

## Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
<b>Sozial- und Gesundheitsausschuss</b>	11.11.2008	öffentlich
<b>Beirat für Behindertenfragen</b>	26.11.2008	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

### **Bericht der Fachstelle Behinderte Menschen im Beruf**

**Sachverhalt:**

Die Verwaltung stellt den Bericht der Fachstelle „Behinderte Menschen im Beruf“ (früher: Fürsorgestelle) für das Jahr 2007 vor.

Der Bericht stellt den nach SGB IX vorgegebenen Handlungsrahmen dar, gibt einen Überblick über die Fallzahlentwicklungen in diesem Bereich und zeigt aktuelle Anforderungen und Perspektiven für die Fachstelle auf.

Wesentliche Aussagen sind dabei:

- Die konjunkturelle Entwicklung, aber auch zunehmend mit behinderten Menschen geschlossene befristete Arbeitsverhältnisse haben bundesweit zu einem Rückgang der Fallzahlen in Kündigungsschutzverfahren für behinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geführt.
- Die Kündigungsverfahren selbst gestalten sich zunehmend schwierig. Kündigungen erfolgen dabei weniger aus betrieblichen Erfordernissen als durch Probleme, die in der Person des behinderten Menschen selbst liegen (z.B. krankheitsbedingte Ausfälle).
- Die Aufwendungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen durch sogenannte „Begleitende Hilfen“ (besondere technische Arbeitsplatzausstattung oder psychosoziale Begleitung) steigen deutlich an (vgl. z.B.: psychosoziale Begleitung Fallzahl 2006 = 139; Fallzahl 2007 = 186, d.h. + 33%).
- Trotz rückläufiger Finanzausweisungen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) aus Mitteln der Ausgleichsabgabe werden z. Zt. keine Probleme in der Finanzierung von Arbeitsplatzausstattungen für behinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gesehen.
- Anlassunabhängige Betriebsbesuche werden verstärkt.

Oberbürgermeister/Beigeordnete(r)



# **Bericht zur Arbeit der Fachstelle „Behinderte Menschen im Beruf“**

## **1. Grundsätzliches zur Aufgabenstellung der Fachstelle**

Als eines der größten Probleme in der Behindertenhilfe gilt immer noch die unzureichende Teilhabe behinderter Menschen an Arbeit und Beschäftigung. Während hierzu eine Vielzahl von Programmen zur Schaffung neuer behindertenspezifischer Arbeitsplätze oder zu besonderen Vermittlungsleistungen aufgelegt wurden, befasst sich die Fachstelle „Behinderte Menschen im Beruf“ (vormals: Fürsorgestelle) des Amtes für soziale Leistungen –Sozialamt– im Wesentlichen mit dem Erhalt bestehender sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse.

Die diesbezüglichen Rechtsgrundlagen ergeben sich aus dem SGB IX, Teil 2 und korrespondierenden Gesetzen wie der Schwerbehindertenausgleichsabgabenverordnung oder der Kraftfahrzeughilfe-Verordnung.

Die sich hieraus ergebenden Aufgabenfelder umfassen hauptsächlich

- 1) den Kündigungsschutz für schwerbehinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
- 2) „Begleitende Hilfen“ im Arbeitsleben, z.B.
  - die behindertengerechte Ausstattung von Arbeitsplätzen,
  - die Gewährung von Hilfen zur Erreichung des Arbeitsplatzes (z.B. Kfz-Umbau für Rollstuhlfahrer und Rollstuhlfahrerinnen),
  - Hilfen zur beruflichen Selbständigkeit.

Die hierzu erforderlichen Gelder werden aus Mitteln der Ausgleichsabgabe über den Landschaftsverband zugewiesen.

- 3) Beratung von Betrieben, Schwerbehindertenvertretungen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, etc.,
- 4) die Kooperation mit dem der Fachstelle zugeordneten Integrationsfachdienst (s. Pkt. 4). Dieser befasst sich u.a. mit der Vermittlung behinderter Menschen in besonders schwierigen Fällen (z.B. Übergang Werkstatt für Menschen mit Behinderungen zum allgemeinen Arbeitsmarkt), aber auch mit der Aufarbeitung psychosozialer Problemlagen, die bei behinderten Menschen am Arbeitsplatz entstanden sind bzw. dort wirksam werden.

