

Externe Evaluation des Modellvorhabens „Hamburger Budget für Arbeit“

**Im Auftrag der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und
Integration/ Amt für Soziales - Integrationsamt**

Endbericht

Hamburg, 18. Dezember 2014

Bearbeitung:		Lawaetz – Stiftung
Dr. Thomas Mirbach	Daniel Bode	Neumühlen 16-20
Katrin Triebel	Cornelia Enss	22763 Hamburg
Peer Gillner	Christina Benning	Tel. 040 / 39 99 36 – 51
		Fax. 040 / 39 99 36 - 90

INHALT

1	Einleitung.....	1
2	Der Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen	1
2.1	Unterstützungsstrukturen und Instrumente.....	1
2.2	Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen	4
2.3	Arbeitsmarktprogramme.....	6
2.4	Hamburger Modell	8
3	Untersuchungsansatz und Fragestellungen der Evaluation.....	10
4	Umsetzung des Hamburger Modells.....	12
4.1	Akteure	12
4.2	Projektimplementation und Kooperationsformen	14
4.2.1	Operative Implementation des Projektes bei den WfbM	14
4.2.2	Operative Implementation des Projektes bei den Integrationsfachdiensten.....	17
4.2.3	Kooperationsformen im Netzwerk der Partner	18
5	Erreichung der Programmziele.....	21
5.1	Stand der Programmumsetzung	21
5.2	Vermittlungen in Arbeit.....	25
5.3	Einbindung von Unternehmen	36
5.4	Verbesserung des Umsetzungsprozesses.....	42
6	Zusammenfassung.....	49
7	Anhang	54
7.1	Methodische Erläuterungen zur Befragung der Vermittelten	54
7.2	Literaturliste	56

Abbildungen:

Abbildung 5-1: Bedenken vor dem Wechsel	26
Abbildung 5-2: Eingewöhnungsschwierigkeiten	27
Abbildung 5-3: Formen und Bereiche der begleitenden Unterstützung	28
Abbildung 5-4: Was am Arbeitsplatz gefällt.....	29
Abbildung 5-5: Einschätzung Betriebsklima	30
Abbildung 5-6: Was weniger gefällt	31
Abbildung 5-7: Veränderungen im Alltag durch reguläre Beschäftigung	32
Abbildung 5-8: Wege und Faktoren der Motivierung zum Wechsel.....	35
Abbildung 5-9: Rücklauf nach Betrieben bzw. Unternehmen und Wirtschaftszweigen.....	36
Abbildung 5-10: Arbeitsanforderungen nach Betriebsgröße.....	37
Abbildung 5-11: Wege der Besetzung der Arbeitsplätze	38
Abbildung 5-12: Voraussetzungen einer erfolgreichen Beschäftigung.....	38
Abbildung 5-13: Erfahrungen mit der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen.....	39
Abbildung 5-14: Information der Betriebe über das Hamburger Modell für Arbeit.....	40
Abbildung 5-15: Zufriedenheit der Unternehmen mit dem Hamburger Budget für Arbeit	41

Tabellen:

Tabelle 5-1: Personenkreis der Vermittelten	21
Tabelle 5-2: Prozess der Vermittlung	22
Tabelle 5-3: Merkmale der Arbeitsverhältnisse	23
Tabelle 5-4: Förderung der Arbeitsverhältnisse.....	24
Tabelle 5-5: Unberücksichtigte Arbeitsplatzangebote und weitere Einstellungen im HH Budget	42

1 Einleitung

Das Modellvorhaben Hamburger Budget für Arbeit folgt dem Leitbild „Humaner beruflicher Teilhabe“¹ von Menschen mit Behinderungen. Zielsetzung ist es, die Eingliederungschancen von Menschen mit Behinderung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhöhen und für mehr gesellschaftliche Teilhabe zu sorgen, indem Beschäftigte aus Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) mithilfe von Lohnsubventionierungen und der Organisation von Assistenzleistungen in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse vermittelt werden.

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Amt für Soziales, hat die Lawaetz-Stiftung im November 2013 mit der Durchführung einer externen Evaluation des Modellvorhabens „Mit dem Hamburger Budget für Arbeit aus der WfbM in die arbeitsmarktliche Inklusion“ beauftragt. Der hiermit vorgelegte Endbericht der externen Evaluation setzt sich aus fünf Teilen zusammen.

- Kapitel 2 soll in knapper Form den fachpolitischen Kontext des Modellvorhabens Hamburger Budget für Arbeit umreißen und Entstehung und Konditionen des Programms vorstellen;
- Kapitel 3 erläutert Fragestellungen und Untersuchungsansatz der externen Evaluation;
- Kapitel 4 behandelt mit Blick auf Akteure und Kooperationsformen die Umsetzung des Modellvorhabens;
- Kapitel 5 stellt zunächst den aktuellen Programmstand und danach die Befunde hinsichtlich der Erreichung der relevanten Programmziele (Vermittlung in Arbeit; Einbindung von Unternehmen; Verbesserung des Umsetzungsprozesses) vor.
- Das abschließende Kapitel 6 enthält eine Zusammenfassung der zentralen Evaluationsergebnisse.

Angesichts der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes war die Evaluation auf eine breite Beteiligung der strategischen und operativen Akteure des Modellvorhabens angewiesen. Wir möchten uns an dieser Stelle bei allen Akteuren der zuständigen Fachbehörde und der Projektpartner ausdrücklich dafür bedanken, dass sie die Vielzahl von Fragen, mit denen wir sie während der Evaluation behelligten, ebenso offen wie geduldig beantwortet haben. Sie haben maßgeblich dazu beigetragen, die im Evaluationsprozess ermittelten Befunde und Ergebnisse herauszuarbeiten und in einen fachlichen Bewertungskontext zu stellen. Für uns hat sich hier wieder einmal gezeigt: ohne das differenzierte Wissen der Praktiker läuft jede Evaluation sozialpolitischer Programme ins Leere.

2 Der Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen

2.1 Unterstützungsstrukturen und Instrumente

Das Modellvorhaben Hamburger Budget für Arbeit steht im Zeichen eines normativen Paradigmenwechsels in Hinblick auf die gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen, der sich im Laufe der letzten Dekade sowohl auf internationaler als auch auf Bundesebene vollzog. Ausgelöst sowohl durch behindertenpolitische Fachdiskussionen als auch durch den Widerstand Betroffener gegen eine fremdbestimmte Politik, die sich an einer von außen auferlegten Zuschreibung von Ab-

¹ Vgl. zu den Kriterien des „Leitbilds Humaner beruflicher Teilhabe“ weiterführend Kubek (2012): 167ff.

hängigkeit und Hilflosigkeit ausgerichtet,² bewegte sich der fachpolitische Diskurs vom Bild behinderter Menschen als Objekten staatlicher Fürsorge hin zu selbstbestimmten, eigenverantwortlich handelnden Subjekten, und vom Ziel der bloßen „Eingliederung“ hin zum Leitbild uneingeschränkter gesellschaftlicher Teilhabe. Dieser Entwicklung zugrunde liegt ein Perspektivwechsel weg von der Idee von Behinderung als rein körperlicher Einschränkung hin zur konstruktivistischen Konzeption von Behinderung als interaktiver Dimension des Zusammenlebens verschiedener Menschen, wie sie etwa in der „Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit“ (ICF) der WHO aus dem Jahr 2001 erfasst wird. Behinderung wird entsprechend dem zugrunde liegenden bio-psycho-sozialen Modell nicht länger als bloß körperliche, psychische oder kognitive Einschränkung verstanden, sondern darüber hinaus als Einschränkung sozialer Partizipation durch kontextbedingte Barrieren, die als sozial konstruiert und damit als vermeidbar gelten.³

Als wegweisendes Grundlagendokument mit „breiter und anhaltender Mobilisierungswirkung“⁴ und „normativer Leitstern“⁵ dieser neuen Konzeption von Behinderung kann die 2006 von Deutschland unterzeichnete und 2009 in Kraft getretene UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) gelten.⁶ Darin findet eine erstmalige Verankerung des Menschenrechts auf gesellschaftliche Teilhabe in Gestalt des Inklusions-Prinzips statt, demzufolge Menschen mit Behinderungen an allen Bereichen gesellschaftlichen Lebens von vornerein ungehindert teilhaben können sollen, anstatt nachrangig „integriert“ zu werden. Die Bundesrepublik als unterzeichnender Staat konnte schon vor Ratifizierung der Konvention einige Regelungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen vorweisen,⁷ erhielt jedoch in Form der UN-BRK weiterführende Impulse.

Das im Juli 2001 in Kraft getretene Neunte Sozialgesetzbuch (SGB IX) zur „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ legt Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe sowie Vermeidung und Abbau von Benachteiligung bereits als Zielsetzungen fest.⁸ Die bereits 2005 im Koalitionsvertrag als gesellschaftliche Aufgabe festgelegte Unterstützung von Selbstständigkeit, Selbsthilfe und Selbstbestimmung⁹ behinderter Menschen erfährt im Koalitionsvertrag von 2014 unter Berücksichtigung der UN-BRK-Vorgaben eine Steigerung, indem Menschen mit Behinderung dort als „Experten in eigener Sache“ konzipiert und die „inklusive Gesellschaft“ als Leitidee festgelegt wird.¹⁰ Der 2011 entwickelte Nationale Aktionsplan der Bundesregierung hält darüber hinaus eine Gesamtstrategie zur Umsetzung der UN-BRK in unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen für die nächsten zehn Jahre fest.¹¹

In Bezug auf die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Erwerbsleben schreibt Artikel 27 der UN-BRK das Recht auf frei gewählte Arbeit „in einem offenen, integrativen und für Menschen mit

² WHO (2011): Word Report on Disability, 3.

³ Vgl. World Health Organisation (2001): International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF).

⁴ Lampke et al. (2011): 9.

⁵ Kubek (2012): 115.

⁶ Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderung sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung. BGBl. 2008 Teil II Nr. 35, S. 1419 ff..

⁷ Etwa in Gestalt des 1994 hinzugefügten Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes, des Behindertengleichstellungsgesetzes oder des Neunten Sozialgesetzbuchs (SGB IX).

⁸ Vgl. SGB IX, §§ 1, 9 Abs. 1.

⁹ Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD (2005): 98f.

¹⁰ Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD (2014): 77f.

¹¹ BMAS (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld“¹² ebenso fest wie die Verpflichtung der unterzeichnenden Staaten, Informationen zu politischen Konzepten zu sammeln, die zur Umsetzung entsprechender Maßnahmen beitragen. Das Modellprojekt Hamburger Budget für Arbeit kann in diesem Kontext sowohl als Konkretisierung der normativen Vorgaben des Artikels 27 UN-BRK verstanden werden, als auch als Versuch einer Auflösung des Spannungsfelds zwischen eben jenen normativen Zielvorstellungen des Inklusionsgebots und den Arbeitsmarktbedingungen der freien Wirtschaft – einem Konflikt, dem auf Anraten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung zum Thema Teilhabe behinderter Menschen nur mit sozialpolitischen Maßnahmen beizukommen sei.¹³ Es bedürfe bestimmter Unterstützungsleistungen, die „dazu führen, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Menschen mit Beeinträchtigungen in der Konkurrenz um Beschäftigungsmöglichkeiten mit Entgelt so gestärkt wird, dass die Ziele des Art. 27 BRK verwirklicht werden.“¹⁴ Im Koalitionsvertrag 2014 wird dementsprechend eine aktive Arbeitsmarktpolitik als Element erfolgreicher Inklusion angeführt¹⁵ und empfohlen, Erfahrungen mit dem Modell „Budget für Arbeit“ zu berücksichtigen, das den Übergang zwischen WfbM und allgemeinem Arbeitsmarkt erleichtert und somit zur Umsetzung des Artikels 27 UN-BRK in Gestalt einer Förderung von Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen beiträgt.¹⁶

Als generelle gesetzliche Grundlage der empfohlenen Unterstützungsleistungen zur inklusiven Teilhabe am Erwerbsleben kann zunächst § 4 SGB IX gelten, der die „Vermeidung, Überwindung bzw. Minderung von Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit“ von Menschen mit Behinderungen, sowie die „dauerhafte Sicherung der Teilhabe am Arbeitsleben entsprechend Neigungen und Fähigkeiten“ fest schreibt.¹⁷ Träger der Leistungen sind die Bundesagentur für Arbeit, die Träger der Gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung und der Sozialhilfe (zuständig für Eingliederungshilfen nach Kapitel 6 SGB XII sowie für Leistungen für Personen, die als „behindert“ im Sinne des SGB IX gelten), die Kriegsopferfürsorge, die örtlichen Jugendhilfeträger sowie die Integrationsämter.¹⁸

Generell bieten die Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) als teilstationäre Einrichtungen eine Möglichkeit zur Teilhabe am Erwerbsleben für Menschen, die aufgrund der Art und Schwere ihrer Beeinträchtigung (noch) nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können. Darüber hinaus fördern Bundes- und Landesministerien die Teilhabe am Erwerbsleben mittels spezifischer arbeitsmarktpolitischer Programme, etwa im Rahmen von durch Ausgleichsabgabemittel finanzierten Integrationsprojekten, die die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen, denen eine WfbM „keine adäquate Beschäftigungsmöglichkeit“ bieten kann,¹⁹ sicherstellen sollen. Neben Kompensations- und Transferleistungen sowie Leistungen der sozialen Entschädigung tritt seit 2008 das für alle Menschen mit Behinderungen - die über einen Anspruch auf Teilhabeleistungen verfügen - geltende „Persönliche Budget“.

¹² Generalversammlung der Vereinten Nationen (2006): Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities).

¹³ Vgl. BMAS (2013): 165.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Vgl. Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD (2014): 78.

¹⁶ Vgl. ebd.

¹⁷ Konkreter findet sich unter § 38 a SGB IX der Rechtsanspruch auf „Unterstützte Beschäftigung“, der Menschen mit Behinderungen den Zugang zu einem Arbeitsplatz außerhalb der Werkstatt erleichtern soll, jedoch häufig eine zu geringe Anzahl an Teilnahmemonaten bietet und oft lange Wartezeiten voraussetzt (vgl. Blesinger 2010: 20).

