

BAG-IF Jahrestagung 2010 am 18./ 19.11.2010 in Bonn  
Soziale Unternehmen nach der Krise: Ideen für die Zukunft

***Was bewegen die Integrationsämter ?- Was bewegt die Integrationsämter ?  
Ein Beitrag aus der Förderpraxis der Integrationsämter***

Dr. Helga Seel, Vorsitzende der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und  
Hauptfürsorgestellen (BIH) und Leiterin des LVR-Integrationsamtes

Sehr geehrter, lieber Herr Schwendy,  
sehr geehrter Herr Dr. Baur, sehr geehrter Herr Laumann,  
meine sehr geehrten Damen und Herren,

mit der Novellierung des SGB IX im Jahr 2000 hat der Gesetzgeber die  
Integrationsprojekte „ aus der Taufe gehoben“ und den Integrationsämtern die Aufgabe  
zugeteilt, diese aus Mitteln der Ausgleichsabgabe durch Leistungen für Aufbau,  
Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung einschließlich einer betriebswirtschaftlichen  
Beratung und für besonderen Aufwand zu fördern.

Zwar hat es in den Selbsthilfefirmen bereits Vorläufer gegeben und die Entwicklung hat  
nicht bei Null angefangen – dennoch: in den vergangenen 10 Jahren ist einiges bewegt  
worden.

Was haben die Integrationsämter bewegt ? Und wo stehen wir heute ? Einige Daten und  
Fakten aus dem Jahresbericht der BIH:

2002 gab es 314 bundesweit geförderte Integrationsprojekte,  
2009 gab es bereits 592, davon wurden allein 51 in 2009 neu geschaffen.

Grundlage der Förderung bilden zunächst die gesetzlichen Vorschriften des SGB IX und  
der Schwerbehindertenausgleichsabgabeverordnung. Wie bei neuen Fördertatbeständen  
üblich, erarbeiteten die Integrationsämter zur Konkretisierung, zur Sicherstellung einer  
einheitlichen Förderpraxis ergänzend zu den gesetzlichen Vorschriften eigene Richtlinien,  
die so genannten BIH-Empfehlungen. Wie man beobachten kann, sind diese keine  
einmalige Setzung, sondern wurden und werden kontinuierlich weiterentwickelt. Und bei  
der Weiterentwicklung spielen die Erfahrungen aus der Praxis wie auch der Austausch mit  
der BAG-IF eine wichtige Rolle.

Was erreicht wurde ist der Erfolg der Verantwortlichen in Integrationsprojekten, aber  
auch der darin Beschäftigten schwerbehinderten und nicht behinderten Menschen.

Der Beitrag der Integrationsämter besteht einerseits in der Förderung eines Integrationsunternehmens aus Ausgleichsabgabemitteln, andererseits aber auch in einer fachlichen Beratung auf dem Weg dahin.

Finanziell gesehen stellten die Integrationsämter in 2009 47,6 Mio Euro zur Verfügung, 1,7 Mio Euro mehr als im Vorjahr. Interessant ist die Verteilung: 36,4 Mio Euro, das sind 76 % der Gesamtförderung umfassen Zuschüsse für den besonderen Aufwand und den Ausgleich von außergewöhnlichen Belastungen (Minderleistungsausgleich) , also die laufenden Leistungen.

20,4 Millionen Euro, das sind 22 % wurden als investive und einmalige Leistungen für den Aufbau und die Ausstattung von Arbeitsplätzen aufgewendet.

Die betriebswirtschaftliche Beratung bei Neugründungen aber auch für bestehende Integrationsprojekte wurde mit 860.000 Euro gefördert. Gerade diese Form der Unterstützung von Integrationsprojekten ist in ihrer Wirkung nicht hoch genug einzuschätzen.

Integrationsprojekte haben einen doppelten Auftrag:

Sich wirtschaftlich am Markt behaupten und den sozialen Auftrag, schwerbehinderte Menschen, die von ihrer Behinderung besonders betroffen sind in einem vorgeschriebenen Umfang dauerhaft zu beschäftigen. Und das unterscheidet Integrationsunternehmen von „normalen“ Unternehmen und genau deswegen werden sie besonders gefördert.

