

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Klaus Semlinger

Betriebliche Integration Schwerbehinderter durch
technische Beratung

21. Jg./1988

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Betriebliche Integration Schwerbehinderter durch technische Beratung

Klaus Semlinger, München*)

In ihrer Arbeitsmarktanalyse 1987 kommt die Bundesanstalt für Arbeit zu dem Ergebnis, daß die Arbeitsmarktsituation Schwerbehinderter eher wieder schwieriger geworden ist. Auch wenn es für eine abschließende Bewertung der Novelle des Schwerbehindertengesetzes aus dem Jahre 1986 noch zu früh ist, deutet dieser Befund darauf hin, daß die dabei erfolgte Reform des Instrumentariums zur Förderung der beruflichen Integration Behinderter zu kurz gegriffen hat. Die Anhebung der Ausgleichsabgabe, die verbesserten Möglichkeiten der Bewilligung eines Lohnkostenzuschusses und die Akzentuierung der Beteiligungsrechte und Mitwirkungspflichten der Schwerbehinderten-Vertrauensmänner haben nicht verhindern können, daß der Anteil Schwerbehinderter an den Beschäftigten in den letzten Jahren rückläufig gewesen ist, während ihr Anteil an den Arbeitslosmeldungen gleichblieb, die durchschnittliche Dauer ihrer Arbeitslosigkeit weiter anstieg und die Wahrscheinlichkeit, wieder einen Arbeitsplatz zu bekommen, auf niedrigem Niveau stagnierte.

In einer vom Wissenschaftszentrum Berlin durchgeführten Untersuchung der Wirkungsweise und des Wirkungsbeitrages betriebsbezogener technischer Beratung wurde der Frage nachgegangen, welchen Stellenwert ein derartiges Dienstleistungsangebot bei der betrieblichen Eingliederung Behinderter hat. Wie sich zeigte, kann diese Form der Verhaltenshilfe nicht unerheblich zur Durchsetzung des Integrationsanliegens beitragen. Darüber hinaus zeichnete sich ab, daß dieses Instrument über ein Wirkungspotential verfügt, das bei besserer Ausschöpfung auch ohne Verstärkung des normativen Drucks entsprechender Verhaltensgebote und ohne Vergrößerung der finanziellen Verhaltensanreize eine größere Wirksamkeit der Eingliederungsförderung insgesamt verspricht.

Gliederung

Einleitung

1. Technische Beratung im Instrumentarium der Integrationsförderung Schwerbehinderter
2. Die Beratungspraxis – funktionale Vielfalt und situationsabhängige Bedeutung
 - 2.1 Funktionales Aufgabenspektrum
 - 2.2 Ausgangssituation und Wirkungsweise technischer Beratung
 - 2.3 Technische Beratung im Kündigungsschutzverfahren
3. Zusammenfassung und Schlußbemerkung

Einleitung

Schwerbehinderte sind auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt und bedürfen deshalb besonderer öffentlicher Unterstützung. Dem Rechnung tragend sind sie schon seit langem eine herausgehobene Zielgruppe aktiver Arbeitsmarktpolitik. Trotz der hohen Aufwendungen bleibt die Wirkung der öffentlichen Förderung jedoch hinter ihren Zielen zurück: Überdurchschnittlich viele (Schwer-)Behinderte sind arbeitslos, und einmal arbeitslos geworden, bleiben Behinderte trotz der vielfältigen Unterstützungsangebote überdurchschnittlich lange ohne Arbeit – wenn sie überhaupt jemals wieder einen Arbeitsplatz finden (vgl. Tab. 1). Damit liegt in einer gesundheitlichen Beeinträchtigung

*) Dr. rer. oec. Klaus Semlinger ist Mitarbeiter im Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. (ISF München). Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹⁾ Brinkmann, Chr., Langzeitarbeitslosigkeit – Stand, Entwicklung, Perspektiven, Maßnahmen, in: Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung- SAMF (Hrsg.), Individuelle und sozialstrukturelle Folgen der Massenarbeitslosigkeit, Arbeitspapier 1988-1, Paderborn.

auch heute noch eines der größten (Wieder-)Eingliederungshindernisse.¹⁾

Dieser statistische Befund verdeckt allerdings die eigentlichen Eingliederungsbarrieren, wenn damit die Schwierigkeiten an den persönlichen Merkmalen der Betroffenen festgemacht werden. Verschiedene Studien, die sich mit dem betrieblichen Beschäftigungsverhalten gegenüber (Schwer-)Behinderten und mit der Wirksamkeit der öffentlichen Förderung bei ihrer Integration befaßt haben, machen nämlich deutlich, daß die letztendlich ausschlaggebenden Barrieren nicht in behinderungsbedingten Lei-

Tabelle 1: Abgänge aus Arbeitslosigkeit nach gesundheitlichem Status und Verbleib im Mai/Juni 1987

Abgänge	Gesundheitlicher Status					
	SB ¹⁾		mit gE ²⁾		ohne gE ³⁾	
	abs	in %	abs	in %	abs	in %
1) insgesamt	2161	100	6423	100	68966	100
2) in Arbeit	1106	51	3778	59	47928	69
davon in:						
a) selbstgesuchte Arbeit	423	38	2126	56	26222	55
b) Vermittlung in Arbeit	683	62	1652	44	21706	45
c) Vermittlung in ABM	214	19	318	8	2027	4
d) mit Finanzhilfe						
an den Arbeitgeber	108	10	89	2	656	1
e) ohne Vermittlungshilfen	361	33	1236	33	19109	40
3) Fortbildung, Umschulung Rehabilitation	157	7	477	7	2777	4
4) Sonstiges	898	42	2165	34	18262	26
5) durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit	12,8 Monate		9,4 Monate		6,3 Monate	

Quelle: berechnet nach ANBA Nr. 5/1988, S. 776f.

- ¹⁾ Schwerbehinderte
²⁾ sonstige Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen
³⁾ Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen

stungsdefiziten, sondern in der gängigen personalpolitischen Praxis der Betriebe zu suchen sind, und daß das öffentliche Instrumentarium in seinen Schwerpunkten an den dort gegebenen Eingliederungshindernissen vorbeizieht.²⁾

So resultieren wesentliche Vorbehalte gegenüber der Eingliederung von (Schwer-)Behinderten aus der häufig unüberprüften Vermutung behinderungsbedingter Leistungsdefizite/Zusatzkosten, aus der verbreiteten betrieblichen Praxis, geeignete Arbeitsplätze für schon zum Betrieb gehörige leistungsgeminderte Mitarbeiter zu reservieren und aus der arbeitgeberseitigen Ablehnung des besonderen Kündigungsschutzes. Diese Gründe wiederum sind – zumindest zum Teil – auf unzureichende Informationen über das tatsächliche Leistungspotential behinderter Arbeitnehmer zurückzuführen, auf die eingefahrenen Einschätzungen der betrieblichen Beschäftigungsmöglichkeiten für Behinderte und auf das Bild vom Kündigungsschutz als Entscheidungsorgane mit Zwangscharakter.

Angesichts der gegebenen Arbeitsmarktsituation besteht nun betrieblicherseits keine Notwendigkeit zu aufwendigeren Beurteilungsverfahren des Leistungsvermögens eines behinderten Bewerbers und zur eingehenderen Information über die modernen Möglichkeiten einer behinderungsgerechten Arbeitsplatzgestaltung. Es ist somit insbesondere in Zeiten eines allgemeinen Arbeitskräfteüberhangs nicht nur das ökonomischen Kalkülen folgende betriebliche Interesse an möglichst leistungsfähigen und flexibel einsetzbaren Arbeitskräften, das die betriebliche Integration gesundheitlich eingeschränkter Personen behindert. Hinzu treten Unkenntnis, mangelnde Aufmerksamkeit und unzureichendes Engagement – Barrieren, die zu überwinden mit finanziellen Anreizen und Ausgleichszahlungen oder durch gesetzliche Gebote zu begünstigender Beschäftigung nur bedingt möglich ist.

Die Einstellungsprämien des Arbeitsförderungsgesetzes werden denn auch häufig nur mitgenommen, während der normativen Beschäftigungspflicht nach dem Schwerbehindertengesetz nur halbherzig oder gar nicht Folge geleistet wird. Damit das gesellschaftliche Integrationsanliegen betrieblich aufgegriffen wird, bedarf es in Zeiten einer breiten Alternativenauswahl bei der Personalauswahl offenkundig eines gezielteren Anstoßes von außen, der auch die verschiedenen öffentlichen Unterstützungsangebote, die betrieblicherseits nur selten nachgefragt und eher als Bringschuld betrachtet werden, an die betrieblichen Adressaten heranträgt. Im folgenden soll mit den technischen Beratungsdiensten der Bundesanstalt für Arbeit und

einiger Hauptfürsorgestellen ein Instrument, das auf diese Aufgaben ausgerichtet ist, vorgestellt und in seiner Wirkungsweise und Wirksamkeit beschrieben werden.

