

Überlegungen zur Implementierung eines neuen Angebotes zur beruflichen Teilhabe „Beschäftigung im Zuverdienst“

Berlin, 1. März 2015

Gliederung

1	Einleitung	2
2	Erkenntnisse über die bestehenden Angebote und Zielgruppen	2
3	Problemfelder	6
3.1	Zunehmende Bedarfe	6
3.2	Fehlende Rechtsgrundlagen	7
3.3	Fehlende oder unzureichende Finanzierung	9
4	Empfehlungen	10

1 Einleitung

Schon seit vielen Jahren gibt es in der psychiatrischen und arbeitsrehabilitativen Fachwelt die Forderung nach einem Ausbau und einer gesicherten Finanzierung von niedrigschwelligen Beschäftigungsmöglichkeiten für psychisch kranke und behinderte Menschen. Für solche Beschäftigungsmöglichkeiten hat sich im Laufe der Jahre der Begriff „Zuverdienst-Beschäftigung“ etabliert.¹

Die aktuelle Entwicklung zur Neugestaltung der Eingliederungshilfe gibt nunmehr Anlass, die Forderung nach einem Ausbau bzw. gesicherten Finanzierung sowie entsprechende fachliche Überlegungen in die Diskussion relevanter Akteure einzubringen. Ziel muss es dabei sein, dass ein solches Angebot im Rahmen der zukünftigen Gesetzgebung zum neuen Bundesteilhabegesetz Berücksichtigung findet. Nur so kann den Teilhabebedürfnissen und –wünschen von Tausenden, zumeist als erwerbsunfähig eingestuft psychisch behinderten Menschen entsprochen werden.

2 Erkenntnisse über die bestehenden Angebote und Zielgruppen

„Zuverdienst“ ist eine vor allem im psychiatrischen Hilfesystem existierende Angebotsform zur Förderung einer niedrigschwelligen Teilhabe am Arbeitsleben. Die etwas unspezifische Begrifflichkeit drückt aus, dass die in dieser Form beschäftigten Menschen ihren Lebensunterhalt primär aus anderen Quellen speisen (häufig aus Transferleistungen wie Erwerbsunfähigkeitsrente oder Grundsicherung) und die Tätigkeiten einen (meist geringen) „Zuverdienst“ zu diesen Leistungen ermöglichen.

Die Rechtsform der entsprechenden Beschäftigung kann in Einzelfällen den Charakter eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses aufweisen. Meistens gelten andere Grundlagen: arbeitsrehabilitative Maßnahmen oder Maßnahmen der beruflichen Teilhabe.

Im Gegensatz zu den tagesstrukturierenden Angeboten der psychiatrischen Versorgungslandschaft steht in den Zuverdienst-Angeboten die sinn- und

¹ Passender wäre sicherlich der Begriff „Unterstützte Beschäftigung“. Dieser Begriff ist aber schon durch die Unterstützungsleistungen des § 38a SGB IX besetzt.

wertstiftende Arbeit im Vordergrund: Reale Produkte und Dienstleistungen für gewerbliche und private Kunden werden hergestellt und am Markt abgesetzt.

Beschäftigte im Zuverdienst „erleben“ die Arbeitswelt in einem geschützten Kontext. Dadurch wird ihnen die Gelegenheit gegeben, ihre Arbeitskompetenzen und ihre Belastungsfähigkeit in einem angepassten Tempo und in einer für sie machbaren Intensität auszubauen und zu erweitern.

Mit den erstellten Produkten oder den erbrachten Dienstleistungen wird zudem ein Mehrwert für reale Kunden erwirtschaftet, der gleichzeitig der Mitfinanzierung der Betreuungsleistungen bzw. des „Zuverdienst-Entgeltes“ dient.²

Zielgruppe von Zuverdienst-Angeboten sind primär Menschen mit einer psychischen Behinderung, welche

- a) erwerbsunfähig sind (Arbeitsfähigkeit unter 3 Stunden täglich),
- b) und / oder denen der strukturelle Rahmen der Werkstatt für behinderte Menschen sowohl zu regulierend (hinsichtlich der Ausgestaltung der Arbeitsprozesse) als auch zu umfassend (hinsichtlich der täglichen/wöchentlichen Anwesenheitsverpflichtung) ist
- c) und welche im Rahmen ihres Wunsch- und Wahlrechtes ihre Teilhabe mittels Zuverdienst-Angeboten realisieren möchten.

Gerade für Menschen mit chronisch psychischer Erkrankung und Behinderung ist das enge „Korsett“ einer WfbM häufig zu eng: Sie benötigen oftmals, entlang der Verläufe ihrer psychischen Krankheitsphasen, Gestaltungen, die ein hohes Maß an Flexibilität in der Arbeitszeitvereinbarung wie auch in den quantitativen und intellektuellen Anforderungen des Arbeitsprozesses ermöglichen.

Schon der ISB Forschungsbericht des BMAS zur der Entwicklung der Zugangszahlen zur WfbM betont in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit eines sogenannten „Zwischenarbeitsmarkts“, da psychisch kranken Menschen in dieser

² Motivationsprämien, ggf. Fahrgeld des ÖPNV, selten bei Ausgestaltung als geringfügiges Beschäftigungsverhältnis auch Stundenlohn.

Hinsicht sowohl auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als auch in der WfbM kein adäquates Beschäftigungsangebot gemacht werden kann.³

Auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge sieht die Notwendigkeit eines Teilhabeangebotes zwischen der WfbM und dem allgemeinen Arbeitsmarkt und hat eine entsprechende Empfehlung sowie eine Arbeitshilfe publiziert.⁴ In diesen ruft er den Gesetzgeber explizit dazu auf, den Zuverdienst als Möglichkeit der Teilhabe am Arbeitsleben gesetzlich zu verankern um die Möglichkeiten der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu verbessern.

Eine im Jahr 2008 erstellte Studie der Freudenberg Stiftung zum Thema „Zuverdienst“ machte zum ersten Mal auf der Grundlage einer bundesweiten Befragung die Kreativität und Vielfältigkeit bestehender Angebote deutlich.⁵ Sie betont aber auch die dringende Notwendigkeit einer gesicherten (Mit-) Finanzierung der Kosten für Anleitung und Betreuung. Gleichzeitig wurde die Notwendigkeit einer arbeits-, sozial- und steuerrechtlichen Definition des Zuverdienstes herausgearbeitet, um Trägern und Nutzer/innen gesicherte Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Wie die Erhebung gezeigt hat, gibt es bundesweit nur in einzelnen Bundesländern regelhaft finanzierte Zuverdienst-Angebote. Lediglich die Bundesländer Berlin, Bayern und Sachsen haben landesspezifische Regelungen, die zumindest in einigen Regionen ein gut ausgebautes Netz von niedrighschwelligem Zuverdienst-Möglichkeiten bieten. Mittlerweile versuchen auch andere Bundesländer wie z.B. Nordrhein-Westfalen, Bremen oder Thüringen in unterschiedlicher Form Modelle und Finanzierungsregelungen für solche Angebote zu implementieren.

In anderen Regionen Deutschlands (Bielefeld, Mainz, Bodenseekreis u. a.) haben sich auf Initiative einiger Projekte oder Initiativen auf regionaler Ebene

³ ISB – Gesellschaft für Integration, Sozialforschung und Betriebspädagogik gGmbH (Hrsg.) (2008): Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen, Studie zu Übergangszahlen, Berlin.

⁴ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur selbstbestimmten Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf an der Grenze zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt.

⁵ Gredig, Christian, Schwendy, Arnd (2009), Zuverdienst als Chance zur Teilhabe psychisch kranker und behinderter Menschen, Freudenberg Stiftung (Hrsg), Weinheim.

Finanzierungsmöglichkeiten durch die örtlichen Sozialhilfeträger ergeben, die zumindest einzelnen Projekten eine konzeptionelle und finanzielle Grundlage bieten.

Im Rahmen der Freudenberg Studie wurde darüber hinaus deutlich, dass in den erfassten Zuverdienst-Angeboten ein nicht unerheblicher Teil der Kosten (in Einzelfällen bis zu 40%) durch die erstellten Produkte oder angebotenen Dienstleistungen refinanziert wurden - angesichts knapper werdender Mittel in den Sozialkassen ein nicht unwichtiger Aspekt.

Im Zusammenhang mit den finanzierungsspezifischen Aspekten lassen sich im Übrigen hinsichtlich der Beschäftigung in Zuverdienst-Angeboten signifikante Einspareffekte auf unterschiedlichen Ebenen des Sozialsystems feststellen.

So hat z.B. eine fundierte Auswertung eines Bremer Modellprojektes zum Zuverdienst gezeigt⁶, dass sich aufgrund der „therapeutischen Wirkung“ der Zuverdienst-Tätigkeit über einen längeren Zeitraum gesehen folgende Einspareffekte feststellen lassen:

- Durch die Stärkung der eigenständigen Lebensführung im Rahmen des Zuverdienst-Angebotes konnten andere Betreuungsleistungen (rechtliche Betreuung, betreutes Wohnen) reduziert werden und
- durch die gesundheitliche Stabilisierung konnten Krankheitszeiten reduziert werden und stationäre Krankenhausaufenthalte reduziert werden.

In einem weiteren Modellprojekt des Landschaftsverbands Rheinland wird seit dem Jahr 2012 Beschäftigung von Zuverdienern bei unterschiedlichen Arbeitgebern auf der Basis von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen erprobt. Auch hier kommt die Zwischenbilanz Ende 2013 zu dem Ergebnis, dass mit der Aufnahme der Zuverdienst-Tätigkeit in vielen Fällen die vorhandene Betreuung im Rahmen des ambulant betreuten Wohnens reduziert oder beendet werden konnte. Erklärtes Ziel dieses Projekts ist es zudem, die Zuverdienst-Angebote als Alternative zu den wesentlich kostenintensiveren Angeboten der Tagesstätte und WfbM aufzubauen. In

⁶ Bartling, Anton; Scheer, Michael (2013), Eingliederungshilfe – Ziele und Kennwerte evaluieren, in Sozialwirtschaft 5/2013.

diesem Kontext werden Kostenersparnisse von 45 – 60 % je Zuverdienst-Platz festgestellt.⁷

3 Problemfelder

3.1 Zunehmende Bedarfe

- a) Die Anzahl psychisch kranker und behinderter Menschen steigt. So ist zum Beispiel der Anteil der psychisch bedingten Erwerbsminderungsrenten lt. Statistik der Deutschen Rentenversicherung in den Jahren 1996 bis 2013 von 20,1 % auf 42,7 % gestiegen. Auch die Bundespsychotherapeutenkammer weist in einer Studie zur Arbeits- und Erwerbsunfähigkeit in einer zusammenfassenden Betrachtung aller Krankenkassen auf die kontinuierlich steigenden Zahlen psychisch bedingter Arbeitsunfähigkeiten hin.
- b) Das Teilhabeangebot der WfbM kommt nur für einen Teil dieser Menschen als Alternative zum, oder Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt in Betracht. Zum einen, weil die Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen u. U. als Stigmatisierung erlebt wird und zum anderen, weil das Beschäftigungsangebot hinsichtlich der Tätigkeiten und der Arbeitszeitregelungen in vielen Fällen nicht den Neigungen und Fähigkeiten der psychisch erkrankten Menschen entspricht.
- c) Bei der quantitativen Bestimmung der bundesweit notwendigen Zuverdienst-Plätze bleibt man zum jetzigen Zeitpunkt auf Schätzungen von Fachleuten angewiesen. So wird die Zahl der potentiellen Werkstattbeschäftigten, für die eine Alternative im Rahmen einer Zuverdienst-Beschäftigung sinnvoll erscheint, auf etwa 18.000 geschätzt. In Bremen, in dem es seit einigen Jahren ein gut ausgebautes Angebot an niedrighschwelligen Zuverdienst-Angeboten auf der Grundlage des SGB XII gibt, wurde ein Bedarf von 400 Zuverdienst-Plätzen auf eine Gesamteinwohnerzahl von 550.000 errechnet. Bezogen auf ganz Deutschland hieße dies ein Gesamtbedarf von etwa 58.000 Plätzen.

⁷ zu entnehmen: Zwischenbericht des Landschaftsverbandes Rheinland zum Modellprojekt „Beschäftigungsmöglichkeit als Zuverdienst für Menschen mit Behinderungen“.

- d) Mit der konsequenten Umsetzung des Artikels 27 der UN-Behindertenrechtskonvention steigt die Notwendigkeit von ergänzenden Teilhabeleistungen neben der WfbM, da auch den psychisch behinderten Menschen ein integratives und frei gewähltes Arbeits- und Beschäftigungsumfeld zur Verfügung gestellt werden sollte.
- e) Psychiatrische Anbieter zur Wohnbetreuung/Tagesstrukturierung sowie Selbsthilfeorganisationen von Psychiatrieerfahrenen und deren Angehörigen weisen seit vielen Jahren auf einen zunehmenden Bedarf an einem niedrighschwelligem Teilhabeangebot „Zuverdienst“ hin. Die begrenzten psychosozialen Unterstützungsmöglichkeiten dieser Angebote bzw. der Angehörigen haben vielfach zur Folge, dass psychisch erkrankte Personen nicht beruflich teilhaben und ihr Leben ohne sinnstiftenden Tätigkeit und aktivierende Hilfen verbringen müssen.

3.2 Fehlende Rechtsgrundlagen

- a) Die Teilhabeform „Beschäftigung im Zuverdienst“ ist rechtlich nicht definiert. Mit der Novellierung des SGB IX wurde insbesondere für die Zielgruppen der psychisch kranken Menschen das Angebot der Integrationsfirmen in die Sozialgesetzgebung aufgenommen. Sie lösten größtenteils die bis dahin bestehenden Selbsthilfe- oder Zuverdienstfirmen ab. Die (durch Nachteilsausgleiche geförderte) Beschäftigung in einer Integrationsfirma erfordert allerdings eine Stabilität und Arbeitsleistung, die von manchen psychisch kranken Menschen trotz einer vorhandenen Motivation nicht erbracht werden kann. Zwar beschäftigen Integrationsfirmen in vielen Fällen noch vereinzelt Personen im Rahmen einer Zuverdienst-Tätigkeit. Aber hier, wie auch in anderen, eigens konzipierten Angeboten fehlt seit der Novellierung des SGB IX eine passende Rechts- bzw. Finanzierungsgrundlage für diese Form der niedrighschwelligem Beschäftigung.
- b) Entwicklungsstand, Bereitstellung und Förderung von Zuverdienstangeboten sind aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen sehr unterschiedlich ausgebildet. In der Mehrzahl der Bundesländer sind entsprechende Angebote gar nicht oder nur in sehr geringem Umfang vorhanden. Gerade in denjenigen

Bundesländern in denen es keine offiziellen Regelungen gibt, bewegen sich die (meist aus dem psychosozialen Versorgungssystem gewachsenen) Angebote oftmals in einer sozial-, arbeits- und steuerrechtlichen Grauzone. Diese Unsicherheiten halten viele engagierte Träger und Initiativen letztlich davon ab, gewünschte und sinnvolle Zuverdienst-Angebote umzusetzen.

- c) Die noch in einigen Bundesländern bestehende Zuverdienst-Firmen (Sachsen und Bayern) sind seit der Einführung des Mindestlohnes gezwungen, ihre arbeitsmarktnahen Angebote entgegen fachlicher Überzeugungen wieder mehr therapeutisch-betreuend auszugestalten. Bisher wurden hier die Zuverdienst-Tätigkeiten in Form von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen durchgeführt, die seit Beginn dieses Jahres unter das Mindestlohngesetz fallen. Einen Mindestlohn an die „Zuverdiener“ auszuzahlen kann aber weder durch die Einnahmen refinanziert werden, noch können für geringfügige Arbeitsverträge nach den Bestimmungen des SGB IX und der SchwbAV Nachteilsausgleiche bewilligt werden.
- d) Werden Zuverdienst-Tätigkeiten in Form von „geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen“ durchgeführt, ist der arbeits- und sozialrechtliche Status eindeutig geklärt. Bei allen anderen Vertragsverhältnissen birgt der unsichere Status hohe juristische und arbeitsrechtliche Risiken. Zuverdienst-Beschäftigte könnten u. U. vor Gericht Arbeitsverträge erstreiten oder Prüfer der Finanzämter bzw. der Rentenversicherung könnten (rückwirkend) Ansprüche aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen an die Träger der Zuverdienst-Angebote geltend machen. Beispiele dafür sind in der Praxis bekannt.⁸ Einen klar definierten Status wie z. B. das „arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis“ in der WfbM gibt es nicht, und auch die Regelungen, wie sie für bestimmte

⁸ Das Risiko resultiert daraus, dass Lohnsteuer-Prüfungen und Rentenversicherungen bestehende Zuverdienst-Betreuungs-Verträge als Arbeitsverträge einstufen könnten. Wenn Merkmale des Arbeitsvertrages erfüllt sind, sind Lohnsteuern und Sozialversicherungen (auch rückwirkend) abzuführen, auch wenn das Wort „Arbeitsvertrag“ nicht benutzt wurde. Zu den grundlegenden Merkmalen eines Arbeitsvertrages zählt, dass Arbeitsleistungen gegen Entgelt erbracht werden. Dieses Setting ist in vielen Konzepten der Zuverdienstfirmen (wie auch in WfbM, dort jedoch ohne rechtliche Risiken) implementiert und wird als notwendig erachtet, den Personenkreis zum Arbeitsleben hinzuführen (Konfrontation mit der Realität, reale Arbeitsbedingungen, „Normalität als Therapie“).

Beschäftigungsformen im SGB II festgelegt sind (z. B. 1-Euro Jobs) greifen im Rahmen von Zuverdienst-Tätigkeiten bisher nicht.

3.3 Fehlende oder unzureichende Finanzierung

- a) Zuverdienst-Angebote sind bewusst realitätsnah ausgestaltet, um dem inklusiven Gedanken Rechnung zu tragen (z. B. durch Kontakt zu Kunden o. ä.) und um den Zuverdienst-Beschäftigten Orientierung und Weiterentwicklung hinsichtlich ihrer Arbeitsfähigkeiten zu ermöglichen. Es ist aber (angesichts der eingeschränkten Leistungsfähigkeit der Beschäftigten) nicht möglich, die notwendigen finanziellen Ressourcen für Personal, Wareneinsatz etc. in vollem Umfang aus Projekteinnahmen selbst zu erwirtschaften.
- b) Zuverdienst-Angebote sind deshalb auf Leistungsentgelte oder Fördermittel angewiesen. Diese werden, wie beschrieben, bisher nur in einzelnen Regionen und in meist unzureichender Höhe zur Verfügung gestellt. Da sie als Ermessenleistung erbracht werden, sind sie zudem oftmals abhängig von regionalen Rahmenbedingungen und unterschiedlichen Strategien zur Realisierung der Teilhabe.
- c) Potenziale wie z.B. die Förderung der Konzipierung und Entwicklung von Zuverdienst-Angeboten durch die Aktion Mensch (Finanzierung der Startphase bis 250 T€) können aufgrund der nicht vorhandenen Regelfinanzierung nur unzureichend genutzt werden.

4 Empfehlungen

Auf Basis der o. g. Erläuterungen wird folgendes empfohlen:

1. Definition und qualitative Beschreibung eines Teilhabe-Moduls „Beschäftigung im Zuverdienst“ in Anlehnung an die „Arbeitshilfe Zuverdienst“ des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V.⁹
2. Berücksichtigung unterschiedlicher Angebotsformen bei der Definition von Zuverdienst-Angeboten. Einzelne Beschäftigungsangebote in Betrieben des Allgemeinen Arbeitsmarktes sind ebenso zu berücksichtigen wie Angebote, die an Integrationsfirmen angebunden oder als eigenständiges Zuverdienst-Angebot konzipiert sind.
3. Gesetzliche Definition des arbeitsrechtlichen Status der erwerbsunfähig eingestuftten Zuverdienst-Beschäftigten ähnlich den Bestimmungen, die für die WfbM-Beschäftigten oder für die Beschäftigten in Arbeitsgelegenheiten nach SGB II § 16d gelten.
4. Gesicherte Finanzierungsregelungen unter Berücksichtigung des „Persönlichen Budgets“, Prüfung der Gewährung von Nachteilsausgleichen aus Mitteln des SGB XII für geringfügig beschäftigte, erwerbsunfähige Personen, welche weniger als drei Stunden arbeiten können bei Ausgestaltungsformen „geringfügiger Beschäftigung“.
5. Durchführung von Modellprojekten zur Wirkungsanalyse und zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des neuen Angebotes „Beschäftigung im Zuverdienst“.
6. Berücksichtigung der Teilhabeform „Beschäftigung im Zuverdienst“ bei den im Kontext des neuen Teilhabegesetzes zu beschließenden gesetzlichen Neuordnungen.

⁹ Arbeitshilfe des Deutschen Vereins zu Zuverdienstmöglichkeiten im Bereich des SGB XII.