Vor diesem anspruchsvollen Hintergrund müssen Geschäftsideen aber auch doppelt und dreifach überlegt und geprüft werden. Die Integrationsämter machen hier die Erfahrung, dass für neu zu gründende Integrationsunternehmen gerade die Phase der betriebswirtschaftlichen Beratung von wesentlicher Bedeutung für die erfolgreiche Realisierung einer Unternehmensidee ist. Dabei bestehen die besonderen Anforderungen auch darin, die Geschäftsidee auf ihre Realisierbarkeit und lang angelegte Tragfähigkeit im Wettbewerb am Markt hin zu prüfen und die Integrationsunternehmen sukzessive von öffentlichen Zuschüsse unabhängiger zu machen. Integrationsunternehmen sind zwar dauerhaft im Sinne eines Nachteilsausgleiches öffentlich geförderte Unternehmen, sie sollen aber keine vom Tropf der öffentlichen Hand abhängigen Unternehmen sein.

Deshalb spielt auch bei laufenden Projekten die betriebswirtschaftliche Beratung und Begleitung eine wichtige Rolle, zum Beispiel dann, wenn geschäftspolitische Korrekturen vorgenommen werden müssen, um das Unternehmen zu erhalten.

Der Gesetzgeber hat keine Vorgaben gemacht, wie die betriebswirtschaftliche Beratung umgesetzt werden soll; so haben die Integrationsämter unterschiedliche Formen gewählt, wie

- die Finanzierung von Beraterstellen bei der FAF oder bei Handwerkskammern,
- die Bewilligung von Leistungen zum Einkauf betriebswirtschaftlicher Beratung,
- und je nach Branche die Hinzuziehung zusätzlicher Expertenberatung.

Zwar ist – wie eben ausgeführt - die betriebswirtschaftliche Beratung keine Leistung, die wir selber erbringen. Es lässt sich aber nach 10 Jahren Erfahrung schon feststellen, dass sich auch bei den eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die fachliche Beratungskompetenz geschärft hat, auch dahingehend, dass bei der Bewertung von Förderungen insgesamt betriebswirtschaftliche Aspekte eine wesentlich höhere Bedeutung bekommen, was sehr zu begrüßen ist – einerseits mit Blick auf die öffentlichen Gelder, die eingesetzt werden, andererseits mit Blick auf die behinderten Menschen, für die Arbeitsplätze gefördert werden sollen, die Aussicht auf Bestand haben.

Damit bin ich bei den Beschäftigten:

22.416 Beschäftigte arbeiteten in 2009 in Integrationsunternehmen, davon waren

8.014 Menschen schwerbehindert, das sind 36 %,

6.813 Beschäftigte zählten zur Gruppe der besonders betroffenen Menschen, das sind 30,4 Prozent.

381 Personen wechselten von einer Werkstatt für behinderte Menschen in ein Integrationsunternehmen, 377 Schüler kamen aus einer Förderschule für Menschen mit geistiger Behinderung. Erfreulicherweise stellen wir hier seit 2007 fest, dass die Zahl dieser beiden Personengruppen steigt.

Erfreulich ist auch die Stabilität von Integrationsprojekten:

Zwar waren die Integrationsunternehmen je nach Branche unterschiedlich hart von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen, doch auch in dieser schwierigen Phase gab es keine Insolvenzen in größerem Umfang. Dass viele Integrationsprojekte durchhalten konnten, wurde sicherlich auch dadurch bewirkt, dass die Integrationsämter beschlossen hatten, die laufenden Leistungen nicht zu kürzen, wenn ein Integrationsunternehmen Kurzarbeit anmelden musste.

An diesem Beispiel zeigt sich ein klares Bekenntnis der Integrationsämter für die Integrationsunternehmen. In BIH-Strategiepapier der Integrationsämter haben wir dies wie folgt formuliert:

„Integrationsprojekte stellen für den in § 132 SGB IX bestimmten Personenkreis vielfach den einzigen Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt und somit eine Alternative zur Beschäftigung in einer WfbM bzw. dauernder Arbeitslosigkeit dar. Die Erfahrung hat

gezeigt, dass Integrationsprojekte eine Lücke schließen zwischen der Notwendigkeit der Beschäftigung in einer WfbM und der Möglichkeit am ersten Arbeitsmarkt tätig zu sein. Damit sind sie eine geeignete Handlungsform für die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben, entlasten auch die Sozialtats im Bereich Eingliederungshilfe und wirken dem weiteren Ausbau von Werkstattplätzen entgegen.

