitsloser Schwerbehinderter berichten. Zudem ist der arbeitsmarktpolitische Beitrag des Schwerbehindertengesetzes nicht unerheblich, obwohl er im Berichtswesen der gesetzlichen Durchführungsinstitutionen noch zu wenig hervorgehoben wird.²⁴

Die Ausgleichsabgabe gemäß Schwerbehindertengesetz in der Bundesrepublik Deutschland, die alle die beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber zu zahlen haben, die ihrer gesetzlichen Beschäftigungspflicht nicht oder nicht vollständig nachkommen, erbringt seit Anfang der 90er Jahre ein jährliches Aufkommen in der Größenordnung ca. 1 Milliarde DM (Tabelle 5).

Tabelle 5: Aufkommen an Ausgleichsabgabe in der Bundesrepublik Deutschland 1992 - 1995

Jahr	Gesamtaufkommen
1992	975 Mio.DM
1993	965 Mio.DM
1994	949 Mio.DM
1995	1015 Mio.DM
1996	1015 Mio.DM

Die Mittel werden gemäß den Vorschriften des Schwerbehindertengesetzes zwischen den Hauptfürsorgestellen und dem Ausgleichsfonds beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung aufgeteilt. Der „Ausgleichsfonds“ ist in Deutschland in einen zentralen und 24 dezentrale Fonds mit unterschiedlicher haushaltstechnischer Verfassung aufgegliedert. Es bestehen bei den Hauptfürsorgestellen der Länder Sonderfonds, in die 55 % der Ausgleichsabgabemittel fließen.

²³ Die typische Altersverteilung der schwerbehinderten Erwerbstätigen läßt sich mit Daten einer repräsentativen Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) darstellen. Diese Daten wurden in dieser Repräsentativität zwar letztmalig 1979 erhoben, das Muster der Altersverteilung gilt aber bis heute fort. Nach den damals festgestellten Daten betrug bei den 55-59jährigen Männern die Schwerbehindertenquote 13,1%. Für die 40-44jährigen Männer wurde dagegen nur eine Schwerbehindertenquote von 2,3% erhoben. Aufgrund dieser altersspezifischen Verteilung der Schwerbehindertenquote hat auch jede frühere Politik der Frühverrentung zur Entlastung des Arbeitsmarktes erheblich dazu beigetragen, daß in den achtziger Jahren die Schwerbehindertenquote bundesweit gesunken ist. Auch in den neunziger Jahren war dieser Trend zumindest im Gebiet der früheren DDR sehr ausgeprägt und hat dort fast zu einer Halbierung der Schwerbehindertenbeschäftigung geführt. Das Ende der politisch gewünschten Frühverrentungen ist inzwischen sicherlich erreicht, damit wird eine Politik gegen die Arbeitsmarktdiskriminierung Schwerbehinderter in den kommenden Jahren wieder stärker gefordert werden.

²⁴ Für Hamburg hat der Verfasser eine positive Beschäftigungswirkung aller Aktivitäten der Hauptfürsorgestelle mit Hilfe finanzieller Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe im Jahr 1996 in Höhe von 7,5%-Punkten errechnet. Diese Zahl umfaßt alle neu geschaffenen (1,6%) und gesicherten (5,9%) Arbeitsplätze Schwerbehinderter, sie wird bezogen auf die Zahl aller in Hamburg beschäftigten Schwerbehinderten. vgl. Ritz 1997, S.65 ff

²⁵ Ausnahmen hiervon bilden vor allem die großen Hauptfürsorgestellen, die in der Regel bei den Landeswohlfahrts- und Landschaftsverbänden ange-bunden sind. Ein entwickeltes regelmäßiges Berichtswesen besteht auch in Berlin.

Der (zentrale) Ausgleichsfond beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erhält 45% des Aufkommens, hiervon reicht er in der Regel 22,5 %-Punkte an die Bundesanstalt für Arbeit zur Durchführung besonderer Lohnkostenzuschußprogramme zur Eingliederung arbeitsloser Schwerbehinderter auf Rechtsgrundlage des § 33 Abs.2 SchwbG weiter. Das Berichtswesen ist in Deutschland relativ zergliedert und stellt sich erst sukzessive auf Output-Größen um. Es entspricht noch lange nicht den Ansprüchen, die heute von Verwaltungsmodernisierern des New Public Managements erhoben werden. Die Arbeit insbesondere der Hauptfürsorgestellen versteht sich überwiegend als einzelantrags- und rechtsnormgesteuerte Tätigkeit, das Berichtswesen ist überwiegend entsprechend nachgehend, Maßstäbe vergleichender und zielbezogener Erfolgsbeurteilung sind weitgehend noch wenig entwickelt. Über die Qualität der Leistungen wird wenig berichtet, wie überhaupt im Verwaltungshandeln der Hauptfürsorgestellen Qualitätssicherung noch in den Anfängen steckt, insbesondere für den Bereich der Fachdienste sind jedoch in der letzten Zeit an unterschiedlichster Stelle – auch durch die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen – erhebliche Anstrengungen eingeleitet worden. Die eigenständige und arbeitsmarktbezogene Berichterstattung wird in vielen Hauptfürsorgestellen allerdings durch die organisatorische Einbindung und die Entwicklungen des organisatorischen Umfeldes nicht unbedingt gefördert.²⁵ In bereits oben zitiertem Strategiepapier der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen „Thesen und Leitlinien zu einer wirksamen Durchführung des Schwerbehindertengesetzes durch die Hauptfürsorgestellen“ vom März 1997 wird hierzu ausgeführt:

„Erhaltung und Fortschreibung der Aufgaben-, Finanzierungs- und Organisationsstrukturen der Hauptfürsorgestellen zur wirksamen Durchführung des SchwbG

In den letzten Jahren hat eine problematische organisatorische Entwicklung für einige Hauptfürsorgestellen eingesetzt. Sie wurden in ihren Aufgaben geteilt und unterstehen z.T. keiner einheitlichen Leitungs- und Entscheidungsebene. Die Hauptfürsorgestellen haben aber eine eigenständige, betriebsnah zu erbringende Beratungs- und Unterstützungsfunktion, bei der gleichermaßen behinderungsspezifische wie betriebswirtschaftliche/organisatorische Belange zu berücksichtigen sind. Ihre Arbeit ist konkret arbeitsplatzbezogen und individuell, angebots- und kundenorientiert.

Die Hauptfürsorgestellen verfügen mit der Ausgleichsabgabe über strikt zweckgebundene, gesondert zu verwaltende Finanzmittel. Ihre Verwendung ist als Ermessensleistung gestaltet, so daß den Hauptfürsorgestellen ein erheblicher, flexibel handhabbarer Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zukommt.

Damit entspricht die Aufgaben-, Finanzierungs- und Durchführungsstruktur des SchwbG bereits jetzt den wichtigsten Grundsätzen an eine leistungsfähige Verwaltungsorganisation, wie sie aufgrund aktueller Erkenntnisse im Zuge der Verwaltungsreform postuliert werden (insbesondere durch das sogenannte „Neue Steuerungsmodell“).

Um ihre Aufgabe in der Praxis wirksam umsetzen zu können, müssen den Hauptfürsorgestellen aber auch rechtlich, verwaltungsorganisatorisch und nicht zuletzt finanziell die notwendigen Rahmenbedingungen und Ressourcen von der Politik und Verwaltung zur Verfügung gestellt werden.“

Die Botschaft des Zitates ist sicherlich zweiteilig: Eigentlich sind Hauptfürsorgestellen sehr modern – sie verwalten ein

Tabelle 6: Hauptfürsorgestellen in den deutschen Bundesländern. Leistungen an Arbeitgeber 1993 - 1995