¹⁸ Vgl. BMAS (2013): Teilhabebericht, 286ff.

¹⁹ Vgl. ebd.: 297.

Das 2008 nach niederländischem und schwedischem Vorbild eingeführte und in § 17 SGB IX festgeschriebene Budget, das bedarfsorientierte Geldleistungen anstelle standardisierter Sachleistungen ermöglicht, ist ein weiterer grundlegender Schritt in Richtung einer Stärkung der Selbstbestimmungs- und Teilhabemöglichkeiten behinderter Menschen.²⁰ Das Budget für Arbeit speist sich im Gegensatz zum Persönlichen Budget nicht aus kostenträgerübergreifenden Leistungen, sondern beschreibt eine Geldleistung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe des Integrationsamtes.

2.2 Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen

Menschen mit Behinderungen sind auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in Deutschland generell seltener vertreten als Menschen ohne Behinderungen. Über alle Altersklassen hinweg weisen sie im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen eine geringere Erwerbsquote auf.²¹ Von den 9,6 Millionen Menschen mit Behinderungen, die in Deutschland leben, sind etwa drei Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter.²² Ihre Erwerbsquote liegt sowohl für Männer als auch für Frauen bei jeweils 58 % – im Vergleich zu 83 bzw. 75 % bei Männern bzw. Frauen ohne Behinderungen. Von den 7,5 Millionen schwerbehinderten Menschen in Deutschland²³ gelten etwa eine Million Menschen als erwerbstätig; davon ist der Großteil (876.000) in beschäftigungspflichtigen Unternehmen angestellt,²⁴ nur etwa 142.700 Menschen mit Schwerbehinderungen arbeiten in nicht-beschäftigungspflichtigen Unternehmen.

Die Erwerbslosenquote von Menschen mit Behinderungen ist doppelt so hoch wie bei Menschen ohne Einschränkungen²⁵ und Menschen mit Behinderungen sind insgesamt häufiger und länger von Arbeitslosigkeit betroffen (durchschnittlich 25,9 Monate im Vergleich zu durchschnittlich 15,3 Monaten bei Menschen ohne Behinderungen).²⁶ Zwischen 2008 und 2011 stieg etwa die Anzahl der arbeitslos gemeldeten Menschen mit Schwerbehinderung von 166.000 auf 180.000 an. Zugleich sind diejenigen Menschen mit Behinderungen, die erwerbstätig sind, häufiger als Menschen ohne Behinderungen in Teilzeit-Arbeitsverhältnissen angestellt, erhalten im Durchschnitt geringere Stundenlöhne, und arbeiten häufiger als Menschen ohne Behinderungen unterhalb ihres eigentlichen Qualifikationsniveaus.²⁷ Zudem lässt sich auf qualitativer Ebene feststellen, dass sie seltener als Menschen ohne Behinderungen eine ihren Vorstellungen entsprechende Tätigkeit ausüben.²⁸ Darüber hinaus verfügen Haushalte, in denen Menschen mit Behinderungen leben, über ein geringeres durchschnittliches Haushaltseinkommen, niedrigere Renten und geringere Vermögensrücklagen, und sind häufiger auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen.²⁹

²⁰ Vgl. dazu weiterführend Metzler et al. (Juli 2007): Begleitung und Auswertung der Erprobung trägerübergreifender Persönlicher Budgets - Abschlussbericht. Wissenschaftliche Begleitforschung zur Umsetzung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen.

²¹ Die Erwerbsquote steht hier in Anlehnung an die Definition der International Labour Organization für den Prozentsatz derjenigen Personen im erwerbsfähigen Alter von 18-64 Jahren, die aktuell einer bezahlten Tätigkeit von mindestens einer Stunde pro Woche nachgehen (vgl. BMAS 2013: 131).

²² Zahlen im Folgenden vgl. BMAS (2011): 10, 37; BMAS (2013): 7.

²³ Vgl. Statistisches Bundesamt (2013).

²⁴ Unternehmen mit mehr als 20 Arbeitsplätzen sind verpflichtet, auf fünf Prozent ihrer Arbeitsplätze schwerbehinderte oder gleichgestellte behinderte Menschen zu beschäftigen; andernfalls müssen sie eine Ausgleichsabgabe zahlen.

²⁵ Vgl. BMAS (2013): 141.

²⁶ Vgl. ebd.: 130.

²⁷ Vgl. ebd.: 18.

²⁸ Vgl. ebd.: 139.

²⁹ Ebd.: 18.

Der Teilhabebericht 2013 spricht mit Bezug auf diese Zahlen von einer „feststellbaren Benachteiligung“, angesichts derer die Anstrengungen bei der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen erhöht werden müssten.³⁰ Die gleichberechtigte Teilnahme am Erwerbsleben und der Verdienst des eigenen Lebensunterhalts sind dabei nicht nur als Komponenten gesellschaftlicher Teilhabe zu verstehen, sondern auch als Elemente psycho-sozialen und gesundheitlichen Wohlbefindens.³¹

Für diejenigen Menschen mit Behinderungen, die aufgrund der Art oder Schwere ihrer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung (noch) nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können, bieten die Werkstätten für behinderte Menschen als Rehabilitationseinrichtung die Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur Eingliederung in das Arbeitsleben (§ 136 SGB IX). In 682 Hauptwerkstätten arbeiteten in Deutschland im August 2013 etwa 297.000 Menschen mit Behinderungen. Der Aufgabenbereich der Werkstätten umfasst laut § 136 SGB IX einerseits Ausbildung und Beschäftigung zu einem angemessenem Arbeitsentgelt, andererseits Erhalt, Entwicklung, Erhöhung oder Wiedergewinn der Leistungs- und Erwerbsfähigkeit sowie Weiterentwicklung der Persönlichkeit der dort angestellten Menschen mit Behinderungen. Prämisse dabei sollte sein, so zu beschäftigen und zu qualifizieren, dass ein Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt möglich ist. Bei der Beschäftigung in der Werkstatt geht es folglich nicht allein darum, eine Anstellung zu ermöglichen, sondern darüber hinaus auch um die Förderung beruflicher Rehabilitation.³² Die Vermittlungszahlen von Beschäftigten aus Werkstätten für behinderte Menschen in Arbeitsverhältnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt deuten mit etwa 0,2 % bisher jedoch eher auf Ausnahmefälle hin.³³

Zugleich führen demographischer Wandel, medizinischer Fortschritt und ein erhöhtes Renteneinstiegsalter zu einem Anstieg des Anteils von Menschen mit Behinderungen im erwerbsfähigen Alter. Ihre Zahl soll bis zum Jahr 2021 auf 3,4 Millionen Menschen mit Schwerbehinderung in Deutschland wachsen.³⁴ Dementsprechend verzeichnen die Werkstätten jährliche Zuwachsraten von etwa 4 %³⁵, die sich auch mit Blick auf den wachsenden Anteil von Menschen mit psychischen Erkrankungen³⁶ erklären lassen. Mit Blick auf steigende Beschäftigtenzahlen in den Werkstätten sowie die damit einhergehenden Kosten einerseits und die Auswirkungen von demographischem Wandel und Fachkräfteverknappung andererseits wird neben der sozialpolitischen auch die arbeitsmarktpolitische Notwendigkeit einer Erhöhung der Vermittlungszahlen von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bzw. einer vorgeschalteten Vermeidung des Werkstatteintritts deutlich. So nehmen etwa das durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie geförderte „Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung“ ebenso wie die Bundesregierung im Rahmen ihrer Demografie-Strategie Bezug auf die Gruppe der Menschen mit Behinderungen und ihr Potential für den Arbeitsmarkt.³⁷ Zu berücksichtigen bleiben jedoch die Wettbewerbsbedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes, angesichts derer Menschen mit Behinderungen aktuell häufig die Werkstatt als einzige Alternative zur Arbeitslosigkeit

³⁰ Vgl. Ebd.

³¹ Vgl. ebd.: 128.

³² Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (2013): 41.

³³ Vgl. Benson/Ciolek (2013): 89.

³⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2014): 3.

³⁵ Vgl. Benson/Ciolek (2013): 89.

³⁶ Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (2013): 41.

³⁷ Vgl. BMAS (2013): 18f.

bleibt. Um auch für sie faire Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sicherzustellen, bedürfen diese einer Korrektur zugunsten von Menschen mit Behinderungen.³⁸

2.3 Arbeitsmarktprogramme

Mit dem Ziel der Umsetzung gleichberechtigter Teilhabe am Erwerbsleben im Sinne des Artikels 27 UN-BRK wurden etwa im Rahmen des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung von 2011 sowohl auf Bundes- als auch auf Länder- und regionaler Ebene verschiedene Arbeitsmarktprogramme initiiert, die in der Regel zeitlich befristet sind, von den Integrationsämtern und -fachdiensten, den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit oder den Ländern selbst durchgeführt und unter anderem durch Ausgleichsabgaben finanziert werden.³⁹

Als exemplarisch für arbeitsmarktpolitische Aktivitäten von Bundesministerien und -behörden, die auf Länderebene umgesetzt werden, kann die im Nationalen Aktionsplan festgeschriebene „Initiative Inklusion“ gelten. Im Zeitraum von 2011 bis 2018 sollen im Rahmen der Maßnahme 100 Millionen Euro aus dem Ausgleichsfonds des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Unterstützung von Menschen mit Schwerbehinderung in Ausbildung und Erwerbsleben sowie zur Förderung der Inklusionskompetenz der Kammern eingesetzt werden. Jungen Menschen mit Behinderung soll die „Initiative Inklusion“ zu Berufsorientierung und betrieblichen Ausbildungsplätzen verhelfen; für ältere schwerbehinderte Menschen sollen mittels Prämienzahlungen an Arbeitsgeber mindestens 4.000 neue Arbeitsplätze bereitgestellt werden.⁴⁰

Darüber hinaus wird im Rahmen des Nationalen Aktionsplans etwa in Gestalt der „Initiative für Ausbildung und Beschäftigung“ bis 2015 eine engere Zusammenarbeit von Arbeitgebern, Verbänden und Gewerkschaften in Hinblick auf Inklusion angestrebt, auf eine positivere Grundhaltung seitens Unternehmen und Arbeitgebern gegenüber Arbeitnehmern mit Behinderungen hingearbeitet⁴¹ und eine generelle Optimierung des gesamten Leistungssystems zur Teilhabe und beruflichen Rehabilitation angestrebt.⁴² Zudem bemühen sich branchenspezifische Programme wie etwa das Projekt „esaMV – eingliedern statt ausgliedern im Handwerk“ des Integrationsamtes Mecklenburg-Vorpommern oder der „IT-Ausbildungsverbund“ um Inklusion in den jeweiligen Berufsfeldern. Fachtagungen, Kongresse und bundesweite Aktionswochen sollen darüber hinaus zur Verbesserung der Teilhabechancen behinderter Menschen auf dem deutschen Arbeitsmarkt beitragen.⁴³

Als erfolgreiches Beispiel arbeitsmarktpolitischer Intervention im Dienste der Inklusion kann das 2007 angelaufene und ebenfalls in den Nationalen Aktionsplan aufgenommene Programm „Job4000“, das Teil der Initiative „job – Jobs ohne Barrieren“ ist, gelten. Das durch die Bundesagentur für Arbeit, den Ausgleichsfonds des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und die Länder finanzierte Programm, das 2013 erfolgreich abgeschlossen wurde, konnte über 2.000 neue Arbeits- und über 600

³⁸ Vgl. ebd.: 164.

³⁹ 2013 konnten 14 von 17 Integrationsämtern regionale Arbeitsmarktprogramme zur Inklusionsförderung vorweisen.

⁴⁰ Vgl. BMAS (2013): 310f.

⁴¹ So etwa im Rahmen des Arbeitsmarktprogramms PLUS in Bremen.

⁴² Etwa durch das von 2009-2015 angelegte Evaluationsprojekt zu Wirkungen der Teilhabe-Leistungen im Sinne der SGB II und III sowie im Rahmen der „RehaFutur-Initiative“, die die langfristige Entwicklung des Systems leistungsträgerübergreifender beruflicher Rehabilitation prüfen soll.

⁴³ Vgl. BMAS (2011): 118ff.

Ausbildungsplätze für Menschen mit Schwerbehinderungen außerhalb von Werkstätten bereitstellen.⁴⁴

Neben den auf Landesebene umgesetzten Bundesprogrammen bemühen sich einige Bundesländer darüber hinaus eigenständig um Sonderprogramme zur Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Erwerbsleben. Die auf der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder 2008 als Ziel festgelegte Schaffung von Beschäftigungsalternativen zur Werkstatt etwa findet Umsetzung in den Bemühungen einiger Länder um Modellmaßnahmen im Sinne des Budgets für Arbeit. Als Vorreiter können hier Rheinland-Pfalz und Niedersachsen gelten, wo derartige Modellprojekte bereits 2006 bzw. 2009 anliefen.

Als Idee, um über die Ausgleichsabgabe hinaus weitere Mittel zur Finanzierung von Arbeitsplätzen in Integrationsprojekten zur Verfügung stellen zu können, entwickelte das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz mit Unterstützung der Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen 2006 das rheinlandpfälzische „Budget für Arbeit“.⁴⁵ Das im Rahmen der Eingliederungshilfe nach SGB XII zu gleichen Teilen von Kommunen und Land finanzierte Budget zielte in erster Linie darauf ab, kommunale Akteure verstärkt für die Finanzierung von Integrationsprojekten zu gewinnen, und legte besonderes Interesse auf die Vermeidung von Werkstatteintritten bzw. die Vermittlung von Werkstattbeschäftigten aus den Werkstätten heraus in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oder innerhalb eines Integrationsprojektes.⁴⁶ Die Budgetnehmer werden dabei tariflich entlohnt, verfügen über einen normalen Arbeitnehmerstatus und sind mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung sozial versichert.

