

Dr. Fritz Baur

Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft
der Integrationsfirmen

Integrationsfirmen – Innovativer Ansatz zur Umsetzung der UN-Konvention

(mit einem Blick auf die gesamte Behindertenhilfe)

**Vortrag anlässlich der Jahrestagung 2012 der
Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsfirmen
vom 11. bis 13.06.2012 in Bonn**

In Deutschland ist die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) am 26.03.2009 in Kraft getreten. Dem liegt das im Jahre 2006 von der UNO-Generalversammlung in New York verabschiedete und 2008 in Kraft getretene „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ zu Grunde. Durch die Ratifizierung ist die BRK in innerdeutsches Recht transformiert worden: Welche Auswirkungen ergeben sich daraus auf das Recht der Teilhabe behinderter Menschen, insbesondere am Arbeitsleben, und welche Impulse oder auch Notwendigkeiten zu dessen Weiterentwicklung setzt die BRK? Welche Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Integrationsfirmen?

A) Zum Hintergrund einige Zahlen, Daten und Fakten

Die UN-Konvention hat die Rechte von behinderten Menschen zum Gegenstand. Damit sind im Wesentlichen die Rechtskreise „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“ (SGB XII/SGB IX) sowie Teilhabe und Rehabilitation schwerbehinderter Menschen (2. Teil des SGB IX) betroffen. Um welche Personengruppen geht es im einzelnen?

I.

Im Jahr 2010 erhielten 770 000 Personen Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, deren Durchschnittsalter bei rund 32 Jahren lag. Von diesem Personenkreis erhielten rund 260 000 Personen Hilfen in stationären oder ambulanten betreuten Wohnmöglichkeiten. Rund 300 000 von ihnen besuchten eine Werkstatt für behinderte Menschen. Über 110 000 Personen waren im Vorschulalter und erhielten heilpä-

dagogische Hilfen. Dem gegenüber verzeichnete die Statistik rund 7 Millionen schwerbehinderter Menschen, von denen rund 10 000 in Integrationsfirmen beschäftigt waren. Zur Erinnerung: Das System der Integrationsfirmen ist im 2. Teil des SGB IX verankert, eine Integrationsfirma gehört zum allgemeinen Arbeitsmarkt und nimmt am allgemeinen Wirtschaftsleben teil mit der Besonderheit, dass dort zwischen 25 % und 50 % schwerbehinderte Menschen beschäftigt sein müssen. Im Gegenzug erhält die Firma vom Integrationsamt einen individuell angepassten sogenannten Minderleistungsausgleich und einen Betrag zur Abgeltung besonderer sozialer Betreuung – finanziert aus der Ausgleichsabgabe, die diejenigen Unternehmen entrichten müssen, die die gesetzliche Quote an schwerbehinderten Beschäftigten nicht erreichen (5 %).

Zum Vergleich: Vor 10 Jahren erhielten 450 000 Personen Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, das ist eine Steigerung von rund 70 %. Das liegt daran, dass die demografische Entwicklung bei behinderten Menschen anders verläuft als in der Gesamtbevölkerung. Die Zahl der psychisch und geistig behinderten Menschen nimmt stetig zu:

- Heute werden 50 % mehr geistig behinderte Schüler unterrichtet, als dies eine Prognose aus dem Jahre 1996 noch vorsah.
- Die Schulen für emotionale und soziale Entwicklung (ehemals die sogenannten Schulen für Erziehungshilfe) sind in diesem Zeitraum um 100 % gegenüber der Prognose nach oben hin abgewichen.
- Im kommenden 10 Jahreszeitraum, also bis zum Jahre 2022, wird es eine Steigerung der Anzahl geistig behinderter Menschen um 25 % geben.
- Die Werkstätten für behinderte Menschen nehmen jährlich durchschnittlich rund 10 000 neue behinderte Menschen auf, dabei sind die altersbedingten Abgänge wegen des niedrigen Durchschnittsalters dieses Personenkreises zu vernachlässigen.
- Dem gegenüber verzeichnen die Integrationsfirmen einen Zuwachs von 300 bis 500 schwerbehinderten Personen pro Jahr.

Die Frage nach den Ursachen lässt sich differenziert und vielfältig beantworten, sie läuft jedoch im Wesentlichen darauf hinaus, dass zum Einen schwerstbehinderte Frühgeborene oder Unfallopfer heute sehr viel höhere Überlebenschancen haben,

als wie es noch vor wenigen Jahren der Fall war, darüber hinaus ist die Lebenserwartung vieler behinderter Personen bis auf die durchschnittliche Gesamtlebensdauer der Bevölkerung angestiegen. Beide Entwicklungen lassen sich auf den - erfreulichen – medizinischen Fortschritt zurückführen.