Alte Bundesländer	1995	Fall- zahlen	1994	Fall- zahlen	1993	Fall- zahlen
	Mio DM		Mio DM		Mio DM	
Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen (§ 15 SchwbAV)	73,00	1.782	59,35	1.643	51,50	1.891
Behinderungsgerechte Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen (§ 26 SchwbAV)	68,80	7.376	73,80	7.662	67,10	9.225
Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen (§ 27 SchwbAV)	69,00	6.980	60,10	6.173	45,20	5.914
Sonderprogramme zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit Schwb des Bundes und der Länder	7,70	k.A.	8,70	k.A.	6,20	k.A.
Regionale Sonderprogramme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehind. bei den Hauptfürsorgestellen	54,70	k.A.	73,60	k.A.	56,20	k.A.
insgesamt alte Bundesländer	273,20	16.138	275,55	15.478	226,20	17.030
Neue Bundesländer						
Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen (§ 15 SchwbAV)	22,00	836	15,26	537	12,20	387
Behinderungsgerechte Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen (§ 26 SchwbAV)	5,46	447	6,34	467	4,40	456
Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen (§ 27 SchwbAV)	9,63	1.419	6,92	1.149	4,80	886
Sonderprogramme zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit Schwb des Bundes und der Länder	0,00	k.A.	0,00	k.A.	0,00	k.A.
Regionale Sonderprogramme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehind. bei den Hauptfürsorgestellen	16,20	k.A.	6,00	k.A.	0,80	k.A.
insgesamt neue Länder	53,29	2.702	34,52	2.153	22,20	1.729
insges. Deutschland	326,49	18.840	310,07	17.631	248,40	18.759

Quelle: Arbeitsgemeinschaft der Deutscher Hauptfürsorgestellen, Jahresbericht 1995/1996

²⁶ Ein neues Organisationsmodell wird seit Oktober 1996 in Hamburg realisiert. Die Hauptfürsorgestelle ist organisatorisch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik der Landesverwaltung eingebunden. Diese landesseitige Arbeitsmarktpolitik ist allerdings bisher vorwiegend auf Aktivitäten des zweiten Arbeitsmarktes hinorientiert.

Tabelle 7: Struktur der Leistungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe bei den Hauptfürsorgestellen 1993 - 1995

Leistungen an	1995	Fall- zahlen*	1994	Fall- zahlen*	1993	Fall- zahlen*
	Mio DM		Mio DM		Mio DM	
Arbeitgeber	326,49	18.840	310,07	17.631	248,40	18.759
Schwerbehinderte institutionelle Förderung (Werkstätten für Behinderte etc.)	51,00	7.620	52,72	7.792	50,50	7.943
Schulungsmaßnahmen (Zahl der Veranstaltungen)	258,80	1.044	260,67	620	187,61	730
Leistungen an Träger zur psycho-sozialen Betreuung		1.372		1.080		1.077
Gesamtausgaben (einschließlich o.n.g.Ausgaben)	54,10	14.643	49,30	13.120	38,20	12.816
nachrichtlich:	716,24		698,40		508,70	
Anträge auf Zustimmung zur Kündigung		35.058		34.674		42.726
nachrichtlich:						
Lohnkostenförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit aus Mitteln des Ausgleichsfonds (§ 33 Abs. 2 SchwbG)	260	**	220	**	197	**
nachrichtlich:						
Zahl der mit Schwb besetzen Pflichtplätze Schwerbehindertenquote (in %)	844.351	4,0		814.314		847.004
Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten (Jan.)		183.033		184.923		173.533

Quelle: Arbeitsgemeinschaft Deutscher Hauptfürsorgestellen, Jahresbericht 1995/1996 sowie weitere Angaben der Bundesanstalt für Arbeit und des BMA

* In der institutionellen Förderung beziehen sich die Fallzahlen auf die geförderten Einrichtungen. Bei Leistungen an Träger zur psycho-sozialen Betreuung handelt es sich um die Zahl der Leistungsbezieher (Schwerbehinderte).

** Jährlich werden ca. 7000 - 8500 neue Arbeitsverhältnisse gefördert.

zweckgebundenes Budget für ihre Fachaufgaben – aber in allen Personal- und Verwaltungsfragen – von den Kosten bis zur Dienstaufsicht und zu Organisationsabläufen – sind sie strikt an die Regeln und Ressourcen der staatlichen oder kommunalen Großorganisationen gebunden, denen sie angehören. Ihre Fach- und Organisationsentwicklung unterliegt somit im wesentlichen in aller Regel eben nicht einer konkret aufgabenbezogenen Logik. Jede diesbezügliche Entscheidung muß durch das Nadelöhr der Fachoffenheit des jeweiligen „Mutterhauses“ Da Hauptfürsorgestellen z. T. in Länderministerien, z.T. bei nachgeordneten obersten Landesbehörden oder Mittelebenen und z.T. bei kommunalen Verbänden (Landeswohlfahrtsverbänden, Landschaftsverbänden) angebunden sind, ist bereits deswegen eine recht beachtliche Heterogenität gegeben. Hinzu kommt aber eine recht unterschiedliche fachliche Umgebung: teils sind sie im Zugriffs- und/oder Nachbarschaftsbereich der Sozial(hilfe)verwaltung, teils der Versorgungsverwaltung angeordnet.²⁶ Die dort herrschenden

Verwaltungskulturen orientieren sich an der Einzelfallhilfe und Einzelfalleistungsgewährung bzw. der klassischen Vorgangsbearbeitung. Für eine Ansprache der Arbeitgeber, ihrer Verbände und der Betriebe kommen aus diesem organisatorischen Umfeld in der Regel keine oder nur sehr geringe Anstöße. Es verwundert von daher nicht, daß eine Berichtskultur, die sich auch an die Arbeitgeber wendet, in Deutschland noch in den Anfängen steckt – bei wohlwollender und optimistischer Beurteilung des status quo. Es verwundert bei diesem organisatorischen Umfeld der Hauptfürsorgestellten nicht, daß in den Verwaltungsgremien der Fonds die Arbeitgeber in aller Regel wenig aktiv für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages sind. Das überwiegende Fehlen von Jahresarbeitsprogrammen oder sonstige ex ante Selbstbindungen der Verwaltung auf ein in der greifbaren Zukunft zu erreichendes Ziel ist sicherlich ein weiteres Hemmnis für die Berichtskultur.

Allerdings zeigen die Tabelle 6 und 7, daß die Fondspolitik in Deutschland durchaus arbeitsmarktpolitisch wirksam ist. Allerdings – steigenden Problemen stehen nicht in gleicher Weise steigende Wirkungen gegenüber. Hierzu werden später noch Ausführungen gemacht. Zudem wird zwar deutlich mehr Geld als in Frankreich eingesetzt, gleichwohl werden nur deutlich geringere Fallzahlen bewegt.

3.2 Frankreich: AGEFIPH – Fonds für die berufliche Eingliederung Behinderter

Die Beschäftigungspflicht und der Ausgleichsfonds beruhen in Frankreich auf dem Gesetz vom 10. Juli 1987. Es hat sich in der Zeit seit Inkrafttreten des Gesetzes offensichtlich ein erhebliches Engagement und eine positive Öffentlichkeitsarbeit zum Thema berufliche Eingliederung Behinderter entwickeln können. Der „Reformschwung“ für die Umsetzung des modern und flexibel konzipierten Gesetzes ist in Frankreich jedenfalls – anders als in Deutschland, wo die gesetzlichen Regelungen bereits seit 23 Jahren in Kraft sind – noch sehr ausgeprägt. Methoden moderner Politiksteuerung – einschließlich Programmentwicklung, Evaluation/Controlling und einem modernen, differenzierten Berichtswesen – und ein insgesamt im sachdienlichen Sinne wirtschaftsnahes Fondsmanagement prägen das Bild. Hinzu kommen rein quantitativ sehr beachtliche Ergebnisse, die Fallzahlen liegen deutlich über den deutschen, obwohl in Frankreich weniger Betriebe mit weniger Arbeitsplätzen einbezogen sind als in Deutschland. Methoden der Qualitätssicherung werden systematisch eingesetzt.

Für die Verwaltung der Ausgleichsabgabe der Arbeitgeber wurde 1988 ein Verband unter dem Namen Nationaler Verband zur Verwaltung des Fonds für die berufliche Integration behinderter Personen (Association Nationale de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Handicapés, A.G.E.F.I.P.H.) gegründet. Die Verwaltung des Fonds obliegt dem Verwaltungsrat, der aus zwanzig Mitgliedern besteht, die sich auf vier Bänke verteilen (Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Behindertenorganisationen, Fachexperten). Aufgabe des Verwaltungsrates ist es, die Orientierungslinien für Interventionen des Fonds im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben festzulegen. Des weiteren nimmt der Verwaltungsrat Stellung zu den von der AGEFIPH beschlossenen Vereinbarungen, gegebenenfalls auch zu ihrem Auftrag.