Nach der von März 2006 bis August 2007 laufenden Erprobungsphase in fünf Modellregionen wurde das Budget für Arbeit ab September 2007 in ganz Rheinland-Pfalz eingeführt. Bisher konnten über 260 Teilnehmende in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse vermittelt werden;⁴⁷ 40 % der Arbeitsplätze werden dabei von privaten Arbeitgebern bereitgestellt. Die Maßnahme konnte laut Umfragen zur Steigerung des Selbstwertgefühls der Teilnehmenden beitragen,⁴⁸ erhielt von Seiten dieser „durchweg positive Rückmeldungen“⁴⁹ und regte darüber hinaus bundesweites Interesse am Konzept „Budget für Arbeit“ an.

Mit Blick auf das Vorbild Rheinland-Pfalz initiierten Mitarbeiter des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen in Niedersachsen ab 2009 ein ähnliches Modellprojekt. Dabei wird die bisherige Vergütung der Werkstattträger zur Subventionierung des Lohns (und darüber hinaus gegebenenfalls zur Finanzierung einer Arbeitsassistenz) in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis eingesetzt. Werkstattbeschäftigte können ihren Wechselwunsch dem jeweiligen Leistungsträger mitteilen, der wiederum einen Integrationsfachdienst mit der Vermittlung in ein Arbeitsverhältnis beauftragt und die Begleitung übernimmt.⁵⁰ Dank einer Vereinbarung mit der Deut-

⁴⁴ Vgl. BMAS (2012): 10ff.

⁴⁵ Vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz (2005): 13.

⁴⁶ Vgl. ebd.

⁴⁷ Stand: Februar 2014, vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz (2014).

⁴⁸ Vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz (2008).

⁴⁹ Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz (2007): 3.

⁵⁰ Problematisch erscheint hier bisher, dass nur die Integrationsfachdienste, nicht aber die Leistungsträger bzw. Werkstätten für die Weitervermittlung entlohnt werden, was zu Unverständnis auf Seiten der Werkstattmitarbeiter führte (vgl. Blesinger 2010: 19f.).

schen Rentenversicherung gelten Budgetnehmer auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als voll erwerbsgemindert, so dass eine Wiederaufnahme in die Werkstatt nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses möglich ist.⁵¹ Bisher nutzten in Niedersachsen über 40 Personen das Budget für Arbeit.⁵² Trotz negativer Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu Beginn des Projektes 2009 auf die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber⁵³ konnten sich die Höhe des Budgets sowie die Möglichkeit der Vertragsverlängerung nach zwei Jahren positiv auf die Einstellung der Arbeitgeber gegenüber dem Projekt auswirken⁵⁴. Um Zweifeln und Unsicherheiten in Bezug auf das Verfahren vorzubeugen, sind seitens des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen sogenannte „Budget-Büros“ zur Beratung der Teilnehmenden an drei bis vier Modell-Standorten in Niedersachsen in Planung.

Neben Rheinland-Pfalz und Niedersachsen verfügt Nordrhein-Westfalen über ein ähnliches Konzept, das „Budget für Arbeit des Landschaftsverbands Rheinland“. Im Rahmen des „Übergangs 500plus/LVR Kombilohn“ wurden seit Januar 2011 49 Menschen mit Behinderungen in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse vermittelt.⁵⁵ Das Projekt beinhaltet die Zahlung von Einstellungs- und Ausbildungsprämien an Arbeitgeber, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen. Es ist Teil des landesweiten Programms „aktion 5“ zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderungen, und richtet sich neben Werkstattbeschäftigten auch an Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Ähnliche, an das Budget für Arbeit angelehnte Modellprojekte sind in mehreren anderen Bundesländern in Planung.⁵⁶

2.4 Hamburger Modell

Auch Hamburg hat zu Beginn des Jahres 2013 den Hamburger Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung vorgelegt, ein sog. Fokus-Aktionsplan, der u.a. etwa 180 Maßnahmen in verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens bündelt. Dabei stellt die verstärkte Förderung des Übergangs aus der WfbM in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse mit der Erprobung des Hamburger Budget für Arbeit einen der drei Schwerpunkte der Weiterentwicklung der Landespolitik im Bereich Arbeit und Weiterbildung dar.

In Hamburg leben etwa 56.000 Menschen mit Schwerbehinderung im erwerbsfähigen Alter, davon sind laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit 3.278 Personen als Arbeitslose in den beiden Rechtskreisen SGB II und SGB III gemeldet⁵⁷ (Stand Oktober 2014). In Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) sind knapp 4.100 Menschen tätig.⁵⁸ Die überwiegende Mehrheit (77,5 %) dieser Personen hat eine geistige und knapp ein Fünftel eine psychische Beeinträchtigung.⁵⁹ Ziel der Beschäftigung in der Werkstatt ist die (Wieder-)Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit (Berufsbildungsbereich) sowie

⁵¹ Vgl. Blesinger (2010): 18.

⁵² Stand: Oktober 2012.

⁵³ Vgl. Blesinger (2010): 20.

⁵⁴ Vgl. Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderungen Niedersachsen (2010).

⁵⁵ Stand: April 2011; vgl. Landschaftsverband Rheinland (2011).

⁵⁶ Im Gespräch ist das Budget für Arbeit u. a. in den Landtagen von Thüringen, Sachsen, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern.

⁵⁷ 30 % der Arbeitslosen mit Schwerbehinderung befinden sich im Rechtskreis des SGB III – 70 % im SGB II

⁵⁸ Hamburger Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung, Jan. 2013, S. 25

⁵⁹ Stand 01.01.2012, vgl. BAG WfbM (2013).

die daran anschließende Erhaltung und Erhöhung der Leistungs- und Erwerbsfähigkeit, ebenso wie die Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt (Arbeitsbereich).

Im Rahmen des Modellvorhabens "Mit dem Hamburger Budget für Arbeit aus der Werkstatt für Behinderte Menschen in die arbeitsmarktliche Inklusion" sollen in den Jahren 2012 bis 2014 insgesamt 100 Beschäftigte aus der WfbM in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt werden. Ziel ist es, diesen Menschen neue berufliche Perspektiven mit fairen Löhnen zu ermöglichen. Neben der fachlichen Umsetzung von Artikel 27 UN-BRK und der Notwendigkeit, für Menschen mit Behinderung echte Wahlmöglichkeit im Bereich Arbeit zu gewährleisten, stellt die Einführung des Budgets für Arbeit auch einen Weg dar, den mit der erheblichen Zunahme der Anzahl der Werkstattplätze einhergehenden Ausgabenanstieg zu bremsen.⁶⁰ So war im Zeitraum 2003 bis 2011 bundesweit ein Anstieg der Werkstattplätze um 22,9%, in Hamburg sogar um 48% zu verzeichnen.⁶¹

Die Einführung des Hamburger Budgets für Arbeit war geprägt von hohem politischen wie persönlichem Engagement. Wesentliche Konditionen wurden im Rahmen eines Workshops sowie im Dialog mit verschiedenen Akteuren, u.a. den Werkstätten für behinderte Menschen, den Integrationsfachdiensten sowie Interessenvertretungen und Verbänden der Menschen mit Behinderung entwickelt. Auch der Senator der zuständigen Fachbehörde Detlef Scheele und die Senatskoordinatorin für die Gleichstellung behinderter Menschen Ingrid Körner haben sich wesentlich für die Förderung von Übergängen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingesetzt.⁶²

Im Rahmen des Modellprojektes erhalten Arbeitgeber aus Mitteln der Ausgleichsabgabe Lohnkostenzuschüsse in Höhe von bis zu 70% des Arbeitgeberbruttoentgeltes sowie eine Beschäftigungsprämie. Zudem wird eine begleitende Arbeitsassistenz zur Verfügung gestellt und es werden flankierende Beratungsleistungen für Arbeitgeber und betriebliche Interessenvertretungen angeboten. Auch für Menschen mit anerkannter Werkstattberechtigung gibt es ebenfalls umfangreiche Beratungsangebote: Hierunter fallen vor allem Vorbereitungsseminare, individuelle Beratung der potentiellen Teilnehmenden über ihre persönlichen Teilnahmemöglichkeiten sowie eine rentenrechtliche Beratung.

Damit reagiert das Modellprojekt auf die in der bisherigen Praxis wahrgenommenen Problembereiche bei dem Übergang von einer WfbM in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung unter Beachtung der drei folgenden Aspekte:

- Gewährleistung eines langfristigen bis dauerhaften Minderleistungsausgleichs
- Kontinuierliche Arbeitsbegleitung auf einer neuen rechtlichen und „umsetzungspraktischen“ Grundlage
- Sicherung eines unbeschränkten und schriftlich verbrieften Rückkehrrechts in die WfbM.

Von Beginn an war eine Implementierung des Hamburger Budgets für Arbeit in das Regelsystem der Eingliederungshilfe geplant

⁶⁰ Eine Überprüfung der fiskalischen Entlastungen gehörte nicht zu den Aufgaben der Evaluation.

⁶¹ Vgl. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Hamburg: Faire Löhne für ein selbstbestimmtes Leben. Modellprojekt Hamburger Budget für Arbeit. Präsentation 21.11.2013

⁶² Vgl. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Hamburg: Hamburger Budget für Arbeit. Workshop 9.03.2012. Präsentation.

3 Untersuchungsansatz und Fragestellungen der Evaluation

In den Anforderungen, die vom Auftraggeber an die externe Evaluation und Unterstützung der Projektsteuerung des Modellvorhabens „Hamburger Budget für Arbeit“ gestellt wurden, sind zwei zentrale Aufgaben hervorgehoben. Zum einen geht es um die **Bewertung der Umsetzung eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes** zur arbeitsmarktlichen Integration von Menschen mit Behinderungen, das nach Abschluss der Modellphase dauerhaft über den Sozialhilfeträger etabliert werden soll. In dieser Hinsicht hat die externe Evaluation die Aufgabe, die absehbaren Wirkungen der Implementation des Instrumentes zu erheben und auf dieser Basis Empfehlungen für dessen Fortführung zu formulieren. Zum anderen soll die Evaluation den von den Akteuren der WfbM und des IFD getragenen **Prozess der Umsetzung**, der in den rehabilitativen Kontext eingebettet ist, **begleiten und Impulse für die Praxis der Akteure geben**. Damit erhält die Evaluation einen formativen Charakter, das heißt: ausgehend von den Perspektiven der beteiligten Akteure und Nutzer/innen erfüllt die Evaluation die Funktion einer methodisch gestützten Praxisreflexion, die die jeweils gewonnenen Befunde und Einschätzungen an die Beteiligten zurückspielt.

Von diesen konzeptionellen Anforderungen ausgehend sollten im Einzelnen folgende Fragestellungen empirisch untersucht und programmbezogen diskutiert werden:

- **Themenfeld 1: Bewertung der Arbeitssituation durch vermittelte Personen** - Bei der Zielgruppe der über das Modellprojekt vermittelten Personen stand die Frage im Vordergrund, wie die Vermittelten ihre Platzierung im allgemeinen Arbeitsmarkt relativ zu ihrer früheren Lebens- und Arbeitssituation in der WfbM erleben und bewerten. Zu erheben waren aus Sicht der Befragten sowohl Aspekte des Integrationsprozesses (Art des Zugangs zur Beschäftigung) als auch solche, die die aktuelle Arbeitssituation betreffen (Zufriedenheit/Unzufriedenheit). Grundlage der Erhebung waren qualitative Face-to-face Interviews mit Vermittelten von etwa 30-minütiger Dauer, die am oder in der Nähe zum jeweiligen Arbeitsplatz durchgeführt wurden. Diese Gespräche wurden durch Befragungen der zuständigen Arbeitsbegleitungen sowie durch Auswertung einschlägiger administrativer Dokumente intensiv vorbereitet.
- **Themenfeld 2: Erreichung potenzieller Nutzer/innen** - Die Befassung mit den potenziellen Nutzer/innen – definiert als Beschäftigte in den WfbM (auch auf Außenarbeitsplätzen) bzw. mit WfbM-Status - sollte Aufschluss darüber geben, in welchem Umfang und mit welcher Wirkung diese Zielgruppe durch die im Modellversuch organisierten Informationsprozesse erreicht wird. Die Fragestellung betraf hauptsächlich prozessuale Aspekte der Programmumsetzung, die mithilfe von leitfadengestützten Interviews mit Arbeitsbegleitungen und Mitgliedern von Werkstatträtern erhoben wurden.
- **Themenfeld 3: Erreichung von Arbeitgebern/Personalverantwortlichen** - Bei diesem Untersuchungsschritt stand die Frage im Zentrum, ob im Rahmen des Modellprojektes Arbeitgeber – und hier im besonderen Maße Personalverantwortliche – entsprechend der Programmziele ausreichend informiert und unterstützt werden. Kriterien zur Beurteilung des **Informationsprozesses** bezogen sich auf folgende Aspekte: Wie sind die Informationswege über Programmbedingungen und etwaige Bedarfs- und Anforderungsprofile gestaltet? Wie werden Programmbedingungen und –umsetzung eingeschätzt? Das betrifft wesentlich die Teilschritte Beratung, Arbeitsplatzanalyse, Platzierung, Erprobung, Qualifizierung und administrative Vermittlungsberatung. Die Sicht der Arbeitgeber wurde durch eine schriftliche Befragung er-

hoben, der eine Reihe von Experteninterviews mit ausgewählten Betrieben vorgeschaltet war.

