

Münster, 22.07.2011

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt

1. Vorbemerkungen

Die BAGüS hat Kenntnis vom laufenden Gesetzgebungsverfahren eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt erhalten, zu dem der Bundesrat bereits in seiner Sitzung am 08.07.2011 Änderungsanträge gestellt und beschlossen hat.

Die BAGüS bedauert, dass sie als betroffener Verband über die Gesetzesabsicht weder informiert, noch an den Beratungen beteiligt wurde.

Die Mitglieder der BAGüS, also die 23 überörtlichen Träger der Sozialhilfe, erbringen im Wesentlichen die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen, die nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können und für die deshalb die Werkstatt für behinderte Menschen¹ die einzige Form der beruflichen Teilhabe ist. Die vorgesehenen gesetzlichen Änderungen bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten haben daher auch unmittelbare Auswirkungen für die Träger der Sozialhilfe.

Aus Sicht der BAGüS ist es wichtig, dass die arbeitsmarktpolitischen Instrumente stärker als nach geltendem Recht darauf ausgerichtet sind, dass benachteiligte Menschen mit großen Vermittlungshemmnissen, die oftmals auch behindert im Sinne des § 2 SGB IX sind, mit entsprechender flexibler Unterstützung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Platz finden. Dies ist aber nicht zu erreichen, wenn die Maßnahmen für Personengruppen mit schwerwiegenden Problemen und einer geringen Leistungsfähigkeit weiter eingeschränkt werden.

2. Grundsätzliche Anmerkungen zur Zielsetzung des Gesetzes

Die im Entwurf des Gesetzes benannten Ziele, wie die Schaffung von mehr Dezentralität im Rahmen der örtlichen Entscheidungskompetenzen, höherer Flexibilität beim Einsatz der Instrumente, größerer Individualität im Betreuungsprozess, höherer Qualität bei der Einbindung von Arbeitsmarktdienstleistern sowie mehr Transparenz für die Adressaten, werden grundsätzlich befürwortet. Ebenso stimmen wir zu, dass es Ziel sein muss, das Potential erwerbsfähiger Personen besser zu ermitteln, um anschließend eine erfolgreiche Eingliederung in die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

¹ Im Folgenden Werkstatt genannt

Oberstes Ziel aller Rehabilitationsbemühungen muss sein, mehr behinderte Menschen als bisher auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern. Dies gilt sowohl für die Beschäftigung arbeitsloser schwerbehinderter Menschen als auch für Menschen, die anstelle einer Beschäftigung in einer Werkstatt eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oder den Übergang aus der Werkstatt nach dorthin anstreben.

Die Ziele erscheinen unstrittig und wurden von der Politik bzw. der Bundesregierung immer wieder betont, u.a.

- in der Koalitionsvereinbarung 2005, worin zum Ausdruck kommt, dass es Ziel sein muss, mehr behinderte Menschen als in der Vergangenheit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern
- im Behindertenbericht der Bundesregierung 2009, der auf die notwendigen Aktivitäten zur Eingliederung behinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingeht,
- durch die Arbeits- und Sozialministerkonferenz, die auf ihrer 87. Sitzung im November 2010 in den verabschiedeten Eckpunkten zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen gefordert hat, sicherzustellen, dass die Anreize und Bemühungen bei der Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben zur vorrangigen Eingliederung bzw. zum Wechsel aus der Werkstatt auf den ersten Arbeitsmarkt nicht geschwächt oder konterkariert werden und es nicht zu einer Ausweitung des nach derzeitigem Recht anspruchsberechtigten Personenkreises auf einen Werkstattplatz kommt,
- im Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

3. Problemlage aus Sicht der Sozialhilfe

Aus Sicht der BAGüS haben die Entwicklung des Arbeitsmarktes und insbesondere die Erfolge der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen mit besonders geringen Wiedereingliederungschancen Wechselwirkungen mit den Zugangszahlen der Werkstätten.

Die Zahl der in Werkstätten beschäftigten behinderten Menschen steigt stetig an und hat im Jahre 2009 mit über 276.500 den Höchststand erreicht², wobei die Zahlen der Leistungsempfänger der Rentenversicherung noch nicht enthalten sind.