## **2. Kündigungsschutz**

### **2.1. Inhalt und Verfahren**

Der besondere Kündigungsschutz für schwerbehinderte Menschen nach den §§ 85 ff. SGB IX regelt, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses nur mit vorheriger Zustimmung des Integrationsamtes (hier: Landschaftsverband Westfalen-Lippe) erfolgen kann. Durch diese Regelung sollen behinderungsbedingte Nachteile schwerbehinderter Menschen auf dem Arbeitsmarkt ausgeglichen werden.

Das Integrationsamt beauftragt die örtlich zuständige Fachstelle, ein Kündigungsschutzverfahren durchzuführen. Das Kündigungsschutzverfahren endet mit der Zustimmung des Integrationsamtes oder der Ablehnung des Antrags auf Zustimmung zur Kündigung. Erst mit der Zustimmung des Integrationsamtes zum Kündigungsantrag wird die Kündigung wirksam. Die Fachstelle ermittelt den Sachverhalt, wobei vordringlich zu klären ist, ob ein Zusammenhang zwischen der Schwerbehinderung und dem angegebenen Kündigungsgrund besteht.

In dem Verfahren hat die Fachstelle eine neutrale Position einzunehmen.

In Gesprächen mit der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite wird der Sachverhalt ermittelt. Dazu werden auch weitere Stellungnahmen zur Entscheidungsfindung von Ärzten, Betriebsräten, Schwerbehindertenvertretungen eingeholt. Auf dieser Basis wird in einer gemeinsamen Kündigungsverhandlung mit Vertreterinnen und Vertretern beider Seiten versucht, eine gütliche Einigung zu erzielen. Vorrangiges Ziel ist dabei, das Arbeitsverhältnis zu erhalten. Zu diesem Zweck regt die Fachstelle z.B. an, den Arbeitsplatz durch organisatorische Änderungen bzw. technische Ausstattungen dem Stand der Behinderung (neu) anzupassen oder den Integrationsfachdienst zur Aufarbeitung der Probleme im Betrieb einzusetzen.

Sofern dies nicht möglich ist und auch eine gütliche Einigung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses scheitert, wird der Vorgang mit einem Entscheidungsvorschlag an das Integrationsamt geleitet. Der Entscheidungsvorschlag erfolgt dabei unter Abwägung der Interessen des behinderten Menschen am Erhalt des Arbeitsplatzes und der Interessen des Arbeitgebers an der Wirtschaftlichkeit des Arbeitsplatzes. Abweichende Entscheidungen des LWL-Integrationsamtes gegenüber dem Vorschlag der Fachstelle sind jedoch seltene Ausnahmen.

Bei einer sich abzeichnenden, nicht abwendbaren Kündigung werden mögliche Abfindungsregelungen sowie Kontakte zu weiterführenden Beratungsstellen (z.B. Servicestelle nach SGB IX) und Leistungsträgern wie der Agentur für Arbeit oder der Rentenversicherung vermittelt.

## **2.2. Quantitative und qualitative Entwicklung bei den Kündigungsschutzverfahren**

Die Anzahl der Kündigungsschutzverfahren hat in den letzten vier Jahren kontinuierlich abgenommen. Waren es in 2004 noch 173 Kündigungsschutzverfahren, so wurden in 2007 nur 111 Kündigungsanträge gestellt. Dies ist jedoch keine Bielefeld-typische Entwicklung, sondern entspricht einem bundesweiten Trend.

Erklären lässt sich diese Tendenz in erster Linie durch die bisherige positive Wirtschaftsentwicklung, die generell zu weniger Entlassungen geführt hat, aber auch zunehmend dadurch, dass Arbeitgeber vermehrt die Möglichkeit nutzen, befristete Arbeitsverträge mit behinderten Menschen zu schließen. Diese Zeitverträge laufen fristgerecht aus, ohne dass es hierzu einer besonderen Kündigung bedarf. Damit entfällt auch die Basis für ein besonderes Kündigungsschutzverfahren.

Wie sich die Fallzahlen zukünftig weiterentwickeln, ist schwer zu prognostizieren. Im langjährigen Rückblick entsprach diese Entwicklung immer dem konjunkturellen Verlauf.