- **Themenfeld 4: Kooperationen der Akteure WfbM, IFD, Beratungsinitiative, Arbeit und Leben** - Dieser Untersuchungsschritt war für die Durchführung der Evaluation insgesamt von zentraler Bedeutung, weil die Umsetzung des Modellprojektes maßgeblich vom Programmverständnis und den Kooperationsbeziehungen dieser Akteure geprägt wird. Dem Untersuchungsschritt lag die Prämisse zugrunde, dass der Verlauf des Modellprojektes – mit Blick auf Erfolge wie Schwierigkeiten – nicht einem einzelnen Akteur zugeschrieben werden kann, er ergibt sich vielmehr aus den Interaktionen der beteiligten Akteure insgesamt. Da davon auszugehen war, dass – in Abhängigkeit vom jeweiligen Umsetzungsstand des Modellprojektes – Lerneffekte auf Seiten der Akteure zu Veränderungen in den Kooperationen führen würden, sollten die Kooperationen und Interaktionen der Akteure auch im zeitlichen Ablauf betrachtet werden. Einschätzungen, Perspektiven und Erwartungen der beteiligten Akteure wurden durch leitfadengestützte Experteninterviews (auf leitender wie auf operativer Ebene) zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten gewonnen.
- **Themenfeld 5: Unterstützung der Projektsteuerung** - Die Unterstützung der Projektsteuerung war als durchgehende Leistung der begleitenden Evaluation angelegt. Sie beruhte zum einen auf einem kontinuierlichen Kommunikationsprozess, um Veränderungen in der Umsetzung des Modellprojektes reflektieren und gegebenenfalls erforderliche Anpassungen des methodischen Vorgehens der Evaluation vornehmen zu können. Zum anderen wurde in unterschiedlicher Form ein inhaltlicher Feedbackprozess (Präsentationen, Berichte) unterhalten, der eine themenzentrierte Reflexion der Praxis unterstützen sollte.

Führt man die mit diesen fünf Themenfeldern angesprochenen Fragestellungen und Untersuchungsschritte zusammen, so ergibt sich für die Darstellung der Befunde der externen Evaluation des Modellvorhabens „Hamburger Budget für Arbeit“ ein zweistufiger Aufbau:

- In einem ersten Schritt werden die wesentlichen Charakteristika der Umsetzung des Hamburger Modells beschrieben, das betrifft hauptsächlich Rollen und Perspektiven der beteiligten Akteure (Kapitel 4.1.) und deren Kooperationsformen (Kapitel 4.2); mit dieser Darstellung wird näherungsweise die Ausgangssituation der Programmumsetzung abgebildet.
- In einem zweiten Schritt werden Befunde und Einschätzung der Erreichung der Programmziele diskutiert; in dieser Hinsicht geht es um die Vermittlungen in reguläre Beschäftigung (Kap. 5.2), um Akzeptanz von Programmbedingungen und –umsetzung aus Sicht der beteiligten Arbeitgeber (Kapitel 5.3) und schließlich um Aspekte von Verbesserungen des Umsetzungsprozesses – gerade auch mit Blick auf die beabsichtigte Überführung des Programms in die Regelförderung (Kapitel 5.4). Diesen Befunden ist eine kurze Darstellung des Standes der Programmumsetzung vorangestellt (Kapitel 5.1).

Die in den Kapiteln 4 und 5 vorgenommenen Einschätzungen und Bewertungen der externen Evaluation beruhen auf folgenden Erhebungen:

- Expertengespräche mit den Akteuren des Hamburger Modells zu zwei Zeitpunkten (Januar/Februar 2014 n = 6, September/Okttober 2014 n = 6)
- Leitfadengestützte Gespräche mit Arbeitsbegleitungen/Arbeitsassistenzen (n = 17)
- Leitfadengestützte Gespräche mit Werkstatträtern (n = 4)
- Leitfadengestützte Interviews mit Arbeitgebern (n = 5)
- Offene Interviews mit Vermittelten (n = 49)

- Schriftliche Befragung von Arbeitgebern (n = 36)
- Sowie laufende Auswertungen von programmbezogenen Dokumenten und Monitoringdaten.

4 Umsetzung des Hamburger Modells

4.1 Akteure

Bei den Akteuren, die die Umsetzung des Hamburger Budgets für Arbeit tragen, handelt es sich um Einrichtungen, die über langjährige und zugleich sehr spezifische Erfahrungen der Integration von Menschen mit Behinderungen verfügen. Sie lassen sich einerseits hinsichtlich ihrer Funktion im rehabilitativen Kontext unterscheiden, andererseits in zeitlicher Perspektive unter dem Gesichtspunkt, ob ihre Einbindung schon während der Ausarbeitung des dem Hamburger Budget zugrundeliegenden fachlichen Konzepts oder erst in der Umsetzungsphase erfolgte.

Zu den Akteuren, die bereits – wenn auch in unterschiedlicher Intensität – in der Konzeptionsphase beteiligt waren, gehören zum einen die beiden Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) Elbe-Werkstätten GmbH und alsterarbeit gGmbH, zum anderen die Integrationsfachdienste Hamburger Arbeitsassistenten und Arinet GmbH.

Die **Elbe-Werkstätten GmbH** gehört zu den klassischen und traditionsreichen WfbM; ihre Gründung reicht in die 1920er Jahre zurück. Nach der in 2011 erfolgten Fusion der drei stadtnahen Hamburger Werkstätten für Menschen mit Behinderung – Elbe-Werkstätten, Hamburger Werkstatt und Winterhuder Werkstätten – sind die Elbe-Werkstätten bundesweit die größte Werkstatt für Menschen mit Behinderung. Zur hauptsächlichen Zielgruppe zählen Menschen mit geistiger Behinderung. Gegenwärtig verfügen die Elbe-Werkstätten – aus Sicht der BASFI – über rd. 2400 Ganztagsplätze, die aufgrund von reduzierten Stundenzahlen einzelner Beschäftigter von deutlich mehr Menschen genutzt werden. So geben Elbe Werkstätten an, über 3200 Werkstattplätze zu verfügen, darunter sind etwa 120 ausgelagerte Einzelarbeitsplätze in Unternehmen und rund 30 Außenarbeitsgruppen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes. Die Stammebelegschaft einschließlich der Tochterunternehmen bilden rd. 800 Mitarbeitende.

Auch die **alsterarbeit gGmbH** - im Verbund mit der Evangelischen Stiftung Alsterdorf - verfügt über eine lange Tradition im rehabilitativen Bereich. Zu dem Beschäftigungsträger alsterarbeit haben sich die Alsterdorfer Werkstätten und die Tagesförderstätten im Jahr 2000 zusammengeschlossen. Alsterarbeit beschäftigt in seinen 13 Betriebsstätten über 1300 Menschen mit Behinderungen. Das Unternehmen arbeitet mit einem Konzept der integrierten Betriebsstätten, es existiert somit keine Trennung der Werkstätten nach Art der Behinderung; an den Werkstattbereich ist auch eine Tagesförderung angegliedert. Brücken zum allgemeinen Arbeitsmarkt werden über einen Integrationsbetrieb, Integrationsprojekte und Außenarbeitsplätze in Betrieben gebildet. Zur Stammebelegschaft zählen etwa 330 Mitarbeitende.

Die **Hamburger Arbeitsassistenten** befasst sich seit ihrer Gründung Anfang der 1990er Jahre mit dem Konzept der „Unterstützten Beschäftigung“; zunächst noch im Rahmen von Modellprojekten – im Übergang von der WfbM und der Schule in den Beruf und zur beruflichen Orientierung und Qualifizierung am Arbeitsplatz – ist sie seit 2002 auch als Integrationsfachdienst nach 109 ff. SGB IX in Hamburg tätig. Zielgruppe der Angebote im Übergang von der Schule in den Beruf sind junge Personen

mit Werkstattanspruch, die aber in der Regel noch nicht in der Werkstatt sind. Der rechtliche Status der Teilnehmenden ist identisch mit dem der Beschäftigten auf Werkstattaußenarbeitsplätzen (WfbM).⁶³ Ziel der Arbeit ist es, die Teilnehmenden in ein reguläres Arbeitsverhältnis zu integrieren. Hier hat es der Träger überwiegend mit Personen mit kognitiven Einschränkungen zu tun. Die Stammebelegschaft umfasst etwa 90 Mitarbeitende.

Das Arbeitsintegrationsnetzwerk **Arinet** entstand 1995 als Projekt der Hamburger Initiative e.V. – mit dem Schwerpunkt Arbeit und Beschäftigung für Menschen mit psychischer Erkrankung und Behinderung - und wurde anschließend unter ihrem Dach als gemeinnützige GmbH weitergeführt. Die Schwerpunkte der Tätigkeiten von Arinet beziehen sich auf Beratung und Unterstützung bei beruflicher Wiedereingliederung, Begleitung und Unterstützungen in Fragen des betrieblichen Gesundheitsmanagements und Beratung von Unternehmen in den Bereichen Personalauswahl und Schwerbehindertenbeschäftigung. Beschäftigt sind bei Arinet rd. 60 Mitarbeitende.

Diese vier Träger bilden den Kreis der Werkstätten und der IFD ab⁶⁴. Wie die wenigen Stichworte zeigen, handelt es sich dabei um zwei sehr profilierte Akteurstypen, die sich zum einen hinsichtlich Entstehungsgeschichte, Organisationsstrukturen und –größe und Organisationskulturen und zum anderen mit Blick auf Funktionen, Leistungsschwerpunkte und Finanzierungsgrundlagen deutlich voneinander unterscheiden.

Die Aktivitäten dieser Akteure sind dann in der Umsetzungsphase durch spezielle Beratungs- und Sensibilisierungsleistungen für Arbeitgeber – durch den Bildungs- und Integrationsfachdienst Hamburg (BIHA) – und für betriebliche Interessenvertretungen – durch die Beratungsstelle handicap/Arbeit und Leben Hamburg - ergänzt worden.

Die **Beratungs- und Inklusionsinitiative (BIHA)** ist ein 2001 gegründetes, gemeinsames Projekt des Unternehmensverbands Nord und der Fortbildungsakademie Hamburg, finanziert vom Integrationsamt. Auf Basis ihrer umfangreichen Unternehmenskontakte – seit 2001 sind Kontakte zu über 640 Unternehmen aufgebaut und knapp 2480 Beratungen durchgeführt worden – verfolgt BIHA zwei Arbeitsschwerpunkte. Zum einen geht es im Rahmen von Fachveranstaltungen und themenspezifischen "runden Tischen" um eine generelle Sensibilisierung von Unternehmen für Fragen der Beschäftigung und Qualifizierung von Menschen mit Behinderungen. Zum anderen ist BIHA mit der Ermittlung von Beschäftigungsmöglichkeiten für diese Zielgruppe befasst, hier besteht die Leistung in der Akquisition konkreter Stellenangebote – deren Besetzung fällt dann in die Zuständigkeit der anderen Partner, also der WfbM und IFD.

Vor dem Hintergrund der Novellierung des SGB IX sowie der hiermit eingeführten Verpflichtung eines betrieblichen Eingliederungsmanagements, ist 2004 die **Beratungsstelle handicap/Arbeit und Leben Hamburg** gegründet worden, die vom Integrationsamt finanziert wird. Von ihr werden betriebliche Interessenvertretungen und die Schwerbehindertenvertretungen beraten. Mit den Beratungen sollen sowohl Kompetenzen der Vertretungen hinsichtlich der Integration von Menschen mit Schwerbehinderung verbessert als auch eine Erhöhung der Beschäftigung und Ausbildung dieser Zielgruppe in den

⁶³ Sowie zu Beschäftigten im Berufsbildungsbereich, der betrieblichen Berufsbildung mit den Elbe-Werkstätten und im Arbeitsbereich über das „Integrationspraktikum“ („Sonstige Beschäftigungsstätten“ gem. § 56 SGB XII).

⁶⁴ Mit Ausnahme der Körper- und Sinnesbehinderten, die die Zielgruppe des BFW Vermittlungskontors bilden. Der Anteil von Menschen mit dieser Behinderung ist in den Werkstätten sehr gering.

Unternehmen verfolgt werden. Adressaten sind letztlich alle Hamburger Betriebe, insbesondere aber Klein- und Mittelbetriebe als hauptsächliche Ansprechpartner.

In den Eingangsgesprächen, die mit allen Akteuren geführt worden sind, war der hohe Konsens bemerkenswert, den das Modellvorhaben in der Sicht der Partner gegenüber anderen Instrumenten auszeichnet. Besonders hervorgehoben wurde, dass bislang für einen Übergang in Arbeit immer der Rechtskreis gewechselt werden musste⁶⁵ und zudem die Förderung (Eingliederungszuschuss / EGZ/SB der Agentur für Arbeit bzw. JobCenter) zeitlich befristet war und kontinuierlich reduziert wurde, was die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung für Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes erschwerte. Mit dem Angebot eines dauerhaften Minderleistungsausgleichs im Hamburger Budget für Arbeit ist dagegen für bestimmte Zielgruppen innerhalb der WfbM eine substantielle Alternative zur Werkstatt ermöglicht worden. Darüber hinaus unterscheidet sich das Modellvorhaben von der Regelförderung durch die systematisch angelegte Zusammenarbeit mit den anderen Partnern im operativen Netzwerk und den beiden Beratungsstellen.

Die Rolle der BASFI als zuständige Fachbehörde betraf wesentlich die Initiierung und Steuerung der Entwicklung des Modellvorhabens. Dieser Prozess – in den Hamburger Akteure, aber auch Experten aus anderen Bundesländern einbezogen waren - dauerte etwa 9 Monate. Mit der Etablierung des Modellvorhabens hat sich die Behörde zunehmend aus operativen Aufgaben zurückgezogen und schaltet sich hier nur fallweise bei konkreten Problemlösungen ein. Förmliche Zuständigkeiten für hoheitliche Aufgaben und Finanzierungsfragen behält die BASFI als Fachamt und als Integrationsamt.

4.2 Projektimplementation und Kooperationsformen

Mit den Kooperationspartnern im Hamburger Budget für Arbeit finden im Rahmen der operativen Zielverfolgung mit den Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM), den Integrationsfachdiensten und den unternehmensbezogenen Beratungsstellen drei Organisationstypen zusammen, die in verschiedenen Arbeitsbeziehungen zueinander stehen.

Der folgende Abschnitt thematisiert Kooperationsformen und Handlungsschnittstellen, die sich einerseits zwischen den Projektpartnern eingespielt und andererseits in die jeweiligen Organisationen – insbesondere bei den beiden WfbM – hineingewirkt haben. Hierbei wird festzustellen sein, dass sich unterschiedliche Wege des Hineinwirkens des Projektes in die jeweiligen Organisationsstrukturen ergeben haben. Vor diesem Hintergrund werden zum einen die Aktivitäten beschrieben, mit denen die Projekthandelnden das Hamburger Budget für Arbeit in ihren jeweiligen Organisationen implementiert haben – dies betrifft vor allem die beiden WfbM Elbe-Werkstätten GmbH und alsterarbeit gGmbH, aber auch die Integrationsfachdienste. Zum anderen werden die Rollen und Prozesse in der Kooperation zwischen den Projektpartnern dargestellt.

4.2.1 Operative Implementation des Projektes bei den WfbM

In den beiden WfbM liegt die operative Koordination des Projektes bei den für die ausgelagerten Einzelarbeitsplätzen zuständigen Fachkräften, dies sind bei den Elbe-Werkstätten GmbH v.a. der Koordinator für die Region West sowie der Koordinator für das zielgruppenspezifische Angebot ReTörn

⁶⁵ Vom SGB IX und XII ins SGB II

(für Menschen mit psychischer Erkrankung). Bei der alsterarbeit gGmbH ist jeweils ein Koordinator aus dem Bereich ISA (Integrationservice Arbeit für ausgelagerte Arbeits- und Berufsbildungsplätze) sowie aus dem strategischen Projektmanagement im Leitungsbereich mit der Projektkoordination befasst.

Diese Koordinatoren sind bereits seit Beginn der Projektlaufzeit mit der Bekanntmachung des Angebotes in den jeweiligen Betriebsstätten und Arbeitsteams in den beiden Werkstätten aktiv tätig und koordinieren die Akquisition von Kandidaten/innen für die Plätze im Hamburger Budget für Arbeit. Im Einzelnen haben sie zusammen mit den IFDs Informationsveranstaltungen für alle Beschäftigten in den Werkstätten, teils durch Einzelveranstaltungen in den Betriebsstätten, durchgeführt. Dies hat sich als notwendig erwiesen, weil beide Werkstätten dezentral und mit starker operativer Steuerung der einzelnen Betriebsstätten aufgestellt sind. Hierbei wurde ein besonderes Augenmerk darauf gelegt, dass sowohl die Betriebsstättenleitungen, die Fachkräfte für Arbeits- und Berufsförderung (FAB) als auch die begleitenden Sozialpädagogen über das Projekt in Kenntnis gesetzt wurden. Auf Basis der geführten Gespräche mit den an der Implementation des Projektes Beteiligten ergibt sich folgendes Bild des Prozesses.

Anders als erwartet hat sich herausgestellt, dass die von den Integrationsfachdiensten in der Werkstatt beworbenen Seminare nur schwer zu füllen waren, was u.a. an der eher verhaltenen Reaktion aus den Betriebsstätten in den beiden WfbM ablesbar war. Der Umstand, dass sich nur wenige Betriebsstättenleitungen auf die Teilnahme bzw. aktive Bewerbung des Projektes in ihrem Bereich eingelassen haben, verweist auf Umstände in den jeweiligen Arbeitskontexten.

So seien einerseits die Finanzierungs- und Handlungsinstrumente (Werkstattbudget, Persönliches Budget, Hamburger Budget für Arbeit) für die zumeist gewerblichen Betriebsstättenleitungen zu unübersichtlich. Im Fokus ihrer Aufmerksamkeit stehe vornehmlich die Steuerung des Leistungsprozesses sowohl im Hinblick auf den wirtschaftlichen Produktionserfolg als auch in der Begleitung der Beschäftigten. Aus Sicht der Projektkoordinatoren begründete sich die dortige Zurückhaltung auch aus der Befürchtung mancher Betriebsstättenleitungen, dass durch den Übergang von "starken" Beschäftigten in das Hamburger Budget für Arbeit eine Lücke im Leistungsprozess entstehen könnte. Dieser Annahme könne aber projektseitig damit begegnet werden, dass für das Hamburger Budget für Arbeit nicht in erster Linie die leistungstärksten, sondern vor allem die für einen Übergang motiviertesten Beschäftigten infrage kämen. Zudem würde absehbar sein, dass in den Betriebsstätten auch weiterhin Leistungsträger/innen für den Produktionsprozess zur Verfügung stünden.

In der Praxis der Werkstätten werden nach den bestehenden Rehabilitationskonzepten (am Beispiel der Elbe-Werkstätten) Beschäftigte, die aussichtsreich in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden können, zunächst von der Kernwerkstatt in ausgelagerte Einzel- und Gruppenarbeitsplätze überführt. Von dort erfolgte dann die Vermittlung in das Hamburger Budget für Arbeit, der direkte Übergang aus der eigentlichen Werkstatt in das Projekt geschah nur in Ausnahmefällen. Auch zeigt sich bei der Analyse der vermittelten Teilnehmer/innen (siehe Tab. 5-1/Kap. 5.1), dass die Dauer der Zugehörigkeit zur WfbM bei diesen Personen im Durchschnitt vergleichsweise kurz ausfiel (fast 80% der Budgetnehmer waren weniger als 6 Jahre in der Werkstatt). Im Umkehrschluss könnte dies vermuten lassen, dass Beschäftigte in den Kernbereichen der Werkstattstandorte mit einer bereits längeren Verweildauer in den WfbM und entsprechender Werkstattsozialisation nicht in erster Linie die geeigneten Adressaten/innen für das Projekt wären.

In der Praxis gestaltete es sich sowohl für die Sozialdienste und die Projektkoordinatoren in der Werkstatt als auch für die Integrationsfachdienste schwierig, in den werkstatteigenen Standorten Personen für das Hamburger Budget für Arbeit zu finden. Die Frage, ob dieser Umstand auf mangelnde Eignung oder anderweitig orientierte Motive der Beschäftigten zurückgeführt oder aber durch einen zu geringeren Informationsfluss in die Betriebsstätten hinein erklärt werden kann, lässt sich auf Basis der durchgeführten Erhebungen nicht abschließend beantworten.

Als weitere Multiplikatoren innerhalb der WfbM wurden auch die Werkstattträte an Abstimmungen zur Implementierung des Projektes beteiligt. Diese haben Zuständigkeiten für die Abläufe in den Betriebsstätten als Interessenvertretungen im Rahmen der Werkstätten-Mitwirkungs-Verordnung (z.B. in Fragen von Essen, Pausenzeiten, Streitfällen, z.Zt. sind sie beteiligt an der Entwicklung des neuen Entgeltsystems). Darüber hinaus sind die Werkstattträte in der Landesarbeitsgemeinschaft Werkstattträte Hamburg organisiert und damit ein wichtiges Multiplikationsmedium für das Hamburger Budget für Arbeit. Die Projektinformationen wurden sowohl auf der Mitarbeiterversammlung der Werkstattträte als auch auf den Gesamtwerkstattsratsitzungen vorgestellt. Es hat sich aber gezeigt, dass auch dort die Rückmeldungen zum Projekt eher gering waren, was seitens der befragten Projektakteure mit der starken Orientierung der Werkstattträte in die Betriebsstätten hinein begründet wurde.

In der Gesamtbetrachtung lassen sich für die Implementation des Projekts in den beiden WfbM folgende Aussagen zusammenfassen: Das Hamburger Budget für Arbeit stellt sich insofern als eine Herausforderung dar, weil sowohl individuelle als auch strukturelle Komponenten für die Akzeptanz des Ansatzes in den Betriebsstätten ausschlaggebend sind. Hinsichtlich der individuellen Aspekte zeigt sich:

- Die Akzeptanz des Ansatzes ist abhängig von der Reaktion einzelner verantwortlicher Akteure in den Betriebsstätten.
- Projektansatz und Begriffe müssen differenziert werden v.a. in Abgrenzung zum Werkstattbudget bzw. persönlichen Budget (Unklarheit über die einzelnen Spezifika).
- Die Ermutigung zur Teilnahme eines Beschäftigten am Hamburger Budget muss aktiv durch die FAB und Sozialpädagogen erfolgen, die selbst von dem Ansatz als beste Perspektive im Einzelfall überzeugt sein müssen.
- Das HH Budget muss aber letztlich für die Kandidaten/innen bei Abwägung aller Folgen (Verlust des formellen und informellen Status in der Werkstatt, persönliche Folgen der stärkeren Eigenverantwortung, Abwägung der absehbaren Rentenversorgung) der passende Weg sein.

Neben der personenbezogenen Komponente sind es vor allem die strukturellen Aspekte in den Betriebsstätten, die für die Projektakteure eine besondere Herausforderung darstellen. Nach eigener Erfahrung bestätigen die befragten Projektkoordinatoren beider WfbM, dass sie die Akzeptanz für das Hamburger Budget für Arbeit in den Betriebsstätten höher eingeschätzt haben, als sie faktisch war. Dies vor allem aus folgenden Gründen:

- Es wurde wiederholt das grundsätzliche Problem der Konkurrenz und damit verbunden die Angst thematisiert, dass Leistungsträger aus dem Produktionsprozess abgezogen werden. Hierbei wird das Hamburger Budget für Arbeit von den Anleiter/innen tendenziell als Konkurrenz gesehen.
- Dieses Problem zeigt sich in besonderer Weise in den Betriebsstätten mit – vereinfacht gesprochen – „klassischen“ Werkstattarbeitsplätzen und einem klar eingegrenzten Leistungs-

spektrum – das heißt, bei etwa 80% der Arbeitsplätze bei der alsterarbeit gGmbH und den Elbe-Werkstätten. Bei der alsterarbeit sind von ca. 1000 Werkstattarbeitsplätzen 190 ausgelagerte Einzelarbeitsplätze (19%); bei Elbe-Werkstätten sind von 3100 Arbeitsplätzen 650 ausgelagert (21%).

- Es zeigt sich, dass sich der Übergang von den Werkstätten in das Hamburger Budget üblicherweise über ausgelagerte Arbeitsplätze (Einzelplätze oder Gruppen) vollzieht. Von daher ist der hohe Anteil von HH-Budgetplätzen auf Seiten der Elbe-Werkstätten GmbH nachzuvollziehen.
- Auf das Spannungsverhältnis von Produktionsdruck in den Betriebsstätten und der Ermöglichung bzw. aktiven Unterstützung des Wechsels aus der Werkstatt in einen Betrieb am allgemeinen Arbeitsmarkt müssen insbesondere die direkten Anleiter/innen und Begleiter/innen strukturell vorbereitet werden.

4.2.2 Operative Implementation des Projektes bei den Integrationsfachdiensten

Auch die beiden im operativen Netzwerk beteiligten Integrationsfachdienste haben das Hamburger Budget für Arbeit aktiv in ihrer eigenen Organisation bekannt gemacht. Gerade für die Klientel der Integrationsfachdienste zeigt die Erfahrung, dass die Eingliederungszuschüsse der Arbeitsagentur im Prinzip bei dauerhaft leistungsgeminderten Personen ungeeignet sind. Dieses Thema wurde seit langem in Hamburg diskutiert und mit den Ansätzen in anderen Bundesländern (siehe Kap. 2.3 in diesem Bericht) abgeglichen. Beide IFD gehörten – wie auch die WfbM - zu der Kerngruppe der Projektplanenden und damit waren die jeweiligen Geschäftsleitungen unmittelbar mit der Implementation des Programms befasst. Die beiden beteiligten IFD sind zuständig für die Durchführung der Informations- und Vorbereitungsseminare „Neue Wege gehen“, die sich an Interessierte für das Hamburger Budget richten. Darüber hinaus sollen sie – wie die WfbM – in ihrer Klientel mögliche Kandidaten/innen für die Teilnahme am Hamburger Budget für Arbeit gewinnen.

Dieses Angebot haben die IFD aktiv in den Werkstätten beworben (sowohl in den Betriebsstätten als auch beispielsweise im Rahmen einer Fortbildung für Werkstattträte und in einer Vielzahl von einzelnen Beratungsgesprächen). Es zeigte sich dabei bereits zu Beginn der Projektphase, dass die beiden Fachdienste im Hinblick auf die Passung von Projekt und Klientel unterschiedlich ausgerichtet sind. So betreut die Arinet GmbH hauptsächlich Klienten/innen, die nicht über einen Werkstattstatus verfügen, die Begleitung von Übergängen vom Werkstattbereich in eine Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt war bislang Ausnahme. Dies hatte zur Folge, dass das Projektteam von Arinet GmbH auf die enge Zusammenarbeit mit den WfbM angewiesen war, um Kandidaten/innen zu gewinnen. Angesichts der oben genannten Schwierigkeiten der Einbindung der Betriebsstätten in den Werkstätten scheint es nachvollziehbar, dass dieser Weg für den IFD mühsam war und zu nur geringen Fallzahlen führte (angesichts des erwarteten Potenzials von geeigneten Kandidaten/innen in den Werkstätten).

Etwas anders stellte sich die Situation bei der Hamburger Arbeitsassistenz dar, die sowohl über langjährige Kooperationsbeziehungen zu den Werkstätten, als auch mit dem Integrationspraktikum über ein eigenständiges Instrument mit einer bestehenden Klientel mit Werkstattstatus, jedoch ohne „Werkstattsozialisation“ verfügte. In der Projektumsetzung hat sich gezeigt, dass der zentrale Weg für Teilnehmende der Hamburger Arbeitsassistenz in das Hamburger Budget für Arbeit das Integrationspraktikum ist, von den jahresdurchschnittlichen 50 Integrationspraktikumsplätzen haben im Laufe der Projektumsetzung etwa 40 Personen in das HH Budget gewechselt. Dies ist eine signifikant hohe

Quote der Vermittlung von Personen aus einem Status der Werkstattbeschäftigung in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis im Hamburger Budget für Arbeit. Die Möglichkeit des Wechsels aus dem Arbeitsbereich der Werkstatt zur nachfolgenden Erprobung eines Überganges ist bislang nur in wenigen Fällen praktiziert worden.