II.

Der von der öffentlichen Hand aufzubringende Aufwand für die Eingliederungshilfe behinderter Menschen lag im Jahre 2010 bei rund 14 Milliarden Euro. Davon entfallen auf stationäre oder ambulante betreute Wohnmöglichkeiten rund 7 Milliarden Euro, auf die Hilfen in Werkstätten für behinderte Menschen auf rund 4 Milliarden Euro, auf die Zuschüsse in Integrationsfirmen auf rund 50 Millionen Euro sowie rund 1 Milliarde Euro für heilpädagogische Maßnahmen im Kindesalter.

Insgesamt ist der Bereich der Behindertenhilfe durch eine Wachstumsdynamik geprägt, die sich in den Steigerungsraten der Fallzahlen und auch in den Steigerungsraten der dafür benötigten Aufwendungen niederschlägt.

B)

Seit geraumer Zeit wird der Ruf nach Reform der Behindertenhilfe immer lauter. Dies hat insbesondere drei Gründe:

- Erstens: Die steigenden Fallzahlen und die damit verbundenen öffentlichen Ausgaben stellen eine große Herausforderung für die kommunalen Haushalte dar. Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich Steuerungsmöglichkeiten ergeben, wenn es gelingt, die durchschnittlichen Fallkosten ohne Qualitätseinbußen oder sogar einhergehend mit Qualitätssteigerungen zu senken. Dabei geht es um die Stärkung der Steuerungsverantwortung der Sozialhilfeträger, es geht um Vereinheitlichung der unterschiedlichen Finanzierungssysteme bei ambulanten und stationären Wohnhilfen, es geht darum die Eingliederungshilfe unter Ausklammerung der lebensunterhaltssichernden Leistungen auf die fachlichen Unterstützungsleistungen zu begrenzen und es wird weiterhin die Umwandlung von stationären Angeboten in ambulante Angebote voranzutreiben sein.
- Zweitens: Die ungeklärten Überschneidungsbereiche zwischen der Behindertenhilfe einerseits und den Leistungen der Pflegeversicherung andererseits bedürfen dringend einer klaren rechtlichen Abgrenzung. Seit Bestehen der

Pflegeversicherung wird gefordert, das Verhältnis zwischen der Behindertenhilfe und der Pflegeversicherung – das unstrittig in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht äußerst komplex ist – mit Hilfe entsprechender gesetzlicher Regelungen zu klären und damit handhabbar zu machen. Das Hauptproblem liegt darin, dass die Voraussetzungen beider Leistungskomplexe weitestgehend identisch sind, es handelt sich bei beiden Leistungskomplexen in großen Teilen um denselben Personenkreis. Pflegebedürftig sind Personen, die wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung für die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens auf Dauer in erheblichem oder höherem Maß der Hilfe bedürfen. Die Behindertenhilfe beschreibt den Personenkreis für ihren Bereich wie folgt: Personen, die durch eine körperliche, geistige oder seelische Behinderung in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind. Diese beiden Tatbestandsumschreibungen haben erkennbar einen weiten Überschneidungsbereich, sodass eine Vielzahl von Personen sowohl dem Grunde nach leistungsberechtigt nach dem SGB XI als auch nach dem SGB XII und SGB IX sind. Dies führt zu einer unlösbaren Verschränkung beider Leistungsbereiche mit der Folge äußerst schwieriger Abgrenzungsfragen, die an verschiedenen Stellen in den drei genannten Gesetzen verstreut angesprochen, aber nicht zufriedenstellend gelöst werden.

- Drittens: Die Behindertenrechtskonvention hat den neuen Begriff der Inklusion als das gesamte Behindertenrecht überwölbenden Maßstab geprägt. Dabei ist unter Inklusion zu verstehen, dass die Umwelt, dass die Lebenswelt in jeder Hinsicht so gestaltet wird, dass der behinderte Mensch sich in ihr weitgehend ungehindert bewegen kann, und zwar in einem umfassenden Sinne. Es geht dabei also um die Gestaltung der Welt in der Weise, dass behinderte und nicht behinderte Menschen sich in ihr so bewegen und verhalten können, dass sie weitestgehend ohne Hilfen und Hilfsmittel auskommen können. Dies gilt nicht nur für die allgemeinen Lebensbereiche von Wohnen und Freizeit, sondern ausdrücklich auch für den Bereich der Arbeit, also für die Teilhabe am Arbeitsleben.

