



Empfehlungen des Deutschen Vereins zur selbstbestimmten Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf an der Grenze zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt¹

Der Deutsche Verein richtet sich mit den nachstehenden Empfehlungen an Bund, Länder, Sozialleistungsträger, Sozialleistungserbringer, Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände, aber auch an Betriebe der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere auch Unternehmen des sozialen Sektors, öffentliche Betriebe und Verwaltungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern. Mit diesen Empfehlungen möchte der Deutsche Verein einen Beitrag zur Verbesserung der beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen leisten. Besonderes Augenmerk gilt dabei den Grenzgängern/innen zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt.

Langfristig strebt der Deutsche Verein ein einheitliches Leistungsgesetz auf der Basis des Gedankens des Nachteilsausgleichs für Menschen mit Behinderungen an, das auch die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben integriert.

Kurzfristig sind aus Sicht des Deutschen Vereins einige weniger grundlegende Gesetzesänderungen zur personenorientierten Weiterentwicklung der Leistungen erforderlich, etwa ein Leistungstatbestand für behinderte Menschen entsprechend den Möglichkeiten

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Dr. Edna Rasch. Die Empfehlungen wurden von der Arbeitsgruppe „Berufliche Teilhabe behinderter Menschen“ des Deutschen Vereins erarbeitet und nach

des § 16e SGB II; eine gesetzliche Modellklausel zur Erprobung des regelhaften Einsatzes von Mitteln der Eingliederungshilfe auf dem ersten Arbeitsmarkt; die personenzentrierte Neuorientierung des Leistungsangebots der Werkstätten sowie der Ausbau von Zuverdienstmöglichkeiten.

Zusätzlich zur personenzentrierten Ausgestaltung der Leistungen muss das Wahlrecht zwischen Tätigkeiten innerhalb und außerhalb von Werkstätten gewährleistet sein, um die tatsächliche Durchlässigkeit des Systems an der Schnittstelle zum allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern.

Neben langfristigen Zielvorstellungen und kurzfristigen Gesetzesänderungen betont der Deutsche Verein die Verantwortung aller an der Schnittstelle zwischen Werkstätten und allgemeinem Arbeitsmarkt tätigen Akteure zu aktiver Zusammenarbeit und Vernetzung, um bereits derzeit schon mögliche Lösungen zur besseren Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt umzusetzen.

I. Einleitung

Das Unterstützungssystem für Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen in Deutschland bedarf aus Sicht des Deutschen Vereins der Veränderung. Die unterschiedlichen Leistungsansprüche für Menschen mit Behinderungen sind in verschiedenen Sozialgesetzbüchern geregelt. Mit Inkrafttreten der übergreifenden Regelungen des SGB IX wurde für die Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben ein Paradigmenwechsel vollzogen. Zudem hat sich der Personenkreis hinsichtlich Art und Größe innerhalb der vergangenen Jahrzehnte verändert, sodass sich neue Fragen und Anforderungen an alle Akteure der Teilhabe an Arbeit stellen.

Zentrale Zielsetzung ist es, dass Menschen mit Behinderungen im Sinne der Inklusion gemäß Art. 27 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen² mitten in der Gesellschaft leben und arbeiten können. Dazu ist eine Orientierung an der Person und ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten erforderlich.

Beratungen im Fachausschuss „Rehabilitation und Teilhabe“ vom Präsidium des Deutschen Vereins am 18. März 2009 verabschiedet.

² Art. 27 „Arbeit und Beschäftigung“ des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BGBl. 2008 Teil 2 Nr. 35 vom 31. Dezember 2008, S. 1419 ff.

Damit will der Deutsche Verein an seine Empfehlungen zur Weiterentwicklung zentraler Strukturen der Eingliederungshilfe³ anknüpfen und Perspektiven für den Bereich der beruflichen Teilhabe entwickeln.

Um dem gerecht zu werden, bedarf es langfristig gemeinsamer, bestehende Grenzen überwindender Zielvorstellungen, mittelfristig einiger Gesetzesänderungen innerhalb des bestehenden Systems und aktuell einer abgestimmten effektiven Nutzung aller bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen und einer Verbesserung des Zusammenwirkens aller Beteiligten. In diesen Prozess möchte sich der Deutsche Verein mit den vorliegenden Empfehlungen einbringen, ohne dass dabei zum jetzigen Zeitpunkt auf alle aufgeworfenen Fragen bereits konkrete Antworten gegeben werden können. Im Mittelpunkt steht die zentrale Frage, wie Teilhabe am Arbeitsleben, insbesondere auch Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, gefördert werden kann.

Alle Menschen – mit und ohne Behinderungen – sind individuell und verschieden, so dass Leistungen zur Teilhabe an Arbeit vielfältige Möglichkeiten eröffnen und weitgehend flexibel sein müssen. Im System der Teilhabe am Arbeitsleben spielen die Werkstätten für behinderte Menschen (länderspezifisch ggf. ergänzt um Arbeitsprojekte/„sonstige Beschäftigungsstätten“ (§ 56 SGB XII), die seit mehr als 25 Jahren den gesetzlichen Auftrag der Sicherung der Teilhabe am Arbeitsleben erfüllen, eine wichtige Rolle. Sie greifen seit ihrer Gründungsphase ein elementares Anliegen von Menschen mit Behinderungen auf und waren und sind ein wesentlicher Baustein dieses Unterstützungssystems. Gerade ihr Wandel ist angesichts der veränderten Verhältnisse unabdingbar.

Mit diesen Empfehlungen möchte der Deutsche Verein generell einen Beitrag zur Verbesserung der Teilhabe aller Menschen mit Behinderungen i. S. v. § 2 Abs. 1 SGB IX mit dauerhaftem Unterstützungsbedarf leisten. Besonderes Augenmerk gilt dabei den Grenzgänger/innen zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt, weil insbesondere bei diesem Personenkreis der Handlungsbedarf, an den Problemlagen zu arbeiten, besonders deutlich wird. Die für diesen Personenkreis häufig beachtliche, starre Schnitt-

³ Verwirklichung selbstbestimmter Teilhabe behinderter Menschen! Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung zentraler Strukturen in der Eingliederungshilfe, NDV 2007, 245 ff.

stelle zwischen SGB II und SGB XII verhindert oftmals eine personenzentrierte⁴ Leistungserbringung. Besondere Berücksichtigung finden zudem psychisch kranke Menschen sowie (junge) Menschen mit Behinderungen, die einen Erst- oder Wiedereinstieg in die Teilhabe an Arbeit suchen.

Der Deutsche Verein richtet sich mit seinen Empfehlungen an Bund, Länder, Sozialleistungsträger, Sozialleistungserbringer, Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände, aber auch an Betriebe der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere auch Unternehmen des sozialen Sektors, öffentliche Betriebe und Verwaltungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern. Sie alle sind gemeinsam in der Verantwortung, die selbstbestimmte Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf zu stärken, voranzubringen und so weit wie möglich zu verwirklichen.

II. Allgemeine Ausgangslage

In Deutschland leben rund 6,9 Millionen *anerkannt schwerbehinderte* Menschen (Stand: Ende 2007), rund 153.000 mehr als vor zwei Jahren, was einem Anteil von über 8,4 % der Gesamtbevölkerung entspricht.⁵

Von diesen waren ca. drei Millionen im erwerbsfähigen Alter, etwa eine Million dieser Personen standen dem allgemeinen Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung. Die spezifische Arbeitslosigkeit bezogen auf die Personengruppe der schwerbehinderten Menschen betrug 2006 fast 18 % bei einer Arbeitslosenzahl von rund 197.000. Aktuelleren Zahlen zufolge war in der Zwischenzeit konjunkturbedingt auch die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen etwas zurückgegangen. Im Mai 2008 waren 153.752 und im Dezember 2008 151.442 schwerbehinderte Menschen arbeitslos gemeldet.⁶ Die Be-

⁴ Soweit in diesen Empfehlungen der Begriff der Personenzentrierung verwendet wird, ist darunter die Ausrichtung am individuellen Bedarf der betreffenden Person unter Beachtung ihres Wunsch- und Wahlrechts zu verstehen, wie dies bereits in den vorangehenden Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung zentraler Strukturen in der Eingliederungshilfe, NDV 2007, 245 ff. in Anknüpfung an die Vorgaben des SGB IX für die dort behandelten Bereiche ausgeführt worden ist.

⁵ Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen: Jahresbericht 2007/2008; Bildungsbericht 2008, Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2008, S. 89 f.

⁶ Daten basierend auf: Monatsbericht Mai 2008 und Monatsbericht Dezember 2008 der Bundesagentur für Arbeit, <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/aktuell/iii4/marktd.pdf>; naturgemäß werden Daten von Optionskommunen nur insoweit berücksichtigt wie entsprechende Meldungen vorliegen.

schäftigungsquote schwerbehinderter Menschen im Verhältnis zu nicht schwerbehinderten Beschäftigten steigt seit einigen Jahren leicht an. Im Jahre 2001 lag sie bei 3,8 % und 2006 bei 4,3 %, was insgesamt 787.912 schwerbehinderten Beschäftigten bei beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern entspricht.

Zum Hintergrund ist zur Situation der Teilhabe an Bildung zu bemerken, dass nur ca. 16 % der Kinder mit Behinderungen in Deutschland eine Regelschule besuchen.⁷ Von dem hohen Anteil, der auf sogenannten besonderen Förderschulen unterrichtet wird, verlässt ein Großteil, nämlich ca. 77 %, die Schule ohne einen Hauptschul- oder höher qualifizierenden Abschluss. Dies waren im Jahr 2006 über 39.000 junge Menschen bei über 50.000 Abgängerinnen/Abgängern und Absolventinnen/Absolventen von Förderschulen insgesamt.

Zur Beurteilung der Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen sind zudem die Zahlen der Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen, in sonstigen Beschäftigungsstätten und in Integrationsprojekten⁸ bedeutsam. Die Zahl der Arbeitsplätze in Werkstätten ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Während es 2001 noch 188.000 waren, gab es Ende 2005 dort mehr als 250.000 Arbeitsplätze. Der Mittelwert der Leistungsberechtigten je 1.000 Einwohner stieg von 3,83 im Jahr 2004 auf 4,21 im Jahr 2006.⁹ Entsprechend gestiegen sind auch die Ausgaben der Sozialhilfeträger, die im Jahr 2007 für anerkannte Werkstätten für behinderte Menschen insgesamt 3.185.817.269 Euro betrug.¹⁰ Im September 2008 betrug die Anzahl der Personen, die das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich der Werkstatt über die Bundesagentur für Arbeit als Leistungsträger wahrnahmen, 10.255.¹¹

Die Zahl der Übergänge von einer Werkstatt für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt liegt nur bei ca. 0,17 %, wobei erhebliche Unterschiede zwischen den

⁷ Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2008, S. 66 f.

⁸ Siehe dazu näher unten VI.1.

⁹ Finke: Kennzahlenvergleich der Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2005/2006, NDV 2008, 141, 143 f.

¹⁰ Statistisches Bundesamt: Sozialleistungen, Berichtsjahr 2007, Wiesbaden 2008.

¹¹ Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik –, Berichtsmonat September 2008, Förderung der Rehabilitation, Bundesagentur für Arbeit; Tabelle 1; <http://www1.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/index.html>.

einzelnen Bundesländern bestehen. Umgekehrt erfolgen mehr als 2 % der Zugänge in Werkstätten aus Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes.¹²

6.825 schwerbehinderte Menschen arbeiteten in Integrationsbetrieben, wovon es 2006 bundesweit 499 und 2007 517 gab. Die Gesamtausgaben der Integrationsämter beliefen sich für Leistungen an Integrationsprojekte im Jahr 2006 auf 46,85 und 2007 auf 46,74 Millionen Euro.¹³

III. An der Grenze zwischen Werkstatt und Allgemeinem Arbeitsmarkt – Problem- analyse

1. Problemaufriss

Der Begriff der Erwerbsfähigkeit (§ 8 Abs. 1 SGB II) ist für das Leistungssystem der Teilhabe am Arbeitsleben von zentraler Bedeutung. Wesentliches Merkmal ist die Fähigkeit, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Maßstab der Beurteilung ist ein allgemeiner Arbeitsmarkt, nicht entscheidend für das Vorliegen der Erwerbsfähigkeit sind die Verfügbarkeit der Person oder die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit. Die Begriffsverständnisse zwischen Definitionen der Erwerbsfähigkeit im Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe einerseits und gestuften Formen der Erwerbsminderung in der gesetzlichen Rentenversicherung andererseits (vgl. § 8 SGB II einerseits, § 43 SGB VI andererseits) differieren.

