

EUROSAI

VII Kongres Kraków 2008

THEMA 3: AUDIT VON SOZIALEN PROGRAMMEN

AUDIT VON PROGRAMMEN ZUR BERUFLICHEN INTEGRATION VON BEHINDERTEN

DISKUSSIONSANSATZ

VEREINIGTES KÖNIGREICH VON GROßBRITANNIEN UND NORDIRLAND NATIONAL AUDIT OFFICE



National Audit Office

London, März 2008

Kontrolle der Programme zur beruflichen Integration von Behinderten

Diskussionsansatz

1. Das vorliegende Dokument betrifft die berufliche Integration von Behinderten, insbesondere:
 - die Einstellung der Regierungen von EUROSAT-Mitgliedsstaaten zum Problem der Hilfeleistungen für Behinderte bei der Suche und Erhalten der Arbeitsstelle;
 - die Arten der Programmkontrollen, die von den ORKB der EUROSAT-Mitgliedsstaaten durchgeführt wurden sowie die wichtigsten Kontrollergebnisse;
 - die häufigsten Probleme, die bei den durchgeführten Kontrollen vorgekommen sind sowie deren mögliche Lösungen; und
 - eventuelle Fragen, die bei dem EUROSAT-Kongress diskutiert werden können.

Die Grundlage für dieses Dokument bildet die Analyse der Umfrage, die unter 26 ORKB durchgeführt wurde sowie die Analyse der entsprechenden Fachliteratur. Die Autoren möchten den Kolleginnen und Kollegen aus den ORKB aus Estland, Island, Schweden und der Schweiz Ihren Dank aussprechen für Ihre Mithilfe bei der Bearbeitung dieses Themas sowie allen ORKB, die den Fragebogen ausgefüllt haben.

Einführung und Tätigkeitsbereich der ORKB

2. Eine wesentliche Herausforderung für die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) ist die Überprüfung, wie die Regierungen die öffentlichen Mittel für die Verbesserung der Sozialhilfe nutzen. Sowohl die Größe der ausgegebenen Mittel, als auch die Wichtigkeit der von der Regierung vorbereiteten Unterstützungsprogramme bewirken, dass viele ORKB erheblich Mittel für die Kontrolle von sozialen Programmen bestimmen.

3. Alle Regierungen bieten den Behinderten Unterstützung bei der Arbeitssuche. Diese Unterstützung kann den Übergang von der Abhängigkeit in die Unabhängigkeit bedeuten, kann auch die Möglichkeit bieten, den vollen Beitrag in der Gesellschaft zu leisten. In den Ländern der Europäischen Union und der OECD wird durchschnittlich jede siebte Person als behindert bezeichnet¹, in vielen Ländern wächst diese Quote. Die Zahl der Personen, die staatliche Geldleistungen in Anspruch nehmen, steigt ebenfalls, da diese Personen wegen ihrer Behinderung nicht erwerbstätig sind. Viele Personen, die bereits staatliche Unterstützung nutzen, kehren nicht mehr ins aktive Berufsleben zurück².

4. Die Arbeit bringt den Behinderten allgemein bekannte Nutzen, darunter nicht nur die Möglichkeit, eine Einkommensquelle zu gewinnen, sondern auch das Selbstwertgefühl zu entwickeln und neue Fertigkeiten zu erlangen, den Gesundheitszustand zu verbessern und sich mit anderen Menschen zu treffen. Die Regierungen

¹ http://ec.europa.eu/health-eu/my_health/people_with_disabilities/index_en.htm , Januar 2007; OECD, *Transforming Disability into Ability; Policies to promote work and income security for disabled people* („Von Behinderung zur Befähigung – Beschäftigungspolitik und Sicherung der Einkommen für Behinderte“), 2003, Seite 24

² OECD, *Transforming Disability into Ability; Policies to promote work and income security for disabled people*, 2003, Seite 10

der EUROSAI- Mitgliedsländern bestimmen erhebliche Mittel für Programme zur beruflichen Integration der Behinderten. Die Grundlage dieser Programme kann entweder der Kompensationsansatz sein (finanzielle Leistungen als alternative für Erwerbstätigkeit) oder der Integrationsansatz (Hilfeleistungen für Behinderte bei der Arbeitssuche und Arbeitserhaltung) oder aber eine Mischung aus beiden Ansätzen. Die Programme können von der Regierung, den lokalen Selbstverwaltungsorganen, privatrechtlichen Unternehmen oder non-profit-Organisationen realisiert werden. Meistens jedoch sind mit der Realisierung der Programme mehrere von den genannten Subjekten beschäftigt.

5. Die ORKB der EUROSAI-Mitgliedsländer ergreifen verschiedene Maßnahmen, um die Programme zur Unterstützung von Behinderten zu kontrollieren. Manche ORKB überprüften die Finanzberichte (Zertifizierungsaudit), eine kleinere Gruppe führte das *performance audit* (Gesamtkontrolle der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität) durch, andere wiederum unternahmen in diesem Bereich nicht viel, besonders in dem Fall, wenn die Programme nicht von der Regierung realisiert werden. Die ORKB begegneten in ihrer Arbeit vielen Herausforderungen, wie zum Beispiel unzureichende Daten schlechter Qualität, Schwierigkeiten bei der Kontrolle, besonders, wenn die Berechtigung zur Hilfeleistung durch ein ärztliches Attest bestätigt werden muss, die Tatsache, dass die Realisierung mancher Programme organisatorisch sehr kompliziert ist, der peinliche Charakter des Problems sowie die Schwierigkeiten bei der Bewertung, in wie fern die ergriffenen Maßnahmen die Arbeitssuche begünstigten.

Arbeitsumfeld der ORKB – Programme zur beruflichen Integration von Behinderten

Definition der Behinderung

6. In den EUROSAI-Ländern wird die Behinderung unterschiedlich definiert. Das Gesetz zur Nichtdiskriminierung definiert grundsätzlich die Behinderung als „Beeinträchtigung“. Die von den ORKB angegebenen Definitionen, die in einzelnen Ländern genutzt werden, weisen darauf hin, dass knapp die Hälfte (47%) der Institutionen Behinderung als Beeinträchtigung der Funktionen bezeichnet. In den meisten Fällen wird die Behinderung als gegenwärtige körperliche, psychische oder intellektuelle Beeinträchtigung definiert.

Zum Beispiel, in **Estland** wird die Behinderung als Verlust oder Einschränkung der anatomischen, psychologischen oder psychischen Struktur oder Funktion einer Person bezeichnet.

In **Irland** dagegen weist die Definition der Behinderung auf „die Anwesenheit im Körper von Organismen, die eine chronische Erkrankung oder Krankheit hervorrufen oder hervorrufen können“. Diese Definition umfasst auch die „Behinderung, die jetzt vorkommt oder die früher vorgekommen ist und jetzt nicht mehr, oder eine, die in Zukunft vorkommen kann“.