Ähnlich wie im Bereich der WfbM gibt es auch bei den IFD Faktoren, die die erfolgreiche Implementierung des Projektes befördern können. So steht an erster Stelle der Erfahrungsliste, dass die Klientel der Fachdienste mit der Schwerbehinderung und dem Werkstattstatus die formalen Fördervoraussetzungen erfüllen muss. Bei der Arinet GmbH mit der Fokussierung auf Menschen mit psychischen Erkrankungen ist dies mehrheitlich nicht der Fall, die Klientel der Hamburger Arbeitsassistenten weist hingegen eine hohe Übereinstimmung auf. Zudem zeigt sich hier eine hohe Passgenauigkeit von bestehenden Förderinstrumenten (Integrationspraktikum) zu dem Ansatz des Hamburger Budgets für Arbeit, was angesichts der Übergangszahlen als ein starker Erfolgsfaktor zu bewerten ist. Darüber hinaus bedarf es für die Gewinnung von Teilnehmenden aus den WfbM bestehender Kooperationskontakte und möglichst erprobter Formen der Zusammenarbeit. Auch dies war nach eigenem Bekunden der Fachdienste in unterschiedlicher Stärke vorhanden.

4.2.3 Kooperationsformen im Netzwerk der Partner

Kooperation im Gesamtnetzwerk

Neben den beiden Werkstätten für Menschen mit Behinderung und den Integrationsfachdiensten als den vier operativen Partnern im engeren Sinn sind auch die unternehmensnahen Beratungsstellen BIHA (Zielgruppe Unternehmen) und die Beratungsstelle Handicap von Arbeit und Leben (Zielgruppe Beschäftigtenvertretungen), sowie das Integrationsamt in das Netzwerk eingebunden. Bereits zu Projektbeginn bestand seitens der Träger der Wunsch, eine Projektsteuerung einzusetzen, die zuständig für das Kooperationsverhältnis ist. Zunächst wurde daraufhin überlegt, eine externe Projektsteuerung einzusetzen, die als Koordinierungsstelle agieren sollte. Nach weiteren Überlegungen haben sich aber die Projektakteure auf eine Steuerungsstruktur geeinigt, die aus einem Austauschgremium aller Partner – dem runden Tisch, und einer zusätzlichen operativen Kooperationsrunde der Partner ohne Beteiligung der Fachbehörde bestand. In diesem Gremium wurden Absprachen zur konkreten Zusammenarbeit getroffen.

Somit werden die Kernkompetenzen im Netzwerk gegenseitig angeboten, um Synergien zu erzielen. Die besondere Qualität in der Netzwerkarbeit wird auch darin gesehen, dass sie offen für neue Partner ist (siehe Beteiligung der Beratungsstellen). Auch die Koordinierung über den Runden Tisch bei der BASFI wurde durchgängig als zielführend und kollegial bewertet.

Kooperation mit den unternehmensnahen Beratungsstellen BIHA und Arbeit und Leben

Teil der Kooperation im operativen Gesamtnetzwerk waren demnach auch die beiden Beratungsstellen der Träger BIHA und Arbeit und Leben e.V., die erst nach Beginn des Projektstarts in die Zusammenarbeit eingebunden wurden. Es hat sich gezeigt, dass sich die Zusammenarbeit der vier Kernpartner mit den beiden Beratungsstellen in einem bilateralen Aushandlungsprozess zwischen den Akteuren entwickeln musste. Die Partner haben peu à peu gelernt, die jeweiligen Arbeitsansätze gegenseitig zu verstehen und eine konstruktive Zusammenarbeit im Netzwerk aufzubauen.

Ein wichtiger Aspekt hierbei ist die Berücksichtigung der Rollen der jeweiligen Kooperationspartner, so versteht sich BIHA als zentraler Ansprechpartner für Unternehmen, die für eine vakante Stelle passende Bewerber/innen suchen. Dies wird den beratenen Unternehmen dadurch zugesichert, dass BIHA sich darum bemüht, über die Partner eine passende Person zu finden und als Ansprechpartner für Rückfragen etc. zur Verfügung steht. BIHA ist damit für die Stellenermittlung/Sensibilisierung von Arbeitgebern zuständig. Obschon die Vermittlung selbst über die Partner in den WfbM bzw. IFD erfolgt, sieht sich BIHA aber als Ansprechpartner für die Unternehmen auch in der Verantwortung für ein gutes Vermittlungsergebnis. Bei der Beratungsstelle Handicap verlaufen die Beratungskontakte mehrheitlich über die betrieblichen Interessenvertretungen und im Falle von Stellenbesetzungen anschließend über die Geschäfts- bzw. Personalleitungen. Auch hier erfolgt die konkrete Vermittlung über die Partner in den WfbM und den IFD. In der Praxis hat sich insbesondere mit dem Koordinator der Elbe-Werkstätten GmbH eine Zusammenarbeit in der Akquisition durch gemeinsame Auftritte bei Interessenvertretungen etablieren können.

Angesichts der wahrgenommenen Rolle der Partner wird deutlich, dass die unternehmensnahen Beratungsstellen vor allem betriebliche Motive in der Frage der Integration von Menschen mit Schwerbehinderung wahrnehmen. So wird versucht, für eine vakante Stelle eine/n möglichst passgenaue/n Bewerber/in zu vermitteln, die/ der sich gut in die Aufgaben und die Arbeitsstrukturen integrieren lässt bzw. Interesse und Fähigkeiten hat, auf ein entsprechendes Anforderungs- und Arbeitsplatzprofil an dem betrieblichen „Lernort“ qualifiziert zu werden. Der Ansatz der WfbM und der IFD folgt dieser Stellenorientierung nicht, sondern verfolgt das Ziel, für ein/n Werkstattbeschäftigte/n eine möglichst passende Stelle zu finden (also ein personenzentrierter Weg). Die Synchronisation dieser beiden Perspektiven in einem Prozess der gemeinsam verantworteten Zusammenarbeit war im Projektverlauf die zentrale Herausforderung für alle Partner. Rückblickend wird von den befragten Akteuren bestätigt, dass diese Kooperation operativ fortlaufend an Bedeutung gewonnen hat und auch professionalisiert wurde. So nehmen die Beratungsstellen auch an den Treffen der operativen Akteure teil, bei denen in der Regel konkrete Fälle besprochen und übertragbare Lösungsansätze entwickelt werden.

Kooperation von IFD und WfbM

In der Struktur des Projektes Hamburger Budget für Arbeit ist die operative Schnittstelle der Integrationsfachdienste und der Werkstätten für Menschen mit Behinderung hauptsächlich durch Bewerbung und Durchführung der Vorbereitungsseminare für Interessierte aus den Werkstätten definiert. Hier liegt die Zuständigkeit des Seminarangebotes bei den IFD, die gemeinsam in und mit den Leitungen der Betriebsstätten der Werkstätten für Interessierte beworben werden sollen.

Die Erfahrungen sowohl der IFD als auch der Projektakteure in den Werkstätten ließen aber die Aussage zu, dass das strategische Bekennen zu der Umsetzung des Projektes auf der Ebene der Geschäftsführung nicht unmittelbar zu einer uneingeschränkten Akzeptanz auf der operativen Ebene der Werkstätten führte. Demnach wurden für Werkstattbeschäftigte die Informationsseminare und auch mehrtägige Einstiegsseminare („Neue Wege gehen“) angeboten, doch sind diese aus Sicht der IFD durch die Betriebsstätten bzw. Anleiter/innen in den Werkstätten nicht hinreichend offen beworben worden. Teilweise sei auch eine Vorauswahl von Werkstattbeschäftigten getroffen worden, was dem Gedanken des offenen Zugangs zum Projekt nicht entsprach. Dies wird mehrheitlich mit der fehlenden Detailkenntnis der Anleiter/innen über das Projekt, aber auch mit dem oben bereits be-

schriebenen Spannungsverhältnis der Sicherung der jeweiligen Produktionsprozesse und zugleich des befürchteten Verlustes von leistungsstarken Mitarbeiter/innen, die in das Projekt wechseln, erklärt.

Die strategische Kooperation von Integrationsfachdiensten und Werkstätten wurde indes von den befragten Akteuren als deutlich verbessert und durch das Hamburger Budget für Arbeit auch gefestigt bewertet. Dies jedoch betrifft in erster Linie den fachlichen Austausch, denn das operative Geschäft v.a. der Kandidatenermittlung und –vorbereitung sowie der Begleitung wird in der Regel von einem Partner durchgeführt. Angesichts der bestehenden Bindungen der Werkstätten oder der IFD zu ihren Beschäftigten/ Klienten/innen ist es zwar einerseits fachlich zu begründen, wenn solche Prozesse im Sinne einer vertrauensvollen Begleitung in einer Hand bleiben. Andererseits zeigen die im Zusammenhang mit den Informationsprozessen für Beschäftigte auftretenden Schwierigkeiten, dass hier weitere Bemühungen i.S. einer Gewährleistung der Wahlmöglichkeiten in Hinblick auf die Erbringung von Begleitungs- und Unterstützungsleistungen notwendig sind.

5 Erreichung der Programmziele

5.1 Stand der Programmumsetzung

Bevor in den Kapiteln 5.2 bis 5.4 die Erreichung der Programmziele eingehender diskutiert wird, seien im Folgenden Kernmerkmale des Standes der Programmumsetzung bis zum September 2014 vorgestellt.⁶⁶

Tabelle 5-1: Personenkreis der Vermittelten

Geschlecht		Altersgruppen in Jahren					Gesamt
		55-64 J.	45-54 J.	35-44 J.	25-34 J.	15-24 J.	
Männer	Anzahl	0	5	11	24	14	54
	in Prozent	0.0	9.3	20.4	44.4	25.9	100.0
Frauen	Anzahl	1	2	6	11	6	26
	in Prozent	3.8	7.7	23.1	42.3	23.1	100.0
Gesamt	Anzahl	1	7	17	35	20	80
	in Prozent	1.3	8.8	21.3	43.8	25.0	100.0
		Dauer der WfbM-Zugehörigkeit in Jahren					Gesamt
		bis zu 1 Jahr	1 - 3 Jahre	3 - 6 Jahre	mehr als 6 J.		
Männer	Anzahl	6	15	23	10		54
	in Prozent	11.1	27.8	42.6	18.5		100.0
Frauen	Anzahl	5	5	9	7		26
	in Prozent	19.2	19.2	34.6	26.9		100.0
Gesamt	Anzahl	11	20	32	17		80
	in Prozent	13.8	25.0	40.0	21.3		100.0
		Art der Behinderung					Gesamt
		psychische Beh.	geistige Beh.	Sinnesbeh.	mehrf. Beh.		
Männer	Anzahl	13	37	0	4		54
	in Prozent	24.1	68.5	0.0	7.4		100.0
Frauen	Anzahl	6	18	2	0		26
	in Prozent	23.1	69.2	7.7	0.0		100.0
Gesamt	Anzahl	19	55	2	4		80
	in Prozent	23.8	68.8	2.5	5.0		100.0
		Grad der Behinderung					Gesamt
		unter 50 %	50 - 70%	80 - 100%			
Männer	Anzahl	4	34	16			54
	in Prozent	7.4	63.0	29.6			100.0
Frauen	Anzahl	4	12	10			26
	in Prozent	15.4	46.2	38.5			100.0
Gesamt	Anzahl	8	46	26			80
	in Prozent	10.0	57.5	32.5			100.0

Die verfügbaren Daten zeigen, dass der Kreis der bis zum September 2014 Vermittelten keinen typischen Querschnitt der Sozialstruktur der Werkstätten darstellt (s. Tabelle 5-1). Das ist einerseits am Alter erkennbar: In der Altersverteilung stellen die 25 bis 34-jährigen mit 35 Personen den größten Anteil (43,8%). Es folgt die Gruppe der 15 bis 24-jährigen mit 20 Personen (25%). In der Gruppe der 35 bis 44-jährigen befinden sich 17 Personen (21,3%) und in der Gruppe der 45 bis 54-jährigen sieben Personen (8,8%). Lediglich eine Person ist zwischen 55 und 64 Jahre alt (1,3%). Andererseits fällt auf, dass hinsichtlich der Dauer der WfbM-Zugehörigkeit die Gruppen mit bis zu 3-jähriger (38,8%) bzw.

⁶⁶ Datengrundlage ist das laufende Programm-Monitoring sowie der Gemeinsame Sachbericht der Projektpartner vom 30.08.14

zwischen 3- und 6-jähriger Zugehörigkeit (40%) dominieren. Insgesamt ist das Geschlechterverhältnis deutlich verzerrt: Von 80 vermittelten Personen sind 26 Frauen (32,5%) und 54 Männer (67,5%). In der Art der Behinderung bilden geistige Behinderung oder Lernschwächen (68,8%) und psychische Behinderung (23,8%) das Gros.

Tabelle 5-2: Prozess der Vermittlung

		Vermittlung erfolgte in					Gesamt
		Nov/Dez. 2012	1. Halbj. 2013	2. Halbj. 2013	1. Halbj. 2014	2. Halbj. 2014	
Männer	Anzahl	2	17	18	10	7	54
	in Prozent	3.7	31.5	33.3	18.5	13.0	100.0
Frauen	Anzahl	0	7	8	7	4	26
	in Prozent	0.0	26.9	30.8	26.9	15.4	100.0
Gesamt	Anzahl	2	24	26	17	11	80
	in Prozent	2.5	30.0	32.5	21.3	13.8	100.0
		WfbM – Status					Gesamt
		Außengruppe	Einzelaußen	Integrations-Prak.	Intern	Sonstige	
Männer	Anzahl	5	15	31	2	1	54
	in Prozent	9.3	27.8	57.4	3.7	1.9	100.0
Frauen	Anzahl	2	13	9	1	1	26
	in Prozent	7.7	50.0	34.6	3.8	3.8	100.0
Gesamt	Anzahl	7	28	40	3	2	80
	In Prozent	8.8	35.0	50.0	3.8	2.5	100.0
		Vermittelt von ...					Gesamt
		alsterarbeit	Arinet	Elbe-Werkstätten	HAA		
Männer	Anzahl	4	0	18	32		54
	in Prozent	7.4	0.0	33.3	59.3		100.0
Frauen	Anzahl	0	1	16	9		26
	in Prozent	0.0	3.8	61.5	34.6		100.0
Gesamt	Anzahl	4	1	34	41		80
	in Prozent	5.0	1.3	42.5	51.3		100.0

Die Vermittlungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse erfolgten in 41 Fällen (51,3%) von der Hamburger Arbeitsassistentin und in 34 Fällen (42,5%) von Elbe-Werkstätten (s. Tabelle 5-2). Vier Personen wurden von alsterarbeit (5%) und eine Person (1,3%) von Arinet vermittelt. Dabei zeigt sich, dass die Vermittlungen vorwiegend von Arbeitsplätzen im Umfeld des allgemeinen Arbeitsmarktes erfolgten. Aus einem Integrationspraktikum (IFD) wechselten 40 Personen (50%) und von einem Einzelaußenarbeitsplatz (WfbM) 28 Personen (35%). Sieben Personen (8,8%) wechselten aus Außenarbeitsgruppen (WfbM). Lediglich drei Personen (3,8) kommen aus dem inneren Werkstattbereich. Sowohl nach dem WfbM-Status als auch hinsichtlich der vermittelnden Organisation sind bemerkenswerte Unterschiede nach Geschlecht erkennbar: Frauen stellten vor der Vermittlung einen deutlich höheren Anteil bei den Einzelaußenarbeitsplätzen (50% gegenüber 27,8% der Männer), dagegen einen deutlich geringeren Anteil im Integrationspraktikum (34,6% gegenüber 57,4% der Männer). Dementsprechend liegt die frauenspezifische Vermittlungsquote bei den Elbe-Werkstätten bei 61,5% und bei der HAA bei 34,6%. Vor dem Wechsel in das Hamburger Budget für Arbeit haben lediglich vier von 80 Personen (5%) an einem Informationsseminar teilgenommen (vgl. dazu: Kap. 4.2.3).