Im Gegensatz hierzu bietet die Schnittstelle zwischen den Leistungsbereichen des SGB II und des SGB XII aufgrund der Gesetzessystematik insofern ein Verfahren für eine klare Zuordnung, als bei unterschiedlicher Beurteilung der Leistungsträger in der Frage der Erwerbsfähigkeit nach Feststellung durch die Agentur für Arbeit die Einigungsstelle nach § 44a SGB II entscheidet und bis dahin der SGB II-Träger zuständig bleibt. Nichtsdestotrotz sind auch an dieser Schnittstelle Kriterien für die Ermittlung von Zustän-

¹² ISB: Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen, Oktober 2008, S. 10 f.

¹³ BIH: Jahresbericht 2006/2007, S. 17 und Jahresbericht 2007/2008. Einen gesamtfiskalischen Vergleich verschiedener Beschäftigungsarten für Menschen mit Behinderung bietet die im Auftrag des Rheinland-Pfälzischen Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit durchgeführte Studie „Arbeit für

digkeiten für die Erbringung von Hilfen zum Lebensunterhalt von Menschen im Berufsbildungsbereich und Eingangsbereich der Werkstätten zum Teil (noch) umstritten.¹⁴

Jedoch ist nicht nur die Zuordnung zu den Leistungssystemen kompliziert. Schwierigkeiten ergeben sich in der Praxis zusätzlich aus der Tatsache, dass in den beiden Systemen derart unterschiedliche Leistungen erbracht werden, dass das Überschreiten der starren Grenzen für den Betroffenen erhebliche Veränderungen der Leistungen mit sich bringen kann. Hinzu kommt die Verwendung verschiedener Behinderungsbegriffe: Neben den grundlegenden Begriffsbestimmungen im SGB IX, die an der International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) orientiert sind, gelten im SGB III, SGB VI und SGB XII unterschiedliche Behinderungsbegriffe.¹⁵

Die leistungsrechtlichen Schnittstellen sind daher für die Anwendung in der Praxis für alle Beteiligten – Leistungsberechtigte, Leistungsträger und Leistungsanbieter – viel zu kompliziert ausgestaltet.

Viele Menschen mit Behinderungen wollen nach Verlassen der Schule eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufnehmen bzw. wollen einen Schritt weg von einem Sonderarbeitsmarkt hin zu einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gehen können. Für die Tätigkeit in einer Werkstatt für behinderte Menschen sprechen jedoch erhebliche Vorteile, z.B. die unbefristete gesetzliche Beschäftigungsgarantie und renten- und sozialversicherungsrechtliche Regelungen. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende und in der Arbeitsförderung dagegen sind die meisten Fördermöglichkeiten zeitlich befristet, auch die Mittel der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertenrecht bieten aufgrund der Einnahmesituation keine verlässliche Finanzierung. Viele Sozialleistungsträger erkennen die Notwendigkeit, dauerhaft die erforderlichen Leistungen zur Integration behinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erbringen. Zum Teil füllen sie die Lücke durch eine weite Auslegung des Gesetzes, beispielsweise auf der Grundlage von Modellprojekten, § 97 Abs. 5 SGB XII. Von einigen Akteuren wird z.B. die

Menschen mit Behinderung“, Schneider Organisationsberatung, Dezember 2005, http://www.masfg.rlp.de/Soziales/Dokumente/Behinderte_Menschen/Studie_Arbeit.pdf.

¹⁴ Vgl. SG Stuttgart, Az.: S 15 SO 6014/08 ER; SG Koblenz, Az.: S 2 ER 173/05 SO; S 13 AS 98/05; auf das Schreiben des BMAS vom 26. September 2008 an MdB Kurth hat die BA inzwischen ihre Hinweise entsprechend überarbeitet.

¹⁵ § 19 SGB III, § 43 Abs. 2 S. 2 SGB VI, § 53 SGB XII.

Schwelle der Erwerbsfähigkeit zu diesem Zweck derart ausgelegt bzw. heraufgesetzt, dass von einer Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit in der Regel nicht auszugehen ist, wenn die Leistungsfähigkeit nur unter günstigen Umgebungsbedingungen an einem konkreten und individuell angepassten Arbeitsplatz bis zur Normalleistung gesteigert wird.¹⁶

Während also einerseits bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf eine Tätigkeit in der Werkstatt besteht, ist demgegenüber eine dauerhafte und gesicherte inklusive Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt jenseits von befristeten Ermessensleistungen für Menschen mit Behinderungen – wie auch für Menschen ohne Behinderungen – rechtlich nicht gewährleistet. Es gibt derzeit keinen verbindlichen Anspruch auf Leistungen, die für erwerbsfähige unterstützungsbedürftige Menschen eine bedarfsgerechte Unterstützungsleistung am Arbeitsplatz und einen Minderausgleich verlässlich und dauerhaft zur Verfügung stellen. Zudem wird der Schritt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erschwert durch teilweise zu beobachtende Umsetzungsprobleme und Kooperationsmängel im alltäglichen Zusammenwirken der Akteure sowie durch die Situation am allgemeinen Arbeitsmarkt und durch verbreitete Vorbehalte auf Seiten potenzieller Arbeitgeber gegenüber behinderten Menschen.

Die Probleme an der Schnittstelle zwischen den unterschiedlichen Leistungssystemen machen deutlich, dass

- der Übergang von einer Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt schwierig bis unmöglich ist,
- Lücken im Katalog möglicher Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben bestehen¹⁷ und eine Reihe von sinnvollen und wünschenswerten Maßnahmen unterbleibt.

¹⁶ Teilhabeausschuss Baden-Württemberg: Gemeinsame Grundlagen zur Förderung von Übergängen für wesentlich behinderte Menschen zum allgemeinen Arbeitsmarkt, S. 11.

¹⁷ Ob eine dieser Lücken durch das neue Instrument der Unterstützten Beschäftigung geschlossen werden kann, bleibt abzuwarten.

2. Hindernisse für die Teilhabe am Arbeitsleben für Grenzgänger/innen

Neben der grundsätzlichen Feststellung, dass die Zahl der Arbeitsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für den Personenkreis der Grenzgänger in den vergangenen Jahren aufgrund der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen zurückgegangen ist und dass viele Arbeitgeber eine große Zurückhaltung zeigen, schwerbehinderte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen einzustellen, bestehen weitere noch nicht regelhaft gelöste Hindernisse zur Teilhabe am Arbeitsleben an der Grenze zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt.

Diese Hindernisse sind insbesondere:

- Angebote zur Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt unter dem Dach der Werkstätten sind noch nicht regelhaft ausgebaut;
- ein flächendeckendes, verbindliches Angebot an betriebsintegrierten Arbeitsplätzen als Teil des Werkstättenangebots steht noch nicht zur Verfügung;¹⁸
- es besteht eine deutlich bessere sozialversicherungsrechtliche Absicherung der Betroffenen in der Werkstatt als bei einer ungelerten (Teilzeit-)Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt;
- die Modularisierung¹⁹ der Angebote bei der Beschreibung von Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben, insbesondere in den Werkstätten, ist bisher nicht erfolgt; es fehlt auch an einer rechtlichen Klärung hierzu;
- es besteht nach Auffassung des BMAS²⁰ keine Möglichkeit eines Einsatzes des Persönlichen Budgets für Werkstattdienstleistungen an anderen Orten als der Werkstatt ohne formale Anbindung an die Werkstatt;

¹⁸ Nach dem Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung sind die Werkstätten gemäß dem neuen § 136 Abs. 1 SGB IX dazu verpflichtet, dauerhaft ausgelagerte Arbeitsplätze anzubieten. Außerdem können mit der Durchführung Unterstützter Beschäftigung nur Träger beauftragt werden, die in der Lage sind, den Teilnehmern geeignete individuelle betriebliche Qualifizierungsplätze zur Verfügung zu stellen.

¹⁹ Unter Modularität soll im Sinne eines Bausteinprinzips die Aufteilung von bislang nur als Gesamtpaket angebotenen Leistungen in einzelne, standardisierte, individuell wähl- und kombinierbare Teilleistungen verstanden werden, die auch als Module oder Bausteine bezeichnet werden können.

²⁰ Deutscher Bundestag: Anträge verschiedener Fraktionen vom 25. Juni 2008; BT-Drucks. 16/9753.

- es besteht keine regelhafte Möglichkeit der Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe zur Teilhabe am Arbeitsleben außerhalb des derzeitigen Arbeitsbereichs der Werkstatt;
- die gesetzlich zu starre Zuordnung von Zuständigkeiten und entsprechende Zergliederung der Finanzierungsverantwortung der einzelnen Leistungsträger für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben trägt dazu bei, dass fließende Übergänge zwischen den Leistungsbereichen erschwert werden;
- es bestehen keine Rechtsansprüche auf Leistungen der Integrationsfachdienste zur Vermittlung von Arbeitsmöglichkeiten und zur Begleitung und Betreuung am Arbeitsplatz;
- es besteht (angesichts der Mittelausstattung und Finanzierungsstruktur der Ausgleichsabgabe) keine Möglichkeit der dauerhaften Bewilligung von Nachteilsausgleichen²¹ im Rahmen von Beschäftigungsverhältnissen für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt;
- trotz des Paradigmas der Personenzentrierung im SGB IX besteht kein Gesamtkonzept hinsichtlich Organisation und Effizienz des Zusammenwirkens der Sozialleistungsträger bei Bedarfsermittlung, Hilfeplanung und Leistungserbringung;
- es besteht noch kein Gesamtkonzept hinsichtlich des Zusammenwirkens der Akteure von (Förder-)Schulen und Leistungen zur Teilhabe an Arbeit;
- auch eine Verpflichtung von (Förder-)Schulen, Jugendlichen mit Behinderungen alle Alternativen der Teilhabe an Arbeit nach der (Förder-)Schule darzustellen und nahezubringen, besteht nicht;
- rechtlich und fachlich aufeinander abgestimmte Möglichkeiten der Kombination von Leistungsarten bzw. Bündelung von Unterstützungsleistungen sind unzureichend.

²¹ Vgl. zum Begriff des Nachteilsausgleichs die gesetzliche Definition des § 126 SGB IX sowie den Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II.

IV. Empfehlungen

Der Deutsche Verein sieht großen Veränderungsbedarf auf verschiedenen Handlungsebenen, damit alle Beteiligten gemeinsam die Möglichkeiten der beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderung verbessern und deren Schritt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt befördern können. Hierzu erachtet er die Gewährleistung dauerhafter, personenzentrierter Unterstützungsleistungen für notwendig.

Aus Sicht des Deutschen Vereins sind Gesetzesänderungen erforderlich, die begleitet werden müssen von einer möglichst effektiven Nutzung bereits bestehender gesetzlicher und tatsächlicher Möglichkeiten.