Aus den drei genannten Gesichtspunkten alleine ergibt sich ein erheblicher Reformbedarf.

C) Inhalte der Reform

Bis vor Kurzem wurde noch erwartet, dass die Bundesregierung im Laufe der ersten Hälfte des Jahres 2012 einen Entwurf zur Reform der Behindertenhilfe vorlegen wird. Diese Annahme lässt sich angesichts der fortgeschrittenen Zeit, der gesetzgeberischen Verfahrensnotwendigkeiten im Hinblick auf das Ende der Legislaturperiode im Jahre 2014 sowie vor dem Hintergrund des inzwischen vereinbarten sogenannten Fiskalpaktes zwischen Bund und Ländern nicht länger aufrecht erhalten. Bund und Länder haben sich am 24.06.2012 auf Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes geeinigt. In diesem Zusammenhang wurde im Hinblick auf die Behindertenhilfe die Vereinbarung getroffen, dass Bund und Länder unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein neues Bundesleistungsgesetz für behinderte Menschen in der nächsten Legislaturperiode erarbeiten und in Kraft setzen, dass die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in der bisherigen Form ablöst. Damit steht fest, dass jedenfalls in der laufenden Legislaturperiode entsprechende Gesetzesvorhaben nicht mehr zum Zuge kommen werden. Dennoch sei kurz auf die erforderlichen Reforminhalte in Stichworten hingewiesen:

- Es sind einheitliche Maßstäbe und Grundsätze für ein Bedarfsfeststellungsverfahren (Gesamtplanverfahren) im SGB IX/XII mit einer Gesamtsteuerungsverantwortung festzulegen.
- Die in gewisser Hinsicht planwirtschaftliche Züge aufweisende Struktur der Versorgung mit Leistungen der Werkstätten für behinderte Menschen ist durch Zulassung weiterer Anbieter aufzulockern, die in die Lage versetzt werden müssen, die Eingangsklämung, berufliche Bildung und dauerhafte Beschäftigung anbieten zu können.
- Mit der Auflösung der Unterscheidung zwischen stationären und ambulanten Leistungen ist ein neues vertragsrechtliches System der Behindertenhilfe zu schaffen.
- In finanzieller Hinsicht ist eine Bundesbeteiligung an den Kosten der Behindertenhilfe vorzusehen.
- Das System der Integrationsfirmen als neben den Werkstätten bestehende Möglichkeit für behinderte Menschen, am Arbeitsleben teilzuhaben, ist auszubauen, dazu bedarf es einer dauerhaften und nicht gedeckelten Finanze-

nungssystematik, die allein mit Mitteln der Ausgleichsabgabe nicht bewerkstelligt werden kann (dazu unten D).

Bei alledem sind die Anforderungen der Behindertenrechtskonvention, soweit sie anwendbares innerstaatliches Recht beinhalten, zu beachten. Welche Auswirkungen hat das im Einzelnen auf den Reformprozess? Grundsätzlich gilt, dass das Recht der Teilhabe behinderter Menschen in jeder Hinsicht im Lichte der Behindertenrechtskonvention zu analysieren und entsprechend weiter zu entwickeln ist. Damit sind im Wesentlichen drei Rechtskreise angesprochen – das SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen), das SGB XII (Sozialhilfe in Form der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen) und das SGB XI (Pflegeversicherung für aufgrund von Krankheit oder Behinderung pflegebedürftige Personen).

Diese drei Rechtskreise befinden sich derzeit im Zentrum rechtspolitischer Auseinandersetzungen. Zum SGB IX gibt es eine intensive Bundestagsbefassung auf der Grundlage entsprechender Anträge verschiedener Fraktionen. Der Deutsche Verein für Öffentliche und Private Fürsorge beabsichtigt, Empfehlungen zur Weiterentwicklung des SGB IX zu verabschieden (voraussichtlich Ende 2012). Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII ist seit rund einem Jahrzehnt Gegenstand intensiver Erörterungen in der Konferenz der Obersten Landessozialbehörden und der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder. Entsprechende Empfehlungen an den Bundesgesetzgeber sind inzwischen formuliert, Gesetzentwürfe befinden sich in den Schubladen. Schließlich ist vor Jahren eine bis heute anhaltende Diskussion um den Begriff der Pflegebedürftigkeit entbrannt. Mehrere Beiräte beim Bundesministerium für Gesundheit haben sich intensiv mit diesem Thema beschäftigt, Berichte und Formulierungshilfen liegen auf dem Tisch, Finanzierungsberechnungen ebenfalls.

