

Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für eine Unterstützte Beschäftigung für behinderte und schwerbehinderte Menschen vom 27. Juli 2007

Stellungnahme der BAG:WfbM

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen (BAG:WfbM) begrüßt die Initiative der Bundesregierung, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben weiterzuentwickeln. Die Absicht, die Unterstützte Beschäftigung rechtlich abzusichern, befürwortet die BAG:WfbM als politische Anerkennung eines wirkungsvollen und erprobten Angebots zur Teilhabe am Arbeitsleben. Die BAG:WfbM stellt auch fest, daß das vorliegende Eckpunktepapier des BMAS einen der Vorschläge zur Verbesserung der Teilhabedingungen aufgreift, die von der BAG:WfbM in ihrer Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung nach § 160 Abs. 2 SGB IX abgegeben wurden.

Mit jedem neuen Baustein wird die Wahlfreiheit der Menschen mit Behinderung vergrößert und ihre Selbstbestimmung erhöht. Durch eine erweiterte Förderstruktur können die differenzierten Teilhabeleistungen innerhalb der Bundesrepublik noch besser miteinander verbunden werden. Weil das politische und gesellschaftliche Ziel der Teilhabe behinderter Menschen aber noch nicht realisiert ist, gilt es, die bestehenden rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu verbessern und - wenn notwendig - neue zu schaffen. Deshalb wird die BAG:WfbM die Bundesregierung nach besten Kräften darin unterstützen und weist auf folgende fünf grundsätzliche Fragen hin, die sich aus der Bearbeitung des Eckpunktepapiers ergeben haben:

1. *Definition:* In der Durchsicht des Eckpunktepapiers ergibt sich aus Sicht der Werkstätten eine Reihe von Fragen, die im wesentlichen mit Art, Umfang und Inhalt der Maßnahmen der Unterstützten Beschäftigung zusammenhängen. Es sollte deutlich sein, wie sich diese zu den Maßnahmen des Berufsbildungsbereichs sowie anderen bestehenden Teilhabeangeboten (z. B. der Integrationsfachdienste) abgrenzen und wo deren Besonderheiten liegen.
2. *Rechtsstatus:* Das Eckpunktepapier läßt offen, in welchem Rechtsstatus die Teilnehmer der Maßnahme stehen. Dieser ist unbedingt zu klären, um die damit verbundenen arbeits- und versicherungsrechtlichen Zuordnungen zu bestimmen. Noch finden sich im Eckpunktepapier widersprüchliche Aussagen, die eine klare Zuordnung nicht zulassen. Es sollte bedacht werden, daß der Rechtsstatus unmittelbare Auswirkung auf die Intensität der Mitwirkung respektiv Mitbestimmung in dem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes hat.
3. *Maßnahmedauer:* Insgesamt ist nicht nachvollziehbar, warum sich die Methode „Unterstützte Beschäftigung“ nur auf den Bereich der beruflichen Bildung anwenden lassen soll. Das von der Bundesregierung verfolgte Ziel, zusätzliche Angebote zu Werkstattplätzen zu realisieren um Wahlfreiheiten zu ermöglichen, sollte die Beschäftigten des Arbeitsbereiches nicht aus-

schließen. An diesem Punkt ist das Papier nicht konsequent. Sofern die fachlichen und persönlichen Rahmenbedingungen der Maßnahme beschrieben sind, hat die BAG:WfbM keine Bedenken, sie auch auf Teilnehmer des Arbeitsbereiches auszuweiten.

4. *Fortführung*: Es sollte dargelegt werden, welche begleitende Maßnahme der behinderte Mensch nach Beendigung der Maßnahme erhalten kann. Sofern kein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis zustande gekommen ist, müssen Alternativen benannt werden. Da bislang eine Leistung der Arbeitslosenversicherung nicht vorgesehen ist, sind wieder Leistungen der Sozialhilfeträger notwendig. Abhängig von der Definition der Maßnahme ist das Verhältnis zu Werkstätten zu bestimmen.
5. *Persönliches Budget*: Die BAG:WfbM geht davon aus, daß die Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ ebenfalls budgetfähig ist. Es ist allerdings unklar, wie das Bedarfsfeststellungsverfahren zu organisieren ist, weil der Prozeß zur Beantragung einer Unterstützten Beschäftigung noch nicht beschrieben ist. Sofern die Unterstützte Beschäftigung im Rahmen des Persönlichen Budgets geleistet wird, stellt sich auch die Frage, wie über die Reduzierung der Begleitung zu entscheiden ist. Sofern die Unterstützte Beschäftigung im Rahmen des Persönlichen Budgets geleistet wird, sollte geklärt werden, ob sie auch über die Dauer von zwei Jahren hinaus geleistet werden kann. Die Geschäftsanweisung der Bundesagentur zum Persönlichen Budget sieht zudem vor, daß nichtverbrauchte Budgetbeträge teilweise beim Budgetnehmer verbleiben sollen (BA-Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 06/2006 lfd. Nr. 03). Gilt dies auch für die Unterstützte Beschäftigung? Diese und weitere Fragen sollten vorab der Prüfung unterzogen werden.