7. Die Hälfte der ORKB, die den Fragebogen beantwortet hatten, wies darauf hin, dass in ihren Ländern

Unterschiedliche Definitionen werden in der **Schweiz** benutzt. Das Sozialversicherungsgesetz gibt keine allgemeine Definition der Behinderung an, bedient sich aber eines engeren Begriffes der „Invalidität“. Es gelten drei Kriterien der Behinderung: gesundheitliche Beeinträchtigung, durch die keine Einkünfte erreicht werden können (medizinisches Kriterium), ständige oder langfristige Beeinträchtigung der Einkommensfähigkeit (ökonomisches Kriterium) oder ein kausaler Zusammenhang zwischen diesen beiden Kriterien.

die gleiche Definition der Behinderung sowohl im Gesetz zur Nichtdiskriminierung als auch bei der Zusage der staatlichen Sozialleistungen genutzt wird. In Ländern dagegen, in denen unterschiedliche Definitionen gebraucht werden, hat die Definition der Behinderung, die für die Zusage von staatlichen Förderungsmitteln grundlegend ist, einen engeren Umfang. Zusätzliche Qualifizierungskriterien für die staatlichen Leistungen betreffen z.B. die Bewertung, in welchem Grad die Behinderung die Arbeitsfähigkeit der Antragstellers beeinträchtigt oder die Voraussetzung, dass entsprechende Gruppen oder Institutionen den Grad der Behinderung einschätzen müssen. 88% der Befragten wiesen darauf hin, dass ein medizinisches Gutachten von einem vom Staat ernannten Arzt erstellt werden muss. Gibt es zusätzliche Voraussetzungen bei der Einschätzung der Behinderung, ist die Zahl der Empfänger von staatlichen Leistungen kleiner als die Zahl der Personen, die dem Diskriminierungsschutz unterliegen.

Einstellung zur beruflichen Aktivierung von Behinderten

8. Eine der Kontrollaufgaben der ORKB ist die Überprüfung unterschiedlicher Maßnahmen der Regierung. Die OECD klassifizierte die Programme zur Unterstützung von Behinderten im Produktionsalter in **Integrationsprogramme** (Hilfeleistungen bei der Suche und beim Erhalten von Arbeitsplätzen) sowie in **Kompensationsprogramme** (finanzielle Unterstützung als Alternative zur Erwerbstätigkeit)³. Die unten angeführte Tabelle 1 stellt einige der häufigsten Formen im Bereich der Integrationshilfe dar.

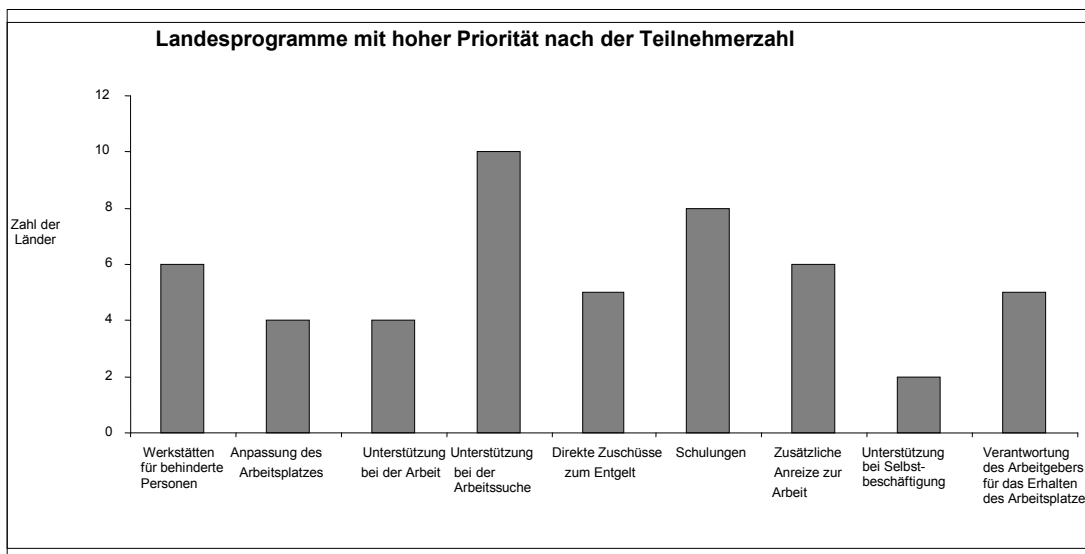
Tab. 1: Arten der Unterstützung für Behinderte im Bereich Arbeit

Unterstützung		Unterstützung	
Unterstützung bei der Arbeitssuche	Hilfe bei der Suche nach einem angemessenen Arbeitsplatz entsprechend den Qualifikationen, bei der Formulierung des Lebenslaufes, bei der Vorbereitung zum Bewerbungsgespräch.	Werkstatt für behinderte Menschen	Ein eigens zur Beschäftigung von behinderten Menschen gegründetes Unternehmen.
Anpassung des Arbeitsplatzes	Anpassung des Arbeitsplatzes mit Hilfe von speziellen Stühlen oder elektronischen Geräten (Computer), die notwendig sind, damit behinderte Personen berufs- und erwerbstätig sein können.	Unterstützung bei der Arbeit	Unterstützung für die Beschäftigten beim Erhalten der Arbeit, z. B. Hilfe bei Veränderungen der Arbeitsstruktur.
Direkte Zuschüsse zum Entgelt	Zuschüsse für Arbeitgeber, die den angenommenen Unterschied in der Arbeitseffizienz bei der Beschäftigung einer behinderten Person kompensieren.	Schulungen	Zusätzliche Schulungen neben den gewöhnlich organisierten, die den behinderten Personen die Erwerbstätigkeit ermöglichen.
Verantwortung des Arbeitgebers für das Erhalten des Arbeitsplatzes	Pflichten der Arbeitgeber, die behinderten Personen beim Erhalten ihrer Arbeitsplätze zu unterstützen.	Unterstützung bei Selbstbeschäftigung	Förderungen für behinderte Personen beim Übergang In die Selbstständigkeit.

³ OECD, *Transforming Disability into Ability; Policies to promote work and income security for disabled people*, 2003, Seite 126

9. Eine der Fragen im an die ORKB adressierten Fragebogen betraf die Einschätzung der Programme sowohl hinsichtlich der Teilnehmerzahl, als auch hinsichtlich der eingesetzten Mittel. Genannt wurden die Werte „hoch“, „mittelmäßig“ und „gering“. Nach der Teilnehmerzahl wurde das Niveau der „Unterstützung bei der Arbeitssuche“ im Vergleich zu anderen Programmen in den meisten Ländern als „hoch“ bewertet⁴. An zweiter Stelle unter den Programmen mit hoher Priorität wurden Schulungen genannt⁵ (Tab. 2). Hinsichtlich der gesamten Ausgaben (eingesetzten Mittel), wurde die Bedeutung der Schulungen im Vergleich zu anderen Programmen als „hoch“ von den meisten Ländern bezeichnet⁶, an zweiter Stelle wurden die Werkstätten für behinderte Menschen genannt⁷ (Tab. 3).