Zwar hat eine Studie der Gesellschaft für Integration, Sozialforschung und Betriebspädagogik gGmbH Berlin im Jahre 2008 festgestellt, dass die oftmals vermuteten Fehlbelegungen nicht stattfinden. Gleichwohl stellen die überörtlichen Träger der Sozialhilfe fest, dass ein immer größerer Anteil von sogenannten Quereinsteigern, d. h. von behinderten Menschen, die nicht unmittelbar nach Beendigung der Schullaufbahn, sondern erst später, zum Teil im Verlauf ihres Berufslebens, Aufnahme in die Werkstätten begehren, größer wird.

So hat die BAGüS in einem Pilotprojekt 2009 die Tätigkeit der Fachausschüsse in Werkstätten untersucht, u. a. mit der Frage der Herkunft und Vorgeschichte der Antragsteller. Die Ergebnisse im Untersuchungszeitraum zeigen, dass die Anzahl der Entlassschüler aus der Förderschule G nur noch 1/3 der Gesamtaufnahmen ausmachte, der Personenkreis der Rentner und ehemals Arbeitslosen bereits 25 %. Bezieht man noch die sonstigen Personen, die nicht direkt zugeordnet werden konnten, sowie die Personen aus anderen Maßnahmen der BA einschließlich aus BBW und BFW ein, so macht der Anteil der sogenannten Quereinsteiger mehr als 50 % aus.

Diese Zahlen zeigen aus Sicht der BAGüS deutlich die Wechselwirkungen zwischen einem funktionierenden ersten Arbeitsmarkt und dem besonderen Arbeitsmarkt für behinderte

² S. Tabelle 10 der BT Drs. 17/6171

Menschen. Je weniger Arbeitsplatzangebote der erste Arbeitsmarkt nämlich für diese Personen anbietet, desto mehr Personen mit Behinderungen drängen auf diesen besonderen Arbeitsmarkt.

Deshalb ist es aus Sicht der Sozialhilfe so wichtig, dass die vorrangigen Instrumente der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt weiter ausgebaut und nicht zurückgeführt werden, weil die mit hohen staatlichen Leistungen dauerhaft subventionierte Beschäftigung auf dem besonderen Arbeitsmarkt der Werkstätten keine Alternative sein darf.

4. Arbeitsgelegenheiten und Förderung von Arbeitsverhältnissen (§§ 16d, 16e SGB II)

Die Arbeitsgelegenheiten als Eingliederungsleistung sind aus Sicht der Sozialhilfe weiterhin von großer Bedeutung. Es darf nämlich nicht verkannt werden, dass sie für arbeitsmarktferne Personen mit verschiedenen Vermittlungshemmnissen oftmals die einzige Möglichkeit sind, wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt zu werden. Dies gilt vor allem für Langzeitarbeitslose mit unterschiedlichen Vermittlungshemmnissen, insbesondere auch für Langzeitarbeitslose in fortgeschrittenem Alter. Für diese Personen ist es wichtig, die bestehenden Maßnahmen weiterzuentwickeln und auszubauen. Die bisher bestehenden engen Grenzen sollten zur Verbesserung dieses Instrumentes abgebaut werden. Dazu gehört auch die Aufhebung der Begrenzung der Zuweisungsdauer, die in Abs. 6 des Entwurfes vorgesehen ist, sowie die nach Abs. 8 vorgesehene Festlegung von Höchstbeträgen für Trägerpauschalen. Im Übrigen gehen die Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates vom 27.06.2011 (Drs. 313/1/11) in die richtige Richtung und werden von der BAGüS unterstützt.

Durch die Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e des SGB II-E soll arbeitsfernen und deutlich leistungsgeminderten Erwerbslosen die Teilhabe an einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Gleichwohl soll der Wechsel in eine ungeforderte Beschäftigung vorrangiges Ziel sein. Dem ist zwar grundsätzlich zuzustimmen, es darf jedoch kein Ausschlusskriterium sein, wenn es Langzeitarbeitslose mit besonders geringen Wiedereingliederungschancen (z. B. psychisch kranke und behinderte Menschen) die Möglichkeit nähme, längerfristig am Arbeitsleben teilzunehmen.