1. Zielvorstellungen des Deutschen Vereins zur langfristigen Leistungsstruktur für Teilhabe am Arbeitsleben

Die tatsächlichen Schwierigkeiten des Übergangs von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt werden durch das gegliederte System und die verschiedenen Behinderungsbegriffe stark befördert. Auch die Kooperation der Leistungsträger an dieser Schnittstelle erweist sich in der Praxis häufig als schwierig und kann negative Zuständigkeitskonflikte verursachen. Nach Auffassung des Deutschen Vereins darf Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben langfristig auch nicht davon abhängen, ob in der jeweiligen Region entsprechende Modellprojekte existieren. Langfristig wäre es daher begrüßenswert, wenn im Zuge eines einheitlichen Leistungsgesetzes auch die Leistungsträgerstruktur für Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben grundlegend verändert werden würde. Viele der hier aufgezeigten Probleme wären obsolet, wenn die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben von einem einzigen Leistungsträger, also aus einer Hand, erbracht würden.

Der Deutsche Verein hält es langfristig für erstrebenswert, dass auf der Basis des Gedankens des Nachteilsausgleichs für Menschen mit Behinderungen ein Leistungsgesetz geschaffen wird, das auch die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsle-

ben integriert (siehe Art. 27 UN Konvention²²). Mit diesem Gesetz sollte u.a. die Zuständigkeit und die Finanzierungsverantwortung für alle Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen – unabhängig von Art und Schwere der Behinderung – leistungrechtlich und systematisch bei einem Leistungsträger mit der entsprechenden fachlichen Kompetenz verortet werden. Hinsichtlich möglicher Finanzierungsmodelle hat sich der Deutsche Verein bereits ausführlich zum Bundesteilhabegeld geäußert.²³

2. Kurzfristige Gesetzesänderungen

Da eine solch grundlegende Gesetzesänderung in absehbarer Zeit jedoch nicht zu erwarten ist, fordert der Deutsche Verein in naher Zukunft Gesetzesänderungen, um die beschriebenen Probleme an der Schnittstelle zwischen Werkstätten und allgemeinem Arbeitsmarkt zu mindern.

Die Aktivitäten des Gesetzgebers und der Akteure der Teilhabe am Arbeitsleben sind daran zu messen, in welchem Umfang sie das Ziel inklusiver Teilhabe an Arbeit sichern. Dies kann nach personenzentrierter Bedarfsermittlung in Regelarbeitsverhältnissen erfolgen, in Werkstätten für behinderte Menschen in derzeit existierender Form, durch neue Anbieter oder aber im Rahmen von andersartiger Beschäftigung wie beispielsweise dem Zuverdienst.

Der Deutsche Verein ist der Auffassung, dass an der hier beschriebenen Schnittstelle eine den Inklusionsprozess hindernde Lücke im Leistungssystem vorliegt und Leistungstatbestände zur Unterstützung von Beschäftigung des hier im Fokus stehenden Personenkreises auf dem ersten Arbeitsmarkt neu formuliert werden müssen. Wie vielfach gezeigt, gibt es Schulabgänger/innen und in Werkstätten beschäftigte Personen, die mit dauerhafter Unterstützung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt im gewerblichen, sozialen oder öffentlichen Sektor tätig sein können.

²² Siehe Fußn. 2.

²³ Empfehlung des Deutschen Vereins zur Einführung eines bundesfinanzierten Teilhabegeldes – Bundesteilhabegeld – vom 8. Dezember 2004, NDV 2005, 2 ff.

Dafür müssen zunächst die Leistungen inhaltlich beschrieben werden, die Arbeitgeber/innen Anreize bieten, dem hier beschriebenen Personenkreis dauerhaft die Möglichkeit zu eröffnen, seine Arbeitskraft im jeweiligen Betrieb einzubringen. Dafür ist sowohl die Gewährleistung einer – ggf. dauerhaften – Unterstützungsleistung der behinderten Menschen und – was in vielen Fällen einen mindestens ebenso hohen Stellenwert einnimmt – ihrer Kollegen/innen und Arbeitgeber/innen nötig, als auch die Option auf einen, sofern erforderlich, unbefristeten Minderleistungsausgleich.²⁴ Dieser kommt in Betracht, sofern die Unterstützungsleistung an sich nicht ausreicht und die Teilhabe am Arbeitsleben anderweitig nicht erreicht werden kann.

Die personellen Unterstützungsleistungen und der Minderleistungsausgleich sind Leistungen, die den Menschen mit Behinderungen selbst zugute kommen und sie unterstützen, eine Beschäftigungsmöglichkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu erlangen oder zu erhalten. Sie dienen als im Vergleich zum geltenden Recht weiter entwickelte Form des Nachteilsausgleichs der Kompensation behinderungsbedingter Leistungseinschränkungen und sind damit Anreiz sowohl für den Menschen mit Behinderung als auch für den potenziellen Arbeitgeber/innen.

Die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben müssen personenorientiert ausgestaltet sein. Dies bedeutet grundsätzlich, dass der Unterstützungsbedarf unabhängig von möglichen institutionellen Ausformungen der Leistung ermittelt, festgestellt und verhandelt wird.

Die Entscheidung, ob ein Mensch mit Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, oder ob er bei **geeigneter** Unterstützung und **ausreichendem** Minderleistungsausgleich die Anforderungen eines Arbeitsplatzes in einem Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarkts erfüllen kann, hängt nicht allein von seinen individuellen Umständen ab. Von gleich großer Bedeutung sind die Kriterien „ausreichender Minderleistungsausgleich“ und „geeignete Unterstützung“: Das finanzielle und rechtliche Risiko eines Unternehmers/einer Unternehmerin im Hinblick auf die Beschäftigung eines Menschen mit Behinderung ist bei einem ausreichen-

²⁴ Dieser Begriff dient gegenüber dem des Nachteilsausgleichs der Spezifizierung der Möglichkeit einer finanziellen Kompensation von etwaigen behinderungsbedingten Leistungseinschränkungen, die der Herstellung einer Relation zwischen marktmäßiger Arbeitsleistung und Kosten der Arbeit dient.

den Minderleistungsausgleich nicht höher als bei allen anderen Beschäftigten. Das Risiko für den Menschen mit Behinderung wiederum, den Anforderungen des Arbeitsplatzes nicht zu genügen, ist bei ausreichender Unterstützung ebenfalls nicht größer als bei jedem/jeder anderen Arbeitnehmer/in. Seine Grenze findet dieser Grundsatz dort, wo angesichts unverhältnismäßig hohen Minderleistungsausgleiches die Gefahr besteht, ein „künstliches Arbeitsverhältnis“ zu schaffen.

a) *Veränderung bestehender oder geplanter Regelungen*

aa. Nutzung der Rechtsgedanken des § 16e SGB II

Leistungen nach § 16e SGB II können nur Personen erhalten, die nach § 8 SGB II erwerbsfähig sind. Diese Vorschrift eröffnet die Möglichkeit, dauerhaft einem Personenkreis mit Vermittlungshemmnissen eine Unterstützung in Höhe von bis zu 75 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts zur Seite zu stellen. Entscheidende Voraussetzung ist, dass neben dem Kriterium der Langzeitarbeitslosigkeit zusätzlich mindestens zwei weitere besondere Vermittlungshemmnisse bestehen. Darüber hinaus muss zwischen den Arbeitgeber/innen und den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ein Arbeitsverhältnis mit tariflicher oder ortsüblicher Entlohnung begründet werden. Leistungen nach § 16e SGB II können von dem in dieser Empfehlung in den Fokus genommenen Personenkreis nur langzeitarbeitslose Menschen mit behinderungsbedingten Beeinträchtigungen und damit verbundenen Vermittlungshemmnissen erhalten, die oberhalb der Schwelle der Werkstattbedürftigkeit angesiedelt sind. Die Person muss mindestens sechs Monate auf der Grundlage einer Eingliederungsvereinbarung betreut worden sein und Eingliederungsleistungen erhalten. Die Förderung ist auf bundesweit 100.000 Personen beschränkt.

Diese Tatbestandsvoraussetzungen stellen aus Sicht des Deutschen Vereins jedoch eine zu hohe Zugangsschwelle dar. Das Gesetz lässt es beispielsweise nicht zu, dass Personen, die aus einer Werkstatt für behinderte Menschen heraus mit Unterstützung ein Arbeitsverhältnis aufnehmen wollen und können, Leistungen nach § 16e SGB II erhalten. Die Teilhabemöglichkeit unter Zuhilfenahme des § 16e SGB II wird auch dadurch gehemmt, dass sich die Leistungen nach § 16e SGB II an die Arbeitgeber/innen richten, nicht an die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, und Ermessensleistungen sind.

Der Deutsche Verein fordert daher den Gesetzgeber auf, einen von den Rechtsgedanken des § 16e SGB II ausgehenden Leistungstatbestand für Menschen mit Behinderungen zu schaffen, die auf absehbare Zeit nur mit einer solchen Förderung eine Aussicht auf eine sozialversicherungspflichtige, tariflich und ortsüblich entlohnte Beschäftigung mit Arbeitsvertrag haben. Entscheidend ist hierbei, dass die Voraussetzungen wie Langzeitarbeitslosigkeit, bereits mindestens sechs Monate Betreuung auf der Grundlage einer Eingliederungsvereinbarung oder der Bezug von Eingliederungsleistungen für den Zugang zur Leistung wegfallen. Stattdessen müssen zur Feststellung der Leistungsvoraussetzungen geeignete Instrumente eingesetzt werden, z.B. ein Assessmentverfahren. Eine derartige Öffnung des Personenkreises würde einen großen Schritt bedeuten und eine Appellfunktion für alle Leistungsträger haben, verantwortlich die Lücke an der Schnittstelle zwischen SGB II und SGB XII zu schließen.

Zusätzlich ist für diesen erweiterten Personenkreis auch die personelle Unterstützung sicherzustellen.

Sinnvoll ist dann auch eine Förderung für solche Menschen, die im Anschluss an die individuelle berufliche Qualifizierung im Rahmen der Unterstützten Beschäftigung²⁵ keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohne weiteren Minderausgleich erlangen. Für diese Menschen könnte durch das gesetzliche Instrument der Unterstützten Beschäftigung zunächst eine Unterstützung im Betrieb und anschließend vergleichbar § 16e SGB II unbefristet ein „Minderleistungsausgleich“ zur Verfügung gestellt werden.

bb. Modifizierte Form der Leistungen der Eingliederungshilfe

Von verschiedenen Seiten, beispielsweise von Betroffenenverbänden, wird gefordert, Leistungen der Eingliederungshilfe zur Unterstützung von erwerbsunfähigen Menschen mit Behinderungen zu erbringen, die nur mit umfangreicher und dauerhafter Unterstützung und einem Minderleistungsausgleich eine Teilhabe an Arbeit in Form von sozialversicherungspflichtiger tariflich und ortsüblich entlohnter Beschäftigung mit Arbeitsvertrag

²⁵ Vgl. Anhang VI.6.b.

erreichen können. Ein Anliegen ist, dass Mittel der Eingliederungshilfe zur dauerhaften Unterstützung von Arbeitstätigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt erbracht werden, damit diese Menschen dort Fuß fassen können.

Die Träger der Eingliederungshilfe halten diese Forderung gerade für den Personenkreis der „Grenzgänger“ für verständlich, sehen hierfür jedoch aus rechtlichen Gründen vorrangig Bund und Länder bzw. die Sozialversicherung in der Pflicht. Des Weiteren seien die fachlich inhaltlichen und fiskalischen Auswirkungen der Umsetzung eines solchen Vorhabens derzeit noch nicht erforscht. Allerdings suchen die Träger der Eingliederungshilfe nach Lösungsansätzen auf einer soliden rechtlichen Grundlage.²⁶ Als problematisch wird jedoch gesehen, dass die Rechtsgrundlage für die Modellerprobung (§ 97 Abs. 5 SGB XII) und auch andere Regelungen schon von ihrem Wortlaut her nicht eindeutig genug den modellartigen Einsatz von Mitteln der Eingliederungshilfe auf dem ersten Arbeitsmarkt gestatten.