Tab. 2: Landesprogramme mit hoher Priorität nach der Teilnehmerzahl



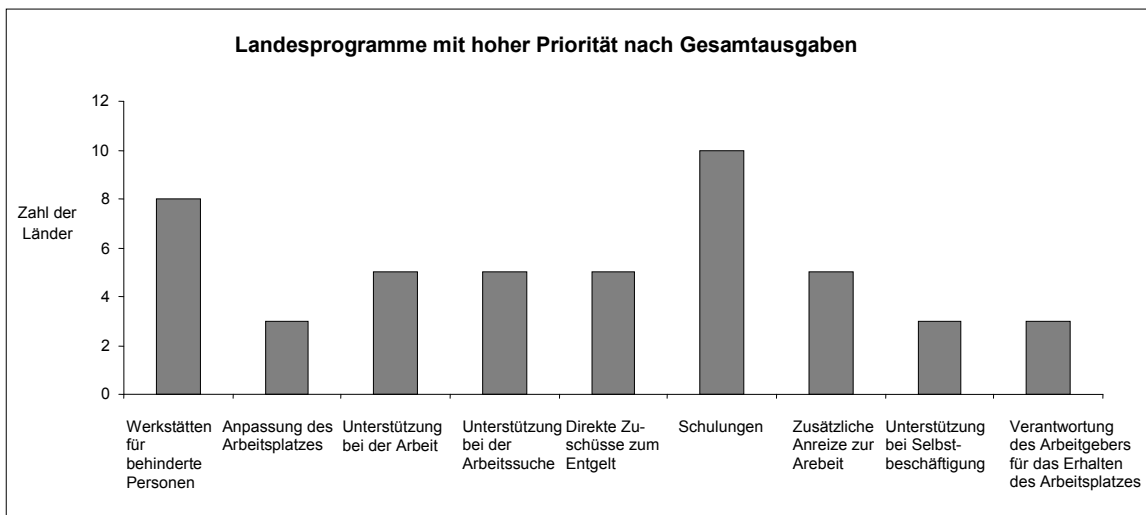
Tab. 3: Landesprogramme mit hoher Priorität nach Ausgaben

⁴ Von 18 ORKB, die Unterstützung bei der Arbeitssuche als wichtigstes Programm nannten, schätzten 10 seine Bedeutung als „hoch“ ein.

⁵ Von 20 ORKB, die Schulungen als wichtigsten Programm nannten, schätzten 8 seine Bedeutung als „hoch“ ein.

⁶ Von 20 ORKB, die Schulungen als wichtigstes Programm nannten, schätzten 10 seine Bedeutung als „hoch“ ein.

⁷ Von 18 Ländern, die Werkstätten für behinderte Personen als wichtigstes Programm nannten, schätzten 6 seine Bedeutung als „hoch“ ein.



Gründe für die berufliche Aktivierung von Behinderten

10. Die Regierungen zeigen in der Regel großes Interesse für das Problem der beruflichen Integration von Behinderten⁸. Unter den am häufigsten genannten Gründen ist die Feststellung, dass behinderte Personen „ein Recht auf Arbeit“ haben, sowie die Feststellung, dass die berufliche Aktivität der behinderten Personen zusätzlichen gesellschaftlichen Nutzen bringt, sowohl für die Einzelnen, als auch für die Gemeinschaft⁹. Zu den anderen Gründen werden gesetzlich verankerte Pflicht zum Kampf gegen Diskriminierung von Behinderten (Deutschland), demografische Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (Österreich) sowie die Sicherung den Behinderten einer besseren Lebensqualität (Malta) genannt. Als weniger wichtig erwiesen sich die Argumente, die eine bessere Funktion der Wirtschaft oder die Reduzierung der Ausgaben für Sozialleistungen betrafen.

11. Die Bereitschaft zur Unterstützung der Behinderten widerspiegelt sich in der Tatsache, dass viele Regierungen bestimmte Ziele in diesem Bereich gesetzt haben. Etwa 60% der befragten ORKB wiesen auf bestimmte quantitative Ziele hin, die in den einzelnen Ländern angenommen wurden und die Zahl der behinderten Personen festlegten, die durch berufliche Integration von Behinderten gefördert werden sollen. Zu diesen Zielen gehören z.B.:

- Anteil der Unternehmen, die behinderte Personen beschäftigen sowie die Zahl der in diesen Unternehmen beschäftigten behinderten Arbeitnehmer;
- Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze; oder
- Zahl der durchgeführten Schulungen.

⁸ Von 26 ORKB, die diese Frage beantworteten, schätzten 14 die Bedeutung der Unterstützung zur beruflichen Integration von Behinderten als „sehr hoch“ oder „hoch“ ein. 10 ORKB schätzten diese Bedeutung als „mittelmäßig“ oder „gering“ ein.

⁹ 18 von 25 Befragten wiesen auf gesellschaftlichen Nutzen der Berufstätigkeit von Behinderten als den wichtigsten oder zweitwichtigsten Grund.

Etwa ein Viertel der befragten ORKB gab zu, dass in ihren Ländern keine quantitativen Ziele festgelegt worden sind, dafür aber allgemeine politische Deklarationen bestehen oder Ziele zur Minderung der Arbeitslosigkeit, die auch die Minderung der Arbeitslosigkeit unter den Behinderten betreffen.

2006 wurde in **Slowenien** ein neues Gesetz (Gesetz zur beruflichen Aktivierung und Beschäftigung von Behinderten) verabschiedet. Aufgrund dieses Gesetzes wurde ein Fonds zur Stimulierung der Beschäftigung von Behinderten errichtet. Jeder Arbeitgeber soll behinderte Personen beschäftigen (das Ziel wurde für 2% der Arbeitskräfte festgelegt). Die Unternehmen, die das festgesetzte Ziel nicht erreichen, sind verpflichtet, entsprechende Beträge an den Fonds zu bezahlen, wogegen Unternehmen, die das festgesetzte Ziel erreichen oder gar überschreiten sind befugt, Mittel aus dem Fonds zu beantragen.

Beschäftigungsgrad

12. In allen EUROSAT-Ländern, die an der Befragung teilnahmen, liegt der Beschäftigungsgrad der Behinderten unter dem Beschäftigungsgrad in der gesamten Bevölkerung, und in manchen Fällen ist es ein gravierender Unterschied, wie zum Beispiel in der Schweiz (um 30%), in Irland und Holland (um 40%) und in Polen (um 65%). Für die Regierungen einiger Länder (siehe unten das Beispiel von Schweden) ist die Annäherung dieser beiden Größen ein festes Ziel.

Ein langfristiges Ziel des Arbeitsmarktrates in **Schweden** ist die Sicherung, dass „in längerer Perspektive der Beschäftigungsgrad der Behinderten dem Beschäftigungsgrad in der gesamten Bevölkerung gleicht. Die Beschäftigtenquote unter den Behinderten soll schneller wachsen als unter Personen, die nicht behindert sind.“ Zur Zeit beträgt die Beschäftigtenquote in der gesamten Bevölkerung 75%, unter den Personen mit beschränkter Arbeitsfähigkeit 52%.