Alle drei Rechtskreise befinden sich in Bewegung, aber: Es handelt sich überwiegend um ein „auf der Stelle treten“. Jedenfalls kann man das bislang weitgehend konstatieren: Umsetzbare Ergebnisse gibt es nicht. Der soeben angesprochene Fiskalpakt verschiebt wesentliche Teile der Reform in die nächste Legislaturperiode.

Welche Rolle spielt nun die BRK im Rahmen des kommenden Reformprozesses? Die BRK hat den (neuen) Begriff der Inklusion geprägt und damit den herkömmlichen Begriff der Integration abgelöst. Dabei ist – wie weiter oben angeführt – unter Inklusion zu verstehen eine Umgestaltung der Lebenswelt, so dass sich behinderte und

nicht behinderte Menschen in ihr gleichermaßen ungehindert bewegen können. Es geht also nicht - wie bislang - um die Ausstattung behinderter Menschen mit besonderen Einzelansprüchen, um sie in die Lage zu versetzen, in einer für nicht Behinderte geschaffenen Welt sich bewegen zu können – es geht geradezu umgekehrt darum, die Umwelt anzupassen und entsprechend umzugestalten. Individualansprüche werden im Zuge einer solchen Entwicklung zunehmend überflüssig.

Und da fangen die Schwierigkeiten an. Die genannten drei Rechtskreise (SGB IX, SGB XI, SGB XII) stellen ein Sonderrecht dar. Sie sind nicht allgemeines Recht, das für jeden gilt, es handelt sich um Sonderrechte ausschließlich für die dort genannten Personengruppen, im Wesentlichen behinderte und pflegebedürftige Personen. Dieses Recht hat zum Ziel, behinderte und pflegebedürftige Menschen mit Rechtsansprüchen auszustatten. Dazu ein Blick auf die zentrale Rechtsvorschrift der Teilhabe für behinderte Menschen, § 1 SGB IX:

„Behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen erhalten Leistungen nach diesem Buch und den für die Rehabilitationsträger geltenden Leistungsgesetzen, um ihre Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegen zu wirken.“

Behinderte Menschen erhalten also demnach Leistungen, um ihre Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern. Wenn aber Inklusion auf die allgemeine Lebenswelt und deren Umgestaltung abzielt, dann müssen wir uns den allgemeinen Gesetzen zuwenden. Das sind diejenigen Gesetze, die die allgemeine Lebenswelt formen und prägen (soweit Gesetze hierzu überhaupt tauglich sind – der größte Teil gesellschaftlichen Zusammenlebens wird ja gerade nicht durch förmliche Gesetze geregelt: Die Rechtsordnung beruht auf Voraussetzungen, die sie selbst nicht schaffen kann). Damit aber verlassen wir die (Sonder-) Bereiche der (Sonder-) Gesetze SGB IX, SGB XI, SGB XII und damit die davon geprägten Sonderwelten und Sondersichten. Allerdings stellt sich dann sofort die Frage: Welchen Bereich betreten wird statt dessen? Und, in welche Richtung bewegen wir uns? Damit untrennbar verbunden die weitere Frage: Aus welcher Richtung kommen wir? Lassen Sie uns dazu einen Blick auf die Versorgungsstruktur für behinderte Menschen, wie wir sie heute vorfinden, werden:

- Die Sonderwelt der Behindertenhilfe ist derzeit in teilweiser Auflösung begriffen:
 - o Historisch gewachsene Großeinrichtungen und Komplexeinrichtungen werden dezentral umorganisiert.
 - o Ambulant betreutes Wohnen außerhalb von Einrichtungen für behinderte Menschen wird forciert ausgebaut.
 - o Kindertagesstätten und (bislang noch in geringerem Umfang) Schulen öffnen sich für behinderte Kinder.
 - o Aber auch: Das flächendeckend ausgebaute auf Rechtsansprüchen behinderter Menschen beruhende System der Werkstätten für behinderte Menschen ist derzeit noch unangetastet, es steht wie ein Fels in der Brandung der Umgestaltungsanstrengungen.
- Vorangetrieben wird die Entinstitutionalisierung der Behindertenhilfe, der Weg führt hin zur Personenzentrierung.