Der Deutsche Verein fordert den Gesetzgeber auf, eine gesetzliche Modellklausel zu schaffen, die die Erprobung des regelhaften Einsatzes von Mitteln der Eingliederungshilfe auf dem ersten Arbeitsmarkt zur Erforschung des fachlichen Nutzens und der (fiskalischen) Effekte einer dauerhaften Unterstützung ermöglicht. Inhaltlich sollten sich diese Projekte auf den Kreis der Personen mit einem Rechtsanspruch auf Werkstattleistungen beziehen, für die der Abschluss eines Arbeitsvertrages unter Einsatz geeigneter Betreuung und ggf. eines Minderleistungsausgleichs im Sinne einer Unterstützungsleistung für den Menschen mit Behinderung die geeignete und gewünschte Form zur Teilhabe am Arbeitsleben darstellt. Der Deutsche Verein fordert alle Träger der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, neben den Trägern der Eingliederungshilfe insbesondere auch die Bundesagentur für Arbeit, auf, die Ergebnisse solcher vom Gesetzgeber zu ermöglichender Modellprojekte zu nutzen, um neue Wege der Leistungserbringung – auch in Form des Persönlichen Budgets – zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen umzusetzen. Im Ergebnis wird auf lange Sicht ein gemeinsames Wirken der Leistungsträger an dieser Schnittstelle entscheidend sein.

²⁶ Vgl. etwa IV.4 zum Modellprojekt Budget für Arbeit in Rheinland-Pfalz.

cc. Leistungen der Eingliederungshilfe zur Teilhabe am Arbeitsleben für Personen mit einem Rechtsanspruch auf Werkstattleistungen

Leistungen der Eingliederungshilfe zur Teilhabe an Arbeit müssten auch Menschen mit einem Rechtsanspruch auf Werkstattleistungen zugänglich sein, die die Leistungserbringung durch die Werkstatt nicht wünschen. Für eine in solchen Fällen sinnvolle werkstattähnliche Beschäftigung bei alternativen Anbietern fehlt es derzeit an ausreichenden Rechtsgrundlagen.

Menschen, bei denen die Leistungsvoraussetzungen nach §§ 39, 40, 41 SGB IX vorliegen, haben einen Rechtsanspruch auf Aufnahme in eine Werkstatt für behinderte Menschen. Beschäftigten der Werkstätten stehen sozialversicherungsrechtliche Absicherungen etwa in der Kranken- und Rentenversicherung zu. Um die Teilhabe am Arbeitsleben derjenigen Menschen mit Anspruch auf Werkstattleistungen zu sichern, die keine arbeitsvertraglich abgesicherte Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufnehmen können, müssen Lösungen geschaffen werden, die ihnen den Schutz, der ihnen derzeit in der Werkstatt gesetzlich zugesichert ist, auch in alternativen Beschäftigungsformen zukommen lassen.

Der Deutsche Verein schlägt daher als Lösung für diesen Personenkreis eine Änderung der derzeitigen Regelungen zur Erbringung von Werkstattleistungen vor, die es ermöglichen, dass Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit einem Rechtsanspruch auf Werkstattleistungen durch andere geeignete Anbieter von Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben erbracht werden können. Dadurch würde auch eine Leistungsvielfalt und auf Dauer sogar ein Wettbewerb unter den Anbietern entstehen.

Analog zum Wandel von Wohnheimträgern sollten auch die Werkstätten einen neuen Auftrag erhalten, damit sich ihr Leistungsangebot über eine Personenzentrierung neu orientiert und ihr Setting in großem Maße auch in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes angeboten werden kann.

Dafür ist erforderlich, dass auf der Grundlage eines Rechtsanspruchs Werkstattleistungen modular angeboten und dauerhaft an verschiedenen Orten erbracht werden können. Voraussetzung ist dabei in gleichem Maße die Bindung an die gesetzlichen Aufgaben und Ziele der Eingliederungshilfe. Gleichzeitig muss die geforderte Qualität der Leistungen verbindlich festgelegt werden, damit sie auf dieser Grundlage beurteilt und transpa-

rent gemacht werden. Das Angebot könnte auch Elemente der Unterstützten Beschäftigung für derzeit werkstattbedürftige Menschen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes mit Mitteln der Eingliederungshilfe umfassen. Eine Änderung in §§ 39–41 SGB IX könnte die Öffnung für weitere Anbieter von Leistungen zur Teilhabe gewährleisten.

Zur Flexibilisierung der Leistungen der Werkstätten sollten zudem die Einzugsgebiete aufgehoben werden.

dd. Ausbau von Zuverdienstmöglichkeiten

Für Menschen, deren maximales Ziel darin besteht, die Teilhabe am Arbeitsleben durch ein niedrighschwelliges Arbeitsangebot ohne Abschluss eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsvertrages zu verwirklichen, sollten die Zuverdienstmöglichkeiten ausgebaut werden. Hierbei handelt es sich insbesondere um ein niedrighschwelliges Angebot, das für eine Vielzahl von Menschen, v.a. mit psychischen Behinderungen besonders geeignet ist, deren Bedarf an Teilhabe am Arbeitsleben zu decken. Diese Leistungsform sollte konsequent für diesen Personenkreis ausgebaut werden, indem verlässliche Regelungen geschaffen werden, die die Personalkosten einer notwendigen Anleitung und Unterstützung, Kosten der Verwaltung und Sachaufwendungen sowie investive Kosten absichern.

Der Deutsche Verein fordert den Gesetzgeber auf, die möglichen Anspruchsgrundlagen für Leistungen der Teilhabe an Arbeit und Beschäftigung in Zuverdienstprojekten dahin gehend zu ändern, dass Zuverdienst als Möglichkeit der Bedarfsdeckung zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur Aktivierung der Menschen mit Behinderung ausdrücklich benannt wird (insbesondere §§ 53 ff. SGB XII in Verbindung mit den Regelungen des SGB IX, § 16d SGB II, § 11 SGB XII, § 133 SGB IX).

Zuverdienstprojekte sollten als Orte ausgestaltet werden, an denen Unterstützungsleistungen verschiedener Leistungsträger erbracht werden. Um fließende Übergänge für Leistungsempfänger/innen zu ermöglichen, könnten so Menschen mit Behinderungen unabhängig von ihrem sozialrechtlichen Status Zuverdienstprojekte aufsuchen und dort, sofern die Leistung auch weiterhin für sie notwendig und geeignet ist, auch bei einem sozialrechtlichen Statuswechsel verbleiben.

Leistungsträger sollten gemeinsam die Möglichkeit prüfen, in der jeweiligen Region, in der sie zuständig sind, Zuverdienstprojekte übergreifend zu fördern und ihre Finanzierung sicherzustellen.

Es muss auch weiterhin Zuverdienstmöglichkeiten *unabhängig* von Werkstätten für behinderte Menschen als Angebot für diejenigen Menschen geben, für die die Teilhabeleistung darin besteht, dass sie außerhalb der gängigen Rehabilitationsangebote stattfindet. Ziel sollte es sein, auch diese Beschäftigungsform personenzentriert und teilhabeorientiert auszugestalten.

b) Grundsätze zur Erbringung der neuen Leistungen

Um zu gewährleisten, dass die vorgestellten Leistungen sich an den Bedürfnissen und Wünschen der leistungsberechtigten Personen orientieren, sollten unter anderem folgende Grundsätze bei der Erbringung der Leistungen berücksichtigt werden.

aa. Persönliches Budget

Das Persönliche Budget bietet grundsätzlich die Möglichkeit, den Übergang zwischen Werkstatt und erstem Arbeitsmarkt leistungsrechtlich zu gestalten. Unter welchen Voraussetzungen die Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben nach derzeitiger Rechtslage budgetfähig sind, ist allerdings unklar.²⁷

Auch auf der Grundlage neuer Regelungen wird jedoch wesentliche Voraussetzung für das Gelingen von persönlichen Budgets eine Überarbeitung der rechtlichen Grundlagen des Werkstättenrechts mit dem Ziel der Ermöglichung von Budgets sein, die auch außerhalb der Werkstätten eingesetzt werden können, und andererseits die Modularisierung der Werkstatteleistungen.

bb. Einführung eines Wahlrechts zwischen Tätigkeiten innerhalb und außerhalb der Werkstatt

²⁷ Vgl. für die BA: Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 05/2008 der Bundesagentur für Arbeit; für das BMAS: vgl. z.B. Deutscher Bundestag: Anträge verschiedener Fraktionen vom 25. Juni 2008; BT-Drucks. 16/9753.

Es gibt behinderte Menschen mit einem Rechtsanspruch auf Werkstattleistungen, die außerhalb der Werkstatt arbeiten wollen. Diesem Bedarf könnte durch den Einsatz des persönlichen Budgets im Bereich des Arbeitslebens entsprochen werden, sofern die Budgetleistung für den Besuch einer Werkstatt für eine Tätigkeit außerhalb der Werkstatt genutzt werden könnte.

Der Deutsche Verein fordert, die bisher institutionsgebundenen Leistungen der Eingliederungshilfe und der Agentur für Arbeit als personenzentrierte Leistungen auszugestalten. Ziel ist es, dass die nach geltendem Recht nur im Berufsbildungsbereich oder im Arbeitsbereich der Werkstatt erfolgenden Leistungen auch bei einer anderen Beschäftigung alternativ zum Arbeitsbereich der Werkstatt eingesetzt werden können. Die damit entstehenden sozialversicherungsrechtlichen Fragen sind nach Auffassung des Deutschen Vereins lösbar, insbesondere weil der hier in Rede stehende Personenkreis in der Regel auch Werkstattleistungen mit den entsprechenden sozialversicherungsrechtlichen Folgen beanspruchen könnte.

Um die Durchlässigkeit des Systems tatsächlich zu fördern, muss das Wahlrecht zwischen der Beschäftigung in einer Werkstatt oder einer anderweitigen assistierten Beschäftigung in beide Richtungen ausgeübt und Rückkehrmöglichkeiten von dem einen in das andere System ermöglicht werden.

3. Vorhandene Möglichkeiten nutzen

Ungeachtet der hier geforderten gesetzlichen Änderungen begrüßt der Deutsche Verein in besonderem Maße alle Ansätze, die eine verbesserte berufliche Teilhabe auch unter den bereits gegebenen rechtlichen Bedingungen unterstützen.

Der Deutsche Verein fordert alle Leistungsträger und Leistungserbringer zur Selbstverpflichtung hinsichtlich der gemeinsamen Umsetzung hier genannter Möglichkeiten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Teilhabe am Arbeitsleben auf.

Von besonderer Bedeutung ist dabei das verstärkte Zusammenwirken der Sozialleistungsträger untereinander bei der Bedarfsermittlung und Hilfeplanung.

Ausgangspunkt der Erbringung personenzentrierter Hilfen der Teilhabe am Arbeitsleben sind personenzentrierte Hilfeplanung und Begutachtungsverfahren. Zurzeit werden für Leistungen der Eingliederungshilfe zum Wohnen und für den Bereich Arbeit in der Regel unterschiedliche Instrumente verwandt. Zur realistischen Bemessung des Bedarfs wäre es für die behinderten Menschen und für die Leistungsträger von Vorteil, personenzentrierte Instrumente einzusetzen, die sich hinsichtlich der verschiedenen Teilhabeleistungen ergänzen und die Schnittstellen der Leistungsbereiche berücksichtigen.

