



Verbesserung der Arbeitsmarktchancen schwerbehinderter Menschen

Nicht noch mehr Fördergeld ohne Wirksamkeitsnachweis ausgeben – Hessisches Schwerbehinderten-Arbeitsmarktprogramm zehn Jahre nach Einführung endlich auf Wirksamkeit überprüfen

Frankfurt, 10. Oktober 2023

Zusammenfassung:

Ob das Hessische Perspektivprogramm zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen schwerbehinderter Menschen tatsächlich einen Beitrag für eine bessere Teilhabe von schwerbehinderten Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt leistet oder nur viele Fördermillionen wirkungslos versickern, ist auch nach rund 10 Jahren Laufzeit völlig unklar. Denn die von der VhU seit Jahren geforderte Begleitforschung und Wirksamkeitsuntersuchung fehlt noch immer. Deshalb ist es inakzeptabel, wenn mit der vierten Auflage des „HePAS 2024“ die Ausgaben gleichsam im Blindflug massiv erhöht werden sollen: von derzeit rund 5,8 Mio. Euro (2022) auf dann bis zu 10 Mio. Euro pro Jahr.

Insbesondere sollen die Hürden für die arbeitsmarktpolitisch zweifelhaften Prämien nochmals abgesenkt werden. Mitnahmeeffekten werden durch eine Antragstellung bis zu sechs Monate nach Einstellung Tür und Tor noch weiter geöffnet.

Statt die Ausgaben planlos zu steigern muss die Neuauflage des HePAS 2024 zwingend wissenschaftlich begleitet und anhand von objektiven Kriterien zunächst auf seine Wirksamkeit hin überprüft werden. Denn erfolgreich ist das Programm nur dann, wenn viele schwerbehinderte Menschen kausal durch die Förderung und Unterstützung in Arbeit kommen und bleiben. Kein Erfolgskriterium ist hingegen die Gesamthöhe der ausbezahlten Prämien oder die Zahl der geförderten Personen bzw. Unternehmen.

Die im HePAS 2024 plötzlich vorgesehenen Ausgabensteigerungen um bis zu 70 Prozent erwecken den Eindruck, als seien sie auch durch die zuletzt erheblich angestiegenen Mehreinnahmen des LWV Hessen Integrationsamts motiviert: lagen die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe im Jahr 2014 noch bei knapp 45 Mio. Euro, sind es heute schon rund 68 Mio. Euro – eine Steigerung um über 50 Prozent. Bei der Verwendung der Ausgleichsabgabe sind dem Integrationsamt jedoch durch den Gesetzgeber enge Grenzen gesetzt: die Ausgleichsabgabe darf nur für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben einschließlich begleitender Hilfe im Arbeitsleben verwendet werden – soweit Mittel für denselben Zweck nicht von anderer Seite zu leisten

sind oder geleistet werden. Zudem dürfen persönliche und sächliche Kosten der Verwaltung und Kosten des Verfahrens nicht aus der Ausgleichsabgabe bestritten werden (§ 160 Abs. 5 SGB IX). Deshalb muss auch die derzeitige Praxis der Finanzierung von bis zu 7 Vollzeitstellen beim Integrationsamt aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe auf den Prüfstand.

Zudem sollte eine Förderung aus der Ausgleichsabgabe nur denjenigen Betrieben zugutekommen, die bei der Einstellung von schwerbehinderten Menschen Probleme haben und deshalb unter der Pflichtquote von 5 Prozent bleiben. So kann sichergestellt werden, dass die Mittel der Ausgleichsabgabe dort ankommen, wo auch der Unterstützungsbedarf am größten ist.

Klar ist: Schwerbehinderte Menschen sind – auf dem richtigen Arbeitsplatz eingesetzt – wertvolle Mitarbeiter. Unternehmen können auf diese allein schon wegen des sich verstärkenden Fachkräftemangels nicht verzichten. Zudem sind schwerbehinderte Mitarbeiter oft überdurchschnittlich gut qualifiziert. Untersuchungen zeigen, dass ein Großteil der Arbeitgeber keine Unterschiede zwischen Menschen mit

und ohne Schwerbehinderungen in Bezug auf Motivation, Fehlzeiten, oder Leistungsfähigkeit sieht (vgl. IAB-Kurzbericht 11/2022). Auch die Unternehmen in Hessen haben ein großes Interesse an der Beschäftigung von Mitarbeitern mit Behinderungen: Bei beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern in Hessen sind über 100.000 schwerbehinderte und gleichgestellte Arbeitnehmer beschäftigt. 2011 waren es nur rund 92.000. Hinzu kommen noch rund 17.500 schwerbehinderte Beschäftigte bei kleinen Arbeitgebern ohne Beschäftigungspflicht. Gleichzeitig liegt die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten auf einem 10-Jahres-Tief (2022).