Die so mit knappen Worten skizzierte derzeitige dynamische Umgestaltung der Versorgungsstrukturen für behinderte Menschen gehorchen dem Primat der Integration. Der Begriff der Integration war bis vor kurzem der Leitbegriff, nach dem sich alle Entwicklungsmaßnahmen in den Rechtskreisen der Behindertenhilfe zu richten hatten. Dabei geschah die Weiterentwicklung in zwei Dimensionen:

- Einmal geht es um die Formen der Hilfen: Stationär, teilstationär oder ambulant; die Maßstäbe waren dabei Differenzierung, Durchlässigkeit und der Primat der ambulanten Hilfe.
- Zum anderen geht es um die Lebenswelten: In die Gestaltung und Weiterentwicklung wurden einbezogen die Lebensbereiche Wohnen, Arbeiten und Freizeit.

Der Prozess der Integration ist noch weit von seinem Abschluss entfernt und soll oder muss jetzt durch einen Inklusionsprozess abgelöst werden. Die genaue Zielrichtung des Inklusionsprozesses ist aber noch nicht recht klar. Es besteht darüber keine Einigkeit. Einerseits gibt es die ideale Leitvorstellung der sogenannten „Totalinklusion“, das bedeutet eine Gestaltung der gesamten Lebenswelt in der Weise, dass keinerlei Sondereinrichtungen, Sondervorrichtungen oder Sonderhilfen für behinderte Menschen mehr erforderlich sind. Andererseits gibt es ernst zu nehmende Gegen-

stimmen, die vor einer solchen Totalinklusion deshalb warnen, weil damit den Bedürfnissen insbesondere schwerst und schwerstmehrfach behinderten Personen nicht im notwendigen Umfang Rechnung getragen werden könne. Die Vertreter dieser Auffassung werfen den Totalinklusionisten vor, sie könnten keine Antinomien und deren mühsame Bewältigung ertragen, sondern bevorzugten die Totalität, das Entweder – Oder, die reine Lehre (Rainer Winkel, FAZ Dezember 2011). Demgegenüber wird darauf hingewiesen, dass die Besonderheiten, die Menschen mit Behinderungen aufweisen, nicht dadurch aus der Welt geschaffen werden könnten, dass man ihnen den begrifflichen Hintergrund entziehe. Vielmehr bedürfe es auch unter dem Primat der Inklusion weiterhin besonderer Fördermaßnahmen, die speziell auf Menschen mit Behinderungen abgestimmt sind. Nicht immer werde für jeden behinderten Menschen das Gleiche gleich gut sein (Bernd Aeverbeck, FAZ Dezember 2011). Wie dem auch sei, und welche Richtung die künftigen Entwicklungen auch einnehmen werden: Festzustellen ist, dass derzeit beide Prozesse – der der Integration und der der Inklusion –parallel laufen:

- Es geschieht weiterhin ein Ausbau und weiterhin eine ausgeklügelte Differenzierung der Sondergesetze für behinderte Menschen.
- Gleichzeitig werden inklusive Verhältnisse in allen Lebensbereichen angestrebt: Barrierefreiheit ist das Ziel, und zwar in jeder Hinsicht.

In dieser Doppellentwicklung liegt erkennbar ein Grundwiderspruch. Der behinderte Mensch wird nach wie vor mit einer stetig zunehmenden Zahl von Rechtsansprüchen ausgestattet, mit deren Hilfe er sich in der realen Normalwelt bewegen und zurechtfinden soll. Zugleich wird diese Normalwelt in der Weise umgestaltet, dass der behinderte Mensch sich in ihr ohne individuelle Hilfen bewegen und zurechtfinden kann. Die Auflösung dieses Grundwiderspruchs wird uns mindestens das nächste Jahrzehnt, wenn nicht darüber hinaus, beschäftigen.

Dabei werden folgende Regeln zu beachten sein:

- Der weitere Ausbau der vorhandenen Sondergesetze hemmt die Inklusion.
- Daher müssen auch die Sondergesetze inklusiv umgestaltet werden.
- Individualansprüche konterkarieren Inklusionsbemühungen, daher sind sie nur im zwingend erforderlichen Umfang vorzunehmen.

- Es ist das allgemeine Recht anzupassen, soweit die Inklusion dies erfordert; dabei wird kaum ein Rechtsbereich ausgespart werden können, es wird um die Kindertagesstättengesetze und Schulgesetze der Länder gehen, es wird um das Baurecht gehen, es wird um das Arbeitsförderungsrecht gehen, um das Personenbeförderungsrecht usw. Es wird kaum ein Rechtsgebiet unverändert und in umfassender Weise bleiben.

Damit sind Bundes- und Landesgesetzgeber gleichermaßen angesprochen.