Die Aktion Psychisch Kranke hat beispielsweise auf der Grundlage eines personenzentrierten Ansatzes den Integrierten Behandlungs- und Rehabilitationsplan (IBRP) mit einem Zusatzbogen „Arbeit und Beschäftigung“ entwickelt, der in verschiedenen Regionen Deutschlands für die Bedarfsermittlung zur Teilhabe am Arbeitsleben für psychisch kranke oder behinderte Menschen eingesetzt wird. Dabei hat sich herausgestellt, dass für eine Bedarfsfeststellung der Bogen allein oft nicht ausreicht, sondern ein spezifisches Assessment zur Teilhabe an Arbeit und Beschäftigung notwendig ist, welches nunmehr entwickelt wurde und erprobt werden soll.²⁸

Ein weiteres Beispiel für ein Assessment für Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben zeichnet sich durch Kooperation und Vernetzung verschiedener Institutionen aus. So hat sich im Hochtaunuskreis (SGB II-Leistungsträger) ein Netzwerk von Optionskommune, dem Berufsförderungswerk Frankfurt am Main, einem anerkannten und zertifizierten Bildungsträger und dem IFD zur Bedarfsermittlung und Hilfeplanung für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen gebildet. Im Vordergrund steht die individuelle und personenzentrierte Begleitung und Unterstützung des behinderten Menschen.²⁹

Der Deutsche Verein empfiehlt, personenzentrierte Hilfeplan- und Begutachtungsverfahren für die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben zu entwickeln und einzusetzen, die die Schnittstellen zu anderen Teilhabeleistungen berücksichtigen und insbesondere den Bedarf an Unterstützung und Minderleistungsausgleich realistisch erfassen.

²⁸ <http://www.apk-ev.de/public/projekte.asp?pid=1&bid=24&mod=User>.

²⁹ www.hochtaunuskreis/Arbeit/Rehabilitation.de; www.berufsforderungswerk-frankfurt.de.

Aus Sicht des Deutschen Vereins kann die Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen an der Schnittstelle von Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt schon anhand der jetzt existierenden Gegebenheiten wie folgt verbessert werden:

- Der Erprobungsrahmen des § 97 Abs. 5 SGB XII sollte schon jetzt so weit wie möglich ausgeschöpft werden,³⁰ um Modelle zu fördern, die Menschen mit Behinderungen den Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt eröffnen.
- Alle Bestrebungen von Seiten der Werkstätten, diesen Übergang zu fördern, sollten verstärkt werden. Insbesondere hält der Deutsche Verein die verstärkte Modularisierung von Werkstattleistungen für dringend erforderlich. Auch die Möglichkeit eines Arbeitsplatzsplittings, bei dem Werkstattbeschäftigte stundenweise einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nachgehen, sollte geprüft werden.
- Die Akteure von Bildung für Menschen mit Behinderungen ebenso wie diejenigen der Teilhabe am Arbeitsleben sind dazu aufgefordert, ihre Zusammenarbeit zur Verzahnung der Übergänge in diesen beiden elementaren Teilbereichen zu verstärken und Konzepte für fließende und passgenaue Übergänge zu entwickeln, die beispielsweise auch Fragen der (Weiter-)Bildung der Menschen mit Behinderungen in Werkstätten beinhalten. So könnten alle Beteiligten im Sinne von Netzwerk- und Berufswegekonferenzen mit einer entsprechenden Verbindlichkeit an einen Tisch geholt werden.
- Fördermöglichkeiten sollten im Sinne der optimalen Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen vernetzt werden.
- Insbesondere Leistungsträger und -erbringer sollten darüber hinaus zum Zwecke der Akquise von Beschäftigungsmöglichkeiten für behinderte Menschen an der Grenze zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt die eigenen betrieblichen Strukturen auf die Bereitstellung von Arbeitsmöglichkeiten überprüfen.
- Leistungsträger sollten gemeinsam die Möglichkeit prüfen, in der jeweiligen Region, in der sie zuständig sind, Zuverdienstprojekte zu fördern. Insbesondere die niedrigschwelligen Zuverdienstangebote auf Basis des SGB XII sollten ausgebaut werden.

V. Fazit

Die Mitglieder des Deutschen Vereins sind sich grundsätzlich darin einig, dass die Leistungen zur Teilhabe an Arbeit und Beschäftigung personenzentriert weiterentwickelt werden müssen. Der Deutsche Verein sieht bzgl. der beschriebenen Punkte erheblichen Handlungsbedarf, um Menschen mit Behinderungen an der Grenze zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt eine ihrem Bedarf entsprechende und von ihnen gewollte Beschäftigung zu ermöglichen. Diese Empfehlungen haben das Ziel, den dringend notwendigen Diskussionsprozess in dieser Richtung, vom institutionellen zum individuellen Weg, zu forcieren.

Neben hier vorgestellten langfristigen Zielvorstellungen und kurzfristig notwendigen Gesetzesänderungen betont der Deutsche Verein die Verantwortung aller an dieser Schnittstelle tätigen Akteure zu aktiver Zusammenarbeit und Vernetzung. Es gilt, bereits derzeit schon mögliche Lösungen zur besseren Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt umzusetzen und langfristig an Gesetzesänderungen mitzuwirken, mit denen dieses Ziel erreicht werden kann. In diesem Sinne verstehen sich die Empfehlungen des Deutschen Vereins auch als Impuls für die Arbeit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe.

³⁰ Vgl. VI.1.d.

VI. Anhang: Ansätze zur Überwindung der aufgezeigten Problemlage

Auf der Grundlage der derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen werden bereits Ansätze zur Überwindung der aufgezeigten Problemlage umgesetzt, die im Folgenden beispielhaft vorgestellt werden sollen.

1. Integrationsprojekte, Integrationsunternehmen oder -abteilungen

Integrationsprojekte sind Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes oder Teile (Betriebe, Abteilungen) hiervon, die sich in besonderem Maße die Beschäftigung schwervermittelbarer schwerbehinderter Menschen zur Aufgabe machen und diese auch begleitend in ihrer beruflichen Entwicklung unterstützen. 25- bis 50 % aller dort angesiedelten Arbeitsplätze stehen für Menschen mit Schwerbehinderung zur Verfügung. Als Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes werden sie von ihren Gesellschaftern und Eigentümern in eigener unternehmerischer Verantwortung geführt. Jede Form öffentlicher Unterstützung soll nicht dem Ausgleich unternehmerischer Risiken, sondern einem Ausgleich der Nachteile, die durch die besondere Struktur der Belegschaft entstehen, dienen.

Zielgruppe der Integrationsprojekte sind unter anderem: schwerbehinderte Menschen mit geistiger oder seelischer Behinderung oder mit einer schweren Körper-, Sinnes- oder Mehrfachbehinderung, die sich im Arbeits- oder Berufsleben besonders nachteilig auswirkt und allein oder zusammen mit weiteren vermittlungshemmenden Umständen die Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt außerhalb eines Integrationsprojekts erschwert oder verhindert; schwerbehinderte Menschen nach zielgerichteter Vorbereitung in einer Werkstatt für behinderte Menschen oder einer psychiatrischen Einrichtung; schwerbehinderte Menschen nach Beendigung einer schulischen Bildung, welche für eine Beschäftigung in einem Integrationsprojekt oder den Übergang in einen Betrieb oder einer Dienststelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in Betracht kommen oder die im Integrationsprojekt für eine dauerhafte Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt berufliche Erfahrungen, Kompetenzen und Qualifikationen gewinnen müssen.

Integrationsprojekte bilden auch schwerbehinderte Menschen aus. Die Stärken der Ausbildung in Integrationsfirmen liegen darin, dass ihr Ausbildungskonzept trotz großer Arbeitsmarktnähe (betriebliche Ausbildung) auf die behinderungsbedingten Einschränkungen

gen der Auszubildenden zugeschnitten ist. Sie weisen eine hohe Beschäftigungs-Quote nach Ende der Ausbildung, bedingt zum Teil durch Anstellung im eigenen Unternehmen, auf. Neben der klassischen betrieblichen Ausbildung engagieren sich viele Integrationsprojekte in der Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben. Angeboten werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Reha-Maßnahmen und Arbeitstherapie. Problembehaftet ist die Situation in der Berufsschule, die häufig nicht adäquat auf die Bedürfnisse der behinderten Auszubildenden eingeht. Die Betriebe reagieren hierauf, indem sie Teile der theoretischen Ausbildung anders organisieren (Inhouse, in Kooperation mit Bildungseinrichtungen oder Berufsbildungswerken). Ein zweites Problemfeld ergibt sich dort, wo Abschlüsse auf Werker-Niveau angestrebt werden und die Kammern sich hier häufig (nicht überall) unflexibel und ablehnend verhalten.

Integrationsprojekte bilden durch ihre Ansiedlung auf dem ersten Arbeitsmarkt und ihre breit gefächerte Angebotsstruktur für viele Menschen die optimale Möglichkeit der Teilhabe am Arbeitsleben auf der Grundlage des Normalisierungsprinzips. Es wäre fachlich begrüßenswert, wenn mehr Betriebe der gewerblichen Wirtschaft und Werkstätten für behinderte Menschen dafür gewonnen werden könnten, ihre Betriebsstätten als Integrationsprojekte zu gestalten.

Die Einnahmen der Ausgleichsabgabe sind jedoch Schwankungen unterworfen. In der Verwaltungspraxis kommt es immer wieder zu der Situation, dass real zu wenig Mittel für Förderungen an Arbeitgeber zur Verfügung stehen. Es kommt in mehreren Bundesländern zu Kürzungen und zu einem Förderstopp für neue Arbeitsplätze, beispielsweise in Integrationsprojekten.

Eine Untersuchung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsfirmen³¹ ergab, dass noch ein erhebliches Potenzial zur Ausweitung des Ausbildungsangebots vorhanden ist. Die Quote der ausbildenden Integrationsfirmen könnte demzufolge auf 60 % erhöht werden und damit 700 neue Ausbildungsplätze geschaffen werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine wie auch immer geartete finanzielle Förderung der Ausbildungskosten, die bisher nur in überbetrieblichen Ausbildungsstätten gewährt wird.

2. Werkstatt für behinderte Menschen mit betriebsintegrierten bzw. ausgelagerten Arbeitsplätzen

a) Im Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich der Werkstatt

Das Eingangsverfahren und die berufliche Bildung von Menschen mit Behinderung auf ausgelagerten bzw. betriebsintegrierten Arbeitsplätzen durchzuführen, ist in der Werkstättenverordnung (WVO) nicht vorgesehen. Die Durchführung der beruflichen Bildung auf ausgelagerten Arbeitsplätzen unter den Bedingungen der normalen Arbeitswelt wird allerdings bereits länger mit Erfolg in einigen Bundesländern erprobt (z.B. Hamburger Arbeitsassistenten). Aus dieser Form des Berufsbildungsbereichs sind Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, insbesondere bei Einzelarbeitsplätzen, nicht selten. Diese neue arbeitsmarktnahe Ausbildungsmethode wird insbesondere immer häufiger von Jugendlichen mit Behinderung nachgefragt, die integrativ beschult wurden. Manche Regionaldirektionen der Agentur für Arbeit haben noch Vorbehalte gegen diese alternative Berufsbildungsmaßnahme und agieren zurückhaltend. Dies gilt auch für eine gerade bei seelisch behinderten Menschen gelegentlich erforderliche Reduzierung der Regelarbeitszeiten.

Die berufsbildenden Förderungsmaßnahmen müssen auch heute schon die individuellen Möglichkeiten der Menschen mit Behinderung berücksichtigen. Die in der WVO beschriebenen Lehrgangsinhalte in Grundkurs und Aufbaukurs des Berufsbildungsbereichs müssen sich in den Konzepten der betrieblichen Berufsbildung wiederfinden. Die Inhalte und Ziele des „Rahmenprogramms für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich in WfbM“ (Vereinbarung der Bundesagentur für Arbeit mit der BAGWfbM) sollten daher entsprechend weiterentwickelt bzw. ergänzt werden.

Die Möglichkeit, auch den Berufsbildungsbereich der Werkstatt ambulant in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes durchzuführen, ist eine weitere Chance, die berufliche Rehabilitation den sich verändernden Bedürfnissen der Menschen mit Behinderung anzupassen, und sollte gesetzlich geregelt werden.

³¹ Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen e.V.: Abschlussbericht zum Projekt „500 neue Ausbil-

b) Im Arbeitsbereich der Werkstatt

Bei betriebsintegrierten Arbeitsplätzen im Arbeitsbereich der Werkstatt handelt es sich um die Beschäftigung von behinderten Menschen aus der Werkstatt in Betriebsstätten Dritter, also um aus der Werkstatt ausgelagerte Arbeitsplätze. Sie werden auch Außenarbeitsplätze, betriebliche, betriebsorientierte, ambulante oder integrierte Arbeitsplätze bzw. virtuelle Werkstattplätze genannt.