Für noch mehr Schwerbehinderte im ersten Arbeitsmarkt braucht es keine finanziellen Prämien wie im HePAS, sondern zielgerichtete Förderleistungen sowie flächendeckende Beratungs- und Unterstützungsangebote für Schwerbehinderte und Arbeitgeber, um behinderungsbedingte Nachteile zielgerichtet abzubauen. Mit den seit 2022 bestehenden Einheitlichen Ansprechstellen ist ein wichtiger Schritt getan. Die Einheitlichen Ansprechstellen sollten bedarfsorientiert weiter ausgebaut werden. Dabei ist darauf zu achten, dass keine

Doppelstrukturen im Beratungsangebot entstehen. Die vollständige Finanzierung der Kammerberatungen – wie in der Neuauflage des Programms vorgesehen – muss daher unter die Auflage gestellt werden, dass diese tatsächlich einen zusätzlichen Nutzen stiften.

Essentiell für die bessere Teilhabe von Schwerbehinderten im ersten Arbeitsmarkt ist zudem, dass die Werkstätten für behinderte Menschen ihrem gesetzlichen Auftrag besser nachkommen, den Übergang geeigneter Schwerbehinderter auf den ersten Arbeitsmarkt zu fördern. Das im Programm vorgesehene Übergangmanagement kann ein Anfang für Verbesserungen sein, die Hauptverantwortung liegt jedoch weiterhin bei den Werkstätten.

Außerdem sollte in allen Publikationen deutlich gemacht werden, dass das Programm aus der Ausgleichsabgabe von ganz überwiegend privaten Arbeitgebern finanziert wird, damit nicht der falsche Eindruck entsteht, dass das Land das Programm aus Landesmitteln finanziert.

Im Einzelnen:

Fördermaßnahmen für Schwerbehinderte müssen konsequent auf ihre Wirksamkeit überprüft werden

Das Integrationsamt des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen muss endlich – wie von der VhU seit langem gefordert – alle Fördermaßnahmen und -projekte für Schwerbehinderte und insbesondere die Nachhaltigkeit der im Rahmen des Programms durchgeführten Fördermaßnahmen analysieren.

Es muss nicht nur festgestellt werden, ob und welchen Beitrag die Maßnahmen zur Aufnahme von Beschäftigung schwerbehinderter Menschen geleistet haben, sondern auch, ob diese Menschen anschließend dauerhaft in Beschäftigung geblieben sind. Eine Zwischenbilanz zu dieser Frage ist unerlässlich für die effektive Fortführung des Programms. Um echte Transparenz herzustellen muss das Programm deshalb auf Grundlage überprüfbarer Daten zur Nachhaltigkeit der Beschäftigung geförderter Schwerbehinderter evaluiert werden.

Wegen des prämierten Ansatzes des HePAS ist eine begleitende Forschung in Bezug auf Anreiz und Wirkung von Prämien für die Einstellung und kontinuierliche Beschäftigung

von schwerbehinderten Menschen unerlässlich. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Mittel aus der Ausgleichsabgabe ohne jede arbeitsmarktpolitische Funktion ausgereicht werden. Aus diesem Grund ist die Gesamthöhe der ausbezahlten Prämien oder die Zahl der geförderten Personen bzw. Unternehmen auch als Erfolgskriterium ungeeignet. Denn eine Prämienzahlung ist nur dann gerechtfertigt und mehr als ein Mitnahmeeffekt, wenn der schwerbehinderte Mensch ohne die Prämie nicht eingestellt worden wäre.

Abzulehnen ist auch die im HePAS 2024 vorgesehene Verlängerung der Antragsfrist von zwei auf bis zu sechs Monate nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses. Hierdurch werden Mitnahmeeffekte befördert, die keinen kausalen Bezug zur Einstellung eines schwerbehinderten Menschen haben.

Es kann nicht Zweck des HePAS sein, eine ohnehin erfolgte Einstellung nachträglich mit Mitteln aus der Ausgleichsabgabe zu belohnen. Daher muss die Antragstellung für eine Förderung vor einer Einstellung erfolgen.

