

**Stellungnahme der Bundesanstalt für Arbeit
zum
Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung
schwerbehinderter Menschen -BT-Drs. 14/1783
und zur
Dritten Verordnung zur Änderung der Schwerbehinderten-
Ausgleichsabgabeverordnung**

(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0378
vom 10.11.03

15. Wahlperiode

I. Artikel 1 des o.e. Gesetzentwurfes - Änderung des SGB IX

Vorbemerkung

Die BA bedauert, dass trotz ihrer wiederholten und mit Nachdruck vorgetragenen Bedenken - zuletzt mit Schreiben vom 17. September 2003 zum Referentenentwurf - weiterhin an einem Kurs festgehalten wird, mit dem auch das Anzeigeverfahren nach § 80 SGB IX erneut umfangreicher und komplexer (Bürokratieabbau?) wird und sich zunehmend zu einem in jeder Hinsicht aufwendigen Veranlagungsverfahren für die Ausgleichsabgabe entwickelt. Diese Kritik wird mit allem Nachdruck aufrecht erhalten. In der Perspektive zeichnet sich für das Schwerbehindertenrecht eine Entwicklung ab, wie sie mittlerweile im Steuerrecht einvernehmlich als „elementar reformbedürftig“ bewertet wird. Dieses absehbare Entwicklung sollte dem Schwerbehindertenrecht aus guten Gründen erspart bleiben.

Die Einbindung der vorgesehenen Rechtsänderungen in die mit Plausibilitäten - also Logik - hinterlegten Verfahren Rehadat-ELAN und BA-ELAN konnte im Hinblick auf die Entwicklungsprioritäten für das Anzeigeverfahren für 2002 und 2003 bisher nicht geprüft werden. Die BA kann wegen des sich abzeichnenden umfassenden Anpassungsbedarfs derzeit nicht garantieren, dass diese Verfahren für das Anzeigeverfahren für 2004 angeboten werden können.

Unabhängig davon wird bedauert, dass die im Referentenentwurf vorgesehene verpflichtende Anwendung von Rehadat-ELAN ab 2007 nicht mehr vorgesehen ist.

Die BA bedauert, dass auch weiterhin eine Kostenerstattung für die Auftragsleistung „Durchführung des Anzeigeverfahrens“ nicht vorgesehen ist und schlägt deshalb nunmehr - da die von der BA vorgeschlagene Verlagerung der Durchführung des Anzeigeverfahrens auf die Integrationsämter überhaupt nicht näher erörtert wurde und dem BMGS der zusätzliche Aufwand im Anzeigeverfahren bekannt ist - ausdrücklich vor, in § 104 einen Abs. 1a mit folgendem Wortlaut einzufügen:

„Die Kosten für die Durchführung des Anzeigeverfahrens sind der BA zu erstatten; das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und die Bundesanstalt für Arbeit können hierfür eine Pauschale vereinbaren.“

Mit der Ausweitung des Kreises der beschäftigten behinderten und schwerbehinderten Menschen, die auf Pflichtarbeitsplätze angerechnet werden, werden pauschal nur diejenigen beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber finanziell entlastet, die ihre Beschäftigungspflicht nicht vollständig erfüllen. Arbeitgeber mit weniger als 20 Arbeitsplätzen und Arbeitgeber, die schwerbehinderte Menschen über die Pflichtquote hinaus beschäftigen, werden nicht entlastet. Im Ergebnis findet also indirekt bedarfsunabhängige Subventionierung statt; das erscheint weder finanzpolitisch noch sachlich gerechtfertigt. Geboten wäre vielmehr ein Zurückführen der gegebenen Anrechnungstatbestände und ein am Einzelfall orientierter gezielter Einsatz des dann größeren Aufkommens an Ausgleichsabgabe gerade bei den Arbeitgebern, die über weniger als 20 Arbeitsplätze verfügen oder schwerbehinderte Menschen über die Pflichtquote hinaus beschäftigen.