Und nun taucht eine besondere Schwierigkeit auf. Die gesamtstaatliche Verschuldung liegt derzeit bei über 2 Billionen Euro, daraus resultiert eine Zinslast von Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von rund 60 Milliarden Euro jährlich. Dies ist der Hauptgrund dafür, dass im Grundgesetz sowie in den Länderverfassungen sogenannte „Schuldenbremsen“ installiert wurden, deren volle Wirksamkeit im Jahre 2020 eintritt. Damit ist der Bund gehindert, weiterhin kostenträchtige Ausgaben zu tätigen, ohne entsprechende Einnahmen zu erzielen. Das ist in der Vergangenheit nicht gelungen, das gelingt heute nicht, es bleibt abzuwarten, ob dies künftig gelingen wird. Erkennbare Parameter dafür liegen jedenfalls derzeit nicht vor.

Hinzu kommt ein Weiteres. Im Zuge der sogenannten Föderalismusreform wurde es dem Bund per grundgesetzlicher Regelung untersagt, gesetzliche Regelungen zu treffen, die unmittelbar die Kommunen in Deutschland verpflichten (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 des Grundgesetzes). Das war bisher staatsrechtliche Normalität, ist nunmehr nicht mehr möglich. Vielmehr kann der Bund ausschließlich die Länder verpflichten, und die Länder sind dann gehalten, über entsprechendes Landesrecht den Kommunen die damit verbundenen Regelungen aufzuerlegen. Da diese Regelungen in aller Regel mit Ausgaben für die (meist ebenfalls stark verschuldeten) Kommunen verbunden sind, besteht in allen Landesverfassungen neuerdings eine Regelung, die besagt, dass neue Aufgaben auf die Kommunen nur dann übertragen werden dürfen, wenn zugleich auch (ganz oder doch im Wesentlichen) die damit verbundenen Ausgaben durch das Land ausgeglichen werden (sogenanntes Konnexitätsprinzip).

Diese drei Mechanismen: Bundesschuldenbremse, Verbot der unmittelbaren Verpflichtung von Kommunen durch den Bund sowie Konnexität von Aufgabenübertragung und deren Finanzierung können zu einer Gesetzgebungsblockade deshalb führen, weil die Schuldenbremse es verbietet, neue Ausgaben aus Krediten zu

finanzieren, neue Einnahmen aber schwer zu realisieren sind. Die Folge könnte eine zumindest partielle Staatslähmung sein.

Daraus kann sich eine Erosion des sozialstaatlichen Systems der Daseinsvorsorge entwickeln. Damit wären dann auch die Inklusionsanstrengungen stark gehemmt. Neben dem notwendigen Prozess der Herstellung von Inklusion sind deshalb weitere flankierende Maßnahmen und Vorstellungen zu entwickeln, von denen einige genannt seien:

- Konzentration aller sozialer finanzrelevanter Sozialmaßnahmen auf das unabdingbar erforderliche Maß.
- Weitere Stärkung und Förderung der individuellen Eigenkräfte, dazu gehören auch die familiären Kräfte.
- Beschleunigung der Entinstitutionalisierung der Unterstützungs- und Hilfesysteme.
- Radikalvereinfachung des überkomplexen Sozialleistungssystems unter Einschluss des Leistungserbringungs- und Leistungsbeschaffungsrechts (Vermeidung von bürokratischen Hemmnissen, Gewinnung von Synergieeffekten).
- Belebung der Wirtschaft und damit Stärkung des Sozialstaates durch notwendige Setzung von Einwanderungsanreizen in erster Linie durch Bereitstellung von qualifizierten Beschäftigungsmöglichkeiten, weniger durch Angebote des Sozialleistungssystems.

Bei Beachtung der genannten Bedingungen und Regeln kann der in sich widersprüchliche Weg von der Integration zur Inklusion gelingen. Bund und Länder sind aufgerufen, die dazu erforderlichen Reformschritte einzuleiten.