Die zahlreichen Integrationsunternehmen, -betriebe und -abteilungen und die hier beschäftigten behinderten und nichtbehinderten Menschen belegen, dass es geeignete Geschäftsfelder und wirtschaftlich tragfähige, mit einem großen fachlichen und sozialen Engagement verbundenen Geschäftskonzepte gibt, die eine weitere Förderung rechtfertigen.“

So wurde auch beschlossen, die bisher den als Arbeitsgruppe „Integrationsprojekte“ eingerichteten Kreis an Mitarbeiter aus einzelnen Integrationsämtern in den Status eines fest etablierten Arbeitsausschusses zu heben. Zum Vorsitzenden des Arbeitsausschusses haben dessen Mitglieder den Kollegen Günter Hotte vom Integrationsamt Berlin gewählt.

#### ..... und was bewegt die Integrationsämter ?

Ich möchte auf folgende Stichwörter eingehen:

- Sicherstellung der Finanzierung
- Zielgruppen, Beschäftigtenstruktur in Integrationsunternehmen
- Professionalität der Geschäftsführung
- Fortbildung für verantwortliche in Integrationsunternehmen
- Wettbewerbsfähigkeit durch Imagekampagnen
- Umsatzsteuer für Integrationsunternehmen
- Arbeitnehmerüberlassung

#### Sicherstellung der Finanzierung

Die Leistungen der Integrationsämter finanzieren sich ausschließlich aus der Ausgleichsabgabe – dieser Topf ist voll und ganz abhängig von der Entwicklung am Arbeitsmarkt.

Weniger Pflichtarbeitsplätze bei ungefähr gleichbleibender Zahl der schwerbehinderten Beschäftigten bedeutet Erhöhung der Beschäftigungsquote und führt unmittelbar zu Einnahmerückgängen.

Mehr Pflichtarbeitsplätze bei Stagnation oder sogar Rückgang der Zahl der beschäftigten schwerbehinderten Menschen bedeutet Sinken der Beschäftigungsquote und Einnahmesteigerung.

Diese Entwicklung ist durch die Integrationsämter nicht steuerbar.

Grundsätzlich wollen wir mit allen Leistungen erreichen, dass schwerbehinderte Menschen dauerhaft am ersten Arbeitsmarkt teilhaben können.

Technische Arbeitshilfen, behinderungsgerechte Arbeitsplatzausstattung, Investitionskostenförderung sind einmalige Leistungen. Anders verhält es sich bei den Leistungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen oder dem so genannten Besonderen Aufwand. Dies sind laufende Leistungen, die zur Sicherung der Arbeitsplätze behinderter Menschen beitragen, um nicht zu sagen, in zahlreichen Fällen deren Erhalt ausmachen. Die Integrationsunternehmen wie auch die behinderten Beschäftigten selbst müssen sich darauf verlassen können, dass sie diese Leistungen zumindest mittelfristig planbar erhalten können.

Unser Bestreben bei der Förderung von Arbeitsplätzen – dies gilt nicht nur für Integrationsunternehmen – muss sein, verlässliche Förderzusagen zu machen, die nicht jedes Jahr immer wieder neu auf den Prüfstand gestellt werden.

Bei der Förderung von neuen Unternehmen und der Förderung von Erweiterungen muss immer berücksichtigt werden, was für die kommenden Jahre an Geldern fest gebunden werden muss. Unter diesem Gesichtspunkt muss jedes Integrationsamt für sich solide planen, in welchem Umfang Integrationsunternehmen neu gefördert werden können und sich je nach Haushaltslage verhalten. Dies kann auch bedeuten, sich Beschränkungen vorbehalten zu müssen.

Wichtiger Grundsatz ist dann allerdings, dass die bestehenden Integrationsunternehmen Priorität haben vor der Förderung von Neugründungen. Programme, wie das von Herrn Laumann als ehemaligen Sozialminister in NRW mit 10 Millionen Euro geförderte Landesprogramm „Integration unternehmen“ sind spürbare Motoren. Wir hoffen, dass auch die neue Landesregierung diesen eingeschlagenen Weg weiter verfolgt.

#### Zielgruppen, Beschäftigtenstruktur in Integrationsunternehmen

Integrationsprojekte beschäftigen Menschen, die von ihrer Behinderung besonders betroffen sind. Sie haben den Beweis geliefert, dass auch behinderte Menschen mit höherer oder sogar hoher Leistungseinschränkung bei entsprechender Förderung sehr wohl am ersten Arbeitsmarkt tätig sein können.