Die Neuauflage des HePAS 2024 sollte von Anfang an durch ein systematisches Monitoring ohne zusätzlichen Aufwand für Arbeitgeber begleitet werden, um endlich belastbare Erkenntnisse über die Effektivität der Förderung ziehen zu können. Sinnvoll wäre auch eine Evaluation des Projektes durch eine unabhängige Forschungseinrichtung. Hierfür bietet sich beispielsweise das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) an, das über reichlich Erfahrung im Bereich der Überprüfung der Effektivität von Arbeitsmarktmaßnahmen verfügt. Angesichts der hohen HePAS-Ausgaben dürften die erforderlichen finanziellen Mittel für eine Begleitforschung überschaubar sein.

Die Wirksamkeit von Prämienzahlungen ist grundsätzlich fraglich

Der Ansatz des Hessischen Schwerbehinderten-Arbeitsmarkt-Programms, Arbeitgebern zusätzlich zum bestehenden Instrumentarium des SGB IX und SGB III (z. B. Eingliederungszuschüsse für Arbeitgeber) eine finanzielle Förderung in Form von Prämien für die Besetzung von Arbeits-, Ausbildungs-, Praktikums-, und Probebeschäftigungsplätzen mit Schwerbehinderten anzubieten, ist nach wie vor in Frage zu stellen. Denn Arbeitgeber treffen ihre Personalentscheidungen regelmäßig nicht wegen Prä-

mienzahlungen, sondern aufgrund der Qualifikation und Leistungsfähigkeit sowie der Persönlichkeit der Bewerber. Alle Merkmale zusammen müssen zu den je nach Betrieb und Branche ganz unterschiedlichen Anforderungen des Arbeitsplatzes passen. Ein Arbeitsverhältnis ist eine auf Dauer angelegte, höchstpersönliche Beziehung. Deshalb ist auch eine „Türöffnerfunktion“ von Prämien für Beschäftigungsverhältnisse unrealistisch. Der prämienzentrierte Förderansatz des Hessischen Schwerbehinderten-Arbeitsmarktprogramms dürfte deshalb wohl vor allem Mitnahmeeffekte begünstigen und nicht dazu geeignet sein, die Beschäftigungssituation von Schwerbehinderten in Hessen nachhaltig zu verbessern.

Arbeitgeber benötigen vor allem Unterstützung und Beratung für mehr Schwerbehindertenbeschäftigung

Nicht nur in Zeiten des Fachkräftemangels würden viele Betriebe gerne mehr schwerbehinderte Mitarbeiter einstellen. Oftmals mangelt es jedoch schlicht an geeigneten schwerbehinderten Bewerbern (vgl. IAB-Kurzbericht 11/2022). Doch auch wenn die Einstellung eines schwerbehinderten Mitarbeiters klappt, sind Arbeitgeber auf Beratung und Unterstützung, etwa zu Fördermöglichkeiten, angewiesen. Dies hat auch der Gesetzgeber erkannt und im Jahr 2022 die sog. Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber (EAA) geschaffen. Mit diesen steht Unternehmen ein professionelles und unabhängiges Angebot zur Verfügung, das Arbeitgeber durch den „Förderdschungel“ komplexer Zuständigkeits- und Förderstrukturen bei der Schwerbehindertenbeschäftigung lotst. Diese Unterstützungs- und Beratungseinrichtungen für Arbeitgeber sollten weiter zielgerichtet ausgebaut werden. Dabei ist darauf zu achten, dass durch weitere Beratungsangebote keine Doppelstrukturen entstehen. Dies gilt insbesondere für die Inklusionsberatungen der Handwerks-, sowie Industrie- und Handelskammern, welche nun mit der Neuauflage des HePAS ab 2024 vollständig durch die Ausgleichsabgabe finanziert werden sollen. Mit Blick auf die Finanzierung der Einheitlichen Ansprechstellen durch die Ausgleichsabgabe müssen weitere Beratungsprogramme auf ihren zusätzlichen Nutzen hin überprüft werden. Die vollständige Finanzierung der Kammerberatungen muss daher unter den Vorbehalt einer Evaluation und Wirkungsforschung gestellt werden.