Die AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) hatte bereits 1989 - 1995 vier aufeinanderfolgende und auf Basis von fachpolitischer Evaluation und politischer Diskussion zwischen den o.g. „Bänken“ des Verwaltungsrates weiterentwickelte Interventionsprogramme entwickelt und durchgeführt.

Das französische Gesetz legt zum Geltungsbereich folgendes fest: Jedes Unternehmen mit zwanzig oder mehr Beschäftigten ist verpflichtet, eine Quote von 6% behinderter Personen einzustellen. Die gesetzliche Verpflichtung zur Beschäftigung bezieht sich auf die Einstellung folgender Personengruppen:

- Behinderte erwerbstätige Personen, die von der zuständigen Stelle²⁷ anerkannt sind;
- Personen, die aufgrund eines Arbeitsunfalls oder einer berufsbedingten Krankheit zu mindestens 10% dauerhaft teilerwerbsunfähig sind und eine entsprechende Rente von der gesetzlichen Pflichtversicherung beziehen;
- Personen, die eine Invalidenrente beziehen, vorausgesetzt, daß ihre Arbeits- oder Erwerbsfähigkeit zu zwei Dritteln durch die Invalidität eingeschränkt ist;
- Kriegsversehrte, die eine entsprechende Invaliditätsrente beziehen und Personen mit vergleichbarem Status.

Die von diesem Gesetz betroffenen Unternehmen müssen in ihrer Belegschaft 6% behinderte Erwerbstätige (in Berechtigten-Einheiten) in Voll- oder Teilzeitarbeit beschäftigen. In einigen Fällen werden den Unternehmen zusätzliche Einheiten angerechnet wegen der Art der Behinderung, des Alters, der Berufsausbildung oder einer früheren Beschäftigung der behinderten Person in einer Behindertenwerkstätte (geschützter Arbeitsbereich) oder einem Ausbildungszentrum. Auf diese Weise können einer behinderten Person zwischen 1 und 5,5 Einheiten zugewiesen werden. Im Durchschnitt kommen 1,2 Einheiten auf eine behinderte Person.

Ein Unternehmen kann seiner Verpflichtung in sehr flexibler Weise nachkommen:

- durch die Einstellung behinderter Personen;
- durch den Abschluß von Liefer- oder Dienstleistungs-Verträgen mit Behindertenwerkstätten oder Arbeitshilfeeinrichtungen (bis zu maximal der Hälfte der Quote);
- durch den Abschluß einer Kollektivvereinbarung zum planvollen Aufbau des gesetzlichen Behindertenanteils durch die Branche, das Unternehmen oder die Niederlassung;
- durch die jährliche Überweisung eines finanziellen Beitrags an den Fonds (AGEFIPH).

Eindrucksvoll ist die Bilanz der von der AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) geförderten Behinderten in den Jahren 1990 bis 1995 (Tabelle 8).

Im Laufe von sechs Jahren – 1989 - 1995 – konnte die AGEFIPH ihre gesetzliche Aufgabenwahrnehmung stark ausbauen. So hat sich das Angebot des Fonds immer gezielter den Bedürfnissen der behinderten Personen und der Wirtschaft angepaßt. Parallel dazu ist auch die Nachfrage nach ihren Leistungsangeboten stark angestiegen.

In kurzer Zeit haben Staat und AGEFIPH enge vertragliche Beziehungen im Hinblick auf eine bessere Koordination ihrer Aktionen zur beruflichen Integration behinderter Personen entwickelt. Hier ist vor allem die Vereinbarung zur Arbeitsvermittlung zu nennen.

²⁷ Hier für zuständig ist die Kommission: COTOREP - Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel

Tabelle 8: Behinderte in von der AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) geförderten betrieblichen und sonstigen Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung in Frankreich 1990 - 1995

Anzahl der Personen	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Insgesamt
beruflich integriert (Eingliederung arbeitsloser Behinderter)	762	3.479	22.119	31.712	39.207	33.040	130.319
weiterbeschäftigt (Sicherung gefährdeter Arbeitsplätze)	3.444	3.363	5.028	9.781	12.371	20.854	54.841
aus-/weitergebildet	10.500	6.966	13.850	16.245	24.365	31.421	103.347
Sonstige Leistungen	9.926	11.920	14.102	22.338	19.804	39.917	118.007
„von den Aktionen profitierende Personen“*							
insgesamt	24.632	25.728	55.099	80.076	95.747	125.232	406.514

* Eine behinderte Person kann von zwei oder mehr Aktionen profitieren. Mit „von den Aktionen profitierenden Personen“ sind vor allem behinderte Personen gemeint

Quelle: AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) 1995a: 28

Es erfolgte bei der AGEFIPH die Gründung von 15 regionalen Vertretungen, eine kontinuierliche Dekonzentrationspolitik im Hinblick auf Entscheidungen, eine Verkürzung des Amtsweges und eine Verbesserung der Dienstleistungen. Außerdem wurden zahlreiche Vereinbarungen mit den entscheidenden wirtschaftlichen und sozialen Akteuren abgeschlossen.

Zur Verbesserung der bestehenden Handlungsmuster hat die AGEFIPH parallel den Bereich Bilanzierung und Bewertung ihrer Aktionen – d.h. Controlling und Evaluation – der von ihr finanzierten Förderungen weiterentwickelt. Die Erkenntnisse werden systematisch für die Programmfortentwicklung genutzt. 1995 hat der Verwaltungsrat der AGEFIPH im Hinblick auf die zunehmenden Verpflichtungen entschieden, die Einstellungsprämie zu reduzieren, um dadurch auch für die Zukunft eine ausgeglichene Politik der Arbeitsplatzbeschaffung und Finanzierungen zu garantieren. In diesem Kontext versucht die AGEFIPH gezielt, eine bessere Kosten-Nutzen-Rechnung bei allen finanzierten Projekten und Förderungen zu verfolgen.

Durch eine kontinuierliche Anpassung des Leistungsangebots mit Hilfe dieser Bewertungs- und Controllingverfahren hat die AGEFIPH nach eigenen Verlautbarungen in hohem Maße eine Optimierung ihrer Interventionen erreicht. Als Meta-Indikator dieser Leistungsqualität wird die Entwicklung der Gesetzeserfüllung in Frankreich benannt. Von 1990 bis 1993 erhöhte sich die Beschäftigungsquote in Frankreich – unter Einbeziehung sonstiger Anrechnungen – von 3,7% auf 4,1%. Die langsame, aber sichere Zunahme der Beschäftigungsquote behinderter Personen ist vor allem im aktuellen Kontext des allgemeinen Stellenrückgangs als Erfolg zu bewerten (Tabelle 9).²⁸

Der Fonds ist mittlerweile in verwaltungstechnischer und informatischer Hinsicht sehr gut ausgerüstet, was die Bearbeitung der ständig zunehmenden Anträge wesentlich erleichtert (Anstieg von 2.500 im Jahr 1990 auf 89.000 im Jahr 1995). Fast 70% dieser Anträge konnte stattgegeben und die betreffenden Projekte somit finanziert werden.

Der bereits zitierte Bericht der AGEFIPH beschließt mit der Bewertung: „Die sechs Tätigkeitsjahre der AGEFIPH haben unseren behinderten Mitbürgern viel Anlaß zu neuer Hoffnung gegeben. Über 400.000 von ihnen konnten von unseren Aktionen profitieren, 130.000 haben einen Arbeitsplatz erhalten, mehr als 100.000 haben an den Bildungsmaßnahmen teilgenommen und fast 55.000 konnten an ihrem Arbeitsplatz weiterbeschäftigt werden. Erfolge, die ein Unterstützungsfonds von 7.275 Millionen Francs ermöglicht hat.“

Tabelle 9: Erfüllung der Beschäftigungspflicht in Frankreich 1990 - 1993

	1990	1991	1992	1993
Betriebe mit 20 Beschäftigten und mehr	101.400	99.900	101.200	97.691
Zahl der Beschäftigten	8.940.000	8.982.000	8.861.200	8.711.553
Arbeitsplätze, die besondere Fähigkeiten erfordern*	920.000	949.000	961.400	928.788
Anzahl zahlungsverpflichteter Betriebe	87.800	88.000	89.000	85.480
Zahl der Beschäftigten (Referenzbasis)**	7.885.900	7.903.200	7.768.000	7.641.773
erfasste behinderte Arbeitnehmer	256.300	258.000	254.700	254.500
behinderte Arbeitnehmer in Prozent	3,25 %	3,26 %	3,28 %	3,33 %
anteilmässig erfasste Berechtigten-Einheiten (ABE)	293.600	296.900	310.200	310.256
ABE-Quote	3,72 %	3,76 %	3,99 %	4,06 %

* diese Arbeitsplätze gehen nicht in die Berechnung der gesetzlichen Beschäftigungspflicht ein

** nur die hier genannten Arbeitsplätze sind für die Berechnung der gesetzlichen Beschäftigungspflicht relevant.

Quelle: AGEFIPH 1995 b

²⁸ In der Bundesrepublik Deutschland sank die Beschäftigungsquote im gleichen Zeitraum von 4,5 % (1990) auf 4,3 % (1993).