D) Integrationsfirmen und deren Entwicklung im Gesamtgefüge der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben

I. Derzeitiger Stand

Integrationsfirmen fällt die Aufgabe zu, besonders betroffene schwerbehinderte Menschen dauerhaft beruflich einzugliedern. Sie sind am Markt agierende Unternehmen oder Unternehmensteile, in denen nach dem gesetzlichen Auftrag überdurchschnittlich viele besonders betroffene schwerbehinderte Menschen beschäftigt sein müssen (25 % bis 50 %). Dabei geht es um Personen, die trotz Ausschöpfens aller Förder-

möglichkeiten kaum Chancen haben, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einen Arbeitsplatz zu finden. Es handelt sich um geistig oder seelisch behinderte Personen, die eine arbeitsbegleitende Betreuung benötigen, es geht um Personen mit schweren Körper- oder Mehrfachbehinderungen. Die Arbeitsleistungsmöglichkeiten dieses Personenkreises liegen oft erheblich unter dem eines durchschnittlichen Arbeitnehmers, sodass auch hier ein gewisser Ausgleich an den Integrationsunternehmer gezahlt wird. Die Finanzierung erfolgt aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe, die von Betrieben zu entrichten ist, die die gesetzlich Beschäftigungsquote für schwerbehinderte Personen (5%) nicht erfüllen. Die Ausgleichsabgabe ist begrenzt (derzeit rd. 500 Mio Euro), ihrer Natur nach ist sie in nennenswertem Umfang nicht steigerbar. Die Zahlungen an die Integrationsfirmen liegen derzeit bei rund 50 Millionen Euro im Jahr. Darunter entfallen auf Aufbau und Ausstattung (Investition) von Integrationsfirmen rund 6 bis 7 Millionen Euro, auf die Abdeckung des besonderen Aufwandes sowie auf Leistungen im Rahmen außergewöhnlicher Belastungen auf jeweils 18 bis 19 Millionen Euro. Insgesamt befinden sich rund 750 Integrationsfirmen am Markt, jährlich kommen rund 50 neue Firmen dazu. Die vorhandenen Firmen beschäftigen rund 22 000 bis 23 000 Personen, darunter rund 10 000 schwerbehinderte Personen. Soviel zu den Zahlen, soviel zum derzeitigen Stand.

II. Politische Stellungnahmen und Einschätzungen

In der Politik wird die Notwendigkeit von Integrationsfirmen allseits anerkannt, weiterer Ausbau und Entwicklung dieses Systems werden befürwortet. Dazu beispielhaft eine Feststellung des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 18.01.2011:

- Die berufliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen muss weiter verbessert werden, damit die Anforderungen der UN-Behindertenkonvention und hierbei das Recht auf selbstbestimmte Teilhabe am Arbeitsleben, umgesetzt werden kann.
- Integrationsunternehmen haben sich dabei als besonders geeignet erwiesen, um für schwerbehinderte Menschen dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt sicherzustellen. Für schwerbehinderte Menschen werden hierüber neue Perspektiven auf Teilhabe am Arbeitsmarkt eröffnet.
- Der weitere Aufbau, Ausbau und die Weiterentwicklung der Integrationsprojekte ist weiter notwendig. In Nordrhein-Westfalen sollen deshalb die Angebote an Integrationsunternehmen ausgebaut und gestärkt werden.

Soweit diese Landtagsentschließung Nordrhein-Westfalen, in diesem Zusammenhang hat sich auch die CDU-Fraktion des Landtages Nordrhein-Westfalen im Jahre 2011 positioniert:

- Es soll der Ausbau und die Weiterführung von Integrationsunternehmen ermöglicht werden.
- Es soll dauerhaft ein individualisierter finanzieller Nachteilsausgleich bei Beschäftigung von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geschaffen werden.
- Dazu sollen im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben auch für die Beschäftigung in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes Leistungen der Eingliederungshilfe verfügbar gemacht werden.

Diese beispielhafte Einschätzung aus Nordrhein-Westfalen, und zwar fraktionsübergreifend, ließe sich auch für andere Länder in ähnlicher Weise zitieren. Es gibt einen bundesweiten breiten Konsens über die positive Rolle der Integrationsfirmen im Gefüge der Hilfe für behinderte Menschen zur Teilhabe am Arbeitsleben. Darüber hinaus gibt es die politische Anerkennung, dass die finanziellen Mittel, soweit sie sich aus der Ausgleichsabgabe speisen, eine nennenswerte Weiterentwicklung und einen nennenswerten Ausbau von Integrationsfirmen nicht ermöglichen können. Daher müssen neue Finanzquellen erschlossen werden.