Die Beschäftigung einzelner behinderter Menschen auf ausgelagerten Arbeitsplätzen kann als zielgerichtete befristete Maßnahme zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgestaltet sein. Für die Arbeit auf betriebsintegrierten Arbeitsplätzen kommen jedoch auch behinderte Menschen in Betracht, die zwar wegen ihrer Behinderung nicht oder noch nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können, für die jedoch diese Form der Beschäftigung die optimale Eingliederung in das Arbeitsleben und die derzeit höchst erreichbare Normalität darstellt. Es handelt sich bei dieser Beschäftigungsform dann primär um eine besondere Ausgestaltung der fachlichen Anforderung an die Werkstatt, über ein möglichst breites Angebot an Arbeitsplätzen zu verfügen.³² Durch die zeitweise Beschäftigung eines behinderten Menschen auf einem ausgelagerten Arbeitsplatz in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes wird die Verantwortlichkeit der Werkstatt und des vor Beginn der Maßnahme für die Leistungserbringung in der Werkstatt zuständigen Rehabilitationsträgers gegenüber dem Beschäftigten nicht eingeschränkt.

Betriebsintegrierte Arbeitsplätze leisten einen sinnvollen Beitrag zur dauerhaften Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, aber auch zum Übergang von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

3. Zuverdienstprojekte

Zuverdienstprojekte sind ein Angebot insbesondere für behinderte Menschen, die anderweitig eine ihren Fähigkeiten und Interessen entsprechende Beschäftigung nicht er-

„Arbeitsplätze für Jugendliche mit Schwerbehinderung in Integrationsfirmen“ vom 17. Februar 2006.

langen können. Sie bilden ein gemeindenahes und niedrighschwelliges Angebot, das es auch Menschen mit schwereren Beeinträchtigungen ermöglicht, ihre Arbeitsfähigkeiten einzusetzen.

Die Arbeitsfelder und Arbeitsorganisation bestehender Zuverdienstmöglichkeiten sind sehr unterschiedlich. Von großen Zuverdienstfirmen, die mit Industrieunternehmen kooperieren bis hin zu kleinen, im Dienstleistungsbereich tätigen Initiativen, besteht ein großes Spektrum an Angeboten, mit denen dem Normalisierungsprinzip Rechnung getragen werden soll. Gemeinsam ist diesen Projekten, dass wirtschaftlich verwertbare Produkte oder Dienstleistungen hergestellt beziehungsweise erbracht werden, mindestens die unmittelbaren Kosten der Produktion beziehungsweise der Dienstleistung und relevante Anteile der Entlohnung der Mitarbeiter/innen erwirtschaftet werden müssen, der Erwerbscharakter der Arbeit im Vordergrund steht und die Entlohnung der Mitarbeiter/innen an deren Arbeitsleistung gekoppelt ist.

Die Beschäftigungsdauer in Zuverdienstprojekten umfasst maximal 15 Stunden pro Woche. Die Rahmenbedingungen der Arbeit werden den Möglichkeiten und Wünschen der beschäftigten Mitarbeiter/innen angepasst. Dies äußert sich in der Flexibilität der Arbeitszeiten (Vereinbarungen von Tages- oder auch Wochenarbeitszeiten in Form verbindlicher oder auch weniger bestimmter Absprachen), abgestuften Anforderungen an Arbeitsgeschwindigkeit und Arbeitsproduktivität (Druckentlastung durch Stücklohnprinzip, viele Pausen), Rücksichtnahme auf Leistungsschwankungen und Krankheitsausfälle (Arbeitsplatzgarantie bei wiederholten und auch sehr langen Krankheitszeiten, flexible Anpassung der Tages- und Wochenarbeitszeiten), keine zeitliche Beschränkung der Beschäftigungsdauer, kein Druck zur Erreichung vorgegebener Ziele beruflicher Rehabilitation.

Je nach dem sozialrechtlichen Status der unterstützten Personenkreise können die gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung des Zuverdienstes differieren. Es kommen Maßnahmen der Eingliederungshilfe zur Teilhabe am Arbeitsleben und in der Gemeinschaft durch die Träger der Sozialhilfe nach §§ 53 ff. SGB XII für Menschen, die dauerhaft erwerbsgemindert sind und im Bezug von Erwerbsminderungsrente oder Grundsi-

³² Werkstattempfehlungen der BAGüS, Rdnr. 4.3.3b.

cherung stehen, in Betracht. Möglich sind auch Arbeitsgelegenheiten im Rahmen von Mehraufwandsentschädigung gemäß § 16 Abs. 3 SGB II durch die Arbeitsagentur für ALG II-Bezieher/innen mit Vermittlungshemmnissen, die auf absehbare Zeit unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein können. Für Menschen mit Behinderung, die nur vorübergehend erwerbsgemindert sind bzw. deren Erwerbsminderung erst noch festgestellt werden muss, können Maßnahmen zur Aktivierung durch die örtlichen Sozialhilfeträger gemäß § 11 SGB XII eingesetzt werden. § 42 SGB V kann Anspruchsgrundlage für ambulante Arbeitstherapie und medizinische Belastungserprobung bei in Zuverdienstfirmen zugelassenen bzw. delegierten Ergotherapeut/innen oder in Einrichtungen der medizinischen und beruflichen Rehabilitation sein. Zum Teil findet auch eine Förderung mit EU-Mitteln statt.³³

4. Budget für Arbeit in Rheinland-Pfalz

Das Modellprojekt „Budget für Arbeit“ des Landes Rheinland-Pfalz ist im Rahmen der Zielvereinbarung der rheinland-pfälzischen Politik zur Stärkung der Integration von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsleben und zum Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt angesiedelt. Es wird als eine unbefristete Geldleistung an ehemals Werkstattbeschäftigte bzw. an den Personenkreis, der dem Grunde nach einen Anspruch auf einen Werkstattplatz hat und voll erwerbsgemindert im Sinne des SGB II und SGB VI ist, beschrieben. Auch Besuchern/innen einer Tagesstätte, die trotz des Anspruchs auf Eingliederungshilfe in einer Werkstatt für behinderte Menschen den Weg dorthin scheuen, werden Budgetleistungen gewährt, um ihnen eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Das Budget für Arbeit wird an Stelle einer Leistung für die Beschäftigung in der Werkstatt für behinderte Menschen erbracht und soll die in der Regel bestehende „Minderleistung“ der Menschen mit Behinderungen in Höhe von 70 % ausgleichen. Der betroffene behinderte Mensch behält für die gesamte Laufzeit der Förderung den Status der „Nicht-Erwerbsfähigkeit“. Durch das Budget für Arbeit, das sich maximal an den Kosten eines Werkstattplatzes im Arbeitsbereich bemisst, wird das Einkommen der Budgetneh-

³³ Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsfirmen e.V.: Zuverdiensthandbuch, Anlage 3.

mer/innen in der Regel so weit gesteigert, dass sie unabhängig von Leistungen der Grundsicherung werden. Die Werkstatt stellt daneben zunächst für maximal ein Jahr eine nachgehende Betreuung der Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsplatz sicher. Der Umfang und die Dauer der Betreuungsleistungen wird einzelfallspezifisch, orientiert am individuellen Teilhabebedarf, im sog. Integrationsausschuss festgelegt. Den Budgetarbeitsplätzen werden ausgelagerte Arbeitsplätze oder längerfristige Betriebspraktika vorgeschaltet, was als Grund dafür genannt wird, dass sich die Betreuungsleistung auf weniger als ein Jahr reduziert oder von Beginn an nicht notwendig sei. Mittelfristig soll ggf. notwendige Betreuung durch berufsbegleitende Dienste erbracht werden. Das Modell ermöglicht, dass jederzeit bei einem Scheitern des Arbeitsverhältnisses der Rückgang in die Werkstatt gewährleistet wird.

Das Budget für Arbeit wird als Leistung der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII auf der Rechtsgrundlage des § 97 Abs. 5 SGB XII erbracht, wonach der überörtliche Träger der Sozialhilfe zur Weiterentwicklung von Leistungen der Sozialhilfe beitragen soll.

5. Integrationsfachdienste, Möglichkeiten und Grenzen

Der Integrationsfachdienst (IFD), §§ 109–115 SGB IX, ist ein ambulant arbeitender Fachdienst, der Menschen mit Behinderungen bei der Erlangung und Sicherung ihrer beruflichen Teilhabe unterstützt. Er wird leistungsträgerübergreifend im Auftrag des regionalen Integrationsamtes, eines Trägers der beruflichen Rehabilitation oder eines Trägers der Arbeitsvermittlung tätig. Der jeweilige Leistungsträger (= Auftraggeber) bleibt jedoch für jeden Einzelfall verantwortlich und finanziert die Beauftragung aus eigenen Mitteln. In jeder größeren Stadt und in jedem Landkreis gibt es mindestens einen IFD.

Aufgaben des IFD sind die Beratung und Unterstützung von Menschen mit Behinderungen und gesundheitlichen Einschränkungen sowie die Unterstützung von Arbeitgeber/innen, die behinderte Menschen bereits angestellt haben oder einstellen möchten. Ziel der Hilfen durch den IFD ist die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben, z.B. durch Erhalt eines bestehenden oder Vermittlung eines neuen Arbeitsplatzes oder durch die Begleitung des Übergangs von der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dabei sollen geeignete Arbeitsplätze behinderter Menschen dauerhaft erhalten werden

und neue, möglichst dauerhafte Arbeitsverhältnisse für behinderte Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erschlossen werden.

Zielgruppen des IFD sind schwerbehinderte Menschen mit einem besonderen Bedarf an arbeitsbegleitender Betreuung, solche, die von der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln wollen und schwerbehinderte Schulabgänger/innen, die für die Aufnahme einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf die Unterstützung eines Integrationsfachdienstes angewiesen sind. Der IFD kann unter bestimmten Voraussetzungen³⁴ auch zur beruflichen Eingliederung von behinderten Menschen tätig werden, die nicht schwerbehindert sind, vgl. § 109 Abs. 4 SGB IX.

Zur Vermittlung schwerbehinderter Menschen in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse des allgemeinen Arbeitsmarktes bietet der IFD insbesondere differenzierte Fähigkeitsdiagnostik, Motivationsabklärung, Erprobung in betrieblichen Praktika, gezielte Vorbereitung auf Bewerbungen, Beratung von Arbeitgeber/innen, Information von Kolleg/innen über behinderungsbedingte Auswirkungen und intensive Begleitung während der Einarbeitungszeit. Der IFD wird als besonders geeigneter Dienstleister zur Begleitung des Übergangs von der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt angesehen, weil er schnittstellen- und leistungsträgerübergreifend tätig werden kann. Die Vermittlungsquote bei allen abgeschlossenen Fällen des IFD liegt bei etwa 40 %.

Aufgrund der derzeit bestehenden gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen ergeben sich unter anderem folgende Problemlagen in der IFD-Arbeit: Die Vermittlungsaussichten des den IFD in Anspruch nehmenden Personenkreises steigen, je individueller und zielgenauer der Unterstützungsprozess gestaltet werden kann. Dies erfordert ausreichende Ressourcen personeller, sachlicher und zeitlicher Art. Die Träger der Arbeitsvermittlung beauftragen den IFD jedoch nicht im erforderlichen Umfang und die Finanzierung berücksichtigt unzureichend die im Vorfeld einer Vermittlung erforderliche Unterstützung der Arbeitsuchenden und des Betriebs (vgl. § 110 Abs. 2, insbesondere Nr. 2–5 SGB IX). Das konkrete Leistungsangebot für Arbeitsuchende, z.B. im Hinblick auf Training der berufpraktischen Fähigkeiten am Arbeitsplatz, § 110 Abs. 2 Nr. 4 SGB IX, ist daher oftmals eingeschränkt.