3.3 Polen: PFRON – Staatlicher Fonds für Rehabilitation Behinderter²⁹

Behindertenpolitik basierte in sozialistischer Zeit auf den Aktivitäten der sogenannten Behindertengenossenschaften, die auch weitgehende allgemeine rehabilitationspolitische Aufgaben hatten. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich mit der Einführung der Marktwirtschaft grundlegend gewandelt. Heute besteht in Polen noch ein dichtes Netz von sogenannten Behindertenförderungsbetrieben (geschützte Arbeit), die in das neue Rechtssystem einbezogen sind, das mit dem Gesetz über die Beschäftigung und die berufliche Rehabilitation Behinderter im polnischen Parlament am 9.5.1991 verabschiedet wurde. Hierzu führte Sroczyński (1997) auf der ILO-Konferenz aus: „Bei der Ausarbeitung der im Gesetz enthaltenen Regelungen wurde auf das deutsche und das französische System zurückgegriffen.“ Es wurde erstmalig eine 6%-Pflichtquote und eine sehr hohe Ausgleichsabgabe (Nov. 1996: pro Monat und freiem Platz 189 US-\$) gesetzlich eingeführt. Auch die Behindertenförderungsbetriebe sind in die Ausgleichsabgabe einbezogen – sie zahlen 10 % aller Beträge, die sie aus ihren nicht unbeträchtlichen Steuervergünstigungen erzielen. Der Fonds scheint nach den Ausführungen von Gwara und Sroczyński sehr eng mit der staatlichen Verwaltung, insbesondere auch der Finanzverwaltung, vernetzt zu sein. Die Gestaltung von Steuertarifen der Körperschaften wird als Instrument der Behindertenpolitik eingesetzt. Umgekehrt hat der Fonds einen erheblichen Anteil an Aufgaben aus dem Bereich der medizinischen und sozialen Rehabilitation zu tragen. Er hat allerdings auch beachtliche Erfolge bei der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen für Behinderte zu verzeichnen.

3.4 Fondsverwaltung und Fondspolitik in Deutschland, Frankreich und Polen

3.4.1 Ziel- und zweckorientierte Handlungsfähigkeit des Fonds

Es ist insbesondere für eine zeitnahe und an den Bedürfnissen der Schwerbehinderten und ihren Arbeitgebern ausgerichtete Politik dieser Fonds wichtig, daß eine organisatorische und rechtliche Absicherung des Handlungsrahmens der Fondsverwaltung besteht. Diese ziel- und zweckgebundene Handlungsfähigkeit ist wesentlich herzustellen durch umfassende und koordinierte Ressourcensteuerung des Fondsmanagements. Die Möglichkeit hierzu hängt wesentlich ab von der rechtlichen und organisatorischen Konstruktion der Ressourcenzuweisung. Diesbezüglich bestehen zwischen den betrachteten Ländern nennenswerte Strukturunterschiede. In Deutschland ist das Fondsmanagement in die gebietskörperschaftlichen Verwaltungsstrukturen eingebunden. Die

Verteilung auf und die Einbindung in diese Großorganisationen verlangt die ständige Einbringung des Fondsmanagements in die jeweiligen inneren Konflikte und Konkurrenzen. Ressourcensteuerung hinsichtlich des Fonds und der Personalressourcen folgt zwei verschiedenen rechtlichen und organisatorischen Logiken. In Frankreich und Polen ist die Absonderung der Fondsverwaltung von der sonstigen Verwaltung ausgeprägter, die Handlungsautonomie dementsprechend höher.

Deutschland: Das deutsche Schwerbehindertenrecht weist die Erhebung und Verwaltung der Fondsmittel vor allem den Ländern zu. Die Verwaltungskosten des Fonds hat der Träger der Hauptfürsorgestelle bzw. das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung aus seinen eigenen Haushaltsmitteln zu tragen. Die Dienst- und Fachaufsicht findet innerhalb der Verwaltungshierarchie der Trägerorganisation – also z.B. des Landesministeriums – statt. Das Schwerbehindertengesetz trifft keinerlei rechtliche Regelungen, wie durch organisatorische Maßnahmen die notwendige ziel- und zweckgebundene Handlungsautonomie und Handlungsfähigkeit des Fonds gesichert werden kann. Es wird im Gesetz lediglich festgelegt, daß bei jeder Hauptfürsorgestelle ein Beratender Ausschuß und ein eigener Widerspruchsausschuß zu bilden sind. Der Beratende Ausschuß kann aber ausdrücklich nicht in die Steuerung der Personalausstattung der Hauptfürsorgestellen einwirken. Im SchwbG finden sich keine Regelungen, die über Personalausstattung, Personalqualifikation und sonstige Verwaltungsressourcen die Qualität der Dienstleistungen der Hauptfürsorgestellen sichern. Da eine Placierung der Fondsmittel an Dienstleistungen gebunden ist, ist der erfolgreiche und zielorientierte Einsatz der zweckgebunden Ausgleichsabgabe in den Betrieben aber auch abhängig von ausreichendem Personaleinsatz für Beratungen u.ä.³⁰ Die Ausschließung der Verwaltungskosten aus der Verwendung der Fondsmitteln dürfte insgesamt deren Handlungsfähigkeit in Deutschland einschränken. Von bundesweit 940 für erforderlich gehaltenen Stellen waren 1995 nur 75 % tatsächlich von den Trägern der Hauptfürsorgestellen vorgehalten worden.³¹ Mit der fortschreitenden Durchsetzung des Neuen Steuerungsmodells werden diese negativen Wirkungen vermutlich anwachsen.

Frankreich: Relativ verschieden von der deutschen Lage stellt sich die französische Situation dar. Der AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) ist ein national einheitlicher Fonds mit relativ starken und entscheidungsbefugten regionalen Niederlassungen. Der Fonds wird von einem Verwaltungsrat, der aus zwanzig Mitgliedern besteht, verwaltet. Dieser Verwaltungsrat gliedert sich in vier „Bänke“: Die Arbeitnehmer, die Arbeitgeber, die Behindertenverbände und die Fachexperten.

Die gesamten Verwaltungskosten des Fonds werden aus den Mitteln des Fonds beglichen.

Orientierungsprogramm und Budget der AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) unterliegen der Genehmigung des Ministeriums für Arbeit, Soziale Angelegenheiten und Integration.

Polen: In Polen ist der PFRON (Panstwowy Fundusz Rehabilitacji Osob Niepełnosprawnych – Staatlicher Fonds für Rehabilitation Behinderter) als zentraler Fonds mit dezentralen Niederlassungen organisiert. Er wird von einem Vorstand mit Aufsichtsrat geleitet. Der Präsident des Aufsichtsrates ist der

²⁹ Vgl. hierzu Gwara 1997; Sroczyński 1997.

³⁰ Das Fondsmanagement in Deutschland wird durch diese rechtliche Regelung des SchwbG veranlaßt, eine sehr weitgehende Politik des Outsourcing von Dienstleistungen zu betreiben - wie dies z.B. bei dem Aufbau von Betreuungskapazitäten für Schwerbehinderte mit psycho-sozialen Problemen im Arbeitsleben in den letzten sechs bis acht Jahren geschehen ist. Andererseits können bestimmte nicht Outsourcing-fähige Aufgaben nur im Rahmen der personalwirtschaftlichen Logik der Großorganisation wahrgenommen werden, der die Hauptfürsorgestelle zugehört. Relativ große regionale Personalausstattungsunterschiede sind inzwischen in Deutschland eingetreten. Sie können auch als historische Kumulation der politischen Wertschätzung des Politikfeldes Behindertenintegration durch die verantwortlichen politischen Leitungen angesehen werden. Zwischen der Bestausstattung und der schlechtesten Ausstattung liegt der Faktor 4.

³¹ Vgl. Ergebnispapier über die Beratungen zwischen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Bundesanstalt für Arbeit, der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung über Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter v. 15. Nov. 1995, S. 10.

Beauftragte für Behindertenfragen der polnischen Regierung, der im Range eines Staatssekretärs tätig ist. Gegenwärtig – 1997 – sind in der Warschauer Zentrale des Fonds 417 Mitarbeiter, in den regionalen Filialen weitere 157 Mitarbeiter tätig. Sie werden aus Mitteln des Fonds finanziert wie auch alle übrigen Verwaltungsausgaben. 1996 wurden 2,3% der Fondsausgaben hierfür aufgewendet. (vgl. Sroczyński 1997: 10) Der Fondsvorstand disponiert auch hinsichtlich der Personal- und Organisationsentwicklung selbständig und ist – so wie bei der sonstigen Mittelverwendung – dem Aufsichtsrat rechenschaftspflichtig.

3.4.2 Einbindung der gesellschaftlichen Kräfte (Arbeitgeber, Gewerkschaften und Behindertenverbände) in die Fondsverwaltung und Fondssteuerung

Deutschland: Die Einbindung gesellschaftlicher Kräfte in Deutschland läßt sich am besten anhand der Struktur der Gremien, der Aktivität der wichtigen Verbände und anhand der öffentlichen Darstellung dieser sozialpolitischen Aufgabe darstellen. Zunächst jedoch muß man sehen, daß in Deutschland die wichtigsten behindertenpolitischen Reformen nicht wie in Frankreich erst etwa 10 Jahre zurückliegen, sondern bereits über 23 Jahre. Sie fanden Anfang der 70er Jahre, insbesondere mit der Verabschiedung des Schwerbehindertengesetzes 1974, statt. In acht erfolgreichen Jahren stieg bis zum Jahr 1982 die Schwerbehindertenquote in den beschäftigungspflichtigen Betrieben bis auf 5,9%. In den Folgejahren sank dann die Quote wieder bis 1995 auf 4,0%. Es muß allerdings gesehen werden, daß in diesen Jahren stets 40.000 bis 50.000 Schwerbehinderte in das vorgezogene Altersruhegeld für Schwerbehinderte eintraten. Rentenpolitik insgesamt hat wesentlich beigetragen zur Vermeidung von Schwerbehindertenarbeitslosigkeit, aber auch zum Abbau von betrieblicher Schwerbehindertenbeschäftigung. Leider wurde die Veränderung der Schwerbehindertenquote in der Öffentlichkeit überwiegend nicht so wahrgenommen, sondern eher als Mißerfolg des Gesetzes. Dieses tendenziell kritische Grundgefühl in den letzten Jahren erschwerte eher die Einbindung der gesellschaftlichen Kräfte.

Bei der Verwendung der Ausgleichsabgemittel auf Länderebene wirkt der jeweilige Beratende Ausschuß mit, der gemäß § 32 SchwbG die Hauptfürsorgestelle bei der Durchführung dieses Gesetzes zu unterstützen hat, insbesondere bei der Vergabe der Mittel der Ausgleichsabgabe. Entsprechend der gesetzlichen Zusammensetzung wird der Ausschuß wesentlich von den Vertretern der Behindertenverbände geprägt, die vier

von zehn Mitgliedern stellen. Die privaten und öffentlichen Arbeitgeber stellen jeweils nur einen Vertreter.³² Der Ausgleichsfond beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung wird unter Beteiligung des Beirats für die Rehabilitation Behinderter gem. § 35 SchwbG verwaltet. Dessen Rechte bei der Mittelvergabe sind sehr viel ausgeprägter, der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung darf „nur aufgrund von Vorschlägen des Beirates“ Mittel des Ausgleichsfonds verwenden. (vgl. § 35 Abs. 1 SchwbG). Auch in diesem Gremium haben die Arbeitgebervertreter nur eine zahlenmäßig geringe Bedeutung (zwei von 38 Mitgliedern), sie stellen aber alternierend einen Vorsitzenden.³³

Der Vollzug der Beschäftigungspflicht und der Einsatz der Ausgleichsabgabemittel ist zudem regelmäßig auch Thema in den verschiedenen Gremien der Bundesanstalt für Arbeit, bei der im übrigen auf Rechtsgrundlage des Schwerbehindertengesetzes ein Beratender Ausschuß für Behinderte bei der Bundesanstalt für Arbeit³⁴ gebildet ist. Die gesellschaftliche Einbindung über diese Gremien- und Selbstverwaltungsstrukturen gelingen nicht so, wie dies für die Aufgabe der beruflichen Eingliederung Schwerbehinderter wünschenswert wäre. Inzwischen werden zusätzlich von Seiten des BMA und der Arbeitsgemeinschaft der Deutscher Hauptfürsorgestellen sowie der Bundesanstalt für Arbeit mit dem Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände etwa jährliche Gespräche geführt. Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesanstalt für Arbeit wie auch der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen ist in den letzten Jahren gezielter auf die Ansprache der Arbeitgeber ausgerichtet worden. Es fehlen in Deutschland aber überwiegend für die berufliche Eingliederung Schwerbehinderter auch auf regionaler Ebene aktive Unternehmerpersönlichkeiten. Gerade in dieser Hinsicht ist die Lage in Frankreich ausdrücklich anders.

Frankreich: Nach den Selbstdarstellungen der AGEFIPH ist es eine ihrer wesentlichen Handlungsstrategien, ihre Partner (Wirtschaft, Vermittler im beruflichen Integrationsprozeß) zu motivieren, sich aktiv an der beruflichen Integration behinderter Personen und am Erhalt ihres Arbeitsplatzes in einem normalen Arbeitsmilieu zu beteiligen. In diesem Sinne hat die AGEFIPH vier Handlungsprogramme erstellt, die das Ziel verfolgen, das bestehende Angebot zu vervollständigen und zu erweitern.

Die schnelle Zunahme der fachlichen und finanziellen Interventionen sind zurückzuführen auf die aktive Gleichberechtigung aller Mitglieder des Verwaltungsrats der AGEFIPH sowie auf eine Politik der engen Zusammenarbeit, die von den öffentlichen und privaten Akteuren des Integrationsprozesses gemeinsam entwickelt wurde. Im Jahr 1995 wurde anlässlich des sechsten Tätigkeitsjahres von der AGEFIPH berichtet: „Die erzielten Ergebnisse sind äußerst ermutigend und haben den allgemeinen Eindruck eines regelrechten Aufschwungs bei der Stellenvermittlung von Behinderten bestärkt.“ (Gérard Bollée, Vorsitzender der AGEFIPH, im Vorwort zu AGEFIPH 1995b) Auch in Warschau hat Herr Bollée, als Präsident der AGEFIPH, auf die Bedeutung der aktiven Mitarbeit der Unternehmervertreter in dieser Politikstruktur verwiesen. Mathey (1997) und Klein (1997) berichtet ebenfalls in dieser Weise, sie verweisen vor allem darauf, daß die Departement-Programme ohne das Engagement von Vertretern der regionalen Arbeiterschaft nicht möglich gewesen wäre.

Die AGEFIPH hat wie die deutschen Fonds erhebliche Aktivitäten für Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 1990 bis 1995 investiert (Tabelle 10)³⁵.

³² Beratende Ausschüsse bestehen bei jeder der 24 Hauptfürsorgestellen in Deutschland. Gem. § 32 Abs. 2 SchwbG bestehen sie aus zehn Mitgliedern, die auf Vorschlag der jeweiligen Verbände von der Hauptfürsorgestelle bzw. der obersten Landesbehörde für vier Jahre berufen werden. Sie üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus, es sind vertreten Arbeitnehmer (2), Arbeitgeber (2, davon ein öffentlicher), Vertreter der Behindertenorganisationen (4), das Bundesland (1) und das zuständige Landesarbeitsamt.

³³ Gem. § 35 SchwbG besteht der Beirat aus 38 Mitgliedern, davon 16 Vertretern der Länder, jeweils einem Vertreter der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, der Hauptfürsorgestellen, der Bundesanstalt für Arbeit, der gesetzlichen Unfallversicherung, der Sozialhilfe und der freien Wohlfahrtspflege. Die Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation und der gesetzlichen Rentenversicherung stellen je drei Vertreter. Die Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind mit je 2, die Organisationen der Behinderten mit 6 Mitgliedern vertreten.

