

## **Berufliche Teilhabe behinderter Menschen – Kernelement unserer Arbeitsmarktpolitik**

### **1. Vorbemerkung**

In den vergangenen Wochen und Monaten wurde wiederholt Kritik an einer angeblich unzureichenden Förderung behinderter Menschen durch die Bundesagentur für Arbeit geübt. Die Vorwürfe gehen im wesentlichen dahin, dass das Mittelvolumen für die Förderung behinderter Menschen unzureichend bemessen sei und die Bundesagentur für Arbeit die Rechtsansprüche behinderter Menschen nicht erfülle. Dies, so die Vorwürfe, beschneide nicht nur die Teilhaberechte behinderter Menschen, sondern gefährde auch bewährte Trägerstrukturen, insbesondere Berufsförderungswerke und Werkstätten für behinderte Menschen. Diese Vorwürfe sind nicht neu und wurden in der Vergangenheit immer wieder geäußert. Dies ist umso bemerkenswerter, weil die Bundesregierung mit der Übernahme der Regierungsverantwortung 1998 einen Paradigmenwechsel zugunsten der behinderten Menschen vollzogen hat. Die Mittelausgaben im Bereich der Teilhabeleistungen behinderter Menschen wurden seit 1998 auch durch Umschichtungen aus anderen Förderbereichen ständig erhöht, und die Leistungen für behinderte Menschen wurden von den in der Arbeitsförderung erforderlich gewordenen Konsolidierungsmaßnahmen weitestgehend ausgenommen.

Die Rahmenbedingungen insbesondere für die berufliche Integration junger behinderter und schwerbehinderter Menschen wurden mit dem im wesentlichen zum 1. Mai 2004 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen spürbar verbessert, in der Zeit von 1999 bis 2002 wurde die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen um 24 % gesenkt. Leider ist die allgemeine Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt auch an behinderten Menschen nicht spurlos vorübergegangen. Um so stärker müssen wir alle Anstrengungen unternehmen, Menschen mit Behinderungen die Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen und zu sichern.

Gerade deshalb ist und bleibt für die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit die Förderung der beruflichen Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben eine wichtige Aufgabe, zu der sie sich uneingeschränkt bekennen und der sie mit weiter hohen finanziellen Engagement nachkommen. Ziel der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit ist es weiterhin, neben allen erwachsenen behinderten Menschen besonders auch allen behinderten Jugendlichen eine Perspektive für eine berufliche Eingliederung zu geben. Dies bleibt angesichts der weiterhin schwierigen Lage am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und der aktuellen Finanzsituation bei Bund und Bundesagentur für Arbeit eine große Kraftanstrengung. Die Förderung der beruflichen Ausbildung behinderter Menschen bleibt ein Schwerpunkt der Aktivitäten von Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit im Bereich der Teilhabeförderung. Die bisherigen Anstrengungen in diesem Bereich haben dazu geführt, dass im Berufsbildungsjahr 2003/2004 insgesamt 97,4 % der gemeldeten behinderten Bewerberinnen und Bewerber versorgt werden konnten.

## **2. Weiterhin hoher Stellenwert der Förderung behinderter Menschen – trotz schwieriger finanzieller Rahmenbedingungen bei der Bundesagentur für Arbeit**

Der Vorwurf eines Mittelrückgangs für die Förderung der beruflichen Teilhabe behinderter Menschen trifft nicht zu. Der vorgesehene Bundeszuschuss in Höhe von 4 Mrd. € an die Bundesagentur für Arbeit trägt dazu bei, dass die Bundesagentur auch in diesem Jahr die Förderung der beruflichen Teilhabe auf sehr hohem Niveau fortführen kann. 2004 beliefen sich die Gesamtausgaben der Bundesagentur in diesem Bereich auf rd. 3,2 Mrd. €. Sie sind damit gegenüber 1998 um rund 68 % gestiegen.