Die über die Anrechnung beabsichtigte Förderung der Integration von behinderten Menschen durch pauschale allgemeine finanzielle Entlastung wirkt erst zeitverzögert im Folgejahr und ist abhängig von der weiteren Entwicklung der Beschäftigung beim Arbeitgeber (Gesamtbeschäftigung, Beschäftigung behinderter Menschen); die bisherige Praxis zeigt, dass in Verbindung mit der jeweiligen Einstellung angebotene gezielte und unmittelbare Förderleistungen weitaus höhere Akzeptanz und Motivation bewirken. Der im Gesetzesvorhaben angelegte Förderweg sollte deshalb zugunsten gezielter und unmittelbarer Förderleistungen bei vergleichsweise einfacherem Anzeigeverfahren geändert werden.

Die BA erwartet erhebliche Probleme bei der Kommunikation des erneut komplexeren Anzeigeverfahrens mit der Arbeitgeberschaft; die BA behält sich vor, ihre wiederholten Hinweise hierzu an das BMGS und die BDA zu gegebener Zeit argumentativ zu verwerten

Zu den vorgesehenen Rechtsänderungen wird im Einzelnen wie folgt Stellung genommen:

Nr.2

lit. a) trägt der mit o.e. Schreiben Position der BA grundsätzlich Rechnung und zwingt den Reha-Träger nicht mehr zu einem formalen Versagen von Leistungen, die nach seinem „Hausrecht“ nicht vorgesehen sind. Das Festhalten an den Fristen des § 14 Abs. 2 Satz 2 und 4 SGB IX erscheint angesichts der vorgesehenen Abstimmung mit dem für zuständig erachteten Reha-Träger und dem Antragsteller nicht ohne weiteres realistisch.

lit. b) Das grundsätzliche Festhalten an der derzeitigen Rechtslage wird begrüßt.

Nr.4

Die Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation sind schon bisher gehalten, in von ihnen zu verantwortende Ausbildung sog. Betriebspraktika zu integrieren. Insoweit bleibt die Wirkung der Änderung abzuwarten.

Nr.6

Es wird begrüßt, dass den mit o.e. Schreiben vorgetragene Bedenken der BA zu Nr. 3 des Referentenentwurfs Rechnung getragen worden ist.

Nr.7

Zur Klarstellung wird ff. Formulierung vorgeschlagen:

„Schwerbehinderten Menschen gleichgestellt (§ 2 Abs. 3) sind auch behinderte Jugendliche und junge Erwachsene, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, während ...festgestellt ist. Die BA weist bei der Vermittlung auf diese Gleichstellung hin. Der förmliche Nachweis der Gleichstellung erfolgt durch eine schriftliche Bestätigung des Arbeitsamtes.“

Die Änderungen in Satz 1 sind notwendig, wenn (Bezugnahme auf § 2 Abs. 3) sichergestellt werden soll, dass auch für die nach § 68 Abs. 4 Gleichgestellten die nach dem SGB III vorgesehenen Leistungen für schwerbehinderte Menschen erbracht können (§ 222a Abs. 5 SGB III); sie definieren im Übrigen den Begriff junge Erwachsene eindeutig. Satz 2 ist aus datenschutzrechtlichen Gründen notwendig, damit die Arbeitsämter bei der Vermittlung nicht vorab die Zahl der Arbeitsplätze beim Arbeitgeber und den Grad der Erfüllung der Beschäftigungspflicht ermitteln müssen. Satz 3 stellt klar, dass die Gleichstellung kraft Gesetzes erfolgt.

In der Begründung kommt nicht hinreichend zum Ausdruck („Die Regelung *ermöglicht* ...“), dass die vorgesehene Gleichstellung kraft Gesetzes erfolgt und die BA dies nur bestätigt.