³⁴ Die Mitgliedschaft setzt sich gemäß § 34 SchwbG wie folgt zusammen: 2 Arbeitnehmer, 2 Arbeitgeber, davon ein öffentlicher Arbeitgeber, 5 Vertreter der Behindertenverbände, 1 Vertreter der Hauptfürsorgestellen und 1 Vertreter des BMA.

³⁵ Die Investitionen 1995 liegen in Frankreich allerdings noch deutlich höher als in Deutschland – ca. um den Faktor 3. In den nachfolgenden Ausführungen wird AGEFIPH 1995 gefolgt.

Tabelle 10: Information und Sensibilisierung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure

Finanzielle Unterstützung (in Mio F)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	INS-GE-SAMT
Sensibilisierung der Wirtschaft	38	39	22	35	52	55	241

Quelle: AGEFIPH 1995 b

Diese Aktionen wurden durchgeführt

- von den Arbeitgeberverbänden, die insbesondere auch auf regionaler Ebene gegenüber den Unternehmen für die Einstellung und Weiterbeschäftigung behinderter Personen eintreten,
- von den Gewerkschaftsorganisationen, von denen vier Verbände jeweils eine eigene Kommission für Behinderte ins Leben gerufen haben, ein Zeichen eines wachsenden Interesses an der Problematik der Beschäftigung behinderter Personen,
- von den Vermittlungsagenturen, die verschiedenste Strategien zur Ansprache der Wirtschaft entwickelt haben (ihre Aufgabe: Beratung der Unternehmen, Ausbildung des Personals, ...).

Hinzu kommen die zunehmenden regionalen Vereinbarungen mit Berufsbranchen sowie verschiedene Impulse einer innerbetrieblichen, auf behinderte Personen ausgerichteten Beschäftigungspolitik. In der Folge des Gesetzes von 1987 wird also eine aktive Teilnahme der Wirtschaft im Hinblick auf die Beschäftigung von behinderten Personen deutlich.

Diese Aktionen haben zu einer Veränderung der Kenntnis der entsprechenden Gesetzgebung sowie der Grundeinstellung bei den Unternehmen geführt. Nach den von der AGEFIPH seit 1993 durchgeführten Studien kennen die zahlungsverpflichteten Unternehmen die Gesetzgebung sehr gut (85% konnten wenigstens einen der Hauptgedanken des Gesetzes zitieren). Man kann davon ausgehen, daß sich diese Kenntnis in der Zwischenzeit noch verbessert hat.

Die Vorstellung der Integration einer behinderten Person innerhalb eines Betriebes setzt sich mehr und mehr durch, und die Gleichsetzung von Behinderung und beruflicher Minderleistung verliert langsam an Bedeutung.

Polen: In sozialistischer Zeit war ein durchaus beachtliches soziales Versorgungsniveau für Behinderte vor allem mit den Behindertengenossenschaften aufgebaut worden, allerdings war die Begleiterscheinung dieser spezifischen Arbeitseingliederungs- und Versorgungsstruktur auch die soziale Isolierung der Gruppe (vgl. Gwara 1997). Auf der Warschauer Konferenz und in den vorgelegten Papieren wurde nicht erkennbar, wie stark die gesellschaftliche Einbindung vorangekommen ist. Der vollzogene Aufbau eines relativ starken und wirksamen Fonds kann allerdings als Hinweis auf zumindest eine derzeitige gute politische Verankerung des Themas gesehen werden.

³⁶ Seit über zehn Jahren hat sich auch das Land Rheinland-Pfalz durch die systematische Förderung wissenschaftlicher Begleit-, Evaluations- und Grundlagenforschung zur beruflichen Eingliederung Schwerbehinderter außerordentlich verdient gemacht. Im Rahmen eines Kooperationsvertrages zwischen dem Landesamt für Jugend und Soziales (Träger der Hauptfürsorgestelle) und der Universität Trier – Zentrum für Arbeit und Soziales – wurden neben 10 wissenschaftlichen Symposien auch zahlreiche wissenschaftliche Studien zum Themenbereich kontinuierlich durchgeführt. vgl. Zentras (1996): Literaturdokumentation. Trier.

3.4.3 Gesetzliche Flexibilität für die Arbeitgeber bei der Erfüllung der Beschäftigungspflicht

Deutschland: Rein rechtlich kann die Beschäftigungspflicht in Deutschland nur durch die arbeitsvertragliche Beschäftigung Schwerbehinderter oder Gleichgestellter erfüllt werden. Alle statistischen Berichte zum Vollzug des Schwerbehindertengesetzes beziehen sich ausschließlich auf diese Art des Arbeitgeberbeitrages zum Vollzug des Schwerbehindertengesetzes. Die zulässige Verrechnung der Ausgleichsabgabenschuld mit Aufträgen an anerkannte Werkstätten für Behinderte gilt rechtlich und vor allem auch politisch nicht als vollwertiger Beitrag der Arbeitgeber zur Erfüllung des Schwerbehindertengesetzes. Es wird hierüber auch statistisch überhaupt nicht berichtet, obwohl eine Vielzahl – vor allem öffentlicher Arbeitgeber – hiervon Gebrauch machen.

Frankreich: In Frankreich ist – wie bereits dargestellt – eine erhebliche Wahlfreiheit der Unternehmen bei der Art der Erfüllung der Beschäftigungspflicht bereits im Gesetz gegeben. Nach Auffassung der AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) wird dadurch die Akzeptanz der gesetzlichen Beschäftigungspflicht deutlich gefördert.

Polen: In Polen besteht eine gesetzliche Beschäftigungspflicht (6%-Quote) für Arbeitgeber mit mindestens 50 Arbeitnehmern, die entweder durch Höheranrechnung besonders betroffener Schwerbehinderter (Epileptiker, Taubstumme, geistig Behinderte und Blinde) oder durch Verrechnung mit Aufträgen an Behindertenförderungsbetriebe gesenkt werden kann. Darüber hinaus wird auch die Übererfüllung der 6%-Quote positiv sanktioniert durch eine abgestufte Körperschaftssteuervergünstigung. Bei 50%iger Übererfüllung der Quote entfällt die Körperschaftsteuer gänzlich. (vgl. Sroczyński 1997: 2)

3.4.4 Anwendung der Grundsätze öffentlicher Finanz- und Ergebniskontrolle

Deutschland: Die Ausgleichsvermögen sind unter Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Landes- bzw. Bundeshaushaltsordnung (LHO/BHO) Teile I-IV, VIII und IX zu verwalten und zu verwenden. Die Wirtschaftspläne mit den Einnahmen und Ausgaben sind nicht Teil des Haushaltsplans der jeweiligen Gebietskörperschaft, werden aber als Anlagen oder in den Erläuterungen des jeweiligen Haushaltsplanes veröffentlicht. Die Rechnungshöfe prüfen entsprechend den Vorschriften des §113 LHO/BHO. Es gibt keine speziellen Festlegungen zum operativen Controlling oder zur Messung des fachlichen Erfolges. Auch der Ausgleichsfonds beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat hinsichtlich dieser absehbar notwendigen Schritte noch keine öffentlich erkennbaren Maßnahmen eingeleitet. In der Vergangenheit sind aber, insbesondere aus dem Ausgleichsfonds beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, eine Vielzahl von wissenschaftlichen Einzelstudien zu praxisnahen Problemstellungen durchgeführt worden.³⁶ Auf der Ebene der förderfallbezogenen Ergebnis- und Vollzugskontrollen setzen die Arbeitsämter – für die Lohnkostenförderung – und die Hauptfürsorgestellen – für die begleitende Hilfe und die Investitionsförderung – in der Regel ihre Außendienste systematisch ein und verlangen die üblichen aktenfähigen Ausgabennachweise und Nachweis der Umsetzung der sonstigen Bescheidaufgaben.