Im von der Selbstverwaltung der Bundesagentur festgestellten Haushalt der Bundesagentur stehen in diesem Jahr für die Förderung behinderter und schwerbehinderter Menschen rd. 2,9 Mrd. € zur Verfügung (Pflicht- und Ermessensleistungen). Dies sind zwar im Vergleich zu 2004 nach den Haushaltsansätzen weniger Mittel, aber die Haushaltsansätze von 2004 und 2005 sind nicht unmittelbar vergleichbar, weil neben den Mitteln nach SGB III für die Förderung behinderter, hilfebedürftiger Menschen nach dem zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zweiten Buch Sozialgesetzbuch weitere Fördermittel im SGB II-Eingliederungsbudget zur Verfügung stehen. Bei den Arbeitsgemeinschaften sind Mittel in Höhe von rd. 330 Mio. € für Leistungen an Behinderte vorgesehen. Hinzu kommen Mittel der zugelassenen kommunalen Träger nach dem SGB II für die Teilhabeförderung behinderter Menschen, über die Zahlen allerdings derzeit nicht vorliegen. Dies verdeutlicht: Von Mittelkürzungen im Bereich der Förderung der beruflichen Teilhabe durch die Bundesagentur für Arbeit kann daher nicht die Rede sein.

Von den 2,9 Mrd. € entfallen allein auf den wichtigen Bereich der Pflichtleistungen (Rechtsanspruchsleistungen) 2,53 Mrd. €. Das sind 54% mehr, als noch 1998 dafür ausgegeben wurden (rd. 1,647 Mrd. €; 1999: 1,822 Mrd. €; 2000: 1,928 Mrd. €; 2001: 2,055 Mrd. €; 2002: 2,338 Mrd. €; 2003: 2,540 Mrd. €; 2004: 2,556 Mrd. €). Die Mittelausgaben in diesem Bereich sind daher seit 1998 deutlich angewachsen und verbleiben seit 2003 nahezu unverändert auf sehr hohem Niveau. Es ist aber auch klar, dass diese außerordentlichen Steigerungsraten nicht auf Dauer fortgesetzt werden können, wenn nicht die Beitragszahler oder der Bund (Bundeszuschuss) zusätzlich belastet werden sollen.

## **3. Mittelsituation 2005 ist wegen höherer Verbindungen schwieriger – Zentrale Bewirtschaftungsmaßnahmen durch die Bundesagentur für Arbeit sind aber derzeit nicht erforderlich – Erheblicher Neubewilligungsspielraum im SGB II-Bereich**

Durch die lange Dauer von Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation und die hohe Anzahl von Bewilligungen in den letzten Jahren ist in diesem Jahr ein hoher Anteil der Mittel für noch laufende Leistungen bereits fest verplant. Gleichwohl fließen diese Mittel den Trägern in diesem Jahr für die entsprechenden Leistungen zu. Auf der anderen Seite bedeutet die hohe Verbindung einen reduzierten Neubewilligungsspielraum. Insgesamt ist die Mittelbindung in 2005 höher als in den Vorjahren. Waren zu Beginn des Jahres 2004 rd. 67,7 % der Mittel bereits vorgebunden, so lag die Bindungsquote zu Jahresanfang 2005 bei rd. 77 % und damit um rd. 10 Prozentpunkte höher. Für den wichtigen Bereich der Rechtsanspruchsleistungen stehen im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit in 2005 trotz der schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen 2,53

Mrd. € zur Verfügung. Bis Ende Mai 2005 waren davon insgesamt rd. 2,23 Mrd. € durch Ausgaben und Zahlungsverpflichtungen gebunden. Dies entspricht einer Bindungsquote von 89% Ende Mai 2005. Bei den Ermessensleistungen liegt die Bindungsquote bei 86 %.

Das hat in einzelnen Regionen zu einer Mittelknappheit geführt und damit zu Verzögerungen bei Bewilligungen. Die finanziellen Handlungsspielräume der Bundesagentur für Arbeit sind aber noch nicht erschöpft. Nach Aussage der Bundesagentur für Arbeit können die gesetzlichen Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben gleichwohl auch weiterhin im notwendigen Umfang erbracht werden. Die BA hat Ende April durch interne Mittelumschichtungen in den meisten Regionaldirektionen im Rahmen der dezentralen Handlungs- und Budgetkompetenz sicher gestellt, dass die Pflichtleistungen zur Förderung der beruflichen Teilhabe wieder zeitnah gewährt werden können.

So haben beispielsweise die Regionaldirektionen Berlin-Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz-Saarland, Niedersachsen-Bremen und Baden-Württemberg in ihrem Bezirk Haushaltsmittel zwischen einzelnen Agenturen umverteilt. Auch die Regionaldirektionen Nordrhein-Westfalen, Nord und Bayern beabsichtigen eine Umverteilung bzw. haben diese inzwischen bereits vorgenommen. Eine Mittelumschichtung zwischen Regionaldirektionen ist bisher noch nicht erfolgt.

Eine Entlastung im Bereich der Teilhabeförderung ist auch dadurch erreicht worden, dass innerhalb des sog. Reha-Deckungskreises Mittelumschichtungen vorgenommen worden sind. Nach dem Dritten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt werden die Ermessens- und Pflichtleistungen zur Förderung der Teilhabe im Rahmen eines Reha-Budgets bewirtschaftet. Dadurch sollen die Agenturen für Arbeit in die Lage versetzt werden, die Mittel effizienter als bisher einzusetzen und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit noch stärker als bisher Rechnung tragen, ohne hierdurch die Teilhaberechte behinderter Menschen einzuschränken. Obwohl der Spielraum für Neubewilligung enger als im vergangenen Jahr ist, werden zentrale Bewirtschaftungsmaßnahmen vor diesem Hintergrund von der Bundesagentur für Arbeit derzeit nicht für vordringlich gehalten.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass ein Teil der behinderten Menschen mit Inkrafttreten des SGB II in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitsgemeinschaften bzw. der zugelassenen kommunalen Träger gewechselt sind. Allein bei den Arbeitsgemeinschaften stehen rd. 330 Mio. € für die Teilhabeförderung behinderter Menschen zur Verfügung. Da rd. 80% der Mittel noch nicht gebunden bzw. verausgabt sind, steht hier ein beträchtliches finanzielles Volumen zur Verfügung, das für die Verbesserung der beruflichen Integration behinderter Menschen aktiviert werden kann. Die Bundesregierung hat in Abstimmung mit allen Beteiligten jetzt klar gestellt, wie Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für SGB-II-Berechtigte zu erbringen sind.

#### **4. Weiterhin hoher Teilnehmerbestand in Maßnahmen für behinderte Menschen**

Im Jahr 2004 sind rd. 138.900 Teilnehmer in Maßnahmen eingetreten (2003: 141.300; 2002: 150.300; 2001: 135.700; 2000: 132.800). Damit lagen die Eintrittszahlen 2004 noch deutlich über denen der Jahre 2000 und 2001.

Ein Vergleich mit der Teilnehmerentwicklung in anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verdeutlicht den weiterhin hohen Stellenwert der Förderung behinderter Menschen. Ende Mai 2005 nahmen 96.710 junge behinderte Menschen an Leistungen der beruflichen Ersteingliederung teil. Dies sind trotz schwierigerer finanzieller Rahmenbedingungen 1,6 % mehr als im Mai 2004. Noch deutlich stärker angewachsen ist die Zahl der Teilnehmer in Werkstätten für behinderte Menschen im Vorjahresvergleich. Sie lag Ende Mai 2005 mit 23.287 Teilnehmern um 13,4% höher als im Mai 2004. Im Bereich der Qualifizierung behinderter Erwachsener ist der Teilnehmerbestand im Mai 2005 gegenüber Mai 2004 lediglich geringfügig um 5% gesunken (auf 132.710), während bei Qualifizierungen insgesamt ein Rückgang von 38,2 % zu verzeichnen war. Insgesamt lag auch der Teilnehmerbestand bei Eintritten in berufsvorbereitende und berufsfördernde Maßnahmen behinderter Menschen Ende Mai 2005 mit rd. 140.000 mit rd. 5% nur geringfügig niedriger als im Mai 2004.

Die höheren Verbindungen und der damit verbundene geringere Neubewilligungsspielraum hat in der Folge im bisherigen Jahresverlauf 2005 bis Ende Mai allerdings zu rückläufigen Eintrittszahlen in Maßnahmen geführt. Insgesamt sind die Eintritte in berufsvorbereitende und berufsfördernde Bildungsmaßnahmen bis Ende Mai 2005 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um rd. 35% zurückgegangen (von 33.359 auf 21.587). Allerdings ist die Entwicklung in einzelnen Bereichen unterschiedlich. So sind von Januar bis Mai 2005 die Eintritte in Berufsförderungswerke auf 5.821 gesunken (Minus 36% im Vergleich zum Vorjahreszeitraum). Dies ist prozentual allerdings deutlich weniger als der Rückgang der Eintritte in berufliche Weiterbildung insgesamt (Minus 60%). Die Zahl der Maßnahmen in Betrieben ist mit rd. 1.100 Eintritten im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um rd. die Hälfte zurückgegangen. Dagegen sind die Eintritte in Berufsbildungswerke (Erstausbildung) im Vergleichszeitraum von 1.640 auf 2.026 und damit um 24% gestiegen. Im Werkstättenbereich sind die Eintritte in den ersten vier Monaten mit 4.582 nahezu konstant geblieben (Vorjahreszeitraum: 4.800 = Minus 4,5 %).

Die durchschnittliche Dauer bis zum Beginn der ersten Bildungsmaßnahme ist 2005 im Bereich der Ersteingliederung behinderter Menschen von durchschnittlich 262 Tagen in 2004 auf 230 Tage zurückgegangen. Im Bereich der Wiedereingliederung konnte sie noch stärker von 263 auf 228 Tage verkürzt werden.

## **5. Bessere Fördereffizienz im Interesse behinderter Menschen - Bundesregierung und Bundesagentur halten Zusagen ein**

Die Bundesagentur für Arbeit wird trotz des engeren finanziellen Handlungsrahmens ihren gesetzlichen Auftrag zur Eingliederung behinderter Menschen in das Arbeitsleben unter Beachtung des wirkungsorientierten Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente uneingeschränkt erfüllen. Jedem behinderten Jugendlichen, der nach den gesetzlichen Bestimmungen Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben hat, werden die notwendigen Leistungen ermöglicht.

Hierbei wird die Bundesagentur allerdings verstärkt berücksichtigen, welche Maßnahmen dauerhafte Integrationschancen in den Arbeitsmarkt versprechen. Mit der Integrationsverpflichtung stimmt überein, wenn auch für die berufliche Eingliederung behinderter Menschen nur solche Leistungen vorgesehen werden, von denen mit hoher Wahrscheinlichkeit im Anschluss auch eine berufliche Eingliederung zu erwarten ist. Es

liegt auch im Interesse der behinderten Menschen, dass der Mitteleinsatz wirksamer und wirtschaftlicher erfolgt, da es auch für sie selbst im Vordergrund steht, eine nachhaltige berufliche Eingliederung zu erreichen. Wenn auch der besondere Stellenwert der Berufsförderungs- und Berufsbildungswerke für die berufliche Teilhabe Behinderter auch innerhalb der Bundesregierung unumstritten ist und den Trägern der beruflichen Rehabilitation eine Strukturverantwortung zukommt, ist es nicht Aufgabe der BA, ihre Förderung an einer Kapazitätsauslastung dieser Einrichtungen auszurichten. Stärker als bisher greift die Bundesagentur für Arbeit für die berufliche Eingliederung behinderter Menschen auf den breiten Strauß an allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zurück. Die Teilnahme an Maßnahmen in besonderen Einrichtungen kann ohnehin nur gefördert werden, wenn sie für die berufliche Eingliederung unerlässlich ist (§ 102 SGB III). Eine solche Handlungsweise trägt gleichzeitig dem Gedanken der Teilhabe und auch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit Rechnung. Die Bundesregierung wird die Entwicklung weiter beobachten und dafür Sorge tragen, dass behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen die von ihnen benötigten Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben rechtzeitig erhalten.

Im Rahmen des Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland haben sich Bundesregierung und Wirtschaft verpflichtet, in enger Zusammenarbeit mit den Ländern allen ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen jungen Menschen ein vorrangig betriebliches Ausbildungsangebot zu unterbreiten. Dies gilt insbesondere auch für behinderte und schwerbehinderte Jugendliche mit eingeschränkten betrieblichen Vermittlungschancen. Damit ist auch die Erwartung verbunden, dass gerade die Unternehmen ihre Verantwortung für behinderte Menschen stärker wahrnehmen und in größerem Umfang als bisher Ausbildungsplätze für behinderte junge Menschen zur Verfügung stellen.