³⁴ Kossens, M.: in: Kossens/von der Heide/Maaß, § 109 Rdnr. 11, 2. Aufl. 2006.

Problematisch ist im Einzelnen, dass nur wenige verbindliche Absprachen über planbare Kontingente zwischen den Trägern der Arbeitsvermittlung bzw. vielen Trägern der Rehabilitation und den Integrationsämtern bestehen. Ein weiteres Problem ist darin begründet, dass die Integrationsämter zwar seit 2005 die sogenannte Strukturverantwortung für die IFD übertragen bekommen haben, jedoch nicht festgelegt ist, was dies im Einzelnen umfasst. Offen ist unter anderem, inwieweit die Strukturverantwortung auch eine Finanzverantwortung und wenn ja, für welche Leistungen, beinhaltet. Die Gelder, die die Integrationsämter aus dem Ausgleichsfonds zur Umsetzung der Strukturverantwortung erhalten, sind für eine umfassende Arbeit der IFD nicht ausreichend. Die Planung der Integrationsämter hinsichtlich der IFD ist insgesamt mit einem finanziellen Risiko behaftet. Dies verringert die Vermittlungschancen gerade für einen Personenkreis mit einem „besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung“ (vgl. § 109 Abs. 3 SGB IX).

6. Konzepte der Unterstützten Beschäftigung

a) Konzept der Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung

Das Konzept der Unterstützten Beschäftigung (supported employment) der Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung (BAG UB) umfasst die Unterstützung nach dem individuellen Bedarf, um eine betriebliche Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen und langfristig zu sichern. Sie kann die Vorbereitung, die Qualifizierung, die Stabilisierung und auch die dauerhafte Unterstützung des behinderten Menschen umfassen. Die BAG UB nennt als Ziel des Konzepts die Eingliederung in einen Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes und die leistungsgerechte Entlohnung der im Betrieb erbrachten Arbeitsleistung. Da es alle behinderten Menschen, unabhängig von Art und Schwere der Behinderung oder Leistungsvermögen einbezieht, sind während und nach der betrieblichen Anleitung, Qualifizierung und Stabilisierung (Job Coaching) unterschiedlich intensive Unterstützungsformen und unterschiedliche arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Regelungen notwendig.

Die BAG UB hat in Modellprojekten gezeigt, dass auch dauerhaft stark leistungsgeminderte werkstattberechtigte erwerbsunfähige Personen mit dem Konzept der Unterstütz-

ten Beschäftigung betrieblich integriert werden können, wenn der Hilfe- und Unterstützungsbedarf im notwendigen Umfang ermittelt und gegebenenfalls dauerhaft geleistet wird. Im Gegensatz zu anderen Arbeitsplätzen, die aus den Anforderungen des Betriebes heraus entstehen, einen bestimmten Leistungs- und Stundenumfang umfassen, und für die daran orientiert ein/e hierfür geeignete/r, entsprechend qualifizierte/r Arbeitnehmer/in gesucht wird, werden nach dem Konzept der BAG UB neue passgenaue (Nischen-)Arbeitsplätze (er-)gefunden und gestaltet – orientiert an den Fähigkeiten, Wünschen und Potenzialen des behinderten Menschen. Mittlerweile finden in verschiedenen anderen Konzepten Prinzipien und methodische Bausteine der Unterstützten Beschäftigung Eingang. Unterstützte Beschäftigung bezieht die Vorbereitung in der Schule ein, um erste betriebliche Erfahrungen und dort entwickelte Fähigkeiten und Fertigkeiten nahtlos für den Übergang von der Schule in den Beruf miteinander verknüpfen zu können.

Verschiedene Mitgliedorganisationen der BAG UB haben nach diesem Ansatz Projekte initiiert, bei denen Menschen mit Behinderungen beim Übergang von der Schule in den Beruf oder von der Werkstatt für behinderte Menschen zu Tätigkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt begleitet wurden. Betriebliches Arbeitstraining, Job-Coaching, Training-on-the-job, Arbeitsassistenz, Arbeitsbetreuung oder ein betrieblich durchgeführter Berufsbildungsbereich wurden hierbei eingesetzt. Die Finanzierung dieser Maßnahmen wurde vielfach auf der Grundlage individueller Vereinbarungen von Trägern oder Einzelpersonen mit den Trägern der Eingliederungshilfe bzw. der Bundesagentur für Arbeit getroffen.

Aus der Erfahrung von Projekten³⁵ der Unterstützten Beschäftigung und des Integrationsfachdienstes wird belegt, dass die Vermittlungsquote für Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt bei einer längerfristigen Unterstützung, Beratung und Begleitung deutlich zunimmt.

b) *Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen*

Das „Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung“ vom 22. Dezember 2008³⁶ integriert das Instrument der „Unterstützten Beschäftigung“, das sich inhaltlich von dem der BAG-UB unterscheidet, in das SGB IX. Unterstützte Beschäftigung umfasst hiernach die individuelle betriebliche Qualifizierung und die Berufsbegleitung behinderter Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf auf Arbeitsplätzen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes. Leistungsträger der individuellen betrieblichen Qualifizierung sind die Rehabilitationsträger nach § 33 Abs. 3 SGB IX, insbesondere die Bundesagentur für Arbeit. Es handelt sich um eine zweijährige, in Ausnahmefällen dreijährige Maßnahme insbesondere für Personen, für die eine berufsvorbereitende Maßnahme oder Berufsausbildung wegen Art und Schwere ihrer Behinderung nicht in Betracht kommt, bei denen jedoch die Prognose besteht, dass eine Beschäftigungsaufnahme mit Hilfe der Unterstützten Beschäftigung gelingen kann. Diese sollen für geeignete betriebliche Tätigkeiten erprobt, auf ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vorbereitet und bei der Einarbeitung und Qualifizierung auf einem betrieblichen Arbeitsplatz unterstützt werden. Ziel der Maßnahme ist der Abschluss eines Arbeitsvertrages. Die Teilnehmer/innen der Maßnahme erhalten Ausbildungsgeld bzw. Übergangsgeld i.S.d. SGB III. Sofern die Maßnahme scheitert, ist für werkstattbedürftige Menschen die Aufnahme in den Berufsbildungsbereich der Werkstatt möglich, die Zeiten der Unterstützten Beschäftigung werden jedoch zur Hälfte auf die des Berufsbildungsbereichs angerechnet, wobei die Gesamtdauer nicht mehr als 36 Monate betragen darf. Leistungsträger der Berufsbegleitung ist das Integrationsamt. Mittel der Ausgleichsabgabe sollen von diesem für die Maßnahme eingesetzt werden. Ein Anspruch auf berufsbegleitende Leistungen des Integrationsamtes besteht im Rahmen von dessen Zuständigkeit und ist begrenzt auf die dem Integrationsamt zur Verfügung stehenden Mittel aus der Ausgleichsabgabe.

7. Besondere Aktivitäten von Arbeitgebern

Auch Arbeitgeber unterstützen Versuche, Menschen mit Behinderungen den Weg auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Der METRO Konzern beispielsweise engagiert sich seit Jahren verstärkt bei der Ausbildung und Beschäftigung behinderter Menschen. Bei dem bundesweiten Projekt „Ver-

³⁵ Hamburger Arbeitsassistenz; vgl. auch: Vermittlungsquoten der IFD, IV.5.

zahnte Ausbildung Metro Berufsbildungswerke“, VAMB, wird behinderten Auszubildenden aus Berufsbildungswerken die Möglichkeit gegeben, einen bzw. den letzten Ausbildungsabschnitt in einem Betriebszweig der METRO durchzuführen. Erprobt wurde mit diesem Projekt der Ansatz der verzahnten Ausbildung. Vor Ort sind Ausbilder/innen des Betriebes für die Jugendlichen zuständig, jedoch behalten die Berufsbildungswerke, deren Mitarbeiter/innen die Jugendlichen in dem Betrieb begleiten, auch für diese Zeit die Ausbildungsverantwortung. Das Projekt wurde wissenschaftlich begleitet und dahingehend ausgewertet, ob die verzahnte gegenüber der überbetrieblichen Ausbildung den betroffenen Jugendlichen einen Mehrwert verschafft. Die Ergebnisse bestätigen diesen Ansatz. Mitte 2007 startete die zweite Phase dieses Projektes unter dem Titel und Logo VAmB „Verzahnte Ausbildung mit Berufsbildungswerken“. Auch andere Unternehmen, wie beispielsweise das Dorint Hotel Potsdam, das DRK-Pflegeheim für Senioren, Schwerin, und Galeria-Kaufhof Berlin, beteiligen sich an VAmB. Nunmehr soll der Ansatz flächendeckend mit weiteren Berufsbildungswerken und anderen Betrieben im Bundesgebiet umgesetzt werden.

Um die Nachhaltigkeit der positiven Ergebnisse dieses Projektes für die behinderten Jugendlichen zu gewährleisten, wäre es wichtig, diesen nach Beendigung ihrer Ausbildung einen Arbeitsplatz anbieten zu können. Dieser steht jedoch häufig nicht zur Verfügung.

Auch kleine Unternehmen und mittelständische Betriebe zeichnen sich durch ihre Unterstützung behinderter Menschen im Arbeitsleben aus. Zu nennen ist hier beispielsweise das Altenheim „Flersheim-Stift“ in Bad Homburg v.d.H. Der Hochtaunuskreis als Optionskommune (SGB II-Leistungsträger) unterstützt Betriebe, die seelisch behinderte Menschen mit besonderen behinderungsbedingten Vermittlungshemmnissen beschäftigen. Nach einem durch den Hochtaunuskreis individuell begleiteten Assessment beschäftigt das genannte Altenheim Menschen in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen, die langzeitarbeitslos sind und aufgrund der seelischen Behinderung besonderen Unterstützungsbedarf bei der Ausübung ihrer Tätigkeit haben. Die Arbeitsverhältnisse werden im Rahmen der nachgehenden Betreuung durch den Hochtaunuskreis intensiv begleitet.

³⁶ BGI 2008, Teil I, Nr. 64, S. 2959, <http://www.bgblportal.de/BGBl/bgbl1f/bgbl108s2959.pdf>.

8. Die „Aktion 1000“ in Baden-Württemberg

Seit Anfang des Jahres 2005 wird in Baden-Württemberg die „Aktion 1000“ des Kommunalverbandes für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) durchgeführt, mit der innerhalb von fünf Jahren 1.000 Arbeitsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für Abgänger/innen von Sonderschulen für geistig behinderte Menschen und Werkstattübergänger/innen geschaffen werden sollen. Nach drei Jahren waren bereits 717 Arbeitsplätze für die Zielgruppe entstanden, sodass aus heutiger Sicht davon auszugehen ist, dass das Ziel deutlich übertroffen wird. Ermöglicht wurde dieses Ergebnis durch folgende Maßnahmen: Schon in einer frühen Phase wird die schulische Vorbereitung in sogenannten Berufsvorbereitenden Einrichtungen (BVE) als neue Form der Werkstufe der Sonderschulen intensiviert. Neben dem schulischen Ansatz leistet auch ein neuer beruflicher Ansatz (Kooperative berufliche Bildung, KobV) einen wichtigen Beitrag. Hierbei handelt es sich um eine von der Bundesagentur für Arbeit geförderte berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme, bei der die Werkstatt Bildungsträger ist, ohne dass die Teilnehmer/innen in die Werkstatt aufgenommen werden. Weiterhin werden die IFD in Baden-Württemberg nachhaltig in die Vermittlung von wesentlich behinderten Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt eingebunden.