Werkstätten müssen ihren gesetzlichen Auftrag besser erfüllen

Derzeit gilt: Wer einmal in eine Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) einmündet, bleibt meist darin. Regelmäßig liegt der Anteil derjenigen, die den Übergang aus einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) auf den allgemeinen Arbeitsmarkt schaffen, bei deutlich unter 1 Prozent. Dabei ist es gesetzlicher Auftrag der WfbM, den Übergang geeigneter Personen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern (vgl. § 219 Abs. 1 S. 3 SGB IX). Da die Werkstätten diesen Auftrag derzeit praktisch nicht erfüllen, kann ein Inklusions- und Übergangsmangement – wie in der Neuauflage des HePAS 2024 vorgesehen – ein erster Ansatz für mehr Übergänge auf den ersten Arbeitsmarkt sein. Die Hauptverantwortung für die geringen Übergangsquoten liegt jedoch weiterhin bei den Werkstätten selbst. Daher muss die Förderung aus der Ausgleichsabgabe unter die Bedingung einer regelmäßigen wirkungsbasierten Evaluation gestellt werden. Zu fragen ist, ob sich die Übergangsquoten aus den Werkstätten auf den ersten Arbeitsmarkt tatsächlich verbessern und welchen Anteil hieran das neue Übergangsmangement hat.

Künftige Mehreinnahmen der Ausgleichsabgabe nicht ohne Wirkungsnachweis einsetzen

Durch die Ausgleichsabgabe hat das Integrationsamt im Jahr 2022 einen Betrag von über 68 Millionen Euro von den hessischen Unternehmen eingenommen – gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung von rund 22 Prozent. Grund hierfür war die Anhebung der Staffelnbeiträge der Ausgleichsabgabe.

Die Finanzmittel des hessischen Integrationsamts werden aber ab 2025 weiter deutlich ansteigen: dies ergibt sich durch die ab 2024 erfolgende Einführung der sog. vierten Staffel der Ausgleichsabgabe für beschäftigungspflichtige Arbeitgeber, die keinen schwerbehinderten Arbeitnehmer beschäftigen. Der Landeswohlfahrtsverband und das Hessische Ministerium für Soziales und Integration als Aufsichtsbehörde müssen daher künftig verstärkt prüfen, ob die Mittel der Ausgleichsabgabe wirkungsvoll und zielgerichtet zur Förderung der Beschäftigung von schwerbehinderten Beschäftigten auf dem ersten Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Höhere Projektförderungen

und Prämien dürfen ihren Grund nicht allein in den zu erwartenden Mehreinnahmen des Integrationsamts haben. Mehrausgaben für Prämien und Projekte sind nur gerechtfertigt, wenn hierdurch auch nachgewiesenermaßen mehr schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung finden.

Nicht jeder Betrieb kann die 5-Prozent-Pflichtquote erfüllen

Private und öffentliche Arbeitgeber mit jahresdurchschnittlich monatlich mindestens 20 Arbeitsplätzen müssen auf mindestens 5 Prozent der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen beschäftigen. Solange Arbeitgeber die 5-Prozent-Quote nicht erfüllen, müssen sie für jeden unbesetzten Pflichtarbeitsplatz für schwerbehinderte Menschen eine Ausgleichsabgabe entrichten. Problematisch ist aber, dass die Erfüllung dieser Beschäftigungspflicht faktisch nicht für jeden Betrieb zu erreichen ist. Im Jahr 2021 wurde die Ausgleichsabgabe rechnerisch für hessenweit rund 23.000 nicht besetzte Pflichtarbeitsplätze für Schwerbehinderte erhoben. Die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten lag demgegenüber deutlich geringer, nämlich bei unter 11.000. Selbst wenn also alle rund 11.000 schwerbehinderten Arbeitslosen in Hessen in Arbeit vermittelt würden, müssten hessische Unternehmen noch für rund 12.000 Arbeitsplätze Ausgleichsabgabe zahlen (insg. rund 35 Mio. Euro jährlich). Dies liegt daran, dass einige Betriebe deutlich mehr als die verpflichtenden 5 Prozent ihrer Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Mitarbeitern besetzen, eine Verrechnung mit den nicht besetzten Arbeitsplätzen jedoch nicht stattfindet. Dass ein schwerbehinderter Mitarbeiter auf mehrere ausgleichsabgabepflichtige Arbeitsplätze angerechnet werden kann ist die Ausnahme, nicht die Regel.

Vor diesem Hintergrund sollte eine Förderung, insbesondere eine umfassende Beratung und Unterstützung, aus der Ausgleichsabgabe nur denjenigen Betrieben zugutekommen, die unterhalb der Pflichtquote von 5 Prozent bleiben. Hierbei handelt es sich mehrheitlich um kleine und mittelgroße Betriebe, die bei der Einstellung von schwerbehinderten Menschen vor ganz anderen Herausforderungen stehen als größere Unternehmen. So kann sichergestellt werden, dass die Mittel der Ausgleichsabgabe dort ankommen, wo auch der Unterstützungsbedarf am größten ist.

Arbeitgeberseitige Finanzierung des Programms aus der Ausgleichsabgabe deutlich machen

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