Diese fünf Fragen finden sich fortan in den acht Eckpunkten wieder. Im einzelnen können folgende Hinweise geben werden:

Zu Punkt 1:

Mit der Beschreibung der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ spiegelt sich nach Ansicht der BAG:WfbM noch nicht das spezifische Angebot wider. Noch kann die Maßnahme nicht von bestehenden Angeboten der Teilhabe am Arbeitsleben differenziert werden (Beispiele: Integrationsfachdienst, Fachkraft für berufliche Integration, Arbeitsassistenz). Die BAG:WfbM empfiehlt in diesem Punkt eine klare diese Maßnahme charakterisierende Zielbeschreibung der Unterstützten Beschäftigung.

Die Verwendung des Begriffs „Betreuung“ sollte entfallen, weil dieser Terminus technicus im § 1896, BGB Verwendung findet. Ebenfalls sollten keine Begrifflichkeiten Verwendung finden, die mißverständlich interpretiert werden können. Für Punkt 1 haben wir folgenden Formulierungsvorschlag:

Die Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ ist eine Leistung zur Teilhabe am Arbeitsleben mit dem Ziel eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses. Sie erfolgt in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts und umfaßt die individuelle, berufliche Qualifizierung und Begleitung, die notwen-

dig ist, damit nach Ablauf der Maßnahme ein Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zustande kommen kann. Die Maßnahme folgt dem Grundsatz „Erst plazieren, dann qualifizieren“. Für diese arbeitsplatzorientierte Qualifizierung verfügt der Träger der Maßnahme über die Voraussetzungen, daß der behinderte Mensch eine den Erfordernissen des allgemeinen Arbeitsmarkts angemessene Leistungs- und Erwerbsfähigkeit entwickeln, verbessern oder wiederherstellen kann.

Sofern die für den Arbeitsplatz notwendige Qualifizierung erfolgt ist, kann die Unterstützung und Begleitung durch den Träger der Maßnahme reduziert werden. Bis zum Ablauf der Maßnahme bleibt der Träger weiterhin zuständig. Rechtzeitig vor Ablauf der Maßnahme ist zu prüfen, ob der Integrationsfachdienst nach § 109 SGB IX die Begleitung weiterführen kann oder ob andere Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Betracht kommen.

An dieser Stelle sollte eventuell ergänzt werden, daß auch der Träger der Maßnahme die weitere Begleitung im Auftrag des Integrationsamtes durchführen kann.

Sofern nicht an einer anderen Stelle konkretisiert, sollte die Unterstützte Beschäftigung bereits in Punkt 1 deutlich als Qualifizierungsmaßnahme beschrieben werden. Art, Umfang und Inhalt der Maßnahme müssen transparent sein, da sie im nachfolgenden immer wieder mit den berufsbildenden und berufsfördernden Maßnahmen der Werkstatt verglichen werden. Für die in der Werkstatt durchgeführten Leistungen bestehen derzeit Anforderungen, die für die Unterstützte Beschäftigung noch nicht beschrieben sind (vgl. WVO, Rahmenprogramm für das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich). Ein Vergleich ist daher nicht angezeigt. Ohne fachliche Anforderungen bewegt sich die Unterstützte Beschäftigung mehr im Bereich des Arbeitstrainings, was sich auch durch die Methode „Training-on-job“ ausdrückt. Eine Vergleichbarkeit mit dem Berufsbildungsbereich ist in keinem Fall gegeben.

Zu Punkt 2:

Aus der Beschreibung der Zielgruppe läßt sich schließen, daß es sich um den in Werkstätten geförderten Personenkreis handelt. Deshalb empfiehlt die BAG:WfbM am dieser Stelle den Verweis auf § 136 SGB IX.

Sofern intendiert ist, daß andere Personenkreise in der Maßnahme gefördert werden sollen, die durch den Integrationsfachdienst, das Berufsbildungswerk, das Berufsförderungswerk oder eine andere Maßnahme begleitet werden, sollte dieser Hinweis deutlich erfolgen.

Die BAG:WfbM bittet das BMAS darzulegen, wie das Antragsverfahren zur Bewilligung einer Unterstützten Beschäftigung vorgesehen ist. In der Darlegung sollte vor allem auf die Rolle des Fachausschusses eingegangen werden. Ist beispielsweise vorgesehen, daß die Maßnahme nach Beendigung des Eingangsverfahrens beginnt oder ist das Eingangsverfahren bislang nicht vorgesehen?

Nach Auffassung der BAG:WfbM ist das Eingangsverfahren obligatorisch durchzuführen, sofern es sich um den in § 136 SGB IX beschriebenen Personenkreis handelt. Dadurch soll festgestellt werden,

ob die Werkstatt die für den konkreten behinderten Menschen geeignete Teilhabe am Arbeitsleben bildet oder ob eine andere Maßnahme geeigneter ist. In jedem Fall ist hierüber ein Eingliederungsplan zu erstellen, auch wenn die Werkstatt nicht in Betracht kommt (§ 40 Abs 1, Ziff. 1 SGB IX, § 3 WVO). Wenn das Eingangsverfahren im Rahmen der Unterstützten Beschäftigung nicht vorgesehen ist, bitten wir das BMAS um einen Hinweis darüber, wer dann entscheidet, ob von einem behinderten Mensch erwartet werden kann, daß er nach „einer umfangreichen Einarbeitung und Qualifizierung im Rahmen der Unterstützten Beschäftigung ohne weitere regelmäßige Unterstützung in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis arbeiten“ kann.

Zu Punkt 3.

Die BAG:WfbM bittet das BMAS, die Maximalförderdauer der Unterstützten Beschäftigung von zwei Jahren nicht nach der zweijährigen Förderung im Berufsbildungsbereich zu bemessen. Beide Maßnahmen sind bislang nicht direkt vergleichbar. Die Begleitung von Teilnehmern im Rahmen der Unterstützten Beschäftigung erfolgt in der Regel in einem Verhältnis 1:1, die im Berufsbildungsbereich im Verhältnis 1:6. Auch sind Art, Umfang und Methode - wie bislang dargestellt - von nicht vergleichbarer Qualität. Es kann also nicht von einem vergleichbaren Qualifizierungsaufwand ausgegangen werden.

Zu Punkt 4.

Die Bundesregierung hat in ihrer Koalitionserklärung darauf hingewiesen, daß sie mehr behinderten Menschen die Möglichkeit geben will, außerhalb von Werkstätten am Arbeitsleben teilzuhaben. Die Begrenzung der Unterstützten Beschäftigung als Alternative zum Berufsbildungsbereich der Werkstatt ist demnach nicht konsequent. Fachkräfte für berufliche Integration, die in den Werkstätten des Bundeslandes Hessen angestellt sind, arbeiten in einer der Unterstützten Beschäftigung vergleichbaren Methode mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches. Die BAG:WfbM bittet das BMAS daher, eine Ausweitung der Förderung noch einmal zu prüfen.

Im zweiten Absatz dieses Punktes kann auch der Hinweis auf die Rehabilitationsträger nach § 6 SGB IX erfolgen.

Zu Punkt 5.

Die BAG:WfbM teilt die Auffassung des BMAS, daß keine neue Strukturförderung erfolgen muß, um die Unterstützte Beschäftigung zu installieren. Als Träger der Maßnahme kommen alle anerkannten und fachlich qualifizierten Träger in Frage. Die Entscheidung über die fachliche Qualifikation eines Trägers sollte bei der Bundesagentur für Arbeit liegen.

Zu den Aufgaben eines Integrationsfachdienstes gehört es nach § 110 SGB IX auch, die betriebliche Ausbildung von schwerbehinderten Jugendlichen zu begleiten sowie schwerbehinderte Menschen auf die vorgesehenen Arbeitsplätze vorzubereiten. Bislang standen die von den Werkstätten unterstützten

behinderten Menschen jedoch nicht im Fokus der Integrationsfachdienste. Es sollte daher geprüft werden, ob die IFD nun diesem Bedarf ohne weiteres entsprechen können.

Die BAG:WfbM weist darauf hin, daß Dienstleistungen vergleichbar sein müssen, wenn bei ihrer Beschaffung das Vergaberecht berücksichtigt werden soll. Bislang können die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben der verschiedenen Träger noch nicht nach Art, Umfang und Qualität verglichen werden.

Auch für die Ausschreibung der Maßnahme ist wieder ein Eingliederungsplan erforderlich, um eine preisgerechte Kalkulation vornehmen zu können.

In jedem Fall sollte sichergestellt sein, daß eine Ausschreibung nach Vergaberecht nicht das Wunsch- und Wahlrecht des behinderten Menschen nach § 9 Abs. 4 SGB IX eingeschränkt.

Zu Punkt 6 und Punkt 7:

In Punkt 6 wird den Teilnehmern der Unterstützten Beschäftigung ein Ausbildungsgeld nach § 106 SGB III zugestanden. Die Unterstützte Beschäftigung wird damit den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zugeordnet. Damit wird wieder der Rechtsstatus fragwürdig. Wenn kein vergleichbarer Status zum Werkstattbeschäftigten besteht, muß in der Folge aus rentenrechtlicher Sicht allenfalls eine teilweise Erwerbsminderung unterstellt werden. Ist dies der Fall, müssen aus Gründen der Gleichbehandlung mit anderen Auszubildenden dann aber die Teilnehmer der Unterstützten Beschäftigung ebenfalls in der Arbeitslosenversicherung mitversichert werden. Dieser Sachverhalt wäre noch unter Punkt 7 zu ergänzen. Er ist notwendig, damit der Teilnehmer auch dann abgesichert ist, wenn die Maßnahme „erfolgreich“ absolviert wurde, der Arbeitsvertrag aus betrieblichen Gründen aber nicht zu Stande kommt.

Bleibt der Rechtsstatus analog den Teilnehmern im Berufsbildungsbereich bestehen, wofür der bislang im Eckpunktepapier gezogene fachliche und inhaltliche Vergleich sprechen würde, ist die unterschiedliche Höhe des Ausbildungsgeldes nach § 106 SGB IX bzw. § 107 SGB IX nicht nachvollziehbar. Hier müßte eine Anpassung vorgenommen werden.

Zudem hält die BAG:WfbM den Hinweis für sinnvoll, wie die Vertragsbeziehungen zu gestalten sind, bzw. wer Vertragspartner des Betriebs respektiv des Arbeitgebers ist.

Zu Punkt 8.

Die BAG:WfbM bittet das BMAS um einen Hinweis, wer während oder nach Abschluß der Maßnahme feststellt, daß Bedarf zur Eingliederung in eine Werkstatt besteht. Wieder stellt sich die Frage nach der Beteiligung des Fachausschusses und der Bedeutung des Eingliederungsplans.

Die generelle Anrechnung der Zeiten der Unterstützten Beschäftigung auf Zeiten des Eingangsverfahrens sowie des Berufsbildungsbereichs ist nicht zu befürworten. Das würde beide Maßnahmen gleichstellen, was aus den bislang dargelegten Gründen nicht geschehen kann. Darüber hinaus kann dies

auch nicht beabsichtigt zu sein. Denn auch nach der Absolvierung von anderen berufsvorbereitenden Maßnahmen oder einer Ausbildung haben behinderte Menschen das Recht, in der Werkstatt das Eingangsverfahren zu durchlaufen und eine berufliche Qualifizierung im Berufsbildungsbereich zu erhalten. Die Anrechnung der Maßnahmezeiten ist auch deshalb nicht statthaft, weil sie vom Rentenversicherer nicht berücksichtigt wird und daher zu einer Ungleichbehandlung führt.

Zum Schluß weist die BAG:WfbM darauf hin, daß die Landesregierung in Rheinland-Pfalz ein Modell gefunden hat, in dessen Rahmen die Unterstützte Beschäftigung ebenfalls durchgeführt werden könnte. Das „Persönliche Budget für Arbeit“ könnte in Kombination mit der Unterstützten Beschäftigung ein wirkungsvolles Instrument darstellen, mehr Übergänge zu realisieren und den Beschäftigten des Arbeitsbereichs ebenfalls diese Chance zu geben.

Für die weitere Ausgestaltung der Unterstützten Beschäftigung bietet die BAG:WfbM dem BMAS ihre Mitarbeit gerne an.

Frankfurt, den 16. August 2007



Rainer Knapp
stellv. Vorsitzender



Stephan Hirsch
Geschäftsführer