Nr. 10

Es wird darauf hingewiesen, dass die Umsetzung des § 72 SGB IX im Anzeigeverfahren nicht abgebildet wird. Das Umsetzen der nunmehr zusätzlich vorgesehenen Maßgabe erscheint im Übrigen nicht überprüfbar, weil die Zahl der von einem Arbeitgeber „brutto“ vorgehaltenen Ausbildungsplätze grundsätzlich nicht messbar ist. Objektiv messbar ist nur die Zahl der tatsächlich besetzten Ausbildungsplätze. Dementsprechend wird sich der vorgesehene Prozentwert nicht errechnen lassen; insoweit läuft die vorgesehene Regelung nach Auffassung der BA ins Leere.

Nr. 11 lit. b)

Die Regelung wird für höchst problematisch angesehen. Mit ihr würde **der vom Bundesverfassungsgericht bestätigte tragende Grundsatz des Schwerbehindertenrechts verlassen**, dass alle Arbeitgeber unabhängig von ihren betrieblichen Gegebenheiten schwerbehinderte Menschen beschäftigen müssen und sie, falls sie dies - ebenfalls unabhängig von den betrieblichen Gegebenheiten - nicht tun, Ausgleichsabgabe zu entrichten haben (Nach Aussage der IG-Metall beschäftigt die Deutsche Lufthansa, an deren Vorstellungen die vorgesehene Regelung in den Vorgesprächen zum Gesetzentwurf entwickelt worden ist, als fliegendes Personal auch schwerbehinderte Menschen).

Sollte daran gedacht sein, dass die BA insoweit prüfpflichtig wird, ist schon jetzt mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass sich die BA außerstande sieht, die Umsetzung der vorgesehenen Regelung zu prüfen. Denn das insoweit notwendige Expertenwissen über betriebliche Gegebenheiten einerseits und die relevanten besonderen gesetzlichen oder behördlichen Regelungen andererseits ist in der BA nicht vorhanden. Die BA wäre vielmehr darauf angewiesen, für solche Prüfungen das Expertenwissen Dritter (im Falle Lufthansa also z.B. im Wege der Amtshilfe das Expertenwissen des Luftfahrtbundesamtes) zu nutzen. Bei Einschaltung privater Einrichtungen würden insoweit zusätzliche Kosten anfallen.

In sich widersprüchlich ist schließlich, dass für unbesetzte Pflichtarbeitsplätze, die nicht als Arbeitsplätze im Sinne des Schwerbehindertenrechts gelten, gleichwohl Ausgleichsabgabe zu zahlen sein soll! Ob die in Nr. 15 zur Berechnung dieser Ausgleichsabgabe vorgesehene Regelung für die Integrationsämter hinreichend klar ist, bleibt dahingestellt.

Nr. 13 lit. b)

Die Regelungen führt unabhängig von den nachfolgend skizzierten Problemen zu zusätzlichem Aufwand im Anzeigeverfahren. Da darüber hinaus die potentielle finanzielle Entlastung des Arbeitgebers durch Beschränkung der Anrechnung auf das Kalenderjahr begrenzt ist, stellt sich die Frage von Aufwand und Ertrag der Regelung. Der Begriff „Übernahme“ wäre im Gesetz zu definieren (entspr. Begründung zu Nr. 14 lit. b).

Da die Übernahme von entliehenen Beschäftigten in der Regel ohne Beteiligung des Arbeitsamtes erfolgt, und somit eine behördliche Bestätigung als Voraussetzung für die Anrechnung nicht in Betracht kommt, stellt sich insbesondere die Frage, wie mangels einer insoweit fehlenden gesetzlichen Regelung eine solche Übernahme für das Anzeigeverfahren zu belegen ist. Begnügt man sich mit einer Bestätigung des früheren Verleihers, kann ein missbräuchliches Ausstellen solcher Bestätigungen nicht ausgeschlossen werden. Die BA verfügt nicht über die personellen Ressourcen zu einer insoweit vollständigen Prüfung.

Für die Übernahme von Werkstattbeschäftigten wird von der BA eine einheitliche Bestätigung zu entwickeln sein. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Werkstätten im Hinblick auf ihre besondere sozialrechtliche Stellung den übernehmenden Arbeitgebern wahrheitsgemäße Bestätigungen ausstellen.

Nr. 14

lit. a)

Wie bereits im o.e. Schreiben ausgeführt, bleibt nach der Begründung zu dieser Regelung für die Arbeitsämter faktisch nur der Weg, die Mehrfachanrechnung auszusprechen. Zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes sollte die Mehrfachanrechnung deshalb kraft Gesetzes erfolgen, also in § 76 Abs. 2 SGB IX aufgenommen werden.

lit. b)

Die Regelung führt zu deutlich höherem Aufwand im Anzeigeverfahren, weil wegen der nicht auf ein Kalenderjahr begrenzten Anrechnung eine „Historie“ vorgehalten werden muß.

Da die Übernahme von Auszubildenden auch ohne Beteiligung des Arbeitsamtes erfolgen kann, und somit eine behördliche Bestätigung als Voraussetzung für die Anrechnung nicht ohne weiteres in Betracht kommt, stellt sich die Frage, wie mangels einer insoweit fehlenden gesetzlichen Regelung eine solche Übernahme für das Anzeigeverfahren zu belegen ist. Begnügt man sich mit einer Bestätigung des ausbildenden Arbeitgebers, kann ein missbräuchliches Ausstellen solcher Bestätigungen - insbesondere bei Übernahme in einem anderen Betrieb des Arbeitgebers - nicht ausgeschlossen werden. Die BA verfügt nicht über die personellen Ressourcen zu einer insoweit vollständigen Prüfung.

Nr. 17

Die BA bedauert, dass ihre wiederholt vorgetragene Anregung, von der Verpflichtung zur Mit-Übersendung von Kopien nach § 80 Abs. 2 Satz 2 abzusehen, nicht aufgegriffen worden ist.

Die BA bedauert, dass die im Referentenentwurf vorgesehene verpflichtende Anwendung des elektronischen Erfassungs- und Übermittlungsverfahrens Rehadat-ELAN im Gesetzentwurf nicht mehr enthalten ist.

Die BA bedauert, dass ihre wiederholten Anregungen, § 80 Abs. 9 SGB IX aufzuheben, nicht aufgegriffen wurden.

Die BA hat die nach § 80 Abs. 9 zu erstellende Übersicht über die Beschäftigungsquote schwerbehinderter Menschen bei den einzelnen öffentlichen Arbeitgebern bisher nur einmalig, nämlich für das Anzeigejahr 2000 erstellt; das war in hohem Maße verwaltungsaufwendig. Im Hinblick auf die aus personellen Gründen notwendige Prioritätensetzung konnte die Übersicht für das Anzeigejahr 2001 bisher nicht erstellt werden. Das ist bisher außerhalb der BA offensichtlich nicht registriert worden. Das bestätigt die von der BA schon im Zusammenhang mit der Einführung dieser Vorschrift nachhaltig vorgetragenen Bedenken, dass eine solche Übersicht überhaupt nicht nachgefragt wird. Die BA regt deshalb erneut an, § 80 Abs. 9 (mit Wirkung ab dem Anzeigejahr 2001) aufzuheben.

Falls ein Interesse für eine solche Übersicht weiter angenommen wird, könnten die öffentlichen Arbeitgeber unmittelbar verpflichtet werden, diese Daten zu veröffentlichen.

Anmerkung:

Die BA bittet erneut zu prüfen, ob Art. III § 8 Abs. 1 des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Schwerbeschädigtenrechts, falls noch in Kraft, aus Gründen des Zeitablaufs aufgehoben werden sollte (vgl. Schreiben vom 30. Oktober 2002).