Es ist zu beobachten, dass sich die Verfahren der letzten Jahre in der Kultur der Auseinandersetzung zunehmend verschärft haben. Dies wird z.B. dadurch deutlich, dass die Vertragsparteien immer seltener direkt miteinander verhandeln. Sie schalten im Gegensatz zu den sonst üblichen direkten persönlichen Verhandlungen vermehrt Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte als juristische Vertretungen zur Durchsetzung bereits im Vorfeld sehr festgelegter Positionen ein. Das zunehmende Einschalten von Rechtsbeiständen scheint dabei insbesondere aus der steigenden Befürchtung – hauptsächlich älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer –

vor dauerhafter Arbeitslosigkeit und ihren Konsequenzen zu resultieren. Das Ziel der Fachstelle, eine gütliche Einigung der Parteien zu erreichen, ist in diesem Rahmen deutlich schwieriger als in den Vorjahren zu erreichen. Der Abschluss der Kündigungsschutzverhandlung führt vor diesem Hintergrund nach Beobachtungen der Fachstelle auch in immer mehr Fällen zu weitergehenden Auseinandersetzungen vor den Arbeitsgerichten.

Auch die Kündigungsgründe geben Aufschluss über die angesprochenen qualitativen Veränderungen:

<b>Kündigungsgrund</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Gesamtzahl der Kündigungen	150	142	111
Personenbedingt	59	76	80
Betriebsbedingt	91	66	31

Aus der Übersicht der Kündigungsgründe der letzten drei Jahre ist zu ersehen, dass das Verhältnis der betriebsbedingten zu denen der personenbedingten Kündigungsgründe von Jahr zu Jahr abgenommen hat.

Während 2005 die betriebsbedingten Kündigungsgründe noch 61 % ausmachten, betrug deren Anteil 46 % im Jahr 2006. Im Jahr 2007 reduzierte er sich weiter auf 28 %. Dementsprechend erhöhte sich der Anteil der personenbedingten Kündigungsgründe kontinuierlich über die Jahre 2005 bis 2007.

Betriebsbedingte Gründe bedeuten für die Fachstelle in der Regel ein geringeres Maß an Prüfungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, da hier wegen des zumeist fehlenden Zusammenhangs zwischen Schwerbehinderung und Kündigungsgrund die Möglichkeiten der Fachstelle stark eingeschränkt sind. In diesen Fällen obliegt der Fachstelle lediglich eine arbeitsrechtliche Evidenzkontrolle. Dabei wird überprüft, ob die vorgetragenen Gründe aus arbeitsrechtlicher Sicht eine Kündigung rechtfertigen können. Liegen betriebsbedingte Kündigungsgründe (Rationalisierungen, Organisatorische Veränderungen, Aufgabe von Produktionsbereichen o.ä.) vor, kann eine Kündigung in der Regel nicht verhindert werden. Es wird in diesen Fällen mit Betriebsleitungen und Arbeitnehmervertretungen noch einmal erörtert, ob sich innerhalb des Betriebes oder an anderen Standorten alternative Beschäftigungsmöglichkeiten ergeben bzw. durch zumutbare organisatorische Veränderungen geschaffen werden können.

Dagegen haben die Kündigungsverfahren aus personenbedingten Gründen (hierzu zählen u.a. krankheitsbedingte und verhaltensbedingte Kündigungsgründe) zugenommen. Die Fachstelle hat in diesen Fällen in der Regel eine bessere Ausgangsposition. Sie kann gegenüber dem Integrationsamt anregen, die Zustimmung zur Kündigung zu verweigern, wenn ein Zusammenhang zwischen der festgestellten Schwerbehinderung und dem vorgebrachten Kündigungsgrund hergestellt werden kann. Weiterhin kann sie unter Einforderung der besonderen Fürsorgepflicht des Arbeitgebers gegenüber gekündigten Beschäftigten z.B. den Einsatz psychosozialer Hilfen durch den Integrationsfachdienst oder anderer „Begleitender Hilfen“ nach Punkt 3 anregen und vermitteln. In allen Fällen ist jedoch auch die Zumutbarkeit der Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses für den Arbeitgeber zu prüfen (z.B. Dauer des bisherigen Ausfalls der Beschäftigten, unzumutbare Aggressivität etc.).

Ergebnisse:

In Bezug auf die Ergebnisse der Kündigungsschutzverfahren konnte die Fachstelle eine positive Entwicklung verzeichnen: Der Anteil der Arbeitsverhältnisse, die im Rahmen der Kündigungsschutzverfahren erhalten wurden, konnte im Berichtsjahr 2007 auf 40% (Vergleich Vorjahr: 28%) der strittigen Fälle erhöht werden. In vielen Fällen trugen die beigetragene finanzielle Förderung zur Arbeitsplatzausstattung sowie die persönliche Begleitung der schwerbehinderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch Fachdienste (z.B. Fachdienst für Hörgeschädigte, Fachdienst für Sehbehinderte, Integrationsfachdienst) dazu bei, den drohenden Arbeitsplatzverlust abzuwenden.