Tabelle 5-3: Merkmale der Arbeitsverhältnisse

		Betriebsgröße (Beschäftigte)					Gesamt
		Unter 50	51 – 200	201 - 500	501 - 1.000	über 1.000	
Männer	Anzahl	17	13	12	5	7	54
	in Prozent	31.5	24.1	22.2	9.3	13.0	100.0
Frauen	Anzahl	8	6	6	4	2	26
	in Prozent	30.8	23.1	23.1	15.4	7.7	100.0
Gesamt	Anzahl	25	19	18	9	9	80
	in Prozent	31.3	23.8	22.5	11.3	11.3	100.0
		Beschäftigungspflicht erfüllt ...					Gesamt
		unter 3%	3% - unter 5%	5% - 10%	über 10%		
Männer	Anzahl	15	9	19	10		53
	in Prozent	28.3	17.0	35.8	18.9		100.0
Frauen	Anzahl	10	4	7	5		26
	in Prozent	38.5	15.4	26.9	19.2		100.0
Gesamt	Anzahl	25	13	26	15		79
	in Prozent	31.6	16.5	32.9	19.0		100.0
		Arbeitszeit in Stunden					Gesamt
		bis 25	26 – 35	36 – 40			
Männer	Anzahl	11	17	24			52
	in Prozent	20.8	34.0	45.3			100.0
Frauen	Anzahl	5	17	4			26
	in Prozent	19.2	65.4	15.4			100.0
Gesamt	Anzahl	16	34	28			78
	in Prozent	20.5	43.6	35.9			100.0
		Lohn (in €)					Gesamt
		8,50 €	> 8,50 <10,0 €	>10 €			
Männer	Anzahl	19	13	21			53
	in Prozent	35.8	24.5	39.6			100.0
Frauen	Anzahl	6	15	5			26
	in Prozent	23.1	57.7	19.2			100.0
Gesamt	Anzahl	25	28	26			79
	in Prozent	31.6	35.4	32.9			100.0
		Befristung					Gesamt
		6 Monate	12 Monate	18 Monate	24 Monate	keine	
Männer	Anzahl	1	11	1	24	17	54
	in Prozent	1.9	20.4	1.9	44.4	31.5	100.0
Frauen	Anzahl	0	9	0	7	10	26
	in Prozent	0.0	34.6	0.0	26.9	38.5	100.0
Gesamt	Anzahl	1	20	1	31	27	80
	in Prozent	1.3	25.0	1.3	38.8	33.8	100.0

Etwas mehr als die Hälfte der beteiligten Betriebe hat die Beschäftigungspflicht erfüllt (51,9%). Nach Größenklassen sortiert, stellen Betriebe mit weniger als 50 (31,3%), mit 51-200 (23,8%) bzw. 201-500 Beschäftigten (22,5%) die größten Anteile der Vermittelten (s. Tabelle 5-3). Bei diesen Merkmalen gibt es kaum Unterschiede in der Verteilung nach Geschlecht. Anders verhält es sich hinsichtlich Arbeitszeit und Lohnhöhe. Während in der Kategorie der 25 WSTD-Verträge Männer und Frauen nahezu gleiche Anteile aufweisen, sind Frauen bei dem Stundenvolumen 26-35 stärker (65,4% vs. 34%) bei dem von 36-40 schwächer vertreten (15,4% vs. 45,3%). Ähnliches zeigt sich im Lohngefüge – Männer beziehen relativ häufiger den Mindestlohn von 8,5€ (35,8% vs. 23,1% bei den Frauen) sowie einen Stundensatz von über 10€ (39,6% vs. 19,2%), Frauen sind dagegen stärker im Bereich 8,5€-10,0€

(57,7% vs. 24,5%) vertreten.⁶⁷ Von 80 vermittelten Personen befinden sich 53 (66,4%) in befristeten Beschäftigungsverhältnissen; 27 Personen (33,8%) sind unbefristet angestellt, dabei haben die Verträge der Männer in der Tendenz längere Laufzeiten. Die Quote vorzeitiger Beendigungen von Arbeitsverhältnissen ist mit 3,7% sehr gering – unter diesen 3 Fällen geht nur einer auf eine AG-Kündigung zurück.

Tabelle 5-4: Förderung der Arbeitsverhältnisse

		Lohnkostenförderung (in % bzw. als Höchstbetrag in €)					Gesamt
		50%	60%	70%	900 €	1.100 €	
Männer	Anzahl	9	10	19	4	12	54
	in Prozent	16.7	18.5	35.2	7.4	22.2	100.0
Frauen	Anzahl	1	4	12	1	8	26
	in Prozent	3.8	15.4	46.2	3.8	30.8	100.0
Gesamt	Anzahl	10	14	31	5	20	80
	in Prozent	12.5	17.5	38.8	6.3	25.0	100.0
		Assistenzbedarf in €					Gesamt
		300 €	350 €	400 €			
Männer	Anzahl	4	9	40			53
	in Prozent	7.5	17.0	75.5			100.0
Frauen	Anzahl	2	6	18			26
	in Prozent	7.7	23.1	69.2			100.0
Gesamt	Anzahl	6	15	58			79
	in Prozent	7.6	19.0	73.4			100.0
		Arbeitsassistenten durch					Gesamt
		alsterarbeit	Arinet	Elbe-Werkstätten	HAA		
Männer	Anzahl	4	1	18	31		54
	in Prozent	7.4	1.9	33.3	57.4		100.0
Frauen	Anzahl	0	2	16	8		26
	in Prozent	0	7.7	61.5	30.8		100
Gesamt	Anzahl	4	3	34	39		80
	in Prozent	5.0	3.8	42.5	48.8		100.0

Die Lohnkostenförderung erfolgt mehrheitlich mit einem Satz von 70% (38,8%) bzw. mit gedeckelten Höchstbeträgen (31,3%) von – je nach Fall – 900€ bzw. 1.100€ (s. Tabelle 5-4). Bei dem Assistenzbedarf entfallen fast drei Viertel auf den Höchstsatz von 400€, was den besonderen Betreuungsaufwand in der Beschäftigung unterstreicht. Die Verteilung in der Zuständigkeit für die Arbeitsassistenten weicht etwas von der Verteilung in der Vermittlung nach Werkstätten bzw. IFD ab. Die Elbe-Werkstätten betreuen zu 97,1% die von ihnen Vermittelten, bei der HAA liegt die Quote bei 95,1%; von diesen geringen Abweichungen profitiert Arinet – mit 3 Assistenzen bei einer eigenen Vermittlung.

Abschließend seien noch die finanziellen Aspekte des Programms - auf der Grundlage von 70 vermittelten Personen bis Juni 2014 - angesprochen. Das mittlere Monatseinkommen (Median) einer Person im Hamburger Budget für Arbeit liegt bei 1.568,91€ bzw. einem Jahreseinkommen i. H. v. 18.826,86€. Für alle 70 vermittelten Personen hat das Hamburger Budget für Arbeit innerhalb von zwei Jahren Laufzeit ein Gesamteinkommen in Höhe von 2.235.515,18€ bewirkt.⁶⁸ Die Aufwendungen beliefen sich dagegen auf insgesamt 2.984.287,00 Euro; darunter 1.782.487,00€ (Lohnkostenzu-

⁶⁷ Die Lohnhöhe bewegt sich in einer Spanne von 8,50€ bis 13,92€; der Medianlohn liegt bei 9,06€.

⁶⁸ Die Zahl berücksichtigt individuelle Befristungen der Arbeitsverträge sowie erfolgte Kündigungen. Alle Zahlen basieren auf administrativen Daten aus dem Juni 2014.

schüsse inkl. Beschäftigungsprämien), 607.800,00€ (Kosten Arbeitsbegleitungen) und 594.000,00€ (Vermittlungsprämien).

5.2 Vermittlungen in Arbeit

Das Erleben des Wechsels – Interviews mit vermittelten Personen

Die Erhebungen zur ersten Zieldimension – den Einschätzungen der vermittelten Personen zu ihrem Wechsel in den allgemeinen Arbeitsmarkt – fanden zwischen Mai und September 2014 statt. Inhaltlich wurden verschiedene Aspekte thematisiert: die neue Arbeits- und Alltagssituation, die Unterstützung bei der Arbeit, die Informations- und Beratungswege während des Wechsels sowie Empfehlungen zum Modellprojekt. Methodisch wurde auf ein teilstandardisiertes Interview zurückgegriffen, dessen Fragen möglichst einfach gehalten und an konkreten Erlebnissen orientiert waren.⁶⁹ Eine organisatorische Unterstützung leisteten die jeweiligen Arbeitsbegleitungen, die zur Förderung einer vertrauensvollen Gesprächsatmosphäre auch während der Interviews anwesend waren. Insgesamt wurden 49 Interviews mit einer durchschnittlichen Dauer von circa 40 Minuten geführt. Die Auswertung der Gesprächsnotizen erfolgte sowohl qualitativ-induktiv als auch quantitativ, d.h. es wurden zunächst Aussagekategorien anhand der Gesprächsnotizen gebildet, denen anschließend die entsprechenden Häufigkeiten/Nennungen zugeordnet wurden.

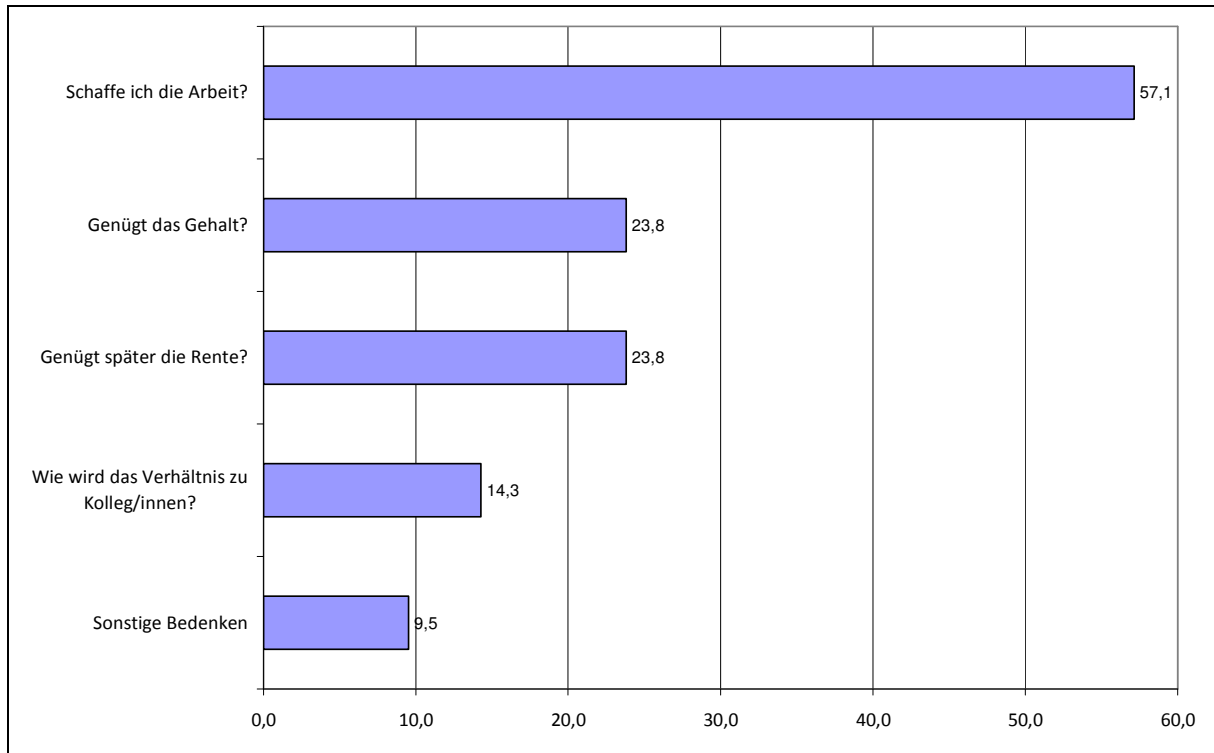
Unsicherheiten vor dem Wechsel

Im Rückblick erinnern sich 43 befragte Personen (88%, n=49) daran, über Vor- und Nachteile eines Wechsels informiert worden zu sein. An den Informationsseminaren haben allerdings lediglich 4 Personen teilgenommen. Als Informationsquellen und Beratungspartner/innen dienten vielmehr die zuständigen Arbeitsbegleitungen bzw. Vertretungspersonen der Träger, Familienangehörige und Vorgesetzte im Betrieb. Die Rentenberatung ist obligatorisch.⁷⁰

Auf die Frage nach möglichen Bedenken vor dem Wechsel, haben 20 Befragte (41%) angegeben, keine Bedenken vor dem Wechsel gehabt zu haben. 25 Personen (51%) äußerten dagegen sowohl stärkere als auch schwächere Unsicherheiten. 21 Befragte haben ihre anfänglichen Besorgnisse konkretisiert (s. [Abbildung 5-1](#)). Davon hegten 12 Personen (57%, n=21) Zweifel an ihrer Durchsetzungsfähigkeit im neuen Arbeitsverhältnis. Die typische Frage lautete dabei: „**Schaffe ich das?**“. Jeweils 5 Personen (24%) waren unsicher bezüglich der erwarteten **finanziellen Situation** im neuen Arbeitsverhältnis und bezüglich ihres späteren Renteneinkommens. Drei Befragte (14%) sorgten sich über das künftige **Verhältnis zu Kolleginnen und Kollegen**.