Wesentliches Element der Aktion 1000 ist, dass sich die zahlreichen Beteiligten an diesem komplexen Prozess, nämlich die Schulen, die Kultusverwaltung, interessierte Werkstätten, Verbände behinderter Menschen, die Stadt- und Landkreise als Träger der Eingliederungshilfe, die kommunalen Spitzenverbände, die Bundesagentur für Arbeit und schließlich der KVJS als Initiator weit stärker als bisher abgestimmt haben. Diese Kooperation erfolgt auf Landesebene, wo die Zusammenarbeit in einer „Gemeinsamen Grundlage zur Förderung von Übergängen wesentlich behinderter Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“ verbindlich vereinbart wurde.³⁷ Darüber hinaus wurden regionale Netzwerk- und Berufswegekonferenzen in allen Stadt- und Landkreisen eingerichtet. Dort werden für die in Betracht kommenden behinderten Menschen individuell passende Lösungen erarbeitet. Neu ist auch, dass viele Träger der Eingliederungshilfe einen Teil der eingesparten Sozialhilfemittel für ein Modell „Ergänzender Lohnkostenzuschuss“ einsetzen und die Leistungen des Integrationsamtes des KVJS bedarfsgerecht ergänzen.

³⁷ www.kvjs.de/aktion1000-fachliche-materialien.html.

Dieses Modell verdeutlicht, dass eine Zusammenarbeit der Akteure von Arbeit für Menschen mit Behinderungen wesentlich zum Erfolg der Integration dieses Personenkreises beitragen kann.

9. Beispiele für Zielvereinbarungen aus einzelnen Bundesländern

In verschiedenen Ländern bzw. Landesteilen wurden (Rahmen-)Zielvereinbarungen über die Weiterentwicklung von Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben zwischen den beteiligten Akteuren geschlossen.

Rahmenzielvereinbarungen in NRW³⁸ haben als gemeinsames Ziel, die Teilhabemöglichkeiten behinderter Menschen am Arbeitsleben zu verbessern und die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass die Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in besonderer Weise gefördert wird und dabei gleichzeitig Kosten gedämpft werden. Es soll ein personenzentrierter Ansatz auch bei Leistungen der Eingliederungshilfe zur beruflichen Teilhabe umgesetzt werden. Als Handlungsfelder werden in den Eckpunkten, die den Rahmenzielvereinbarungen vorausgegangen sind,³⁹ ausgemacht: die verstärkte Nutzung der vorhandenen Instrumente der Förderung des Übergangs von der Schule in den Beruf; die individuelle Fallsteuerung; die Erweiterung der Förder- und Beschäftigungsmöglichkeiten, um mehr behinderte Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern; die Absicherung einer nachhaltigen, am individuellen Bedarf orientierten Finanzierung; die Verbesserung der Übergänge von der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt; die Verbesserung der beruflichen Förderung psychisch behinderter Menschen; die Schaffung von alternativen Förder- und Beschäftigungsangeboten; die Flexibilisierung der Arbeits- und Beschäftigungsangebote der Werkstätten durch ausgelagerte

³⁸ Rahmenzielvereinbarung über die Weiterentwicklung von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zwischen den rheinischen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und dem Landschaftsverband Rheinland, Rahmenzielvereinbarung zwischen den westfälischen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und dem Landschaftsverband Westfalen Lippe über Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – Werkstätten für behinderte Menschen,
[http://www.diakoniewestfln.de/WYS/dwf_wys62de.nsf/files/Behindertenhilfe%20Rahmenzielvereinbarung.pdf/\\$FILE/Behindertenhilfe%20Rahmenzielvereinbarung.pdf](http://www.diakoniewestfln.de/WYS/dwf_wys62de.nsf/files/Behindertenhilfe%20Rahmenzielvereinbarung.pdf/$FILE/Behindertenhilfe%20Rahmenzielvereinbarung.pdf).

³⁹ Vereinbarung über Eckpunkte zur Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben bei gleichzeitiger Kostendämpfung zwischen der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtsverbände des Landes Nordrhein-Westfalen (LAG FW NRW) und den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe (LVE).

(betriebsintegrierte) Arbeitsplätze; die Erarbeitung von differenzierten Leistungsangeboten der Werkstätten zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf ein Persönliches Budget.

Eine **Zielvereinbarung** von Akteuren der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben in Rheinland-Pfalz⁴⁰ sieht beispielsweise als einen Schritt zur Erreichung seiner Ziele die Ausdifferenzierung eines trägerübergreifenden Budgets für Arbeit und der individualisierten Finanzierung von Hilfen vor. Auch der Ausbau von Integrationsprojekten durch Werkstattträger und die Vernetzung von Werkstätten mit Integrationsprojekten wird als ein Umsetzungsschritt beschrieben.

Zum Übergang behinderter Menschen von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt hat der **Verband der bayerischen Bezirke ein Eckpunktepapier beschlossen**. Vorgesehen ist demnach die Qualifizierung geeigneter behinderter Mitarbeiter/innen in der Werkstatt und die anschließende Vermittlung auf einen geeigneten Arbeitsplatz, begleitet durch besondere Unterstützungsmaßnahmen zu Lasten der dafür zuständigen Kostenträger. Die Qualifizierung in der Werkstatt soll durch eigenes Personal der Werkstatt oder Beauftragung des Integrationsfachdienstes erfolgen. Bei erfolgreicher Qualifizierung und Abschluss eines Arbeitsvertrages beteiligen sich die Bezirke für einen begrenzten Zeitrahmen an den Kosten der Nachbetreuungsmaßnahmen. Zwischenzeitlich sind in vier Bezirken entsprechende Modellprojekte angelaufen. Zur Umsetzung in weiteren Bezirken wird derzeit in den Gremien des Verbandes der bayerischen Bezirke und der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege eine gemeinsame Empfehlung mit den Einrichtungsträgerverbänden geplant („**Bayerische Rahmenkonzeption zur Förderung des Übergangs Werkstattbeschäftigter auf den allgemeinen Arbeitsmarkt**“). Darin sollen die notwendigen Rahmenbedingungen, Verfahren und Entgeltsätze der Werkstätten für ein Leistungsangebot der Werkstätten zur Qualifizierung und Vermittlung von Werkstattbeschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt konkretisiert werden. Die Empfehlung soll einen Beitrag zur flächendeckenden Entwicklung konkreter „Übergangsstrategien“ in allen bayerischen Werkstätten für Menschen mit Behinderungen leisten. Berücksichtigt werden dabei die Erfahrungen und Ergebnisse des aus Mitteln des Europäi-

⁴⁰ Zielvereinbarung zur Stärkung der Integration von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsleben und zum Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt.

schen Sozialfonds geförderten Projektes QUBI⁴¹ (Qualifizierung-Unterstützung-Begleitung-Integration).

Der Abschluss von Zielvereinbarungen ist ein sinnvolles Mittel, in Kooperation aller Akteure die Teilhabe am Arbeitsleben behinderter Menschen zu befördern. Er setzt zurzeit voraus, dass alle Beteiligten bereit sein müssen, diese abzuschließen. Noch zielführender wäre eine verbindliche Regelung, die den Abschluss einer Vereinbarung von Zielen der Akteure der Teilhabe am Arbeitsleben für die Beteiligten festschreibt, ohne diese inhaltlich zu bestimmen.

10. Vernetzung von Fördermöglichkeiten: 1.000 neue Arbeitsplätze in NRW

Eine Initiative für die bessere Vernetzung von Fördermöglichkeiten ist das Landesprogramm NRW „Integration unternehmen!“, mit dem „1.000 neue Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen in Integrationsunternehmen“ geschaffen werden sollen und für das Investitionsfördermittel in Höhe von 10 Millionen Euro für die Jahre 2008 bis 2010 im Landeshaushalt eingestellt sind. Ziel ist, diese Mittel in Verbindung mit der bundesweiten JobPerspektive einzusetzen. Vor allem unter Nutzung der Möglichkeiten des § 16e SGB II⁴² sollen 1.000 schwerbehinderte Menschen der Zielgruppe des § 132 SGB IX auf diese Weise einen Arbeitsplatz in Integrationsunternehmen finden. Die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe engagieren sich mit den Mitteln der Ausgleichsabgabe in gleicher Höhe wie das Land im investiven Bereich und bei Personengruppen, die nicht die Kriterien des § 16e SGB II erfüllen. Mit Mitteln aus der Eingliederungshilfe engagieren sich die Landschaftsverbände darüber hinaus, damit auch Werkstattbeschäftigte, z.B. Personen, die aus dem Arbeitsbereich der Werkstatt kommen, oder Personen, die nach Durchlaufen des Berufsbildungsbereiches oder einer vergleichbaren Maßnahme Anspruch auf eine Aufnahme in den Arbeitsbereich der Werkstatt hätten, statt dessen in einem Integrationsprojekt tätig sein können.

⁴¹ Nähere Informationen zu QUBI siehe beispielsweise unter <http://www.lebenshilfe-bayern.de/index.php?id=62>.

⁴² Zu weiteren Voraussetzungen des § 16e SGB II vgl. V.2.a) aa.

Verdeutlicht wird durch dieses Projekt, dass durch Flexibilität und Kooperation aller Beteiligten auch innerhalb der derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen die Integration behinderter Menschen in Arbeit verbessert werden kann.

11. Diagnose der Arbeitsmarktfähigkeit besonders betroffener behinderter Menschen (DIA-AM)

Die Maßnahme DIA-AM der Bundesagentur für Arbeit, die Mitte 2008 eingeführt wurde, soll zur Feststellung/Diagnose beitragen, inwieweit Art und Schwere der Behinderung einer Person einer Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt entgegensteht und deshalb für diese die Werkstatt für behinderte Menschen die notwendige und geeignete Einrichtung für die Teilhabe am Arbeitsleben ist. Soweit ein berufliches Potenzial für eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt festgestellt wird, soll dieses differenziert beschrieben werden und es sollen die für eine Integration angezeigten konkreten Schritte und Teilhabeleistungen dargestellt und begründet werden.

Die Maßnahme, die bis zu zwölf Wochen dauert, wird in zwei Phasen durchgeführt: Zunächst erfolgt eine Diagnose für jede/jeden Teilnehmer/in durch Tests in den Räumlichkeiten des Trägers, danach ist eine zweite Phase der intensiven Begleitung und Beobachtung auf Arbeits- und Praktikumsplätzen in Betrieben vorgesehen.

Zielgruppe der Diagnostik sind behinderte Menschen, bei denen die durchgeführte Eignungsdiagnostik ein berufliches Potenzial im Grenzbereich der Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes und der Zugangsvoraussetzungen von Werkstätten aufzeigt, eine abschließende Entscheidung jedoch zusätzlicher praxisnaher Feststellungen bedarf. Zur Zielgruppe gehören insbesondere lernbehinderte Menschen im Grenzbereich zur geistigen Behinderung, geistig behinderte Menschen im Grenzbereich zur Lernbehinderung und Menschen mit nachhaltigen psychischen Störungen und/oder Verhaltensauffälligkeiten. Für solche, für die nach DIA-AM Arbeitsmarktfähigkeit festgestellt wird, steht für die Integration in Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt das Instrumentarium der Teilhabeleistungen nach dem SGB IX und SGB III zur Verfügung,

das seit dem 1. Januar 2009 um die Leistung "Unterstützte Beschäftigung"⁴³ ergänzt wird.

Da DIA-AM für die Klärung des Beschäftigungsweges für Schulabgänger/innen eingesetzt wird, ist eine einmal getroffene Entscheidung mit Blick auf junge Menschen und deren Entwicklungspotenzial auch zu einem späteren Zeitpunkt überprüfbar und DIA-AM wiederholt einzusetzen. Die Möglichkeit des „Lebenslangen Lernens“ im Sinne einer beruflichen Fort- und Weiterbildung wird somit auch für Menschen mit Behinderungen sichergestellt. Offen ist, welcher Beschäftigung die Personen nachgehen, die DIA-AM erfolgreich abschließen und für die aufgrund fehlender Arbeitsplätze keine Vermittlung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erreicht werden kann. Da DIA-AM als ein neues Instrument eingeführt wird, ist eine Evaluation hierzu sinnvoll.

⁴³ Vgl. IV.6.