Deshalb tritt die BAGüS nachhaltig dafür ein, die vorgesehenen Restriktionen zu beseitigen. Dies betrifft sowohl die Begrenzung der Förderung durch ein Budget auf höchstens 5 % der auf ein JobCenter entfallenden Eingliederungsmittel, zum anderen die vorgesehene Befristung.

Die Vorgabe, wonach Zuschüsse höchstens für die Dauer von 24 Monaten erbracht werden dürfen, ist zugunsten einer unbefristeten Förderung zu ersetzen, da ansonsten die Sozialhilfeträger befürchten, dass dieser Personenkreis auf Dauer vom Rentenversicherungsträger mangels alternativer Angebote als voll erwerbsgemindert festgestellt und damit auf Leistungen nach dem SGB XII verwiesen wird. Auf die Empfehlungen des Deutschen Vereins zur selbstbestimmten Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf an der Grenze zwischen Werkstatt und allgemeinen Arbeitsmarkt vom 18.03.2009 wird in diesem Zusammenhang verwiesen. Die diesbezüglich darin erhobenen Forderungen werden von der BAGüS nachdrücklich unterstützt.

5. Berufsorientierungsmaßnahmen und Berufseinstiegsbegleitung (§§ 48, 49 SGB III)

Der Entwurf enthält Neuregelungen für Berufsorientierungsmaßnahmen und die Einstiegsbegleitung. Nach Auffassung der BAGüS bleiben diese Regelungen jedoch deutlich hinter den Erwartungen zurück.

In den Beratungen mit den Verbänden zur Reform der Eingliederungshilfe bestand breiter Konsens über die Notwendigkeit der Einführung eines beruflichen Orientierungsverfahrens.

Dies findet auch im Eckpunktepapier zum Beschluss der 87. ASMK 2010 seinen Niederschlag.

Bereits im Jahre 2009 hatte die UAG III „Teilhabe am Arbeitsleben“ der Bund-Länder-Beratungen sich auf alle wesentlichen Eckpunkte für den Übergang von der Schule in den Beruf verständigt und dabei Mindestforderungen formuliert, die gesetzlich geregelt werden müssen. Dies waren:

- gesetzlich verankerte Berufsorientierungsmaßnahmen für alle behinderten Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischen Förderbedarf in Förderschulen und Regelschulen,
- Vorgabe, dass die Berufsorientierung bereits vor dem vorletzten Schuljahr eingeleitet werden müssen, damit das Verfahren im vorletzten Schuljahr stattfindet.
- Benennung der Beteiligten am Verfahren,
- Festlegung, dass in erster Linie der behinderte Mensch und seine Angehörigen zu beteiligen sind,
- Vorgabe, dass alle Beteiligten am Verfahren die erforderlichen Unterlagen und Informationen rechtzeitig erhalten (datenschutzrechtliche Regelung),
- verbindliche Beteiligungs- und Finanzierungsregelung für die Integrationsfachdienste bei Verzicht auf Ausschreibungen, um Beratungskontinuität zu erreichen.

Die BAGüS ist nach wie vor der Auffassung, dass diese wesentlichen Eckpunkte einer gesetzlichen Regelung bedürfen, um die Berufsorientierungsmaßnahmen und der Berufseinstiegsbegleitung reibungslos und erfolgreich einsetzen zu können.

6. Schlussbemerkung

Die BAGüS begrüßt den Gesetzesentwurf und dessen sozialpolitische Ziele.

Sie fordert jedoch die Verbesserung und den Ausbau von Arbeitsgelegenheiten und der Förderung von Arbeitsverhältnissen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anstelle von Einschränkungen und Restriktionen sowie klarere Regelungen für verbindliche Berufsorientierungsmaßnahmen und Berufseinstiegsbegleitung. Nur dann kann das gemeinsame, mehr Menschen mit Benachteiligungen und Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu beschäftigen, auch erreicht werden.