### **3. Begleitende Hilfen im Arbeitsleben**

Ziel der Begleitenden Hilfen im Arbeitsleben ist es, die Probleme schwerbehinderter Menschen im Arbeitsleben durch kompensatorische technische oder persönliche Hilfen zu mindern oder aufzuheben.

Dazu gibt es verschiedene Förderungsmöglichkeiten.

Den größten Teil – im Jahr 2007 ca. 60% der gesamten Maßnahmen - nimmt hierbei die finanzielle Förderung der Arbeitgeber bei der Ausstattung der Arbeitsplätze der schwerbehinderten Beschäftigten ein. Aber auch Leistungen an die schwerbehinderten Menschen selbst sind möglich. Beispielhaft seien hier technische personenbezogene Arbeitshilfen, Hilfen zum Erreichen des Arbeitsplatzes, Wohnungshilfen oder Hilfen zur Erlangung der wirtschaftlichen Selbständigkeit genannt.

#### Ergebnisse:

Im vergangenen Jahr hat die Fachstelle insgesamt 135 derartige Maßnahmen fachlich begleitet und finanziert. Hierbei wurden 182.729 € (Vorjahr: 151.691,--€) an Fördermitteln vergeben. Im Vergleich zu 2006 (120 Fälle) haben sich die Fallzahlen somit um 15 Maßnahmen, das finanzielle Volumen um ca. 31.000 € erhöht.

### **4. Kooperation mit Fachdiensten**

Zu den Fachdiensten, mit denen die Fachstelle kooperiert, gehören u.a. der Integrationsfachdienst, der Ingenieur-Fachdienst für behinderungsgerechte Arbeitsplatzgestaltung, der Fachdienst für hörbehinderte Menschen oder der Fachdienst für sehbehinderte Menschen.

Diese sind beim Integrationsamt des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) angesiedelt.

Eine Besonderheit stellt jedoch der Integrationsfachdienst dar, der in einem durch den LWL gesteuerten Trägerverbund arbeitet. Einer der beiden Mitarbeiter, die für die psychosoziale Begleitung und Betreuung behinderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Bielefeld zuständig sind, ist bei der Stadt Bielefeld angestellt und in die Fachstelle „Behinderte Menschen im Beruf“ eingebunden. Auch die v.-Bodelschwingschen Anstalten beschäftigen für diesen Bereich im Trägerverbund eine Mitarbeiterin.

Im Arbeitsfeld des Integrationsfachdienstes im Bereich Bielefeld lässt sich eine stetige Steigerung der Fallzahlen beobachten.

#### Ergebnisse:

Im Jahr 2006 wurden insgesamt 139 behinderte Menschen beraten und betreut, während in 2007 schon 186 Fälle bearbeitet wurden. Diese kommen u. a. zustande durch Gefühle der

Überforderung am Arbeitsplatz, Kommunikationsprobleme mit Vorgesetzten und Kollegen, Mobbing, „Flucht in die Krankheit“, etc.

Durch die Arbeit des Integrationsfachdienstes konnten bereits viele belastete Arbeitsverhältnisse, insbesondere von Menschen mit psychischen Behinderungen, stabilisiert und ihre innerbetriebliche Position verbessert werden. Von den in 2007 abgeschlossenen Fällen blieben die Arbeitsplätze von mehr als der Hälfte der betroffenen Personen erhalten.

## **5. Weitere Aktivitäten der Fachstelle**

Neben den gesetzlich festgelegten Aufgaben „Kündigungsschutz“ und „Begleitende Hilfen“ führt die Fachstelle bei den Bielefelder Unternehmen nach Verabredung anlassunabhängige Betriebsbesuche durch. Dabei sollen die Arbeitgeber über Fördermöglichkeiten bei der Einstellung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen informiert werden. Ebenso ermöglicht dieser Betriebsbesuch, eventuelle Probleme des Arbeitgebers bei der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen rechtzeitig anzusprechen und Hilfsmöglichkeiten aufzuzeigen, aber auch zur Einstellung behinderter Menschen zu motivieren. Die Akzeptanz derartiger Besuche bei den Betrieben ist jedoch begrenzt.