Die Ausführungen basieren auf einer schriftlichen Befragung in den Beratungsdiensten, an der sich 75% aller Technischen Berater der Bundesanstalt für Arbeit sowie fast alle Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestellen beteiligt haben. Grundlage bilden ferner 23 betriebliche Fallstudien zur Praxis technischer Beratung, in denen es um die Eingliederung eines arbeitssuchenden Schwerbehinderten, um die Verbesserung der Arbeitssituation eines Schwerbehinderten im Betrieb oder um ein offizielles Kündigungsschutzverfahren ging. Die Fallstudien umfaßten jeweils ausführliche Interviews mit Vertretern der Geschäftsführung und dem Betriebsrat und/oder dem Schwerbehinderten-Vertrauensmann, i. d. R. eine kurze Besichtigung des Betriebes und des jeweils in Frage stehenden Arbeitsplatzes und – soweit möglich – eine Befragung des betroffenen Behinderten sowie ergänzende Gespräche mit den zuständigen Beratern. Die statistische Bestimmung des Wirkungsbeitrages technischer Beratung schließlich wertet 360 abgeschlossene Kündigungsschutzverfahren aus, die in der überwiegenden Mehrzahl 1984 abgewickelt worden sind.³⁾

1. Technische Beratung im Instrumentarium der Integrationsförderung Schwerbehinderter

Für Schwerbehinderte regelt das Schwerbehindertengesetz eine Reihe von Förderungs- und Schutzrechten, für deren Einlösung primär die Hauptfürsorgestellen zuständig sind. Andere Behinderte, deren Erwerbsschancen infolge ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigung gemindert sind, werden insbesondere durch die Bundesanstalt für Arbeit mit verschiedenen Unterstützungsleistungen gefördert.⁴⁾ Abgesehen von den Leistungen im Rahmen der berufsbildenden Rehabilitation, die durch Qualifizierung gesundheitlich bedingte Leistungsbeeinträchtigungen kompensieren soll, erhalten Behinderte finanzielle Unterstützung bei behinderungsbedingten beruflichen Mehraufwendungen. Ebenso können Arbeitgeber die (Zusatz-)Kosten, die mit der Einrichtung oder Anpassung eines behinderungsgerechten Arbeitsplatzes verbunden sind, ganz oder teilweise ersetzt werden. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, ihnen bei Einstellung eines Behinderten für einen befristeten Zeitraum einen Teil der Lohnkosten zu erstatten (zur Zeit max. 80% für drei Jahre).

Um die Eingliederung Schwerbehinderter zu begünstigen, sind Arbeitgeber mit mindestens 16 Arbeitsplätzen darüber hinaus gesetzlich verpflichtet, wenigstens 6% ihrer Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten zu besetzen, und zwar so, daß diese ihre Kenntnisse und Fähigkeiten möglichst voll verwerten und entwickeln können. Für einen unbesetzten Pflichtplatz hat der Arbeitgeber monatlich eine Ausgleichsabgabe in Höhe von DM 150,- an die zuständige Hauptfürsorgestelle zu entrichten. Um dem Integrationsanliegen innerbetrieblich die notwendige Aufmerksamkeit zu sichern, soll in allen Betrieben mit mehr als fünf Schwerbehinderten ein Schwerbehinderten-Vertrauensmann gewählt werden und jeder beschäftigungspflichtige Arbeitgeber hat einen Beauftragten für Schwerbehindertenfragen zu benennen. Die Kündigung eines Schwerbehinderten schließlich bedarf der vorhergehenden Zustimmung durch eine Hauptfürsorgestelle.

Neben diesen finanziellen Anreizen und Unterstützungsangeboten sowie die normativen Beschäftigungsgebote ergän-

²⁾ Semlinger, K., G. Schmid, Arbeitsmarktpolitik für Behinderte. Betriebliche Barrieren und Ansätze zu ihrer Überwindung, Basel 1985; Brandt, F., Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Eingliederung von Schwerbehinderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Forschungsbericht Sozialforschung 117, Bonn 1985; Runde, P., Zukunft der Rehabilitation, Hamburg 1987; Kotthof, H., P. Ochs, Arbeitseinsatz und Arbeitssituation von behinderten und kranken älteren Arbeitnehmern, Forschungsbericht Sozialforschung, Bonn 1987.

³⁾ Eine ausführliche Darlegung von Methoden und Ergebnissen ist veröffentlicht in: Semlinger, K., Staatliche Intervention durch Dienstleistungen. Funktionsweise und Steuerungspotential – untersucht am Beispiel der technischen Beratung zur Förderung der betrieblichen Integration Behinderteter, Berlin 1988.

⁴⁾ Ausführlicher zum Instrumentarium und zu seiner Kritik: Semlinger, K., G. Schmid, Arbeitsmarktpolitik . . ., a. a. O.; Semlinger, K., Beschäftigungsprobleme Schwerbehinderter und die Förderung ihrer betrieblichen Integration, in: F. Buttler, K. Gerlach, R. Schmiede (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Frankfurt, 1987, S. 237 ff.

zend stehen die Hauptfürsorgestellen und die Arbeitsämter den Behinderten, ihren Interessenvertretern und interessierten Arbeitgebern für Information und Beratung zur Verfügung. Dies ist insbesondere auch Aufgabe der technischen Beratungsdienste, die von der Bundesanstalt für Arbeit Ende der sechziger Jahre und von den Hauptfürsorgestellen schrittweise nach Inkrafttreten des Schwerbehindertengesetzes 1974 aufgebaut worden sind. Ziel ihrer Beratungsleistung ist es, darauf hinzuwirken, daß „bei der Ausbildung und Beschäftigung von Behinderten das individuelle Leistungsvermögen, berechnete soziale Belange und wirtschaftliche Bedingungen angemessen berücksichtigt werden“, um so „zwischen den sozialen Erfordernissen der beruflichen Rehabilitation und den betrieblich gegebenen Notwendigkeiten einen befriedigenden Ausgleich herbeizuführen“.⁵⁾

Gegenwärtig verfügt die Bundesanstalt für Arbeit über 68 Planstellen für Technische Berater, von denen 53 sogenannten Stützpunktarbeitsämtern zugeordnet sind, von denen aus sie jeweils bis zu fünf Arbeitsamtsbezirke betreuen. Die übrigen Berater sind – vornehmlich mit Koordinationsaufgaben und Aufgaben der institutionellen Förderung von Rehabilitationseinrichtungen betraut – bei der Hauptstelle und den Landesarbeitsämtern angesiedelt. Von den 19 Hauptfürsorgestellen unterhalten inzwischen sechs einen eigenen Beratungsdienst mit zur Zeit insgesamt 18 Beratenden Ingenieuren. Den Technischen Beratern der Bundesanstalt sind allerdings mittlerweile auch rehabilitationsfremde Aufgaben übertragen worden, so daß die Dienste nicht zur Gänze für die Integrationsförderung Behinderter zur Verfügung stehen.

Bei den Technischen Beratern der Bundesanstalt bleibt durchschnittlich allenfalls nur gut ein Drittel der Arbeitszeit für die unmittelbar arbeitsvermittelnde und beschäftigungssichernde Beratungsarbeit zugunsten (Schwer-) Behinderter im Betrieb (s. Tab. 2). Dabei dominieren die sog. Begleitende Hilfe, d. h. Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitssituation (17% Arbeitszeitanteil) und die Arbeitsvermittlung/Arbeitsberatung (16%), während die Beteiligung an Kündigungsschutzverfahren durchschnittlich lediglich 4% der Arbeitszeit beansprucht. Die Tätigkeit der Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestellen konzentriert sich demgegenüber weitestgehend auf die individuelle Unterstützung Schwerbehinderter. Die Begleitende Hilfe bildet hier eindeutig den Schwerpunkt (53%), gefolgt von der Förderung der Einrichtung betrieblicher Ausbildungs- und Arbeitsplätze für Schwerbehinderte (14%) und der Mitwirkung an Kündigungsschutzverfahren, die immerhin durchschnittlich 12% ihrer Arbeitszeit beanspruchen.

Bei hoher Streuung dieser Anteilsangaben zwischen den einzelnen Beratern macht der Vergleich der Durchschnittswerte deutlich, daß sich eine spezifische Schwerpunktsetzung der Dienste herausgebildet hat: Danach beteiligen sich die Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestellen vorrangig an der Förderung beschäftigter Schwerbehinderter, während die Technischen Berater der Bundesanstalt in stärkerem Maße zur Mitwirkung bei der Förderung arbeitsloser Behinderter und im Rahmen der institutionellen Förderung herangezogen werden, die bei ihnen immerhin durchschnittlich 15% der Arbeitszeit beansprucht. Dort,

⁵⁾ Grundsätze für den Technischen Beratungsdienst der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV), Runderlaß 344/68 vom 17. September 1968, Ziffer 7.

Tabelle 2: Aufgabenschwerpunkte der Technischen Beratungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit und der Hauptfürsorgestellen

Aufgabenbereich	durchschnittlicher Arbeitszeitanteil in %	
	Technischer Berater der Bundesanstalt für Arbeit	Beratende Ingenieure der Hauptfürsorgestellen
Individuelle Förderung der beruflichen Bildung (nach A-FuU, ARha)	23	–
Verbesserung der individuellen Beschäftigungssituation (nach SchwbG, ARha)	17	53
Arbeitsvermittlung / Arbeitsberatung für Schwerbehinderte / Rehabilitanden	16	14 ²⁾
Institutionelle Förderung der beruflichen Bildung / Rehabilitation	15	6
Sonstiges	13 ¹⁾	5 ³⁾
Arbeitsvermittlung / Arbeitsberatung für Nichtbehinderte	6	–
Kündigungsschutz nach SchwbG	4	12
Eigene Weiterbildung	4	4
Informations- und Schulungsaufgaben	3	6

¹⁾ Winterbauförderung, ABM, Sicherheitsfachkraft etc.