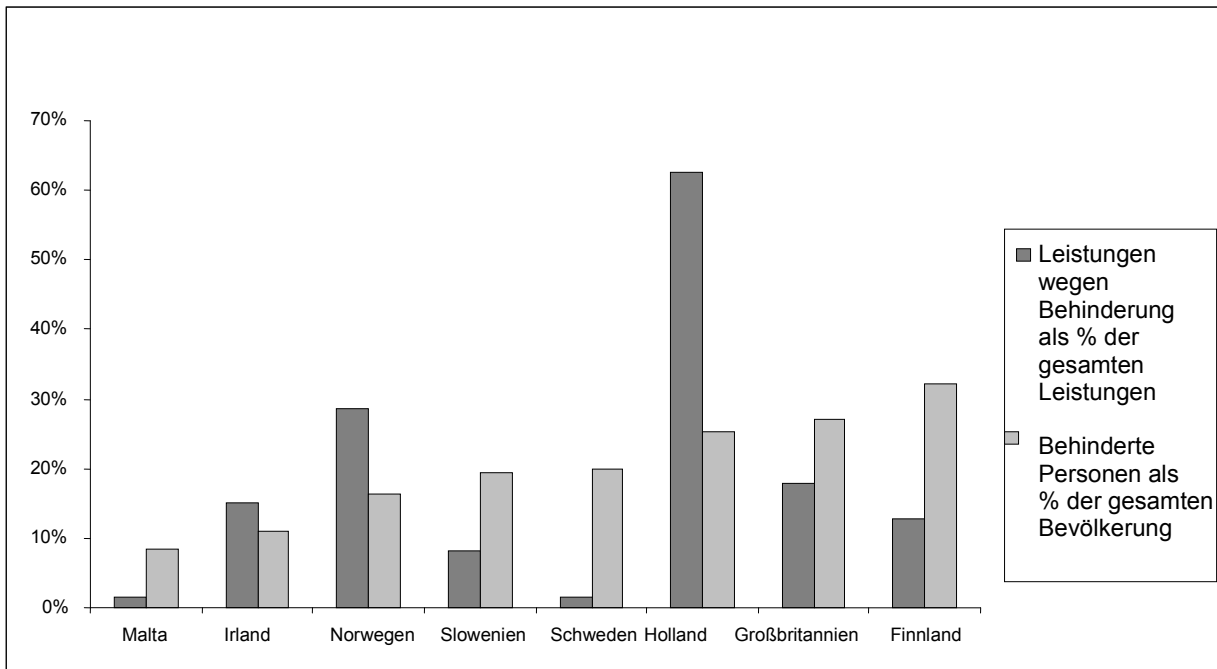
Die ORKB in **Polen** wies darauf hin, dass sich die Ausbildung der Behinderten wesentlich von der Ausbildung der gesamten Bevölkerung unterscheidet. Beispielsweise verfügen 71% der Behinderten über keinen Schulabschluss mit Abitur, im Vergleich zu 52% der Personen, die nicht behindert sind. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass die Angaben über den Arbeitsmarkt von einem sehr niedrigen Beschäftigungsgrad unter den Behinderten zeugen – 18,6% im Vergleich zu 57% in der gesamten Bevölkerung.

Höhe der Ausgaben

13. Tab. 4 zeigt die Zusammenfassung der Angaben, die 8 Länder über ihre Ausgaben bereitgestellt haben. Das Diagramm zeigt große Unterschiede in den Ausgaben für Leistungen wegen Behinderung im Verhältnis zu den gesamten Ausgaben für soziale Leistungen sowie im Verhältnis zum Anteil der Behinderten an der gesamten Bevölkerung. In drei von acht Ländern übertrafen die Ausgaben für die Programme zur beruflichen Integration von Behinderten proportional die Zahl der Behinderten, in den anderen fünf Ländern waren die Ausgaben proportional kleiner. Die größten Unterschiede sind in Schweden zu beobachten, wo die Leistungen für Behinderte 1,6% der gesamten staatlichen Leistungen ausmachen, der Anteil der Behinderten an der gesamten Bevölkerung aber 20% beträgt, sowie in Holland, wo für die staatlichen Leistungen für Behinderte 63% der für Sozialleistungen vorgesehenen Mittel

eingesetzt werden, der Anteil der Behinderten aber 25% der Bevölkerung ausmacht. Die staatlichen Ausgaben für die arbeitslosen Behinderten nehmen durchschnittlich 20,14% der gesamten staatlichen Mittel in Anspruch, die Behinderten machen durchschnittlich 17,7% der gesamten Bevölkerung aus.

Tab. 4: Ausgaben für die Leistungen wegen Behinderung



14. In den einzelnen Ländern werden sichtbar unterschiedliche Beträge für die Realisierung der Programme zur beruflichen Integration von Behinderten bestimmt: von 500.000 EUR (Slowenien) bis 20 Mrd. EUR (Großbritannien): durchschnittlich liegen die Ausgaben bei 4 Mrd. EUR. Die Summen, die für 1000 behinderte Personen ausgegeben werden, schwanken zwischen 312.000 EUR (Zypern) und 17.152.670 EUR (Norwegen). Im Durchschnitt werden für 1000 behinderte Personen 4.552.540 EUR ausgegeben.

Die von den ORKB durchgeführten Kontrollen der Programme

15. Die Kontrolle der Programme zur Unterstützung von Behinderten nimmt unterschiedliche Formen an. 23 von den 26 befragten ORKB führten Kontrollen durch, die direkt oder indirekt das Problem der Behinderung betrafen. Davon wurden von 20 ORKB die Finanzberichte der Institutionen überprüft, die mit staatlichen Hilfeleistungen für Behinderte beauftragt sind. 13 ORKB führten ein *performance audit* (Gesamtkontrolle der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität) durch.

Wichtigste Bereiche der Kontrollen von Förderungsprogrammen für Behinderte

16. Die Hälfte der ORKB, die Kontrollen von Förderungsprogrammen für Behinderte durchgeführt haben (insgesamt 12) beschäftigte sich direkt mit Programmen zur beruflichen Integration von Behinderten¹⁰. Ein Drittel davon führte Finanzkontrollen der Integrationsprogramme durch, zwei Drittel realisierte Gesamtkontrollen der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität. Bei den genannten Kontrollen wurde die Gesamtheit aller von der Regierung gesicherten Programme (siehe unten das Beispiel von Großbritannien), die Rolle der Werkstätten für behinderte Personen (siehe Beispiel Polen), Zuschüsse für Arbeitgeber, Unterstützung bei der Arbeit, Bedeutung der Schulungen bei der Entwicklung eigener Fertigkeiten (siehe unten das Beispiel von Deutschland).

Ausgewählte Beispiele der durchgeführten Kontrollen

Im Rahmen der jährlichen Kontrolle des Staatshaushaltes überprüft die NIK in **Polen** die Realisierung des Finanzplans vom Staatlichen Fonds für die Rehabilitation von Behinderten (PFRON). Darüber hinaus unternahm die NIK acht *compliance audits*, um die Übereinstimmung mit den Vorschriften festzustellen. Beispiele der Kontrollen: „Organisation und Finanzierung der Rehabilitationsmaßnahmen mit Hilfe der Finanzmittel von PFRON“, „Funktionieren der Werkstätten für behinderte Personen“ oder „Organisation und Finanzierung von Workshops zur Beschäftigungstherapie mit Hilfe der Finanzmittel von PFRON“.