Um sicherzustellen, dass auch wirklich diese besondere Zielgruppe über die Förderung von Integrationsprojekten eine Chance auf Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt bekommt, hat die Arbeitsgruppe Integrationsprojekte der BIH ergänzend zu den BIH-Empfehlungen eine Arbeitshilfe erstellt zur Definition der Zielgruppenzugehörigkeit.

Gleichzeitig haben wir immer Wert darauf gelegt, dass Integrationsprojekte eine wirtschaftliche Grundausrichtung haben und eben nicht maßnahmeorientierte Einrichtungen sind. Wir wissen auch, dass wenn wir daran festhalten wollen, es zu einer Aufweichung dieser Grundausrichtung nicht kommen darf.

In diesem Zusammenhang komme ich auf die Diskussion um ausgelagerte Arbeitsplätze in Integrationsunternehmen zu sprechen. Eine Steigerung von ausgelagerten Arbeitsplätzen aus Werkstätten für behinderte Menschen ist politisch gewollt, auch um die Chancen eines Wechsels in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhöhen. Erfahrungen zeigen aber auch, dass es doch häufig bei der Auslagerung bleibt, und - aus den verschiedensten Gründen - eben kein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis zustande kommt.

Wir haben deshalb in unserer BIH-Empfehlungen festgehalten, dass einzelne ausgelagerte Arbeitsplätze auch in Integrationsunternehmen geführt werden können, wenn eine Übernahme in ein reguläres Arbeitsverhältnis in absehbarer Zeit möglich erscheint. Wir halten damit einerseits an der Zielrichtung für Integrationsunternehmen fest und eröffnen andererseits mit der Formulierung „in absehbarer Zeit“ ausreichend zeitlichen Spielraum für die Überführung in ein sozialversicherungspflichtiges und damit auch durch das Integrationsamt förderbares Arbeitsverhältnis u bieten.

Denn: wenn ein behinderter Mensch aus der WfbM zwei Jahre in einem Unternehmen eine Maschine bedient, dann kann er dies auch innerhalb eines regulären Arbeitsverhältnisses tun. Alles andere konterkariert echte Beschäftigungsverhältnisse.

In Bezug auf die in den BIH-Empfehlungen ausgewiesene Beschränkung der Förderung auf „arbeitslose schwerbehinderte Menschen“ wurde dem Vorschlag der Arbeitsgruppe gefolgt, dem Anliegen der BAG-IF zu entsprechen: Die Zielgruppe der langzeitarbeitslosen wird ergänzt um diejenigen behinderten Menschen, die in Einzelfällen aus besonders geförderten regulären Arbeitsverhältnissen in ein Integrationsprojekt wechseln, wie etwa Arbeitsverhältnisse der Job-Perspektive, aus ABM sowie der künftigen Bürgerarbeit.

#### Professionalität der Geschäftsführung

Auf Grund der Erfahrungen, die wir – die Sie – inzwischen gesammelt haben, können wir feststellen, dass der Erfolg eines Integrationsunternehmens in wesentlichen Punkten von einer professionellen, einer betriebswirtschaftlich qualifizierten Unternehmensführung abhängt. Die Kenntnisse und Fertigkeiten ein Wirtschaftsunternehmen zu führen sind nicht zu ersetzen durch profunde Kenntnisse im sozialen Bereich.

Wir befassen uns derzeit auch mit der Frage, welche Professionalität von dem zukünftigen „Integrationsunternehmer“ erwartet werden muss – denn Erfahrungen haben uns gelehrt, wie wichtig es ist, sich bei einem entsprechenden „Bauchgefühl“ nicht allein dadurch leiten zu lassen, dass es bei einem geplanten Vorhaben um die Schaffung von Arbeitsplätzen für behinderte Menschen geht. Ebenso wichtig ist es, sich bei der Prüfung

der Tragfähigkeit der Geschäftsidee auch ein Bild über die handelnden Personen zu machen. Deshalb werden wir unsere Empfehlungen dahingehend ergänzen, dass Angaben zum Profil der zukünftigen Geschäftsführung bzw. der künftigen Betriebsleitung konkreter nachgefragt werden.