III. Was ist zu tun?

Unter der anerkannten Prämisse, dass Inklusion soviel bedeutet wie höchstmögliche Normalität in allen Lebensverhältnissen und Lebensbereichen behinderter Menschen, lässt sich ohne Weiteres die Feststellung rechtfertigen, dass Integrationsfirmen diesen Weg bereits seit rund 2 bis 3 Jahrzehnten beschreiten. Die Entwicklung hat ab dem Jahre 2001 durch den Erlass des SGB IX mit den besonderen Vorschriften für Integrationsunternehmen einen besonderen Schub erhalten, die damit bezweckte und auch erreichte Beschleunigung des Ausbaus nähert sich nun aber einem Punkt, der die weitere wünschenswerte und auch erforderliche Ausdehnung ihrer bisherigen Dynamik berauben wird. Die Dynamik kann allerdings dann erhalten werden, wenn neben den Mitteln der Ausgleichsabgabe weitere Förderinstrumente eingesetzt werden. Dabei kann eine erhebliche Rolle die bisherige Systematik des § 16e SGB II in verbesserter Form spielen. Verbessert heißt, insbesondere Wegfall der Kriterien „Zusätzlichkeit“, „Gemeinnützigkeit“ und „vorübergehend“, es muss sich

schon um eine dauerhafte Förderung im allgemeinen Bereich handeln, wobei der zu fördernde Personenkreis sehr genau und exakt umschrieben werden muss, damit die Förderung zielgenau erfolgt und Mitnahmeeffekte weitestgehend vermieden werden. Darüber hinaus muss deutlicher als bisher der Gedanke verfolgt werden, ob es nicht sinnvoll sein kann, einen Teil der Sozialhilfeaufwendungen für die Teilhabe am Arbeitsleben, insbesondere in den Werkstätten für behinderte Menschen, für Integrationsfirmen verfügbar zu machen.

In diesem Zusammenhang sei noch einmal eine politische Äußerung aus Nordrhein-Westfalen aus jüngster Zeit zitiert. Der Koalitionsvertrag zwischen der SPD und den GRÜNEN für die Legislaturperiode 2012 bis 2017 führt zu der Thematik Teilhabe am Arbeitsleben sinngemäß folgendes aus:

Für Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen, die mittelfristig keine Chance zur Integration in den ersten allgemeinen Arbeitsmarkt haben, soll dauerhafte Beschäftigung in einem öffentlich geschaffenen Sektor ermöglicht werden. Dabei werden auch die Erfahrungen aus den Modellen der sozialen Wirtschaftsbetriebe und der Integrationsunternehmen zu berücksichtigen sein. Es erfolgt keine Beschränkung auf gemeinnützige und zusätzliche Beschäftigungsfelder. Es wird gefordert, dass der Bund entsprechende Mittel bereit stellt und die Wege für eine ausreichende und nachhaltige Finanzierung eröffnet. Die Integrationsfirmen sollen (gemeinsam mit den Sozialhilfeträgern und Integrationsämtern) weiter ausgebaut werden. Es wird weiterhin gefordert, dass zur Schaffung von Alternativen zur WfbM ein leistungsträgerübergreifendes Budget für Arbeit zur Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht wird, an dem sich die Sozialhilfeträger mit Mitteln der Eingliederungshilfe (alternativ zur Finanzierung eines WfbM-Platzes) und die Integrationsämter mit Mitteln der Ausgleichsabgabe sowie die Arbeitsagenturen und JobCenter auf der Basis ihres jeweiligen gesetzlichen Auftrages beteiligen, damit ein angemessener Nachteilsausgleich finanziert werden kann.

Diese Absichten weisen eine Reihe von Wegen, wie die Teilhabe behinderter Menschen im Arbeitsleben weiterentwickelt werden kann, insbesondere wie der Anteil der Integrationsfirmen an dieser Entwicklung gestützt und gefördert werden kann.

E) Fazit

Integrationsunternehmen befinden sich bereits auf dem Wege der Inklusion im Sinne der UN-BRK, sie stellen keine Sonderwelt im Sinne der überkommenen Behindertenhilfe dar, sondern sie sind Bestandteil des allgemeinen Wirtschaftslebens, des allgemeinen Arbeitsmarktes und sind insofern im Wesentlichen der Normalfall. Da sie besonders beeinträchtigte Personenkreise im überdurchschnittlichen Maße beschäftigen, benötigen sie die dafür erforderliche Hilfe und Unterstützung. Das bedeutet, dass die Hauptforderung der Inklusion, nämlich die Herrichtung der Umwelt (hier der Arbeitswelt) in eine Weise, dass der behinderte Mensch sich weitgehend ungehindert darin bewegen kann, weitestgehend erfüllt ist. Wenn nun noch die notwendigen finanziellen Mittel für künftige weitere Entwicklungen und Ausweitungen zur Verfügung gestellt werden können, dann steht dem weiteren Aufbau des Inklusionsmodells Integrationsfirmen nichts mehr im Wege.