2004 unternahm NAO in **Großbritannien** eine Kontrolle von Beschäftigungsprogrammen zur Unterstützung von Behinderten bei der Arbeitssuche und Erhaltung des Arbeitsplatzes. Das NAO untersuchte auch, ob die ergriffenen Maßnahmen den Behinderten wirklich geholfen hatten, einen Arbeitsplatz zu finden und ihn zu behalten, ob diese Programme guter Qualität und leicht zugänglich waren, sowie ob sie rentabel waren. Grundlage für diese Aktivität des NAO war die niedrige Beschäftigungsquote unter den Behinderten – 50% im Vergleich zu 75% in der gesamten Bevölkerung im Produktionsalter. Die Regierung von Großbritannien verpflichtete sich, den Beschäftigungsgrad zu erhöhen, um dieses Ziel zu erreichen muss aber eine bessere berufliche Integration der Behinderten gewährleistet werden.

Die Bundesagentur für Arbeit ist in **Deutschland** zuständig für den Zugang junger behinderter Personen zu Eingliederungsprogrammen, die auch nicht behinderten Jugendlichen zugänglich sind. In Folge der vom Bundesrechnungshof durchgeführten Kontrollen wurde erreicht, dass studierwillige behinderte Menschen in geeigneten Fällen auf allgemeine Studiengänge an Hochschulen verwiesen werden. Vor der Prüfung hatten sie vielfach eine Förderung für ein teures Studium an einer privaten, auf diesen Personenkreis spezialisierten Hochschule erhalten. Diese Maßnahmen brachten Nutzen bei der gesellschaftlichen Integration und sicherten ein besseres Verhältnis der Kosten zur Qualität.

Das Nationale Kontrollamt in **Schweden** überprüfte, ob die Maßnahmen im Rahmen der Arbeitspolitik, die an Personen mit Funktionsbeeinträchtigungen und beeinträchtigter Arbeitsfähigkeit gerichtet waren, zur Verbesserung der Situation dieser Personen am Arbeitsmarkt beigetragen hatten. Ein interessanter Aspekt ist die Tatsache, dass sich das Kontrollamt an die Arbeitgeber mit der Bitte wandte, sie mögen ihre Bereitschaft zur Beschäftigung von Personen mit Funktionsbeeinträchtigung einschätzen. Die eingereichten Antworten wiesen auf einen bedeutenden Mangel an Informationen über die möglichen Förderungsmaßnahmen hin und zeigten, dass sich die Einstellung der Arbeitgeber seit der letztem im Jahr 2000 durchgeführten Untersuchung nicht geändert hat. Zusammenfassend wurde festgestellt, dass die ergriffenen Maßnahmen die Situation der behinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt nicht verbesserten.

¹⁰ Die ORKB von Österreich, Bulgarien, der Tschechischen Republik, Deutschland, Island, Holland, Norwegen, Polen, Russland, Schweden, Großbritannien und der Ukraine ergriffen Maßnahmen in diesem Bereich.

17. Von den 13 ORKB, die bereits Kontrollen im Bereich der beruflichen Integration von Behinderten durchgeführt hatten, planen 5 weitere Kontrollen durchzuführen. Unter den ORKB, die weitere Aktivitäten in diesem Bereich vorhaben, gibt es eine Gruppe, die bereits Erfahrungen mit Kontrollen zur Förderung von Behinderten haben, sowie eine gleich große Gruppe von ORKB, die auf keine Erfahrungen in diesem Bereich blicken können. Diese Tatsache deutet darauf hin, dass das Interesse an dieser Problematik wächst.

Gründe für die Durchführung der Kontrollen

18. Es überrascht nicht, dass der wichtigste Grund, warum Kontrollen im Bereich der Förderung von Behinderten durchgeführt werden, die für diesen Zweck bestimmten erheblichen finanziellen Mittel sind. Dieser Grund wurde von den ORKB am häufigsten genannt und die meisten Befragten bewerteten diesen Grund als „am wichtigsten“. Ein weiterer wichtiger Grund ist das öffentliche Interesse. Die Hälfte der ORKB, die den Fragebogen beantworteten, nannte dies als einen wichtigen Faktor bei der Planung der künftigen Aktivitäten.

Kontrollergebnisse

19. Die meisten ORKB unterstrichen, dass die Kontrollergebnisse für die im jeweiligen Land herrschenden Systeme charakteristisch sind. Unten werden einige ausgewählte Bemerkungen angeführt, die in den letzten Jahren von manchen ORKB notiert wurden.

Die Kontrollen ermöglichten den ORKB die Feststellung, ob die Mittel ordnungsmäßig ausgegeben wurden.

Die in **Polen** von der NIK durchgeführte Kontrolle der Steuervergünstigungen für Arbeitgeber, die behinderte Personen beschäftigten, erwies, dass nur ein geringer Teil der dadurch gewonnenen Mittel für die gesetzlich vorgesehene Rehabilitation genutzt wurde. Aus diesen Mitteln wurde oft die üblichen Ausgaben gedeckt, u.a. für Strom und laufende Tätigkeit sowie Investitionen getätigt.

Die Aktivität der ORKB von **Zypern** zur Überprüfung der Ziele und Bedingungen verschiedener Programme zeigte, dass diese nicht immer befolgt wurden. In vielen Fällen wurden die öffentlichen Mittel nicht effektiv eingesetzt, es kam auch zu Unzulänglichkeiten bei der Nutzung der finanziellen Mittel.

Der Bundesrechnungshof in **Deutschland** bemerkte, dass die staatlichen Stellen und Sozialversicherungsträger Einrichtungen und Projekte zur Integration behinderter Menschen förderten, für die kein Bedarf bestand oder die von den Betreibern der Einrichtungen mit eigenen Mitteln oder Einnahmen zu fördern waren.

Die Arbeit der ORKB kann erhebliche Schwächen bei der Realisierung der Programme aufdecken.

Viele ORKB nannten Aktivitäten im Bereich der Förderung von behinderten Menschen und wiesen auf vorkommende Mängel hin. Beispielsweise der Bericht von **Holland** über die Werkstätten für behinderte Menschen zeigte, dass die Programme in diesem Bereich ineffektiv sind und nur 1% der durch diese Programme geförderten Personen eine „feste Anstellung“ erreichte. Die Kontrolle von NAO in **Großbritannien** erwies, dass die Remploy-Werke, die als Werkstätten für behinderte Menschen gelten,

große Schwierigkeiten hatten, rentabel zu sein. Die in einigen Unternehmen pro Person ausgegebenen Mittel (18.000 GBP) stehen in einem ungünstigen Verhältnis zum durchschnittlichen Lohn (11.000 GBP). Die Kontrolle der ORKB in **Norwegen** stellte einen ständigen Rückgang der Zahl von Personen, die eine Invaliditätsrente beziehen und die vor dem Antrag auf diese Rente an der beruflichen Rehabilitation teilgenommen hatten. Im Jahre 2007 nahm an der Rehabilitation jede siebte Person teil. Die ORKB empfahl, dass das Ministerium größeren Wert auf die Realisierung der Aufgaben legen sollte, besonders in Fällen, wenn es keine objektiven Gründe gibt, warum eine behinderte Person der Rehabilitation nicht unterzogen werden kann.

Die ORKB können Mängel in betreffenden Vorschriften und deren Realisierung aufdecken.