²⁾ Mitwirkung an der Förderung der Einrichtung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte

³⁾ Kriegsofferfürsorge, kleinere Entwicklungsarbeiten etc.

Quelle: Semlinger, K., Staatliche Intervention durch Dienstleistungen, Berlin 1988

wo die Hauptfürsorgestellen eigene Beratungsdienste aufgebaut haben, greifen sie kaum noch auf das Unterstützungsangebot des Technischen Beratungsdienstes der Bundesanstalt zurück, und dessen entsprechende Entlastung scheint in starkem Maße für die institutionelle Förderung, aber auch für die rehabilitationsfremden Aufgaben genutzt zu werden, so daß der Aufbau eigener Beratungsdienste durch die Hauptfürsorgestellen nicht zu einer entsprechenden Kapazitätsausweitung im Bereich der individuellen Rehabilitationsförderung geführt hat.

Die Technischen Berater verbringen gut 40%, die Beratenden Ingenieure gut 50% ihrer Arbeitszeit im Außendienst, d. h. in der Regel mit Betriebsbesuchen. Die Zahl der dabei besuchten Betriebe ist allerdings recht begrenzt und liegt im Durchschnitt bei ca. 17 bzw. 20 Arbeitsstätten pro Monat. Ohne konkreten Anlaß, also z. B. zur Kontaktaufnahme, zur allgemeinen wechselseitigen Information oder als gleichsam präventive Betriebsbesichtigung, kann kaum einmal ein Betriebsbesuch durchgeführt werden; die Mehrzahl der Berater sieht sich nicht dazu in der Lage, eigeninitiativ potentielle betriebliche Förderungsfälle zu erschließen.

Trotz ihrer Aufgabenfülle waren die Technischen Berater in den 12 Monaten zwischen Juni 1984 und Juni 1985 im Durchschnitt an der Förderung von 120 Behinderten betei-

ligt. Die Beratenden Ingenieure wirkten jährlich im Durchschnitt an 180 individuellen Förderungsfällen mit. Hochgerechnet ergibt sich daraus für das Jahr 1985 ein Schätzwert für die jährliche Beratungskapazität von 9000-10 000 Einzelfällen, von denen im abgefragten Zeitraum ca. 800-900 auf Kündigungsschutzverfahren entfielen. Zum Vergleich: 1985 standen rd. eine Million Schwerbehinderte/Gleichgestellte im Erwerbsleben. Im Jahresdurchschnitt waren 136 000 Schwerbehinderte arbeitslos, gingen der Bundesanstalt 156 000 Rehabilitanden (davon 29 000 Schwerbehinderte) neu zu, besuchten die Mitarbeiter der Hauptfürsorgestellen im Rahmen der Begleitenden Hilfe rd. 29 000 Behinderte am Arbeitsplatz und wurden 10 000 ermessenszugängliche Kündigungsschutzverfahren abgewickelt.

Insgesamt ist das Dienstleistungsangebot der Technischen Beratungsdienste also quantitativ sehr begrenzt. Ohne treffsichere Bedarfskennzahlen ist eine abschließende Bewertung zwar nicht möglich; zu vermuten ist aber, daß die gegebenen Kapazitäten dem tatsächlichen Bedarf nicht entsprechen. Auch an Schulungs- und Informationsveranstaltungen für betriebliche Aufgabenträger (Vertrauensmänner, Betriebsräte, Arbeitgeberbeauftragte) nehmen die Berater nur vergleichsweise selten teil. Dies ist um so problematischer als der persönliche Kontakt zum Betrieb von den Beratern selbst als die entscheidende Voraussetzung für eine kooperative Zusammenarbeit herausgestellt wird. Auch wenn man diesen Aspekt nicht überbewerten sollte, so ist darin wohl doch eine der Ursachen dafür zu sehen, daß – obgleich viele Arbeitgeber auf Befragung ein entsprechendes Unterstützungsangebot als wünschenswert angeben⁶⁾ – die Berater nur höchst selten auf eine betriebliche Anfrage hin tätig werden, sondern primär erst nach Einschaltung durch Sachbearbeiter der Arbeitsverwaltung bzw. der Hauptfürsorgestellen (zu weiteren Gründen s. Pkt. 2.2).

Neben den quantitativen Engpässen in der Beratungskapazität bestehen aber auch qualitative Engpässe, die zwar zum Teil auf die zeitlichen Restriktionen zurückzuführen sind, darüber hinaus jedoch auch eigenständige Ursachen haben. Beklagt werden von den Beratern insbesondere die unzureichenden Möglichkeiten, sich weiterzubilden und über die aktuellen technischen Entwicklungen auf dem laufenden zu halten. Der dafür im Durchschnitt angegebene Arbeitszeitanteil (rd. 3%) zeigt, wie stark diese Aufgabe dem Anforderungsdruck der täglichen Beratungsarbeit zum Opfer fällt. Der Wunsch nach mehr Weiterbildungs- und Informationsmöglichkeiten steht bei den Beratern denn auch an erster Stelle, wobei es ihnen nicht nur darum geht, hierfür mehr Zeit zur Verfügung zu haben, sondern auch um ein strukturierteres und regelmäßigeres Fortbildungsangebot, um eine systematischere Informationsaufbereitung⁷⁾ und um vermehrte Chancen zum wechselseitigen Erfahrungsaustausch.

Festzuhalten ist also, daß das Angebot technischer Beratung in seiner Wirksamkeit unter den gegebenen Bedingungen durch quantitative und qualitative Engpässe begrenzt wird: So zwingt die Zeitknappheit nicht nur zu einer Konzentration auf das aktuelle Tagesgeschäft der akuten Einzelfallförderung, so daß für präventive und

übergreifende Aufgaben wenig Raum bleibt; auch die Qualität der Beratung wird dadurch begrenzt, daß umfassendere Arbeitsplatzanalysen und anschließende Nachbetreuungen i. d. R. schon allein aus zeitlichen Gründen nicht durchgeführt werden können und die Beratungskompetenz der einzelnen Berater weitgehend auf die Erfahrungen aus der individuellen Beratungstätigkeit verwiesen ist und nur sehr begrenzt auf eine informationelle Unterstützung zurückgreifen kann.

2. Die Beratungspraxis – funktionale Vielfalt und situationsabhängige Bedeutung

Hat die schriftliche Befragung der Berater Auskunft über die Kapazität und einige „angebotsseitige“ Wirkungsrestriktionen der technischen Beratungsdienste gegeben, so zeigen die Fallstudien genauer, wie ihr Beratungsangebot im Rahmen der individuellen Integrationsförderung eingesetzt wird und wie es auf das betriebliche Entscheidungsverfahren und -verhalten einwirkt. Dabei werden gleichzeitig auch einige adressatenseitige Wirkungshemmnisse deutlich, die auf „nachfrageseitige“ Wirkungsgrenzen dieses Instruments hinweisen.

2.1 Funktionales Aufgabenspektrum

Spätestens seit der Neufassung der Grundsätze für den Technischen Beratungsdienst der Bundesanstalt im November 1982⁸⁾ ist deutlich geworden, daß er über seinen Dienstleistungsauftrag gegenüber den betrieblichen Adressaten hinaus auch als Prüfdienst eingesetzt wird. Dies gilt, wenn auch wohl nicht im gleichen Maße, auch für die Beratenden Ingenieure der Hauptfürsorgestellen. In der Beratungspraxis lassen sich sogar vier verschiedene Aufgabencharaktere identifizieren: Danach ist bei der Prüffunktion die Aufgabe eines Kontrolleurs von der eines Gutachters zu unterscheiden, bei der Beratungsfunktion die Aufgabe eines Ratgebers von der eines Moderators.

Bei der Kontrollfunktion geht es vorrangig darum, Berechtigung, Höhe und Verwendung von Finanzhilfeangeboten zu prüfen. Der Berater wird in dieser Funktion also nicht eingeschaltet, um behinderungsgerechte Beschäftigungs- und Anpassungsmöglichkeiten aufzuzeigen und zu entwickeln, sondern um entsprechende betriebliche Vorstellungen auf ihre behinderungsbedingte Notwendigkeit zu überprüfen. Geklärt werden soll durch ihr Votum zum einen die grundsätzliche Förderungsberechtigung, zum anderen der gerechtfertigte Förderungsumfang. Dies gilt allerdings nur dort, wo der angebotene Lohn- oder Investitionskostenzuschuß tatsächlich als Kompensationszahlung für behinderungsbedingte Zusatzkosten oder Mindererlöse angeboten wird und nicht im Sinne eines finanziellen Anreizes als verkappte Einstellungs- oder Weiterbeschäftigungsprämie.

Starken Prüfcharakter trägt auch die Gutachterfunktion, die vor allem im Rahmen von Kündigungsschutzverfahren von Bedeutung ist. Hier geht es darum zu überprüfen, ob eine der im jeweiligen Betrieb in Frage stehenden Beschäftigungsmöglichkeiten sowohl den behinderungsbedingten Einschränkungen als auch den betrieblichen Erfordernissen angemessen Rechnung trägt und damit sowohl dem betroffenen Behinderten als auch dem jeweiligen Betrieb zumutbar ist. Im Konfliktfall dient das Gutachten dazu, die Verwaltungsentscheidung über den Kündigungsantrag zu untermauern, d. h. eine Zustimmung gegenüber dem Behinderten oder eine Ablehnung gegenüber dem Arbeitgeber zu legitimieren.

⁶⁾ Runde, P., Zukunft der Rehabilitation, a. a. O., S. 51.

⁷⁾ Ausführlicher zu diesem Defizit: ebenda, S. 312 ff.

⁸⁾ Richtlinien für den Technischen Beratungsdienst der BA, Runderlaß 215/82 vom 1. Nov. 1982.

Die Funktion des Ratgebers i. e. S. ist demgegenüber stärker auf die unmittelbare Unterstützung von Problemlösungsbemühungen im Betrieb gerichtet: Im Unterschied zur Gutachterrolle geht es bei der Ratgeberfunktion weniger darum, die Richtigkeit und Stichhaltigkeit gegebener Problemsichten und Argumentationsmuster der verschiedenen Verfahrensbeteiligten zu überprüfen, sondern eher darum, durch Informationen den Horizont der Suche nach geeigneten Problemlösungen zu erweitern und die Suchrichtung zu lenken. Notfalls ist hier vom Berater verlangt, daß er selbst konkrete Problemlösungen erarbeitet und bei deren Umsetzung hilft.

Die Moderatorenfunktion schließlich ist vornehmlich dort gefordert, wo eine Eingliederung bzw. Beschäftigungssicherung weniger an technisch-organisatorischen Restriktionen zu scheitern droht, als vielmehr an der Kooperationsverweigerung eines oder mehrerer Verfahrensbeteiligter. Hier geht es nicht (nur) darum, Anpassungserfordernisse und Anpassungsmöglichkeiten aufzuzeigen oder zu begutachten, sondern (auch) darum, die Beteiligten – den betroffenen Behinderten oder den/die opponierenden betrieblichen Entscheidungsträger – von der Angemessenheit, Zumutbarkeit und Praktikabilität einer (Weiter-)Beschäftigung zu überzeugen, d. h. gegensätzliche Sichtweisen und widerstreitende Interessenlagen zu moderieren, Kompromißlinien zu entwickeln und so Kooperationsbereitschaft aufzuschließen.

Während Kontrollfunktion und Gutachterfunktion der technischen Beratungsdienste also primär auf eine Absicherung von Verwaltungsentscheidungen zielen und damit vorrangig als Unterstützungsleistung für die entsprechenden Dienststellen der öffentlichen Institutionen angesehen werden müssen, haben Ratgeber- und Moderatorenfunktion als der eigentliche Kern des Dienstleistungsangebots „Technische Beratung“ zu gelten, mit dem unmittelbar auf die betriebliche Fähigkeit und Bereitschaft zur Integration Behinderter gezielt wird. Die offenkundigen wechselseitigen Überschneidungen der vier Funktionen führen dazu, daß sich diese Unterteilung in der Beratungspraxis nicht so klar wiederfinden läßt. Vielmehr gibt es mehr oder minder ausgeprägte gegenseitige Abhängigkeiten und je nach konkreter Situation sind die einzelnen Funktionen in unterschiedlicher Kombination gefordert.

2.2 Ausgangssituation und Wirkungsweise technischer Beratung

Das öffentliche Anliegen der beruflichen Integration Behinderter stößt selten auf eine betriebliche Entsprechung. Dies kann nicht weiter verwundern, sind doch Wirtschaftsunternehmen und Verwaltungen vorrangig an ihren Produktions- und Dienstleistungsaufgaben orientiert, die sie möglichst effizient zu erfüllen suchen. Nur für Behindertenwerkstätten und ähnliche Einrichtungen ist die Beschäftigung Behinderter unmittelbar Bestandteil des Betriebszwecks. Dieser vordringlichen Orientierung der Adressaten am jeweiligen Betriebszweck gilt es, bei der Förderung der beruflichen Integration Behinderter ange-

maßen Rechnung zu tragen. Dies geschieht nicht, wenn der Betrieb als Entscheidungseinheit begriffen wird, deren ausschließliches oder vorrangiges Ziel der maximale Gewinn ist. Betriebe sind vielmehr komplexe soziale Gebilde, in denen eine Entscheidung – insbesondere aber deren Umsetzung – die Mitwirkung vieler Beteiligten voraussetzt. Für diese steht nicht das betriebliche Gesamtergebnis im Vordergrund, sondern (neben den persönlichen Interessen) die Verrichtung ihrer jeweils spezifischen (Teil-) Aufgabe. Betriebliche Entscheidungen tragen dementsprechend in mehr oder minder starkem Maße Aushandlungscharakter. Neue Optionen, die für die unmittelbare Interessenverfolgung oder Aufgabenverrichtung nicht notwendig sind, finden innerhalb derart ausdifferenzierter Kompetenzstrukturen und/oder vor dem Hintergrund eingespielter Routinen häufig nur geringe oder gar keine Aufmerksamkeit und lassen sich nur in aufwendigen Verfahren durchsetzen.⁹⁾

Die Wirksamkeit öffentlicher Intervention in diese Prozesse und Strukturen ist dementsprechend nicht nur davon abhängig, wie und in welchem Maße der juristische Spielraum und die wirtschaftlichen Rahmendaten für den Betrieb insgesamt verändert werden, sondern auch davon, ob und wie diese Änderungen Eingang in das betriebliche Entscheidungsverfahren finden und wie sie dort verarbeitet werden. Je nach konkreter Ausgangssituation bedarf es dazu einer abgestimmten Kombination von Verhaltensanreiz, Verhaltenshilfe und Verhaltensdruck. Welche unterschiedlichen Anforderungen daraus im Einzelfall an das Instrumentarium der Integrationsförderung erwachsen, kann hier nur skizzenhaft und mit Konzentration auf den Beitrag, den technische Beratung dabei zu leisten vermag, ausgeführt werden.¹⁰⁾

Deutliche Unterschiede lassen sich je nach Konstellation zwischen den vorherrschenden Interessen der betrieblichen Entscheidungsträger und dem öffentlichen Integrationsanliegen ausmachen, wobei sich die Ausgangssituation danach charakterisieren läßt, ob auf betrieblicher Seite unabhängig von eigenen Zweckmäßigkeitserwägungen eine Bereitschaft zum Engagement für die Behindertenintegration gegeben ist (affirmative Ausgangssituation), ob die entsprechende Bereitschaft erst erschlossen werden muß (kooperative Ausgangssituation) oder ob im Betrieb die (Weiter-)Beschäftigung eines (zusätzlichen) Behinderten explizit abgelehnt wird (kontroverse Ausgangssituation).

Bei affirmativer Ausgangssituation reicht es häufig, wenn die betriebliche Aufmerksamkeit für die Unterstützungsbedürftigkeit eines konkreten Behinderten geweckt wird, um entsprechende betriebliche Aktivitäten auszulösen. Ein derartiges betriebliches Engagement setzt i. d. R. allerdings eine relativ günstige ökonomische Situation des Betriebes voraus und ist in starkem Maße davon abhängig, daß die entscheidenden Akteure dem Beschäftigungsanliegen gegenüber grundsätzlich aufgeschlossen und in irgendeiner Form persönlich motiviert sind. Unter diesen Bedingungen wirken Verhaltensnormen eher absichernd als verhaltenslenkend und es bedarf nur selten zusätzlicher finanzieller Anreize. In größeren Betrieben ist häufig nicht einmal eine volle Kompensation eventueller behinderungsbedingter Zusatzkosten erforderlich; entsprechende Zuschüsse werden hier nicht selten primär als „Geste“ öffentlicher Anerkennung gewertet. In der Regel wird in derartigen Fällen auch die betriebliche Kompetenz und Kreativität zu geeigneten Lösungen führen, wenn für die

⁹⁾ Siehe hierzu die theoretischen und empirischen Befunde der verhaltenswissenschaftlichen Organisationsforschung, die durch Arbeiten von Simon, Cyert, March geprägt worden ist, zunehmend Eingang in die Betriebswirtschaftslehre gefunden hat, von der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Politikforschung jedoch nur zögerlich aufgegriffen wird.

¹⁰⁾ Ausführlicher hierzu: Semlinger, K., Staatliche Intervention durch Dienstleistungen, a. a. O., S. 206 ff., hier finden sich auch allgemeinere Ausführungen zur notwendigen Wirkungsverflechtung unterschiedlicher Instrumententypen.

(Weiter-)Beschäftigung eines Behinderten erst nach einem behinderungsgerechten Arbeitsplatz gesucht werden muß oder entsprechende Anpassungsmaßnahmen erforderlich sind.

Es zeigt sich jedoch, daß diese Bemühungen ohne sachkundige Begleitung häufig der latenten Gefahr eines vorzeitigen Scheiterns ausgesetzt sind oder dazu tendieren, sich mit Lösungen zu begnügen, die die Möglichkeiten moderner Rehabilitationstechnik nicht voll nutzen. In der Praxis wirkt technische Beratung hier dennoch vornehmlich nur in ihren Prüffunktionen, wobei die Kontrollfunktion allenfalls formalen Charakter hat und die Gutachterfunktion im Vordergrund steht. Die Beratungsfunktionen haben mehr ergänzenden Stellenwert. Diese funktionale Beschränkung ist angesichts des betrieblichen Engagements möglich, mit Blick auf die beschriebenen zeitlichen und qualitativen Restriktionen auch verständlich, muß in Anbetracht des in aller Regel begrenzten betrieblichen Erfahrungshintergrundes mit derartigen Aufgaben und in Hinblick auf die angestrebten qualitativen Standards der Eingliederung jedoch als bedauerlich angesehen werden.

In kooperativer Ausgangssituation zeigen sich die betrieblichen Partner dem Integrationsanliegen gegenüber eher neutral eingestellt und zu einer (Weiter-)Beschäftigung des Behinderten sind sie allenfalls bereit, wenn dadurch die betrieblichen Belange begünstigt, zumindest aber nicht nachteilig tangiert werden. Betriebliche Bemühungen um eine Behindertenintegration bedürfen bei derartiger Ausgangslage deshalb eines besonderen Anreizes oder einer entsprechenden Verpflichtung, auf jeden Fall aber eines Ausgleichs oder besser noch der Vermeidung behinderungsbedingter Mehraufwendungen oder Produktivitätseinbußen. Je nachdem worauf die Kooperationsbereitschaft letztlich beruht, ist die technische Beratung hier in unterschiedlicher Weise gefordert.

Anreizinduzierte Kooperation entsteht nicht durch die Übernahme behinderungsbedingter Zusatzkosten und selten durch eine Prämie, die lediglich die Beschäftigung eines Behinderten verbilligt. Ausschlaggebend in den untersuchten Fällen war vielmehr, daß die jeweils zur Einstellung vorgeschlagenen Behinderten auf einen mehr oder minder drängenden betrieblichen Personalbedarf trafen, der anderweitig nicht (besser) zu befriedigen war, oder daß das Finanzhilfeangebot auf ein akutes oder latentes betriebliches Investitionsvorhaben paßte, das aus eigener Kraft (zum gegebenen Zeitpunkt oder im gewünschten Ausmaß) nicht realisiert werden konnte. Wenn man so will, wurde hier also das öffentliche Integrationsanliegen auf gegebene konkrete betriebliche Eigeninteressen aufgesattelt. Die betriebliche Kompromißbereitschaft hinsichtlich behinderungsbedingter Leistungsdefizite bleibt trotz derartiger Anreize aber begrenzt. Hier kann der technische Berater als Ratgeber und Moderator dabei helfen, die betrieblichen Kooperationspartner von der Eignung auch weniger leistungsfähiger Behinderter zu überzeugen: Mit entsprechenden Aufklärungs- und Beratungsleistungen, die anders als finanzielle Anreize weniger auf eine Verschiebung der betrieblichen Risikopräferenz zielen als vielmehr eine Veränderung der Risikoeinschätzung bewirken, gelingt es durchaus, daß auch gravierender beeinträchtigte Behinderte in den betrieblichen Überlegungen berücksichtigt werden. In der Praxis wird dies jedoch anscheinend nur in selteneren Fällen versucht. Auch dies dürfte wenigstens zum Teil auf die geschilderten Engpässe im Beratungsangebot zurückzuführen sein. Auch den Prüffunktionen techni-

scher Beratung kommt hier i. d. R. nur eine eher formale Bedeutung zu, da die Finanzhilfen meist mehr oder minder explizit als Kooperationsanreiz, d. h. nicht als Kompensationszahlung, angeboten werden und ihre Verwendung dementsprechend auch weitgehend dem jeweiligen Betrieb überlassen bleibt, während behinderungsspezifische Anpassungsmaßnahmen – soweit überhaupt erforderlich – selten aufwendigeren Charakter haben.

Basiert die Kooperation dagegen eher auf einer entsprechenden Verpflichtung, die insbesondere durch die Verfahrensvorgabe bei Kündigungsabsichten gegeben ist, so wird damit weniger ein entsprechendes betriebliches Engagement initiiert, als vielmehr nur sichergestellt, daß der Entscheidungsprozeß für integrationsfördernde oder -sichernde Bemühungen geöffnet wird bzw. diese nicht vorschnell an den mehr oder minder engen Grenzen eingespielter betrieblicher Problemwahrnehmungs- und Problemlösungsroutinen abgebrochen werden. Um die damit erzeugte Integrationschance tatsächlich erfolgreich zu nutzen, muß die Verfahrensvorgabe dann aber auch durch entsprechend konkrete Verfahrensbeiträge ausgefüllt werden. Hier greifen die Ratgeber- und die Moderatorenfunktion technischer Beratung, die das unzureichende betriebliche Engagement in Gang halten bzw. ersetzen müssen. In dem Maße, wie dadurch Beschäftigungspflicht und Kündigungsschutz an die Möglichkeiten zu ihrer Einlösung geknüpft und somit für die betrieblichen Adressaten gleichsam „objektiviert“ werden, ist auch festzustellen, daß die Akzeptanz derartiger Verhaltensvorgaben steigt und diskriminierende Nachwirkungen in weniger regulierten Bereichen, z. B. in Hinblick auf die betriebliche Bereitschaft zur Einstellung Behinderter, vermieden werden können.

Die ungünstigste Ausgangskonstellation für das Integrationsanliegen ist schließlich dort gegeben, wo die relevanten betrieblichen Entscheidungsträger ausdrücklich gegen die (Weiter-)Beschäftigung eines Behinderten sind, weil sie dadurch ungerechtfertigte Anpassungserfordernisse auf sich zukommen sehen oder eine unzumutbare Beeinträchtigung betrieblicher Belange. Hier fehlt es nicht nur an Kooperationsbereitschaft, hier ist mit mehr oder minder massiven Widerständen zu rechnen. Ein Appell an affirmative Motive bleibt weitgehend ohne Resonanz und auch finanzielle Anreize oder Unterstützungsangebote werden nicht eigeninitiativ aufgegriffen. Anders als in neutraler Interessenkonstellation, wo normative Verfahrensvorgaben durchaus Kooperationsbereitschaft aufschließen können, führen derartige gesetzliche Regelungen in kontroversen Situationen vornehmlich nur zu fortgesetzten Ausweichstrategien und verstärkten Rechtfertigungsanstrengungen.

In einer derartigen Situation müssen die Beschäftigungsmöglichkeiten von den öffentlichen Institutionen ausgelotet werden und zur Durchsetzung der dabei gefundenen Problemlösungen bedarf es häufig eines zusätzlichen unmittelbaren Verhaltensgebots, d. h. in Kündigungsschutzverfahren – nur hier ist so etwas zur Zeit möglich – der direkten Verpflichtung zur Weiterbeschäftigung oder zumindest der glaubwürdigen Drohung mit der Ablehnung des Kündigungsantrages. Hier helfen die technischen Berater mit dem erforderlichen Sachverstand sowohl bei der Problemdiagnose und bei der Suche nach geeigneten Problemlösungen als auch durch ihre Gutachterkompetenz bei der Legitimation entsprechender Verhaltensgebote. In der Praxis zeigt sich allerdings, daß die Berater bei massiven

und anhaltenden betrieblichen Widerständen – wenn es ihnen also nicht gelingt, von der Tragfähigkeit der eingebrachten Lösungsvorschläge zu überzeugen – darauf verzichten (müssen), diese Gutachterfunktion gegen die betriebliche Problemsicht mit Nachdruck zur Geltung zu bringen.

Technische Beratung verfügt also je nach konkreter Ausgangssituation über ein unterschiedliches Wirkungspotential und ist jeweils in unterschiedlichem Maße gefordert. Der Vorteil des Instruments „Beratung“ gegenüber finanziellen Anreizen und gesetzlichen Normen besteht nun u. a. darin, daß es (leichter) entsprechend dosiert werden kann. Die untersuchten Fälle zur Beratungspraxis haben allerdings deutlich werden lassen, daß die aufgezeigten Kapazitäts- und Kompetenzengpässe dem Umfang der Beratung enge Grenzen setzen und damit auch das Wirkungspotential angebotsseitig beschneiden. Deutlich geworden ist allerdings auch, daß betrieblicherseits selbst in affirmativer und kooperativer Ausgangssituation das Unterstützungsangebot nur selten nachgefragt wird. Es gibt demnach auch unabhängig von explizit gegenläufigen betrieblichen Interessen nachfrageseitige Wirkungshemmnisse, die verhindern, daß das Beratungsangebot überall dort, wo es angezeigt wäre, voll zum Tragen kommt.

Dazu zählt zum einen wieder die i. d. R. fehlende betriebliche Aufmerksamkeit für das Integrationsanliegen: Es muß kein gegenläufiges Interesse sein, ein fehlendes Interesse reicht bereits dafür aus, daß das öffentliche Unterstützungsangebot nicht beachtet wird, woraus wiederum die häufig anzutreffende Unkenntnis über den Charakter des Beratungsangebots resultiert. So besteht teilweise das Mißverständnis, daß sich dieses Unterstützungsangebot auf Hilfe bei der Eingliederung von besonders schwer behinderten Personen beschränkt – also auf aufwendige Verfahren, auf die man sich betrieblicherseits nicht einlassen möchte. Teilweise stößt das Angebot sogar auf Mißtrauen, das unterstellt, die Beratung würde ausschließlich die Behindertenperspektive zum Ausgangspunkt nehmen und überzogene Anforderungen an die betriebliche Kooperationsbereitschaft stellen.

Zum anderen besteht eine grundlegende betriebliche Präferenz für interne Problemlösungen. Begründet wird dies häufig mit dem Vertrauen auf die eigene Problemlösungskompetenz und mit der zwangsläufig geringeren Vertrautheit Betriebsfremder mit den betrieblichen Gegebenheiten. Die verbreitete Praxis, für andere Problemstellungen durchaus auf externe Hilfe zurückzugreifen (z. B. auf Architekturbüros, Steuerberater, Unternehmensberater) lassen jedoch berechtigte Zweifel an der Stichhaltigkeit dieser Begründung aufkommen. Dahinter steht eher, daß eine zum Konfliktfall gewordene Weiterbeschäftigung eines behinderten Mitarbeiters oder die Eingliederung eines betriebsfremden Behinderten die Kooperation verschiedener betrieblicher Akteure voraussetzt. Selbst wenn ein betrieblicher Partner für das Eingliederungsanliegen gewonnen worden ist, so sieht sich dieser doch meist gehalten, zunächst intern die grundsätzliche Bereitschaft zur Mitwirkung bei den anderen betrieblichen Akteuren abzuklären, bevor er dem Verfahren einen offiziellen Charakter gibt. Da in diesen Vorklärungen dann oft bereits der Rahmen konzidierter Anpassungen und Rücksichtnahmen abgesteckt wird, gilt betrieblicherseits die nachträgliche Einschaltung eines technischen Beraters selten als erforderlich und häufig auch als wenig zweckdienlich – letzteres vor allem dann, wenn davon weitergehende Vorschläge

erwartet werden, die andere Beteiligte unter zusätzlichen Anpassungsdruck setzen und dementsprechend als Bruch des erzielten Übereinkommens angesehen werden könnten.

Angebotsseitige und nachfrageseitige Faktoren begrenzen also gemeinsam die faktische Wirksamkeit technischer Beratung. Dies gilt besonders in kontroverser Ausgangssituation. Kontrovers ist die Ausgangslage nun in aller Regel in den offiziellen Kündigungsschutzverfahren. In den meisten Fällen steht hinter einem Kündigungsantrag die erklärte betriebliche Absicht, sich von dem betroffenen Behinderten zu trennen – nur selten geht es dabei aus betrieblicher Sicht noch um die Suche nach einer Weiterbeschäftigungsmöglichkeit. Entsprechende betriebliche Bemühungen sind häufig bereits im Vorfeld des offiziellen Verfahrens unternommen worden und insbesondere in größeren Unternehmen wird die Kündigungsabsicht vor einem offiziellen Antrag auch mit der Belegschaftsvertretung abgestimmt. Im folgenden Abschnitt wird dargelegt, daß selbst unter diesen ungünstigen Voraussetzungen der Einsatz technischer Berater signifikant zur Erreichung der Integrationszielsetzung beiträgt.

2.3 Technische Beratung in Kündigungsschutzverfahren

Untersucht wurden 360 Kündigungsschutzfälle, für die jeweils durch die Hauptfürsorgestellten 14 personen-, betriebs- und fallbezogene Merkmale aus den Verfahrensakten erhoben worden sind. Einbezogen werden sollten nur ordentliche Kündigungen, die ermessenszugänglich waren und bei denen der Schwerbehinderte nicht offenkundig selbst aus dem Betrieb ausscheiden wollte. Damit sollte einerseits sichergestellt werden, daß es sich bei den erfaßten Verfahren nicht um Fälle handelt, in denen ein (vordergründig oder tatsächlich) gravierendes persönliches Fehlverhalten des Behinderten als Kündigungsgrund angeführt worden ist, so daß mit besonders verhärteten Konfliktlinien im Betrieb zu rechnen wäre. Andererseits sollte bei den erhobenen Fällen eine tatsächliche Einwirkungsmöglichkeit (und -notwendigkeit) bestanden haben, was sowohl bei einer Zustimmungsverpflichtung nach § 16 Schwerbehindertengesetz (Betriebsschließung oder wesentliche Betriebseinschränkung) wie auch bei einem bereits zu Beginn des Verfahrens vorliegenden Einverständnis des Behinderten nicht gegeben ist. Die Fälle sollten zufällig gezogen werden; um sicherzustellen, daß dabei eine ausreichende Zahl von Verfahren mit Beteiligung eines technischen Beraters erfaßt werden, wurde eine Quotierung vorgegeben.

In einer ersten Auszählung der Fälle zeigt sich, daß Kündigungsschutzverfahren mit Beteiligung eines technischen Beraters signifikant häufiger mit der Fortsetzung des Beschäftigungsverhältnisses abgeschlossen werden können als Fälle ohne Mitwirkung der technischen Beratungsdienste (66% zu 32%). Die höchsten Erfolgsquoten sind dabei für Verfahren mit technischer Beratung zu verzeichnen, wenn der Antrag mit einem Auftragsmangel/Wegfall des Arbeitsplatzes oder mit den gesundheitlichen Beeinträchtigungen des Behinderten begründet wird (80% bzw. 66%). Die hohe Erfolgsquote, die insbesondere bei Kündigungsanträgen wegen Auftragsmangel erreicht werden kann, dürfte so zu erklären sein, daß es sich dabei eher um Auftragsverschiebungen handelt, die zum Wegfall des betroffenen Behindertenarbeitsplatzes führen. Im Verfahren kann dann aber doch noch eine alternative Beschäftigungsmöglichkeit im Betrieb gefunden werden, ebenso wie

es auch bei gesundheitlich begründeten Kündigungsanträgen dann immer noch vergleichsweise häufig gelingt, eine Möglichkeit zu finden, die sowohl den gesundheitlichen Problemen als auch den betrieblichen Produktivitätsinteressen genügt. In Kündigungsschutzverfahren ohne Einbeziehung technischer Beratung zeigen sich für unterschiedliche Kündigungsgründe keine signifikanten Unterschiede in der Erfolgsquote.

Die Art der Behinderung, ebenso wie die am Grad der Behinderung (GdB) gemessene Schwere der Behinderung, scheint demgegenüber kaum eine Bedeutung für den Verfahrensausgang zu haben. Zwar zeigen Fälle mit Beteiligung eines technischen Beraters vor allem bei orthopädischen Behinderungen (insbesondere bei Beeinträchtigungen der unteren Gliedmaßen und der Wirbelsäule) eine überdurchschnittliche Erfolgsquote, bei inneren Organ- oder Stoffwechselleiden fällt sie jedoch nicht signifikant niedriger aus. Auch in den wenigen erfaßten Fällen, in denen eine geistige oder seelische Behinderung oder eine Suchtkrankheit vorlag, konnten die Verfahren mit Einschaltung eines technischen Beraters meistens mit dem Erhalt des Beschäftigungsverhältnisses abgeschlossen werden.

Grundsätzlich gilt, daß mit steigender Größe des antragstellenden Betriebes die Erfolgsquote steigt, allerdings in den größeren Unternehmen (ab ca. 500 Beschäftigte) wieder zurückgeht. Dieser Rückgang dürfte u. a. darauf zurückzuführen sein, daß – wie bereits ausgeführt – in größeren Unternehmen Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten relativ häufig bereits im Vorfeld zum offiziellen Kündigungsantrag geprüft werden. Fällt dabei die Suche negativ aus, so ist ein derartiges Ergebnis, wie die Fallstudien und Expertengespräche deutlich gemacht haben, nachträglich auch durch Einschaltung zusätzlichen Sachverständigen nur noch schwer zu revidieren – insbesondere wenn darüber zwischen Arbeitgeber und Belegschaftsvertretung Einvernehmen erzielt worden ist. Viele Beschäftigungsprobleme werden zwar so erst gar nicht zum offiziellen Kündigungsschutzfall, andererseits sind damit die Erfolgsaussichten der offiziellen Verfahren begrenzter. Der Rückgang der Erfolgsquote fällt in Verfahren mit technischer Beratung hier sogar stärker aus als in der Vergleichsgruppe. In Kleinbetrieben mit weniger als 100 Beschäftigten liegt die Erfolgsquote technischer Beratung dagegen besonders deutlich über der in der Vergleichsstichprobe. Hier dürften zwar i. d. R. objektiv begrenztere Möglichkeiten einer produktiven Weiterbeschäftigung bestehen als in Großbetrieben; die Einschaltung eines technischen Beraters führt aber offenkundig dazu, daß diese Möglichkeiten besser ausgeschöpft werden.

Nun ist festzuhalten, daß Kündigungsschutzverfahren mit Beteiligung eines technischen Beraters auch öfter mit mindestens einer beschäftigungssichernden Maßnahme verbunden sind. Dies gilt weniger für berufsbildende und/oder medizinische Rehabilitationsmaßnahmen, deutlicher für Umsetzungen des Behinderten auf einen anderen Arbeitsplatz und für technische Arbeitsplatzanpassungen, vor allem aber für die Bewilligung von (Sachkosten-)Zuschüssen. Insbesondere wenn es um komplexere Unterstüt-

Tabelle 3: Ausgang des Kündigungsschutzverfahrens und Förderungskomplexität

abs % (Zeile) % (Spalte)	Förderungseinsatz						insgesamt
	Gruppe 1 ¹⁾	Gruppe 2 ²⁾	Gruppe 3 ³⁾	Gruppe 4 ⁴⁾	Gruppe 5 ⁵⁾	Gruppe 6 ⁶⁾	
Vertragsauflösung	118 66,7 69,8	16 9,0 51,6	30 16,9 52,6	4 2,3 36,4	8 4,5 40,0	1 0,6 3,4	177 55,8
Vertragsfortsetzung	51 36,4 30,2	15 10,7 48,4	27 19,3 47,4	7 5,0 63,6	12 8,6 60,0	28 20,0 96,6	140 44,2
insgesamt	169 53,3	31 9,8	57 18,0	11 3,5	20 6,3	29 9,1	317 100,0

$\chi^2 = 49,87$ Cramer's V = 0,40 5 DF Signifikanz = 0,000

¹⁾ ohne besondere Förderungsmaßnahme

²⁾ nur unter Einschaltung eines Technischen Beraters

³⁾ Arbeitsplatzanpassung oder Umsetzung oder berufsbild./med. Rehabilitationsmaßnahme ohne Finanzhilfe und ohne Technischen Berater

⁴⁾ wie ³⁾, nur mit Finanzhilfe

⁵⁾ wie ³⁾, nur mit Technischem Berater

⁶⁾ wie ³⁾, nur mit Finanzhilfe und Berater

Quelle: Semlinger, K., Staatliche Intervention durch Dienstleistungen, Berlin 1988

zungsleistungen geht, d. h. wenn Umsetzungs-, Anpassungs- und Finanzhilfemaßnahmen zusammen erforderlich sind, wird ein technischer Berater hinzugezogen.

Auch unabhängig von derartigen Maßnahmen weisen Kündigungsschutzverfahren mit technischer Beratung jedoch einen deutlich höheren Anteil erfolgreich abgeschlossener Verfahren auf. Tabelle 3 zeigt darüber hinaus eine interessante Stufenfolge: So steigt die Erfolgsquote in Fällen mit ausschließlich technischer Beratung gegenüber Fällen ohne jede besondere Förderungsmaßnahme im selben Umfang an wie bei der Durchführung einer Anpassungs-, Umsetzungs- und/oder Rehabilitationsmaßnahme ohne Einschaltung des technischen Beratungsdienstes. In diesen Fällen scheint der Berater primär durch seine Moderatorenrolle, die ggfs. durch seine Funktion als Gutachter gestützt wird, zu einer einvernehmlichen Lösung der Beschäftigungsprobleme beitragen zu können, ohne daß es aufwendigerer Maßnahmen der Beschäftigungssicherung bedarf, während die entsprechenden Maßnahmen ohne technische Beratung eher einfacherer Natur sind. Ein weiterer deutlicher Anstieg in der Erfolgsquote ist festzustellen, wenn derartige Maßnahmen mit einer Finanzhilfe verbunden werden; nahezu ebenso ausgeprägt ist dieser Anstieg jedoch auch, wenn sie nicht mit einer Finanzhilfe, sondern nur von einer technischen Beratung begleitet werden. Kommt alles zusammen, so gibt es kaum einen Fall, in dem das Beschäftigungsverhältnis nicht gesichert werden kann. Technische Beratung wirkt somit sowohl für sich allein genommen wie auch als Implementationshilfe für die anderen Instrumente.

Um nun den Wirkungsbeitrag der verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen auf den Verfahrensausgang genauer zu bestimmen und unter Berücksichtigung weiterer Einflußfaktoren auch quantitativ einzuordnen, ist eine multivariate logit-Analyse durchgeführt worden, in die die verschiedenen fallbeschreibenden Merkmale gleichzeitig einbezogen wurden.¹¹⁾ Bei der logit-Analyse handelt es sich um ein modifiziertes Regressionsverfahren; die geschätzten Koeffizienten der berücksichtigten unabhängigen Variablen können analog interpretiert werden, d. h. je größer

¹¹⁾ Ausgeklammert blieben lediglich die Fallmerkmale „Quotenerfüllung“, „Grad der Behinderung“, „Existenz eines Betriebsrates/Schwerbehinderten-Vertrauensmannes“ und die unspezifische Sammelkategorie „Durchführung sonstiger Maßnahmen“, von denen nach den verschiedenen Befunden kein Einfluß auf das Ergebnis des offiziellen Kündigungsschutzverfahrens erwartet werden konnte.

ein Koeffizient um so stärker der Zusammenhang zwischen dem entsprechenden Merkmal und der Zielvariablen, wobei das Vorzeichen des Koeffizienten über die Art des Zusammenhangs Auskunft gibt.¹²⁾

Wie Tabelle 4 zeigt, ergibt sich der stärkste positive Zusammenhang zwischen einem erfolgreichen Verfahrensausgang und der Vergabe einer Finanzhilfe. Ebenfalls positiv und von der Bedeutung her an zweiter Stelle – wenn auch bereits deutlich weniger stark ausgeprägt – ist der Zusammenhang zwischen einem Verfahrenserfolg und der Umsetzung des Behinderten auf einen anderen Arbeitsplatz. Mit nur geringem Abstand folgt auf dem dritten Platz der Einsatz eines technischen Beraters. Nicht signifikant ist demgegenüber der Einfluß einer nur allgemein gehaltenen Beratung, von medizinischen/berufsbildenden Rehabilitationsmaßnahmen und von einfachen Arbeitsplatzanpassungen.

Eine unspezifische Beratung reicht demnach im offiziellen Kündigungsschutzverfahren, wenn keine anderen begünstigenden Faktoren hinzukommen, nicht aus – sie dürfte in der Praxis dann auch oftmals lediglich formalen Charakter haben. Daß Rehabilitationsmaßnahmen keine „Wirkung“ zeigen, dürfte nach den Ergebnissen der Expertengespräche und der Betriebsinterviews damit zu erklären sein, daß sie in hohem Maße Versuchscharakter haben, deren Erfolg nicht mit Sicherheit vorhersehbar ist, und daß sie – soweit sie mit einer längerfristigen Abwesenheit des Behinderten vom Betrieb verbunden sind – i. d. R. bestenfalls dazu führen, daß der Arbeitgeber sich zu einer späteren WiederEinstellung bereit erklärt, nicht jedoch zu einem Kündigungsverzicht. Bei der Interpretation des schlechten Abschneidens von Arbeitsplatzanpassungen ist zu berücksichtigen, daß es sich bei den erfaßten Anpassungsmaßnahmen um solche handelt, die erst im offiziellen Kündigungsschutzverfahren ergriffen worden sind, d. h. sie dürften i. d. R. ohne großes betriebliches Engagement und/oder gegen betrieblichen Widerstand von den Sachbearbeitern der Hauptfürsorgestelle bzw. des Arbeitsamtes in das Verfahren eingebracht worden sein. Ohne Beteiligung eines technischen Beraters und ohne finanzielle Förderung scheinen derartige Vorschläge häufig unzumutbar oder unzureichend zu sein.

Der herausgehobene Einfluß einer Finanzhilfe ist demgegenüber wohl eher damit zu erklären, daß eine derartige Bewilligung unmittelbar an die betriebliche Bereitschaft zur Weiterbeschäftigung geknüpft ist: Ob als Kostenkompensation oder als Prämie – eine bewilligte Finanzhilfe setzt die Weiterbeschäftigung voraus, ein nachträgliches Scheitern ist dementsprechend die absolute Ausnahme. Die Bewilligung einer Finanzhilfe stellt denn auch eher die Umsetzung denn die Suche nach einer geeigneten Problemlösung dar; leider konnte nicht untersucht werden, wie hoch die Ablehnung entsprechender Unterstützungs- bzw. Prämienangebote ist. Der Einsatz technischer Beratung dient demgegenüber, wie ausgeführt, sowohl der Suche nach beschäftigungssichernden Möglichkeiten wie ihrer erfolgreichen Umsetzung. Technische Beratung – auch wenn ihre Einschaltung erst nach einer Zweckmäßigkeitprüfung durch die Sachbearbeiter der Hauptfürsorgestelle bzw. des Arbeitsamtes erfolgt – birgt also durchaus das Risiko des Mißerfolgs. Ihr hoher Wirkungsbeitrag ist deshalb um so bemerkenswerter.

¹²⁾ Ausführlicher zum Verfahren Pindyck, R. S., D. L. Rubinfeld, *Econometric Models and Econometric Forecasts*, Tokio u. a., 1976, S. 238 ff.