Anlassunabhängige Betriebsbesuche wurden in 2007 in 24 Fällen durchgeführt.

In Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit wurden darüber hinaus Schwerbehindertenvertretungen und Mitarbeiter über Themen zum Schwerbehindertenrecht informiert und grundsätzliche Probleme in bestehenden Arbeitsverhältnissen erörtert.

Des Weiteren beteiligt sich die Fachstelle in regelmäßigen Abständen an Ausstellungen und Messen, so z.B. zuletzt an der „Weiterbildungs- und Informationsbörse für Frauen“ sowie an der Veranstaltung „Weiterbildungsbörse & Jobforum“.

Eine Fachtagung zum Thema „Betriebliches Eingliederungsmanagement“ wurde von der Fachstelle mit ca. 120 Teilnehmern durchgeführt.

## **6. Perspektiven**

### **6.1. Kündigungsschutz**

Eine Prognose zur Entwicklung des Kündigungsschutzes ist schwierig. Wie ausgeführt ist im Kündigungsschutz für schwerbehinderte Menschen seit 2004 ein Trend zurückgehender Anträge zu beobachten, der bis heute anhält. Diese Tendenz wird dadurch bestätigt, dass auch die Anzahl arbeitsloser schwerbehinderter Menschen kontinuierlich zurückgegangen ist. Im Bereich Westfalen-Lippe waren Anfang 2006 noch 23.500 schwerbehinderte Menschen arbeitslos, Ende 2007 nur noch 18.700 schwerbehinderte Menschen, mithin ist damit ein statistischer Rückgang innerhalb von zwei Jahren um über 20% zu verzeichnen.

Die Beschäftigungsquote für schwerbehinderte Menschen stieg 2006 auf 4,3 % (Vorjahr 4,2%). Bei öffentlichen Arbeitgebern lag die Beschäftigungsquote mit 5,9 % deutlich höher als in der privaten Wirtschaft (3,8 %).

Unklare Faktoren für die Prognose betriebsbedingter Kündigungen bleiben

- die weitere konjunkturelle Entwicklung sowie
- die offene Frage, inwieweit sich für die Einstellung von Menschen mit Behinderungen ein Trend zu Zeitverträgen, die nicht den Regelungen des Kündigungsschutzes unterliegen, fortsetzt.

Deutlich ist jedoch die Tendenz zu problematischeren Verhandlungen, insbesondere mit Blick auf personenbezogene Kündigungsgründe.

## **6.2. Begleitende Hilfen im Arbeitsleben**

Die Leistungen der „Begleitenden Hilfen im Arbeitsleben“ finanzieren sich aus der Ausgleichsabgabe, in die Arbeitgeber mit nicht ausreichender Zahl schwerbehinderter Beschäftigter Zahlungen leisten müssen. Wegen zurückgehender Einnahmen im Ausgleichsabgabenaufkommen hat das Integrationsamt seit 2006 die Mittelzuweisungen an die örtlichen Fachstellen budgetiert, so dass es seitdem Ausgabeobergrenzen gibt, die jährlich neu festgelegt werden und für 2008 €268.000 betragen.

Da diese Obergrenzen bisher jedoch großzügig bemessen waren und zuletzt die Einnahmen des Ausgleichsabgabenaufkommens wegen der gestiegenen Zahl der Beschäftigungsverhältnisse verbessert werden konnten, scheint es trotz Budgetierung auch weiterhin möglich zu sein, erforderliche Maßnahmen im Rahmen der „Begleitenden Hilfen“ im Arbeitsleben ausreichend zu bezuschussen und auf diese Weise zur Sicherung behindertengerechter Arbeitsplätze beizutragen.

## **6.3. Beratung**

Die Fachstelle geht davon aus, dass sich der fachliche Beratungsbedarf von schwerbehinderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Personalräten und Schwerbehindertenvertretungen erhöht.

Bezüglich der anlassunabhängigen Betriebsbesuche wird eine Erhöhung der betrieblichen Kontakte angestrebt. Mit Blick auf das hierzu nur begrenzt festzustellende Interesse der Betriebe sind hier nur schwer Aussagen zum künftigen Umfang zu treffen. Hilfreich erweisen sich in diesem Zusammenhang als Unterstützung die Auflagen spezieller Förderprogramme zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsmarkt.