

... die im Dunkeln sieht man nicht

Zur Auswirkung fehlender Kennzahlen
auf die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen

von Erwin Denninghaus

Der positive Trend am Arbeitsmarkt hat sich bisher auf schwerbehinderte Arbeitslose kaum ausgewirkt. Zahlreiche Protagonisten haben die Erfahrung gemacht, dass Initiativen zur Änderung dieser Situation in den letzten Jahren kaum gefruchtet haben. So stellte Karl Friedrich Ernst, Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, in der Zeitschrift „zb“, Ausgabe 1/2007, fest, dass der positive Trend am Arbeitsmarkt ... für diese Personengruppe bislang keinen Nutzen gebracht (habe). Es bestehe wieder die schwierige Situation wie zu Beginn der Schaffung des SGB IX und wie vor den beiden Aktionen der Bundesregierung zum Abbau der Arbeitslosigkeit unter schwerbehinderten Menschen ab dem Jahr 2000.

Die Gründe mögen vielfältig sein, in diesem Kontext soll ein wesentlicher Aspekt hervorgehoben werden, der zur Zementierung der Situation beiträgt.

Die Umwandlung der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur sowie die Umsetzung des SGB II in den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen sind einhergegangen mit einem Paradigmenwechsel hinsichtlich der Arbeitsweise und der Organisation. Es hat eine „Verbetriebswirtschaftlichung“ stattgefunden: Waren die Prozesse früher aufgabenbezogen organisiert, so sind sie heute primär am Ergebnis orientiert.

Die Steuerung von Prozessen über das Ergebnis macht es erforderlich, zunächst das gewünschte Ergebnis zu definieren und zu operationalisieren. Es muss also zunächst beschrieben werden, welches Ziel erreicht werden soll und wie es gemessen werden soll. Es müssen Kennzahlen gebildet werden, und es müssen Instrumente zur Verfügung gestellt werden, um die entsprechenden Zahlen zu erfassen. Üblicherweise werden Zielvereinbarungen formuliert, die die Rahmenbedingungen beschreiben, unter denen die definierten Kennzahlen zu erreichen sind. Schließlich werden Controller damit beauftragt, die Zahlen zusammen zu tragen und zu verdichten, um den Aufsichtsgremien (Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung oder Aufsichtsrat) Auskunft über die Erreichung der Ziele zu geben.

Die Bildung von Kennzahlen kann mit dem Fokussieren von Scheinwerfern verglichen werden: Die dazu autorisierten Gremien entscheiden, welcher Aspekt der Arbeit der Organisation zu beleuchten ist, um festzustellen, ob die Arbeit gut war oder nicht. Dabei spielen strategische bzw. politische Entscheidungen eine maßgebliche Rolle: So kann es das Ziel eines Unternehmens sein, einen möglichst hohen Gewinn auszuweisen, um eine hohe Rendite zu generieren, es kann aber auch das Ziel sein, den Gewinn niedrig zu halten und stattdessen zu investieren oder andere Unternehmen zu kaufen, um die Marktposition zu festigen.

Ähnlich verhält es sich bei der Bundesagentur für Arbeit bzw. bei den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nach SGB II. So wurden die Kennzahlen für die Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen von einer Arbeitsgruppe gebildet, die mit Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesagentur für Arbeit (BA) besetzt war. Für die Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen wurden u. a. folgende Kennzahlen gebildet:

Kennzahl	Ziel
Zahl der Bedarfsgemeinschaften	Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften soll im Jahresdurchschnitt X % unter der vorläufigen Zahl für Dezember 2006 liegen.
Prozentsatz der beruflichen Eingliederung von Hilfeempfängern	Steigerung um 6,8 % für das Jahr 2007 im Bundesdurchschnitt
Prozentsatz der beruflichen Eingliederung von unter 25jährigen Hilfeempfängern (U 25)	Steigerung um X % für das Jahr 2007 im Bundesdurchschnitt
Durchschnittliche Kosten je Integration	X € pro Fall

Während die Arbeitsgruppe aus BMAS und BA die Kennzahlen als solche festgelegt hat, wird die Umsetzung, sprich die Festlegung der Höhe der Kennzahlen durch die BA jährlich vorgenommen. Dazu wurden 12 regionale Cluster gebildet, für die die Vorgaben jeweils in Abhängigkeit vom Vorjahresergebnis und von den Bedingungen am Arbeitsmarkt gebildet werden. –

Vergeblich sucht man eine Kennzahl für die berufliche Eingliederung schwerbehinderter Menschen. Sie tauchen in den Vorgaben aus Berlin bzw. Nürnberg nicht auf, d. h. auf sie ist kein Scheinwerfer gerichtet. Sie werden nicht gesehen.

Dieser Umstand hat folgende Auswirkungen:

1. Ob eine Arbeitsgemeinschaft gem. SGB II bzw. eine Optionskommune etwas für die berufliche Eingliederung Schwerbehinderter tut oder nicht, spielt keine Rolle bei der Bewertung ihrer Arbeit durch die übergeordneten Gremien. Die Geschäftsführung ist eine gute Geschäftsführung, wenn sie die definierten Ziele erreicht. Das, was nicht in Zahlen abgebildet wird, kann auch nicht bewertet werden.
2. Eine Geschäftsführung, die diesen Vorgaben gemäß handelt, wird nicht nur sehr zurückhaltend bei der Verausgabung von Mitteln für schwerbehinderte Hilfeempfänger im Bereich der aktiven Leistungen sein. Sie würde riskieren, dass die durchschnittlichen Kosten pro Eingliederungsfall überschritten werden oder aufgrund der höheren Risiken bei gleichem Mitteleinsatz die Integrationsquote nicht erreicht wird.
3. Da das Engagement für schwerbehinderte Hilfeempfänger im Sinne der Kennzahlen sowieso unzweckmäßig ist, wird innerhalb der Organisation aber auch keine geeignete Struktur aufgebaut, die gewährleisten könnte, dass die zur Verfügung gestellten Mittel effizient eingesetzt werden. – Es gibt auch eine Kennzahl für die Verwaltungskosten, auf die sich zusätzliche Personalausgaben negativ auswirken würden.

Fazit: So lange schwerbehinderte Hilfeempfänger keine Größe im Sinne von Kennzahlen sind, wird sich an der Situation nur wenig ändern.

Alle Erfahrungen zeigen, dass die berufliche Qualifizierung und Eingliederung schwerbehinderter Menschen in der Regel einerseits eines besonderen Know Hows bedarf, das innerhalb von Organisationen in geeigneten Strukturen abzubilden ist (z. B. Berufsberater für Behinderte, Reha-Team), und dass die durchschnittlichen Fallkosten deutlich höher liegen als bei nicht behinderten Personen. Will man also Chancengleichheit

für behinderte Arbeitslose bzw. Hilfeempfänger herstellen, so müssen die Rahmenbedingungen hierfür geschaffen werden:

1. Es muss eine Kennzahl gebildet werden, die Auskunft über die berufliche Integration schwerbehinderter Hilfeempfänger gibt. Will man sich nicht dem Verdacht der Diskriminierung aussetzen, so muss diese Kennzahl derjenigen nichtbehinderter Hilfeempfänger entsprechen.
2. Es ist zu prüfen, ob es reicht, eine einzige Kennzahl für Schwerbehinderte (Grad der Behinderung 50 bis 100) zu bilden, oder ob hier weiter zu differenzieren ist, z. B. nach Grad oder Art der Behinderung.
3. Weiterhin ist zu prüfen, wie z. B. die Aufnahme in eine Werkstatt für behinderte Menschen bzw. der Übergang in Grundsicherung abzubilden ist. Ggf. sind hier eigene Kennzahlen zu definieren.
4. Die Fallkosten für die berufliche Integration Schwerbehinderter dürfen nicht auf die durchschnittlichen Fallkosten angerechnet werden. Es muss ggf. eine gesonderte Kennzahl gebildet werden.
5. Die EDV-Systeme bei der Bundesagentur für Arbeit müssen die Voraussetzung bieten, dass die notwendigen Zahlen erfasst und verarbeitet werden können.

Unter diesen Voraussetzungen würden schwerbehinderte Hilfeempfänger und Arbeitslose nicht mehr im Dunkeln stehen. Die Verantwortlichen bekämen den notwendigen Rahmen, um sowohl geeignete Strukturen und Maßnahmen zu entwickeln als auch den Mitteleinsatz gemäß den gesetzten Zielen zu steuern.

Die modernen Steuerungsinstrumente sind – wie die alten Strukturen – Mittel zur Umsetzung von gesellschaftlich für notwendig erkannten Maßnahmen und Entwicklungen. Die Entscheidung zu ihrem Einsatz und die Bildung von Kennzahlen sowie die Bestimmung ihrer Höhe sind politische Entscheidungen. Auf dieser Ebene sind die geeigneten Schritte zu ergreifen, um diesen offensichtlichen Regiefehler zu korrigieren. †

Autor:

Erwin Denninghaus
LWL-Berufsbildungswerk Soest
Hattroper Weg 57
59494 Soest
Tel.: 02921 684-223
e-Mail: Erwin.Denninghaus@lwl.org