Frankreich: In Frankreich besteht neben klassischen Rechnungsprüfungen für die AGEFIPH (Association de Gestion du

Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) ein offensichtlich weit entwickeltes und steuerungs-wirksames Evaluations- und Controllingsystem. Im schon zitierten Bericht zur sechsjährigen Tätigkeit (AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) 1995) wird ausgeführt:

„Ziel der Auswertungen von Geschäftsstatistiken ist es, die Effizienz der von der AGEFIPH finanzierten Aktionen im Hinblick auf die berufliche Integration zu ermitteln. Sie dienen als Indikatoren für Steigerung, Effektivität und Effizienz der Aktivitäten des Fonds. Zusätzliche Studien beziehen sich eher auf den allgemeinen Kontext der Tätigkeit der AGEFIPH: Merkmale der behinderten Bevölkerung, Bedingungen der beruflichen Integration und dauerhaften Beschäftigung Behinderter etc.

In der Regel werden diese Studien und Auswertungen aufgrund eines Beschlusses des Verwaltungsrates oder auf Anfrage eines regionalen Abgeordneten erstellt. So beschloß der Verwaltungsrat, der die Grundlinien der Politik der AGEFIPH festlegt, im Jahr 1995 die Bildung einer Kommission für Studien und Auswertungen. Insgesamt wurden um die zwanzig Studien und zirka 80 Auswertungen von der AGEFIPH direkt oder in ihrem Auftrag erstellt.

Interne und externe Kontrolle:

Der allgemeine Kontrollrat der AGEFIPH hat die Aufgabe, die geförderten Personen und Akteure einerseits sowie die internen Abteilungen andererseits zu kontrollieren.

Er überprüft die Durchführung der finanzierten Aktionen und insbesondere die Verwendung der zugebilligten Subventionen entsprechend den vertraglichen Vereinbarungen. „Er überwacht die Umsetzung der Politik der AGEFIPH durch die ausführenden Organe, das heißt die Übereinstimmung mit den vom Verwaltungsrat festgelegten Leitlinien. Und er kontrolliert die Einhaltung der Arbeitsvorschriften und internen Verfahrensmaßgaben.“ (ebenda: 16)

Polen: Der PFRON (Panstwowy Fundusz Rehabilitacji Osob Niepełnosprawnych – Staatlicher Fonds für Rehabilitation Behinderter) erstellt durch seinen Vorstand einen jährlichen Tätigkeitsplan und einen Finanzplan, der vom Aufsichtsrat des Fonds verabschiedet wird. Der Vollzug des Tätigkeitsplanes und des Finanzplanes werden vom Aufsichtsrat überwacht. Der Haushaltsplan wird im Anhang zum polnischen Staatshaushalt dargestellt. Haushaltsplan und dessen Vollzug werden von den parlamentarischen Ausschüssen für Sozialpolitik und für Haushalt bewertet. (vgl. Sroczyński 1997: 9) Die Oberste Kontrollkammer führt jährliche Rechnungsprüfungen durch. Die sach- und bescheidgerechte Verwendung der Einzelförderungen des PFRON wird durch die Außendienststellen der regionalen Verwaltungsstellen des PFRON vorgenommen.

4 Warschauer Anstöße für eine kritische Reflexion und Modernisierung in Deutschland

4.1 „Selbstverwaltung“ der Fonds in Deutschland oder „wie problembezogen ist die politische Steuerung der Fonds“ ?

Am Beispiel des Umgangs mit der steigenden Schwerbehindertenarbeitslosigkeit 1991 - 1996 wird sehr deutlich, welche

Defizite in der derzeitigen politischen Steuerung der Fonds in der Bundesrepublik Deutschland liegen.

Es fällt zunächst die gesetzliche Zusammensetzung der fondssteuernden Gremien gem. §§ 33 und 35 SchwbG auf. Obwohl die Mittel der Ausgleichsabgabe in Deutschland vollständig von den Arbeitgebern aufgebracht werden, ist deren Stellung in den gesetzlichen Kontrollgremien relativ schwach. Entsprechend ist auch das positive Engagement für die Stärkung dieser gesellschaftlichen Aufgabe auf Arbeitgeberseite nicht sehr deutlich vernehmbar in der öffentlichen Diskussion um die Beschäftigung Schwerbehinderter.

Auf regionaler Ebene – bei den einzelnen Hauptfürsorgestellen – haben die Beratenden Ausschüsse nur Mitwirkungsrechte, können aber jederzeit initiativ Maßnahme- oder Programmanschläge an die Hauptfürsorgestelle herantragen. In der Regel ist regional aber keine besondere Aktivität oder Initiative aus den Beratenden Ausschüssen heraus zu beobachten. Die Ausschüsse wirken überwiegend eher nur mit, als daß sie programm- und problemorientiert aktiv steuernd in die Schwerpunktsetzung der Hauptfürsorgestellen eingreifen. Eine besondere Rückkopplung zwischen den Hauptfürsorgestellen und den Vertretern der Tarifpartner findet nach Eindruck des Verfassers nur ausnahmsweise statt. Die Behindertenverbände – die hier qua Gesetz 40 % der Mitglieder stellen – nutzen nur die sich durch diese Gremien bietenden öffentlichen Kontrollmöglichkeiten, in aller Regel ohne zu versuchen weitergehende politische Steuerung zu betreiben. In der Praxis reduziert sich vielfach das Engagement auf singuläre Diskussionen einzelner, von der Hauptfürsorgestelle vorgelegter Förderanträge aus dem Bereich der institutionellen Förderung.

Die deutlich stärkeren Rechte bei der Fondsteuerung liegen beim Beirat für die Rehabilitation der Behinderten beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Dort war die Diskussion der letzten Jahre geprägt durch vor allem zwei Diskussionsstränge: 1991- 1994 stand dominierend der Beitrag des Ausgleichsfonds zum Aufbau eines Netzes von Berufsförderungswerken, Berufsbildungswerken und Werkstätten für Behinderte im Vordergrund. Getragen wurde dieses Bemühen vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung selbst, gestützt wurde dies maßgeblich durch die Länder. Ab Ende 1994 entstand eine bis hin in die Konferenz der Ministerpräsidenten getragene Diskussion um die Neuaufteilung der Mittel der Ausgleichsabgabe zwischen Bund und Ländern gem. § 11 Abs. 4.³⁷

Diese politische Auseinandersetzung wurde intensiv geführt, weitgehend ausgeblieben sind dagegen Initiativen des Beirates zum Abbau bzw. zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter, obwohl in der Zeit von Jan 1991 bis August 1996 erhebliche Steigerungen der Arbeitslosenzahlen sowohl in den alten wie in den neuen Bundesländern erfolgte (Tabelle 11).

Diese Steigerung der Arbeitslosenzahlen Schwerbehinderter lag mit ca. 34 % einerseits deutlich über der Steigerungsrate der allgemeinen Arbeitslosenzahl für diesen Zeitraum. Im Westen stiegen die Arbeitslosenzahlen vom Januar 1991 bis zum Januar 1996 um 12 %, in Deutschland insgesamt um 24 %. Die spezifische Arbeitslosenquote der Schwerbehinderten kann nur geschätzt werden, sie lag 1996 bei deutlich über 15 %, und somit weit über der allgemeinen Arbeitslosenrate. Der Beirat selbst hat auf diese Arbeitsmarktentwicklung nicht initiativ reagiert, obwohl in jeder Sitzung des Beirates der Vertreter der Bundesanstalt für Arbeit die Arbeits-

³⁷ Ein Teil der Länder wollte die Mitförderung der Werkstätten für Behinderte, für die der Ausgleichsfond ca. die Hälfte seiner Mittel einsetzt und darüber die Werkstattplanung bundesweit mitsteuert, aus der Bundeszuständigkeit nehmen und im Gegenzug den Ausgleichsfonds um etwa die Hälfte verkleinern.

Tabelle 11: Steigerung der Zahl arbeitsloser Schwerbehinderter in der Bundesrepublik Deutschland 1991 - 1996

Jahr*	alte Länder		neue Länder		Bundesrep. insgesamt	
	abs.	Index 1991=100	abs.	Index 1991=100	abs.	Index 1991=100
1991	121283	100%	15046	100%	136329	100%
1992	124166	102%	32446	216%	156612	115%
1993	142912	118%	30621	204%	173533	127%
1994	157944	130%	26979	179%	184923	136%
1995	165854	137%	21179	141%	187033	137%
1996	159083	131%	23693	157%	182776	134%

Quelle: Arbeitsgemeinschaft Deutscher Hauptfürsorgestellen Jahresbericht 1995/1996, S. 12

Erläuterung: * jeweils Januar

marktentwicklung detailliert berichtet, insofern allein dadurch das Thema regelmäßig an den Beirat herangetragen wird. 1995 hat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung eine Initiative zum Abbau der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter von sich aus dem Beirat vorgeschlagen. Es sollen danach einerseits eine Reihe von sogenannten Integrationsfirmen modellhaft über einen befristeten Zeitraum gefördert werden, andererseits ebenfalls modellförmig an verschiedenen noch festzulegenden Standorten eine Reihe von sogenannten „Integrationsfachdiensten“ aufgebaut werden. Diese Initiative des Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung wurde bisher in mehreren Sitzungen des Beirates, der Gremien der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Hauptfürsorgestellen kontrovers diskutiert. Am 30.6.97 wurden auf einer Sondersitzung eine positive Beschlussfassung vorgenommen.

Insgesamt muß die deutsche Fondssteuerung als tendenziell „unterpolitisiert“ und als tendenziell zu gering integriert in die Verbandskulturen der verschiedenen relevanten Verbände angesehen werden.

4.2 Organisationseinbindung der Hauptfürsorgestellen, Zweckbindung der Fondsmittel und Handlungsfähigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt

Es ist ausführlich dargestellt worden, daß die Organisationsanbindung der Ausgleichsfondsverwaltung bei den Verwaltungen größerer Gebietskörperschaften nur bedingt einer flexiblen und arbeitsmarktbezogenen Aufgabenerfüllung nützlich ist. Programmentwicklung und modernes und flexibles Fondsmanagement würde sich vermutlich in anderen, kleineren und spezialisierteren Organisationsformen besser entwickeln können. Das Beispiel Frankreich spricht jedenfalls trotz aller Probleme der internationalen Übertragbarkeit von Erfolgsbeispielen dafür.

4.3 Flexibilität des Schwerbehindertenrechts

Tatsächlich weist das deutsche Schwerbehindertenrecht eigentlich in der Sache eine hohe Flexibilität auf. Trotzdem wären wie dargestellt im Bereich des Berichtswesens und der rechtsdogmatischen Bewertung noch Verbesserungen vorstellbar und sinnvoll. Stichworte dazu wären die begrenzte Anrechnung von Werkstattaufträgen auf die Beschäftigungspflicht, sowie weitere neue Formen der Quotenerfüllung z.B. über WfB-Außenarbeitsplätze und zeitlich erweiterte Formen des Lohnkostenzuschusses bei sehr starker Minderleistung des Schwerbehinderten. Sachreformen sollten aber unbedingt mit moderner Qualitätssicherung, Erfolgskontrolle und Be-

richtswesen verknüpft werden. Im übrigen sollte die Ausgleichsabgabe insbesondere bei Lohnkostenzuschüssen nicht oder nur begrenzt belastet werden. International bestehen interessante Beispiele wie zur Kostenträgerschaft andere Sozialleistungsträger sinnvoll mit einbezogen werden können. Auch weitere, in Warschau nicht zur Sprache gekommene fachliche Innovationsfelder können sinnvoll für die berufliche Eingliederung Schwerbehinderter erschlossen werden: Outplacement, Zeitarbeit und Unterstützte Beschäftigung.

4.4 Etablierung eines systematischen internationalen Austauschs

Die Tagung in Warschau hat – wie bereits zuvor vielfältige Kontakte z.B. im Rahmen der EU – Gemeinschaftsinitiative HORIZON – gezeigt, daß die Bundesrepublik Deutschland gut beraten ist, wenn sie die internationale Entwicklung in Europa gut beobachtet und sich mit fachlichen Anregungen von außen ernsthaft beschäftigt. Es sind eine Reihe von Schwachpunkten im bundesdeutschen System zur Förderung und Sicherung der beruflichen Eingliederung erkennbar, obwohl vom Ergebnis her hinsichtlich Erwerbsquote, Lohnsituation und Qualität der beruflichen Rehabilitation die Bundesrepublik Deutschland noch immer einer Spitzenplatz in Europa einnimmt. Sorgen bereiten eher einzelne Strukturbereiche: Dazu gehören vor allem die Modernisierung der politischen Steuerung, Berichtswesen und Qualitätssicherung.

5 Schlußthesen

Abschließend einige Kernaussagen als Schlußthesen:

1. Gesetzliche Beschäftigungspflicht und wettbewerbsausgleichende Ausgleichsfonds scheinen ein effizienter und effektiver Weg zur Förderung der beruflichen und damit auch der sozialen Teilhabe Behinderter zu sein. Die Organisationsstruktur der Verwaltung, Steuerung und Evaluation solcher Fonds sollte sich international an der französischen Praxis messen. Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe gehören in einem großen Teil der Industrieländer zum Sozialstaatsstandard. Eine gesetzliche Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber gegenüber Schwerbehinderten und ein daran national unterschiedlich angebundenes Ausgleichszahlungssystem sind in den Industrieländern sehr viel weiter verbreitet als dies in Deutschland in der Regel in politischen Diskussionen wahrgenommen wird.
2. Die Ausgleichsfonds (National Rehabilitation Funds) werden von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) als empfehlenswerte Ergänzungen und Unterstützungen der Behindertenpolitik der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen angesehen. Diese Sondervermögen sollen und können diese anderen, vorrangigen Politikträger nur unterstützen und ergänzen, keinesfalls ersetzen. Es wird in den nächsten Jahren sehr darauf ankommen, daß diese Fonds beim Umbauprozess der Sozialstaatsstrukturen sich so mit modernisieren, daß sie ihre Handlungsfähigkeit bei der Sicherung und Förderung der beruflichen Eingliederung Schwerbehinderter deutlich stärken.
3. Die Politikimplementierung in Deutschland erscheint hinsichtlich problembezogener und gesellschaftlich verankerter Steuerungs- und Verwaltungsstrukturen im internationalen Vergleich unteroptimal. Insbesondere müßte die Behindertenverbände offensiver auch in den Gremien auftreten und die Arbeitgeberverbände in die Behindertenpolitik der Fonds stärker eingebunden werden.

4. Zur Stärkung eines notwendigen Modernisierungsprozesses dieses Bereichs wäre ein Phase intensiveren internationalen Austausches mit Rückkopplung in die jetzigen Gremienstruktur der Fonds wahrscheinlich sehr förderlich. Im übrigen sollten die Behindertenorganisationen die Handlungsfähigkeit ihrer Gremienvertreter entsprechende Schulung und fortlaufende Arbeitshilfen deutlich stärken.

5. Die Modernisierung der Hauptfürsorgestelle muß sich weiter in Richtung des sogenannten Neuen Steuerungsmodells fortentwickeln. Der eingeschlagene Weg zum Ausbau des Berichtswesen der regionalen Fonds sollte hierbei weiter fortgesetzt werden.

6. Auf mittlere Sicht schadet die derzeitige gesetzliche Zweckbindung der Ausgleichsabgabe der Erfüllung des gesetzlichen Auftrages eher. Die Personal- und Verwaltungskosten müssen vom Träger der Hauptfürsorgestelle aus Steuermitteln finanziert werden, was für eine flexible Handlungsfähigkeit jedenfalls eher hinderlich ist. Eine Reorganisation der Zweckbindung durch sinnvolle Umschichtung wäre sinnvoll zur Stärkung der notwendigen Handlungsfähigkeit der Hauptfürsorgestellen.

7. Eine Flexibilisierung des Schwerbehindertenrechts, auf welche gesetzliche Weise die Arbeitgeber ihre Beitrag zur Beschäftigung Schwerbehinderter erbringen können, wäre sinnvoll.

8. Stärkeres Eingehen auf die Strukturveränderungen des Arbeitsmarktes wäre notwendig. Um Schwerbehinderte im Bereich der Kleinbetriebe und atypischer Arbeitsverhältnisse (Zeitarbeit, Tele-working) stärker zu beteiligen, sollten fortlaufend neue Wege geprüft und erprobt werden. Für Zeitarbeit und Telearbeit sollten weiterhin spezielle Fördermodell erprobt werden. Im Bereich der Vermittlung sind an verschiedener Stelle mit Outplacement-Konzepten gute Erfahrungen gesammelt worden.

9. Es bestehen derzeit interessante internationale Tendenzen zur weiteren Verbreitung derartiger komplimentärer Strukturen zur Förderung und Sicherung der beruflichen Eingliederung Behinderter in Mittel- und Osteuropa sowie möglicherweise auch in China.