Tabelle 4: Erfolgreicher Kündigungsschutz und ausgewählte Verfahrensmerkmale

unabhängige Variable ¹⁾	geschätzte β -Koeffizienten ²⁾			
	logit-Modell 1		logit-Modell 2	
BEHIND	-0,1108	(-0,4078)	-	-
ALTER	0,5257	(1,9336) ^{3a)}	0,5079	(1,8950) ^{3a)}
GESCHL	0,2259	(0,7801)	-	-
STATUS	-0,8629	(-2,7118) ^{3a)}	-0,8742	(-2,7523) ^{3a)}
STAMM	0,0236	(0,0849)	-0,0552	(-0,2048)
BRANCHE	-0,4306	(-1,4266)	-0,3946	(1,3219)
MASS 1	0,3279	(1,0693)	-	-
MASS 2	0,1814	(0,5272)	-	-
MASS 3	1,0634	(3,0058) ^{3a)}	1,0613	(3,0753) ^{3a)}
MASS 4	-0,4204	(-0,8123)	-0,3537	(-0,6818)
MASS 5	1,7323	(2,9015) ^{3a)}	1,6330	(2,7846) ^{3a)}
GROSS	-0,4593	(-1,6987) ^{3a)}	-	-
B 2	-	-	0,3643	(2,1040) ^{3a)}
GRUND	0,3197	(1,0748)	0,3643	(1,2391)
TB	0,9255	(2,8046) ^{3a)}	0,9536	(2,9359) ^{3a)}
CONSTANT	-0,9192	(-1,4725)	0,7591	(-1,6779) ^{3a)}
		Likelihood-Ratio-Test:		Likelihood-Ratio-Test:
		Chi ² = 72,62 bei 14 DF		Chi ² = 72,02 bei 10 DF
		Likelihood-Ratio-Wert:		Likelihood-Ratio-Wert:
		$\lambda = 0,000$		$\lambda = 0,000$

^{3a)} signifikant auf dem 1%-Niveau ^{3b)} signifikant auf dem 5%-Niveau

¹⁾ BEHIND: Verlust od. Funktionseinschränkung der Gliedmaßen od. Verschleißerscheinungen an der Wirbelsäule od. Blindheit/Sehbehinderung

ALTER: älter als 45 Jahre

GESCHL: männlich

STATUS: Hilfsarbeiter, Angelernter, Facharbeiter od. Meister/Polier

STAMM: weniger als 10 Jahre im Betrieb

BRANCHE: Verarbeitendes Gewerbe oder Baugewerbe

MASS 1: allgemeine Beratung

MASS 2: medizinisch/berufliche Rehabilitation

MASS 3: Umsetzung auf einen anderen Arbeitsplatz

MASS 4: Arbeitsplatzanpassung

MASS 5: Bewilligung eines finanziellen Zuschusses/Darlehen

GROSS: Betrieb mit weniger als 100 Beschäftigten

B 2: Betrieb mit 100 bis 499 Beschäftigten

GRUND: Auftragsmangel, Wegfall des Arbeitsplatzes oder gesundheitliche Probleme als Kündigungsgrund

TB: Einschaltung eines technischen Beraters

CONSTANT: Lageparameter der Schätzfunktion

²⁾ Maximum-Likelihood-Logit-Schätzung

Quelle: *Semlinger, K., Staatliche Intervention durch Dienstleistungen, Berlin 1988*

Von den anderen Fallmerkmalen zeigen nur der betriebliche Status des Behinderten und sein Alter sowie die Größe des Betriebes einen signifikanten Zusammenhang mit dem Verfahrensausgang: Handelt es sich beim betroffenen Behinderten um einen gewerblichen Arbeitnehmer, so ist die Wahrscheinlichkeit, daß das Verfahren mit dem Erhalt des Beschäftigungsverhältnisses endet, geringer. Offenkundig fällt – unter sonst gleichen Bedingungen – die Sicherung des Arbeitsplatzes für Angestellte leichter. Was für diesen Befund ursächlich ist, kann nur vermutet werden. Möglicherweise ist die arbeitgeberseitige Kompromißbereitschaft im Angestelltenbereich größer; denkbar ist auch, daß es hier eine breitere Alternativenauswahl an behinderungsgerechten Arbeitsplätzen gibt. In den Fallstudien und Expertengesprächen wurde immer wieder auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die entstehen, wenn ein gewerblicher Arbeitnehmer nur noch für Bürotätigkeiten eingesetzt werden kann, eine entsprechende Umsetzung aber wegen fehlender Qualifikation nicht möglich ist. Der

positive Zusammenhang zwischen einem höheren Alter (hier: älter als 45 Jahre) und einem erfolgreichen Verfahrensabschluß dürfte dagegen wohl in der Tat auf die höhere Kompromißbereitschaft des Arbeitgebers zurückzuführen sein, die in manchen Fällen wiederum auf ein vergleichsweise nahes Rentenalter des Betroffenen und/oder mit einer glaubhafteren „Ablehnungsdrohung“ der Hauptfürsorgestelle zu begründen sein dürfte. Der Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Verfahrensausgang ist bereits diskutiert worden. Insgesamt bestätigt die multivariate Analyse, daß technische Beratung selbst unter der vergleichsweise ungünstigen Ausgangsbedingung einer expliziten Entlassungsabsicht wirksam zur Durchsetzung des Integrationsanliegens beiträgt.

3. Zusammenfassung und Schlußbemerkung

Wirkungsschwerpunkt und Wirkungsreichweite technischer Beratung beruhen je nach konkreter Ausgangssituation auf unterschiedlichen Teilfunktionen, auf ihrer spezifischen Verknüpfung und auf dem Zusammenwirken mit anderen Instrumenten der Integrationsförderung: Ihre Motivationswirkung ist unter den gegebenen Bedingungen allerdings eher gering einzuschätzen; betriebliches Interesse an der (Weiter-)Beschäftigung eines Behinderten muß anderweitig erschlossen werden – ggfs. durch finanzielle Beschäftigungsprämien, die sich dann allerdings nicht auf eine Kompensation behinderungsbedingter Produktivitätseinbußen oder Mehraufwendungen beschränken können, sondern an konkreten betrieblichen Personal- oder Investitionsvorhaben anknüpfen müssen.

Ist eine entsprechende betriebliche Bereitschaft gegeben, so kann das Beratungsangebot besser als Finanzhilfen und normative Auflagen die Aufmerksamkeit auch auf Behinderte lenken, die sonst aufgrund (ihrer z. T. auch nur vordergründig) gravierenderen Einschränkung keine Berücksichtigung finden, und auf Möglichkeiten einer behinderungsgerechten Arbeitsplatzgestaltung, die die qualitativen Standards der Eingliederung verbessern, aber betrieblicherseits aus Unkenntnis oder wegen des vermeintlich zu großen Aufwandes unberücksichtigt bleiben.

Durch seinen höheren informatorischen Gehalt besitzt das Instrument „Technische Beratung“, das anders als Finanzhilfen und Verhaltensnormen nicht nur vorgibt, was von den betrieblichen Adressaten erwartet wird, sondern auch deutlich macht, wie dem – kompatibel mit den betriebli-

chen Eigeninteressen – zu entsprechen ist, als Verhaltenshilfe einen entscheidenden Vorteil. Als Verhaltensdruck wirkt das Beratungsangebot demgegenüber wiederum allenfalls mittelbar, indem es einen Rechtfertigungszwang erzeugt und normative Vorgaben durch sachliche Begründung legitimiert.

Technische Beratung ist somit ein kooperatives Instrument der Integrationsförderung, das primär auf die Fähigkeit der Adressaten zur Beschäftigung Behinderter einwirkt und dabei – anders als entsprechende Angebote einer Kostenkompensation – nicht vorrangig eventuelle finanzielle Budgetrestriktionen überwinden hilft, sondern primär die angesichts der komplexen, spezifisch ausgerichteten und routinisierten betrieblichen Entscheidungsprozesse häufig viel wichtigeren informatorischen Defizite. Mit diesem informations- und prozeßbezogenen Unterstützungsangebot gelingt es darüber hinaus, die Aufmerksamkeit für und die Attraktivität von integrationsfördernden Verhaltensreizen zu steigern und entsprechenden normativen und institutionellen Verhaltenszwängen (Beschäftigungspflicht, Kündigungsschutz, betriebliche Interessenvertretung) zu größerer Akzeptanz und Durchsetzungskraft zu verhelfen.

Daraus ist nun allerdings nicht die kurzschlüssige Konsequenz zu ziehen, daß die technischen Beratungsdienste – so wie sie sind – häufiger zu individuellen Eingliederungs-, Betreuungs- und Kündigungsschutzfällen hinzuzuziehen sind. Ihre Einschaltung erfolgt ja i. d. R. nach einer Zweckmäßigkeitüberprüfung durch die Sachbearbeiter der Arbeitsämter und Hauptfürsorgestellen, die sich dabei durchaus von zutreffenden Erfolgsindikatoren (u. a. Art der Behinderung, Kündigungsgrund, Größe des antragstellenden Betriebs) leiten lassen. Wenn nun bereits in allen Fällen, in denen die Mitwirkung eines technischen Beraters unter den gegebenen Bedingungen erfolgversprechend ist, diese auch tatsächlich hinzugezogen werden, so ließe sich durch eine bloße Vermehrung der Einschaltungen die Erfolgsquote nicht erhöhen. Hier käme es zunächst darauf an, durch Forschungs- und Entwicklungsarbeiten das Spektrum geeigneter Anpassungs-, Umsetzungs- und Rehabilitationsmöglichkeiten auszuweiten und die Beratungskompetenz und -kapazität der technischen Beratungsdienste zu erhöhen. Die Untersuchungsergebnisse deuten jedoch darauf hin, daß auch unter den gegebenen Bedingungen das Wirkungspotential technischer Beratung noch nicht voll ausgeschöpft ist; gleichzeitig werden Ansatzpunkte dafür deutlich, wie dieses Potential gesteigert werden kann.