#### Fortbildung für Verantwortliche in Integrationsunternehmen

Wenn Integrationsprojekte Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes sind, dann treffen das Unternehmen auch die Pflichten des SGB IX gegenüber seinen schwerbehinderten Beschäftigten. Vor diesem Hintergrund hat das LVR-Integrationsamt ein eigenes Schulungsangebot entwickelt, um Verantwortliche in Integrationsunternehmen mit den schwerbehindertenrechtlichen, mit den arbeitsrechtlichen Regelungen vertraut zu machen. Dazu zählen auch die Regelungen des besonderen Kündigungsschutzes für schwerbehinderte Menschen; denn auch in Integrationsunternehmen kommt es zu Kündigungen.

#### Wettbewerbsfähigkeit für Integrationsunternehmen unterstützen

Dass Integrationsunternehmen am Markt bestehen können, ist Ziel der Unternehmen selbst aber durchaus auch im Interesse der Integrationsämter, denn nur so können dauerhaft Arbeitsplätze entstehen.

Bestrebungen von Integrationsunternehmen, sich am Markt zu aktiv zu platzieren, werden deshalb auch von den Integrationsämtern unterstützt.

Prominentes Beispiel war die große Messe, die das LWL-Integrationsamt im März dieses Jahres mit allen westfälischen Integrationsprojekten in Münster erfolgreich durchgeführt hat.

Das LVR-Integrationsamt plant eine etwas andere Initiative, nämlich die Erarbeitung von speziell auf das Unternehmen zugeschnittenen Imagekampagnen.

#### Umsatzsteuer für Integrationsunternehmen

Die Integrationsämter teilen die Einschätzung der BAG-IF, dass eine Streichung der Umsatzsteuerermäßigung für gemeinnützige Organisationen erhebliche Auswirkungen auf den Bereich der Integrationsunternehmen hätte. Eine große Zahl an Unternehmen käme in ernsthafte Schwierigkeiten und zahlreiche Arbeitsplätze schwerbehinderter Menschen wäre gefährdet, und – da es sich um Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf handelt –, mit kaum Alternativen am Arbeitsmarkt.

Gerade solche Unternehmen, die Produkte und Dienstleistungen unmittelbar an den Endkunden abgeben und wo es keine Vorsteuerabzugsberechtigung gibt, wären ganz besonders betroffen.

Wenn das besagte Gutachten auf der einen Seite zu dem Ergebnis kommt, dass gemeinnützige Organisationen einen wichtigen Beitrag zur Förderung des Gemeinwohls

leisten, gleichzeitig feststellt, dass Umsatzsteuerrecht kein geeignetes Instrument sei, diesen Beitrag zu würdigen und dann zu dem Ergebnis kommt, dass der durch Wegfall der Steuerermäßigung entstehende Verlust ausgeglichen werden müsse, ohne zu sagen durch wen und womit, zeigt sich eine gewisse Absurdität in der Argumentation. im Rahmen unserer Möglichkeiten werden wir uns dafür einsetzen, dass die Steuerermäßigung bestehen bleibt.

### Arbeitnehmerüberlassung

Prekäre Arbeitsverhältnisse, Arbeitnehmerüberlassung, Leiharbeiter sind Begriffe, die eher negativ besetzt sind. Bislang fielen gemeinnützige Unternehmen, die im Bereich der integrativen Arbeitnehmerüberlassung tätig waren, nicht unter das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG). Wir unterstützen die Integrationsunternehmen, die „Arbeitnehmerüberlassung“ als solides Geschäftsfeld betreiben und schwerbehinderten Menschen eine Chance zur Teilhabe bieten und setzen uns für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung ein.

### Ausblick

#### Was können Integrationsunternehmen was andere Unternehmen (noch) nicht können ?

Ganz offensichtlich bestehen in Integrationsunternehmen Rahmenbedingungen, die es ermöglichen, dass eine größere Anzahl schwerbehinderter Menschen zusammen mit nicht behinderten Menschen im besten Sinne von Inklusion und Marktwirtschaft Dienstleistungen und Produkte gewinnbringend erarbeiten.

Was genau die begünstigenden Faktoren in Integrationsunternehmen sind, worin etwa die arbeitsbegleitende Betreuung konkret besteht, dem will das LVR-Integrationsamt näher nachgehen in einer Untersuchung, die in 2011 gestartet werden soll. In die Erarbeitung der Fragestellungen soll die BAG IF eingebunden werden.

Für die BIH möchte ich mitteilen, dass wir den Austausch mit der BAG IF auch unter Ihrem neuen Vorsitzenden gerne fortsetzen möchten.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.