Der Rechnungshof der **Ukraine** führte ein *compliance audit* durch und stellte gesetzliche Ungenauigkeiten fest sowie ein fehlendes klares Programm zur beruflichen Integration der Behinderten. Der Sozialfonds für Behinderte hat die entsprechende Realisierung des staatlichen Programms „Gesellschaftliche und berufliche Rehabilitation sowie Beschäftigung von Behinderten“ nicht sichern können, was zu einem ineffektiven Einsatz der Mittel führte - im Fall von etwa einem Drittel der Darlehen, die in den vergangenen 10 Jahren anderen Organisationen gewährt wurden, wird die Kreditwürdigkeit so niedrig bewertet, dass an der Rückzahlung dieser Darlehen an die Regierung gezweifelt werden kann.

Manche ORKB identifizierten ein hohes bürokratisches Niveau und nicht adäquaten Verwaltungseinsatz bei der Verwaltung der Programme.

Die ORKB von **Bulgarien** wies auf fehlende Koordinierung in entsprechenden Strukturen. Die Erweiterung des Umfangs von Untersuchungen und Kontrolluntersuchungen, die durch die Medizinische Beratungskommission durchgeführt werden und die Menschen mit beeinträchtigter Arbeitsfähigkeit betreffen, brachte eine Überlastung des Systems. Aufgrund der Kontrolle wurde festgestellt, dass im Bereich der Verwaltungsmöglichkeiten von staatlichen Behörden im Bezug auf die berufliche Integration der behinderten Menschen immer noch Verbesserungsbedarf besteht.

Schwierigkeiten bei der Einschätzung der Programmrealisierung wegen unzureichender Angaben und Daten

Die ORKB von **Holland** wies darauf hin, dass die Kontrolle der Integration von Personen, die eine Förderung für Behinderte beziehen, einen Mangel an glaubwürdigen Informationen über die Folgen der Integrationspolitik ergab. Die ORKB empfahl auch, damit der Minister eindeutige Ziele zur Aufgabenrealisierung und zu den erwarteten Folgen formuliert. Die ORKB von **Norwegen** stellte 2005 fest, dass das Ministerium eigentlich keine bestimmten Erwartungen an die Berichterstattung im Bereich der Aufgabenrealisierung zur beruflichen Rehabilitation von Behinderten formuliert.

Die Arbeit der ORKB kann den Einfluss, den Verwaltungsprozeduren auf oft wehrlose Menschen haben, aufdecken.

Der Bundesrechnungshof in **Deutschland** wies darauf hin, dass die Verwaltungsverfahren von der Antragstellung behinderter Menschen bis zur Einleitung geeigneter Integrationsmaßnahmen zu lange dauerten.

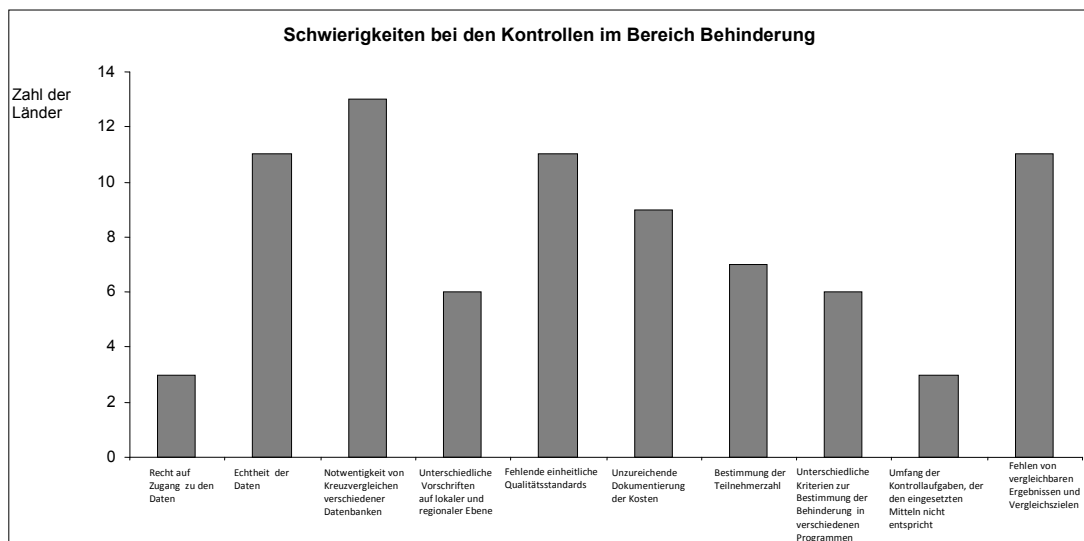
Die ORKB von **Island** bemerkte einen Mangel an gut qualifizierten Mitarbeitern, die für die Unterstützung der Behinderten zuständig wären sowie die Tatsache, dass in einigen Fällen die erbrachten Leistungen den Vorschriften nicht entsprachen.

Das Nationale Kontrollamt von **Schweden** und das NAO von **Großbritannien** identifizierten eine unzulängliche Qualität der individuellen Förderungspläne für behinderte Personen, was eine Bedrohung für den Wert der geleisteten Förderung darstellt.

Schwierigkeiten bei der Kontrolle von Programmen zur beruflichen Integration von behinderten Menschen

20. Viele verschiedene Probleme hatten Einfluss auf die Möglichkeiten der ORKB, Kontrollen im Bereich der Förderung von behinderten Personen durchzuführen. Diese Probleme sind nicht eigens mit der Spezifik dieser Problematik verbunden. Die Prüfer stoßen regelmäßig auf genannte Probleme, unabhängig von dem Bereich oder der Art der Kontrollen. Die unten angeführte Tabelle 5 fasst die gemeldeten Schwierigkeiten zusammen. Zu den häufigsten gehören: die Notwendigkeit, Kreuzvergleiche verschiedener Datenbanken durchzuführen, Mangel an verwertbaren Ergebnissen und Vergleichszielen, falsche Daten und fehlende einheitliche Qualitätsstandards.

Tab. 5: Wichtigste Schwierigkeiten bei der Kontrolle von Programmen zur Förderung von behinderten Personen



Zahl der in die Programmrealisierung einbezogenen Organisationen

21. Ein Element der von den ORKB durchgeführten Kontrollen ist die Komplexität der Verwaltungsverfahren. Viele ORKB wiesen darauf hin, dass in die Realisierung der Programme zur beruflichen Integration von Behinderten viele Organisationen einbezogen sind. Eine unzureichende Kommunikation zwischen diesen Organisationen bedeutet, dass es schwer fallen kann, die genauen Rollen einzelner Organisationen zu beschreiben. Viele Organisationen gehören nicht zum traditionellen öffentlichen Sektor, wodurch die Gesamtkontrolle und Einschätzung der Aufgabenrealisierung noch schwieriger ist.

Zugang zu echten und redlichen Daten bei der Kontrolle

22. Viele befragte ORKB wiesen darauf hin, dass ein großes Problem der Zugang zu echten und redlichen Daten ist. Sieben ORKB nannten Schwierigkeiten bei der Einschätzung der Teilnehmerzahl bei einzelnen Programmen, zwei stellten fest, dass die Daten manchmal nicht zugänglich sind. Beispielsweise für den Rechnungshof der Russischen Föderation war die oben genannte Schwierigkeit das größte Problem bei der Kontrolle. Eine ORKB (Österreich) deutete auch auf die Tatsache, dass nach weltweit anerkannten Schätzungen etwa 10% der behinderten Menschen in keinen Statistiken erfasst werden, was von einem hohen Grad der versteckten Behinderung zeugt.

23. Sind dagegen die Daten zugänglich, weisen viele am Förderungsprozess beteiligten Organisationen, dass es notwendig ist, Kreuzvergleiche durchzuführen oder Datenbanken zu kompilieren, um ein möglichst genaues Bild der Programmrealisierung zu erreichen. Beispielsweise musste sich der Rechnungshof von Spanien mehrmals an verschiedene Organisationen wenden, um Daten zu dem gleichen Programm zu gewinnen und eine einheitliche Datenbank schaffen zu können. Diese Arbeit ist sehr zeitaufwendig und oft auch sehr schwer. Das NAO von Großbritannien ist bei der Einschätzung der Rentabilität von verschiedenen Programmen zur beruflichen Integration von Behinderten auf ähnliche Schwierigkeiten gestoßen. Die Prüfer erstellten eine Datenbank, indem sie Informationen und Daten aus verschiedenen Quellen sammelten, da es keine vollständigen Angaben der Verwaltung gab.

Zugang zu Institutionen, die die Programme realisieren

24. Ein anderes Problem, bei den Kontrollen der ORKB war der Zuständigkeitsbereich bei der Realisierung der Programme. Die ORKB sind nicht immer befugt, Kontrollen durchzuführen, auch wenn die Programme auf Landesebene realisiert werden. Dieses Problem entsteht besonders dann, wenn die Programme von Nicht-Regierungsorganisationen oder non-profit-Organisationen oder auch privatrechtlichen Organisationen realisiert werden. Ein Beispiel dafür kann die Stellung des Bundesrechnungshofes in Deutschland sein. Als Folge der in der Bundesrepublik Deutschland sehr differenzierten Zuständigkeiten zur Förderung behinderter Menschen, hat diese Institution in Teilbereichen der Förderung keine Prüfungszuständigkeit. Dies betrifft insbesondere Förderungen aus Mitteln der Bundesländer, der Kommunen und einzelner Sozialversicherungsträger. Prüfungen bei den Leistungserbringern sind nur möglich, wenn dies im Einzelfall vereinbart wird.

25. Manche der befragten ORKB unterstrichen, dass die meisten Verwaltungsaufgaben im Bereich der staatlichen Förderung auf regionaler Ebene realisiert werden, deshalb müssen auch die zentralen Organisationen Informationen aus allen Regionen sammeln, um sie analysieren zu können. Zusätzliche Herausforderungen stehen vor den ORKB dieser Länder, in denen die Dezentralisierung fortgeschritten ist. Die ORKB sind nicht immer zuständig für die Kontrollen der entsprechenden Wirtschaftssubjekte, die die Förderung für behinderte Menschen verwalten. Diese Leistungen werden oft von internen Prüfern der jeweiligen Institution kontrolliert. Aus diesem Grund kann oft die genaue Analyse der beruflichen Integration von behinderten Menschen nur in Zusammenarbeit mit den regionalen Kontrollbehörden durchgeführt werden, wenn die gesetzlichen Rahmen eine solche Zusammenarbeit zulassen.

Schwierigkeiten bei der Feststellung der kausalen Zusammenhänge zwischen den Programmen und den Ergebnissen im Bereich Behinderung

26. Wegen der erheblichen Mittel, die für die Programme der beruflichen Integration von behinderten Menschen eingesetzt werden, ist auch das Interesse an den Kontrollergebnissen sehr groß. Trotzdem deuteten 11 ORKB darauf hin, dass die kontrollierten Programme keine verwertbaren Ergebnisse und Vergleichsziele brachten. Einer der Gründe dafür ist die Schwierigkeit, die am Programm teilnehmenden Personen zu erfassen. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass die einbezogenen Organisationen nicht miteinander kommunizieren, unzureichende Register führen oder aber, dass die behinderten Personen nicht mehr an Kontakten mit diesen Organisationen interessiert sind, nachdem sie eine Arbeitsstelle gefunden hatten. Viele ORKB, darunter der Bundesrechnungshof in Deutschland, betonten, dass die Erfolgsquote bei der Realisierung von einzelnen Programmen schwer einzuschätzen ist, ebenso wie die Einschätzung, in wie fern die staatliche Förderung (z.B. in Form einer Schulung) zum Erlangen eines festen Arbeitsplatzes beigetragen hatte, da viele unterschiedliche Faktoren von Bedeutung sein können, wie z.B. der Gesundheitszustand der betroffenen Person, die Situation auf dem Arbeitsmarkt oder die Einstellung der Arbeitgeber.

Überwindung der Schwierigkeiten

27. Stoßen die ORKB auf Schwierigkeiten bei der Kontrolle von Programmen zur Förderung von behinderten Menschen, treffen sie unterschiedliche Maßnahmen, um sie zu überwinden. Diese Maßnahmen sind:

- **Zusammenarbeit mit anderen Kontrollinstitutionen.** Fünf ORKB gaben an, Kontrollen mit anderen Kontrollinstitutionen durchgeführt zu haben. Für die meisten der genannten ORKB war diese Zusammenarbeit nützlich. Beispielsweise, die NIK in Polen arbeitet bei ihrer Kontrolltätigkeit mit der Staatlichen Arbeitsinspektion und anderen Institutionen zusammen.
- **Zusammenarbeit mit externen Fachkräften und Sachverständigen.** Vier ORKB nahmen bei ihren Kontrollen die Dienstleistungen externer Fachkräfte in Anspruch. Beispielsweise arbeitete die Eidgenössische Finanzkontrolle der Schweiz mit Beratergruppen zusammen, in denen Vertreter der interessierten Parteien vertreten waren.

- **Gute Beziehungen zu den kontrollierten Einheiten.** Die ORKB bemühen sich, gute Beziehungen zu den kontrollierten Einheiten und den leistungstragenden Organisationen zu knüpfen und aufrechtzuerhalten. Beispielsweise wies die ORKB von Norwegen das zuständige Ministerium und die untergeordneten Agenturen darauf hin, dass die Qualität der Absicherung für behinderte Menschen schwer einzuschätzen ist, und alle Seiten stimmten zu, dass dies ein Problem ist.
- **Ermöglichen eines Meinungsaustausches zwischen Institutionen, die behinderte Menschen repräsentieren.** Das NAO von Großbritannien organisierte ein Treffen von Vertretern vieler engagierter Organisationen, das dem Meinungsaustausch gewidmet war. Die geführten Gespräche ermöglichten, interessante Bemerkungen zu den Problemen zu erarbeiten. Ein großer Erfolg war auch die Tatsache, dass viele verschiedene Organisationen daran teilgenommen hatten, die bisher nicht miteinander zusammengekommen sind.

Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte

28. Die ORKB spielen eine wichtige Rolle bei der Kontrolle, wie die Regierungen die Mittel für die Förderung von behinderten Menschen beim Erhalten und Erlangen eines Arbeitsplatzes einsetzen. Das Ziel dieser Programme ist, den schwächsten Mitgliedern der Gesellschaft Hilfe zu leisten. Die Umfrage zeigte, dass die ORKB in den meisten Fällen die Regierungen bei dem bestmöglichen Einsatz der vorgesehenen Mittel unterstützen, indem sie auf die mangelnde Effektivität, falsche Nutzung der Mittel oder schlechte Aufgabenrealisierung hinweisen.

29. Aus der Umfrage geht hervor, dass bestimmte deutliche Unterschiede in der Arbeit einzelner ORKB bei den Kontrollen von Programmen zur beruflichen Integration von Behinderten vorhanden sind. Die Situation unterscheidet sich hinsichtlich der gesetzlich verankerten Definition der Behinderung, die Rolle der zentralen Regierung und lokalen Behörden bei der Förderung von arbeitslosen behinderten Menschen, der Aufgaben der ORKB sowie ihrer Zuständigkeiten bei den Kontrollen und auch hinsichtlich der den Programmen zugemessenen Bedeutung.

30. Allerdings stehen die ORKB vor allgemeinen Herausforderungen, zu denen die komplexen Methoden der Programmrealisierung, Schwierigkeiten bei der Einschätzung der Erfolgsquote sowie mangelnder Zugang zu Daten.

ZUR DISKUSSION

Unten wurden Fragen zur Diskussion während des EUROSAT-Kongresses dargestellt.

- A. **Promotion guter Verwaltungspraktiken:** Die erheblichen Mittel für die Programme der beruflichen Integration von Behinderten verursachen, dass die ORKB große Verantwortung tragen und gewährleisten sollen, dass diese Mittel zweckmäßig ausgegeben und nicht für andere Formen der Tätigkeit bestimmt werden. Ein mögliches Diskussionsthema beim Kongress könnte die Erwägung der Frage sein, ob die Erarbeitung eines allgemeinen Kataloges von Prioritäten im Bereich guter

Verwaltungspraktiken von Nutzen wäre, z.B. in Form von klaren von der Regierung formulierten Rechtsvorschriften, in Form von transparenten und eindeutigen Entscheidungsverfahren bei der Feststellung der Berechtigung zur Förderung oder in Form von genauen und übersichtlichen Registern (Aufstellungen) der Förderungen, die einzelnen Personen zugesprochen worden sind.

B. Zusammenarbeit mit anderen Prüfern und Inspektoren: Bei manchen Gesetzesordnungen sind die Prüfer nicht befugt, selbstständig Kontrollen von berufsfördernden Programmen durchzuführen und müssen bei der Ausübung ihrer Pflichten mit anderen Organisationen zusammenarbeiten. Das Problem der Förderung von behinderten Menschen sehen die ORKB in einem weiteren Rahmen, besonders hinsichtlich der Zusammenarbeit mit anderen Prüfern im Bereich der berufsfördernden Programme für behinderte Menschen. Welche Institutionen sind dafür zuständig? Wie kann der Informationsaustausch am besten gewährleistet werden? Die können die berufsfördernden Programme am besten koordiniert werden?

C. Entsprechende Fertigkeiten und Sicherung der fachlichen Unterstützung: Die Prüfer dürfen die ärztlichen Atteste nicht in Frage stellen, die Grundlage für die Entscheidung sind, ob der Antragsteller zum Beziehen der Leistungen wegen Behinderung oder Teilnahme am Programm der beruflichen Integration berechtigt ist. Doch die Prüfer müssen die gegebenen ärztlichen Atteste richtig verstehen und müssen auch feststellen können, ob die Verwaltungen über ein richtiges Entscheidungsverfahren verfügen. Dieses Problem ist mit der Frage der Fertigkeiten und des Wissens der Prüfer verbunden und möglicherweise auch mit der Notwendigkeit, ihnen fachliche Unterstützung bei den durchgeführten Kontrollen zu sichern.

D. Sicherheit der Angaben aus anderen Quellen: In vielen Gesetzesordnungen werden die berufsfördernden Programme von Nicht-Regierungsorganisationen realisiert, wie zum Beispiel von karitativer Organisationen oder privatrechtlichen Unternehmen. Die Aufgabe der ORKB bei der Kontrolle der Programme kann in diesem Fall schwieriger sein. Der Prüfer muss genau das System kennenlernen, das oft aus vielen kleinen Organisationen besteht oder eine lange Organisationskette umfasst. Die Kontrolltätigkeiten können in diesem Fall die Frage aufwerfen, in wie fern der Prüfer der Angaben aus anderen Quellen sicher sein kann.

E. Verbesserung der Qualität von Daten über die Programme: Probleme beim Erfassen von Informationen, wie das Leben der Menschen nach der Realisierung der berufsfördernden Programme aussieht, können die Einschätzung der Erfolgsquote der Programme sehr erschweren. Die Aufgabe der ORKB ist, die Regierungen dazu zu veranlassen, genauere Informationen über das Erlangen und Erhalten der Arbeitsplätze durch behinderte Personen zu sammeln. Wichtig ist auch zu sichern, dass die Programme so vorbereitet werden, dass es auch möglich ist, die Erfolgsquote zu erfassen.

F. Einschätzung der Unterstützung seitens der Regierung: Die Kontrollen in diesem Bereich sind oft heikel. Die Regierungen streben danach, die öffentlichen Mittel in diesem Bereich möglichst gut

einzusetzen, wie auch in anderen Bereichen auch. Ihre eigene Einschätzung der Realisierung dieser Initiativen, wie zum Beispiel der Programme zur Bildung von Werkstätten für behinderte Menschen, berücksichtigt aber auch wahrscheinlich größeren gesellschaftlichen Nutzen, den diese Programme bringen. Die Prüfer bemühen sich, diesen gesellschaftlichen Nutzen bei der Kontrolle des *value for money* ebenfalls zu berücksichtigen, sollten aber nicht davor scheuen darauf hinzuweisen, wie die Leistungen durch besseren Einsatz der Mittel verbessert werden könnten. Eine mögliche Frage zur Diskussion beim Kongress wäre die Klärung, ob Möglichkeiten bestehen, in diesem Fall den Wert der staatlichen Förderungen zu bewerten.

G. Einbezug der Meinungen von Begünstigten: Im Zusammenhang mit dem oben genannten können die ORKB auch diskutieren, wie die Meinungen der behinderten Menschen und ihrer Vertreter einbezogen werden könnten, und auch wie Arbeitgeber und Schulungsveranstalter die Wirksamkeit der bestehenden Verwaltungsverfahren einschätzen. Für die ORKB ist das Problem der Behinderung auch mit dem Thema verbunden, die die Begünstigten in das Erlangen und Erhalten der Arbeitsplätze einbezogen werden können, ohne dass sie dabei bevormundet werden. Wie könnte dieses Ziel am besten erreicht werden?

H. Zusammenarbeit bei weiteren Aktivitäten: Die Umfrage ergab, dass viele Probleme, mit denen sich die ORKB beschäftigen, sehr ähnlich sind und die Schwerpunkte der Aktivitäten sich oft gleichen. Viele ORKB schlagen vor, weitere Kontrollen in Bereich der beruflichen Integration von behinderten Menschen durchzuführen. Die Zusammenarbeit der ORKB und ein Meinungs austausch auf diesem Gebiet können von gegenseitigem großen Nutzen sein. Eine mögliche Frage beim Kongress wäre, wie diese Zusammenarbeit am besten zu organisieren wäre.