Zu § 87 Abs. 2 SGB IX

Die BA kann nicht nachvollziehen, weshalb trotz einvernehmlicher Vorschläge der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen und der BA von der im Referentenentwurf vorgesehen Streichung der Angabe „des zuständigen Arbeitsamtes“ Abstand genommen wurde. Die BA hält an ihrem Vorschlag fest.

Nr. 24 lit. c) bb)

Im Text zu 2. lit. c) ist, da die Gleichstellung nach § 68 Abs. 4 kraft Gesetzes erfolgt, das Wort „worden“ zu streichen.

Nr. 25

Nach Abs. 1 wird folgender Absatz 1a angefügt:

„(1a) Die Kosten für die Durchführung des Anzeigeverfahrens sind der BA zu erstatten; das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und die Bundesanstalt für Arbeit können hierfür eine Pauschale vereinbaren.“

Nr. 26

Die zum 1.1.2005 vorgesehene Übernahme der Strukturverantwortung für die Integrationsfachdienste durch die Integrationsämter ist aus der Sicht der BA im Gesetz zu verankern. Darüberhinaus muß im Gesetz auch ausgeführt werden, was (Übernahme von) Strukturverantwortung konkret heißt. Aus der Sicht der BA, die diese Strukturverantwortung bisher wahrnimmt, verpflichtet Strukturverantwortung zum Aufrechterhalten der von der BA flächendeckend aufgebauten Dienste unter grundsätzlichem Aufrechterhalten - also auch Finanzieren - der gegebenen Kapazitäten. Hierzu verbleiben den Integrationsämtern nach dem Entwurf der Dritten VO zur Änderung der SchwbAV ab 2005 aus dem Aufkommen an Ausgleichsabgabe jährlich zusätzlich 50 Mio. €. Nur mit solchen klaren Maßgaben ist der Fortbestand der von der BA aufgebauten IFD-Struktur gewährleistet und sichergestellt, dass die BA ihre Absicht realisieren kann, zur Vermittlung behinderter und schwerbehinderter Menschen auch nach dem 31.12.2004 - möglichst auf vertraglicher Basis und mit erfolgsorientierter Vergütung - mit den Integrationsämtern und den von diesen in der Struktur finanzierten Integrationsfachdiensten zusammenzuarbeiten.

Behauptungen, die BA wolle sich aus der Zusammenarbeit mit den Integrationsfachdiensten radikal zurückziehen, entbehren jeglicher fachlichen Grundlage!

Mit der Übernahme der Strukturverantwortung für die Integrationsfachdienste durch die Integrationsämter (erst) zum 1.1.2005 bleibt nunmehr Zeit, um alle mit der Übernahme zusammenhängenden Fragen zwischen der BA als bisher strukturverantwortlicher Stelle und den Integrationsämtern als zukünftig strukturverantwortlichen Stellen unter Beteiligung der Integrationsfachdienste ohne Strukturbrüche für die Integrationsfachdienste zu erörtern und zu regeln.

Die BA wäre dankbar, wenn es alsbald zu dem von ihr angebotenen ersten Gespräch mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen käme.

Das BMGS hat die BA - im Hinblick auf die vor dem 1.1.2005 auslaufenden Verträge mit Integrationsfachdiensten - mit Schreiben vom 31. Oktober 2003 aufgefordert, wegen der zum 1.1.2005 vorgesehenen Rechtsänderungen Vereinbarungen mit Integrationsfachdiensten entgegen § 111 Abs. 4 SGB IX grundsätzlich nicht mehr für einen Zeitraum von drei Jahren abzuschließen. Die BA hatte demgegenüber im Hinblick auf § 111 Abs. 4 SGB IX vorgesehen und angeboten, solche Vertragsverlängerung eben wegen der zum 1.1.2005 vorgesehenen Rechtsänderungen im Einvernehmen mit den zukünftig strukturverantwortlichen Integrationsämtern vorzusehen, um den Integrationsfachdiensten auch in dieser Übergangszeit Planungssicherheit zu geben, also Strukturbrüche zu vermeiden, ohne die Integrationsämter zu „überfordern“.

Mit der der BA nunmehr - mit deutlich geringerem Aufwand für die BA - vom BMGS vorgegebenen Vorgehensweise besteht nunmehr die große Gefahr solcher Strukturbrüche. Die BA wird sie indes nicht zu verantworten haben.

Nr. 27

Die der BA eingeräumte Befugnis, die Unterstützung der Integrationsfachdienste anzufordern, setzt voraus, dass die Integrationsämter in Wahrnehmung ihrer Strukturverantwortung auch die insoweit notwendigen Strukturen vorhalten. Auf die Ausführungen zu Nr. 27 wird verwiesen.

II. Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung der SchwbAV

Nr. 8

Die BA begrüßt, dass ihren zum Referentenentwurf vorgetragenen Bedenken zum Wegfall der Zuweisungen aus dem Ausgleichsfonds an die BA zur Verwendung bei der Förderung nach §§ 222a, 235a SGB III Rechnung getragen worden ist und die Zuweisungen auch für 2004 in Höhe des Betrages erfolgen, der ihr in 2003 bisher zugewiesen worden ist. Auf dieser Grundlage sind in dem mittlerweile vom Vorstand

aufgestellten Haushalt für 2004 Ausgabemittel für Leistungen nach §§ 222a, 235a SGB III in Höhe von 353 Mio. € vorgesehen.

Nr. 10

Die für 2004 vorgesehene Zuweisung von 50 Mio. € für die Förderung von Integrationsfachdiensten liegt knapp unter den für 2003 beschlossenen Zuweisungen an die BA und erscheint - vorbehaltlich zusätzlich erwarteter Anstrengungen der BA im Rahmen einer sich abzeichnenden Kampagne zum Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen - ausreichend.

Solange die Zustimmung des Bundesrates zur Dritten Verordnung nicht vorliegt, können Vertragsverlängerungen nicht erfolgen. Die insoweit notwendigen Handlungsmöglichkeiten würden aber auch geschaffen, wenn der Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen kurzfristig für 2004 entsprechende Zuweisungen an die BA beschlösse.

In dem o.e. Schreiben des BMGS vom 31. Oktober 2003 ist auch ausgeführt, daß § 46 Abs. 4 in der vorgesehenen Fassung „für Zeiträume ab Januar 2005 lediglich die Verpflichtung der Integrationsfachdienste (gemeint wohl: Integrationsämter) zur Übernahme der Vergütungen für die Leistungen, die von den Integrationsfachdiensten auftragsgemäß für einzelne schwerbehinderte Menschen erbracht werden“, regelt.

Die BA weist darauf hin, dass im Hinblick auf unterschiedliche Vertragslaufzeiten zumindest nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Laufzeit bestehender Verträge über den 31.12.2004 hinausreicht und durch Kündigung nicht mehr auf den 31.12.2004 begrenzt werden kann. Die Verträge der Arbeitsämter mit den Integrationsfachdiensten sehen als Vergütung eine Kombination von Betreuungsvergütung für vereinbarte Platzkapazitäten mit Erfolgsvergütung vor. Nach dem Wortlaut des neuen § 46 Abs. 4 werden „...ab Januar 2005 für die Vergütung während der Restlaufzeit der Verträge Leistungen in entsprechender Höhe ...durch das zuständige Integrationsamt erbracht“. Die Betreuungsvergütung ist Bestandteil der Vergütung. Auch sie ist deshalb gegebenenfalls von den Integrationsämtern zu übernehmen. Dies muß im Interesse der Integrationsfachdienste alsbald klargestellt werden. Auf die Ausführungen zur Vermeidung von Unsicherheiten und Strukturbrüchen bei den Integrationsfachdiensten wird hingewiesen.