⁶⁹ Ein ähnliches Vorgehen beschreibt Schuhen, Alex: Menschen mit Behinderung nach ihrer Zufriedenheit gefragt. In: neue caritas Ausgabe 17/2009. Weitere methodische Hinweise u.a. zur Repräsentativität der Befragung enthält der Anhang (Kap. 7.1)

⁷⁰ Die Interviews haben ihren Fokus auf dem *subjektiven Erleben* und bilden – trotz einiger entsprechend gestellter Fragen – keine Faktizitäten bzw. *tatsächliche* Vorgänge während des Wechsels ab (z.B. erinnern lediglich 26 Personen [54,1%], dass sie an der obligatorischen Rentenberatung teilgenommen haben). Vgl. in diesem Zusammenhang speziell zur Frage der Rentenberatung: alsterarbeit gGmbH/ Arbeit und Leben Hamburg – Beratungsstelle handicap /ARINET GmbH /BIHA Beratungs- und Inklusionsinitiative Hamburg / Elbe-Werkstätten GmbH / HAA Hamburger Arbeitsassistenten gemeinnützige GmbH: Hamburger Budget für Arbeit. Gemeinsamer Sachbericht. Stand: 30. August 2014, S. 5

Abbildung 5-1: Bedenken vor dem Wechsel

Quelle: Interviews mit vermittelten Personen; n=21; Mehrfachantworten möglich, Angaben in Prozent

Es kann freilich festgehalten werden, dass von den 25 Personen, die angeben, Bedenken bezüglich des Wechsels gehabt zu haben, 22 Personen (88%, n=25) im Interview erklären, dass ihnen ihr Arbeitsplatz eindeutig gefällt. 21 Personen (84%) schätzen darüber hinaus das Betriebsklima klar positiv ein.

Eingewöhnung

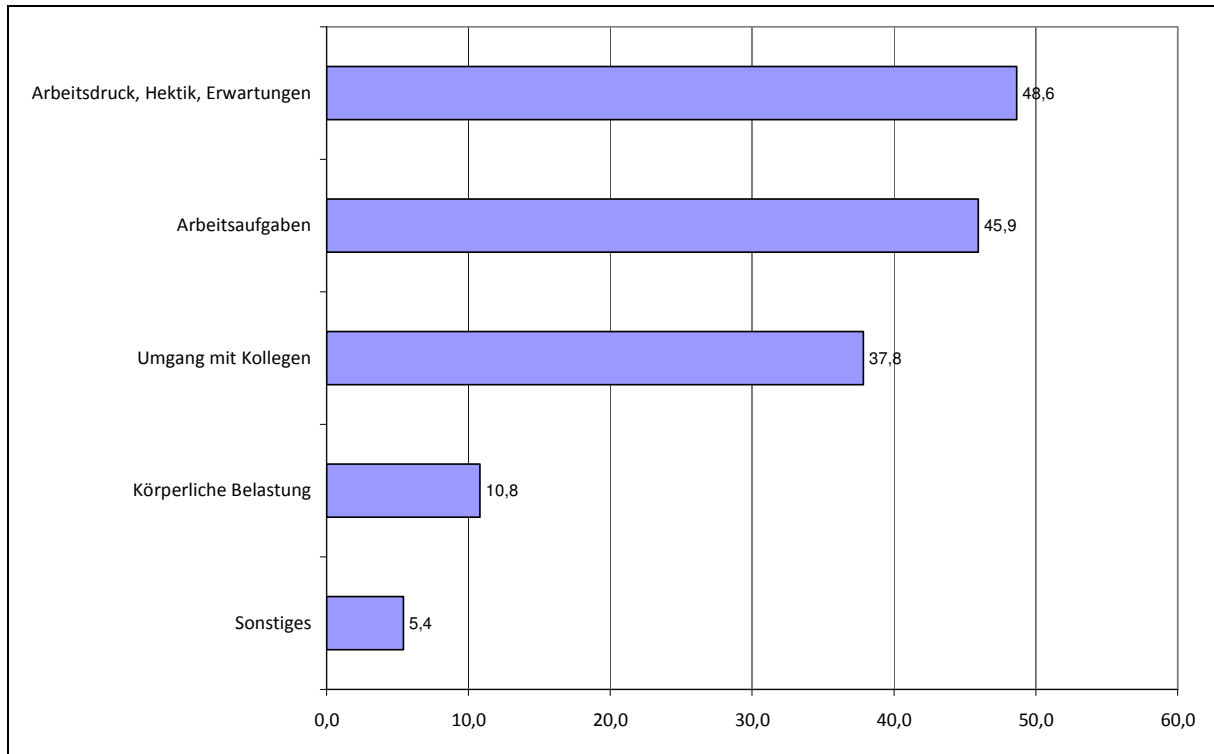
Insgesamt 45 (91,8%) der befragten 49 Personen wechselten von Einzelaußenarbeitsplätzen, Außengruppen oder aus einem Integrationspraktikum in das „Hamburger Budget für Arbeit“. Dabei hat sich das Aufgabengebiet und/oder das kollegiale Umfeld in der Regel nicht oder kaum verändert. Die Antworten auf die Frage, ob die Eingewöhnung auf den derzeitigen Arbeitsplatz schwer gefallen ist, betreffen deshalb wohl nicht allein die Arbeitsplätze im „Hamburger Budget für Arbeit“, sondern vermutlich auch die erste Zeit auf Einzel- bzw. Gruppenaußenarbeitsplätzen oder der Integrationspraktika.

34 Personen (70%) von 49 Befragten geben an, dass es ihnen schwer oder teilweise schwer fiel, sich einzugewöhnen. Hierzu zählen auch drei Personen, die aus dem internen Werkstattbereich in das „Hamburger Budget für Arbeit“ wechselten. 15 Befragte (30%) hatten – zumindest den Aussagen nach – keine Anfangsschwierigkeiten.

37 Personen haben die Schwierigkeiten genauer benannt (s. [Abbildung 5-2](#)). Die Aussagen lassen sich in vier Kategorien ordnen: So liegen in 18 Fällen (48,7%, n=37) die Schwierigkeiten im Arbeits- und Erwartungsdruck (z.B. hinsichtlich Pünktlichkeit; neuen Arbeitszeiten; der Einhaltung spezieller Verhaltens- bzw. Arbeitsvorschriften; Mehrarbeit/Überstunden). Die Bewältigung der Arbeitsaufgaben wird von 17 Personen (46%) als anfänglich schwierig gesehen (z.B. neue Aufgaben; korrekte und/oder effiziente Arbeitsverrichtung; Orientierung im Warenlager). Des Weiteren ist der Umgang

mit Kolleginnen und Kollegen für 14 Befragte (37,8%) Quelle der Probleme gewesen (z.B. aufgrund hoher Mitarbeiterfluktuation; Verständigungsschwierigkeiten; einem insg. gereiztem Arbeitsklima; „Launen“ der Kolleginnen und Kollegen). Die körperliche Belastung der Arbeitstätigkeit wird von 4 Personen (10,8%) erwähnt (z.B. längere Arbeiten im Stehen).

Abbildung 5-2: Eingewöhnungsschwierigkeiten



Quelle: Interviews mit vermittelten Personen; n=37; Mehrfachantworten möglich, Angaben in Prozent

Unterstützung

Wie erleben die befragten Personen die arbeitsunterstützenden/-begleitenden Maßnahmen? 47 Befragte (96%, n=49) empfinden die Unterstützung als hilfreich oder teilweise hilfreich. Die verbleibenden 2 Personen (4%) haben sich nicht gegenteilig geäußert, sondern lediglich keine Angaben gemacht.

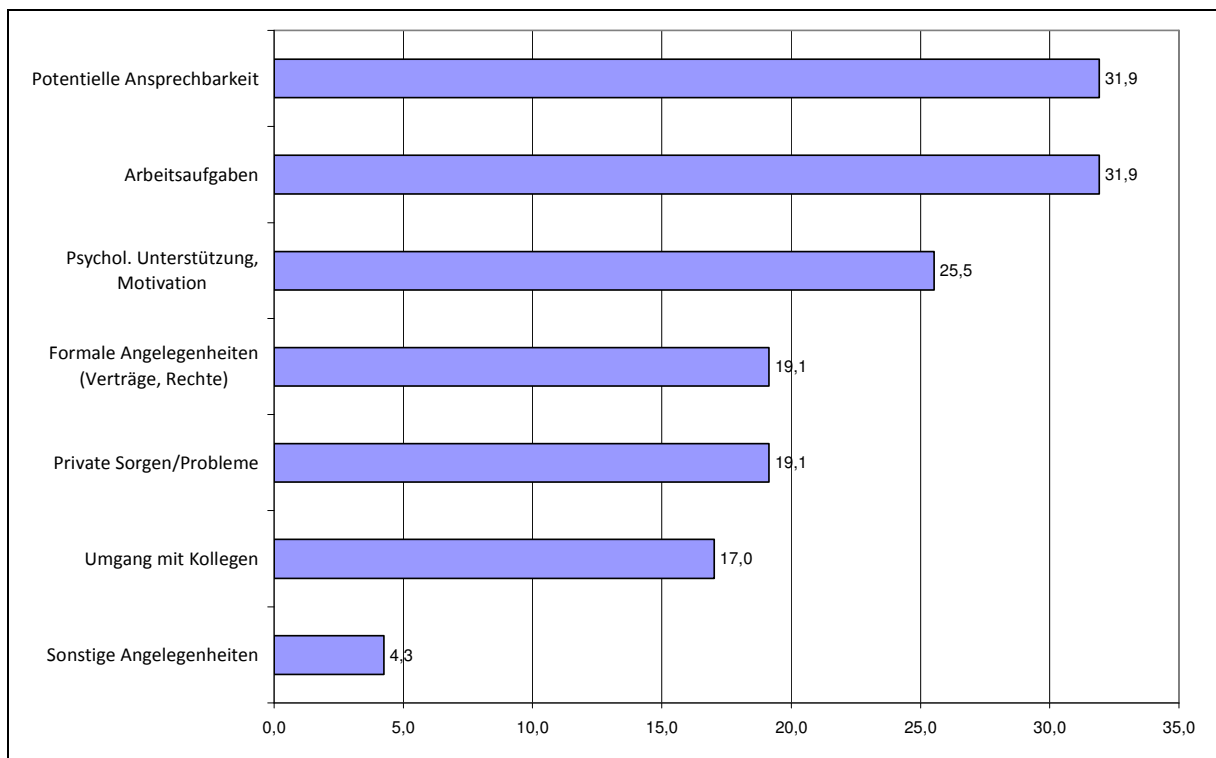
Die konkrete Form der Unterstützung ist vielfältig und von ganz unterschiedlicher Intensität. Es können hier lediglich einige Formen und Bereiche der Unterstützung aufgezeigt werden, die in den Interviews immer wieder zur Sprache kamen (s. Abbildung 5-3):⁷¹

Die Unterstützung bei Arbeitsaufgaben - z.B. bei neuen Aufgaben; für Tipps zur korrekten und/oder effizienten Arbeitsverrichtung; bei der Orientierung im Warenlager – wird von 15 Personen (31,9%, n=47) erwähnt. Ebenfalls 15 Personen (31,9%) empfinden eine potentielle Ansprechbarkeit als Unterstützung. Hiermit ist die Möglichkeit gemeint, sich an jemanden zu wenden zu können bzw. Unterstützung in Notfällen zu erhalten, ohne dass eine konkrete Unterstützung im Arbeitsalltag notwendig

⁷¹ Die erlebte Unterstützung bzw. in den Interviews *genannte* Unterstützung entspricht dabei nicht zwingend der *tatsächlich* erfolgten Unterstützungsleistung durch die Arbeitsbegleitungen. Die Quantitäten liefern vielmehr ein Bild davon, welche Unterstützungsleistungen den Vermittelten in der Interviewsituation präsent waren.

wäre. Eine psychologische Unterstützung und Motivation – z.B. hinsichtlich der persönlichen Konfliktfähigkeit; Hilfen im Falle psychischer Instabilität; Motivation zur Pünktlichkeit – ist von 12 Personen (25,5%) angesprochen worden. Hilfen in formalen Angelegenheiten – z.B. bei Verträgen und Vereinbarungen oder der Wahrnehmung der Arbeitnehmerrechte (Urlaub, Arbeitszeiten) – sind von neun Personen (19,2%) genannt worden. Die Arbeitsbegleitungen leisten weiteren neun Personen (19,2%) zufolge auch Hilfe bei privaten Sorgen/Problemen, z.B. bei der Beratung in finanziellen Angelegenheiten oder durch Tipps für persönliche und soziale Perspektiven und/oder Probleme. Hilfen im Umgang mit Kolleginnen und Kollegen – z.B. durch Gespräche mit Vorgesetzten und Kolleginnen und Kollegen; Sensibilisierungen; Vermittlungen im Konfliktfall – werden von 8 Befragten (17,0%) thematisiert.

Abbildung 5-3: Formen und Bereiche der begleitenden Unterstützung



Quelle: Interviews mit vermittelten Personen; n=47; Mehrfachantworten möglich, Angaben in Prozent

Auf die Frage, ob sich die Befragten mehr Unterstützung wünschen, antworteten 36 Personen (73,5%, n=49) mit „Nein“, 5 Personen (10%) mit „teilweise“ und 7 Personen (14%) mit „Ja“.

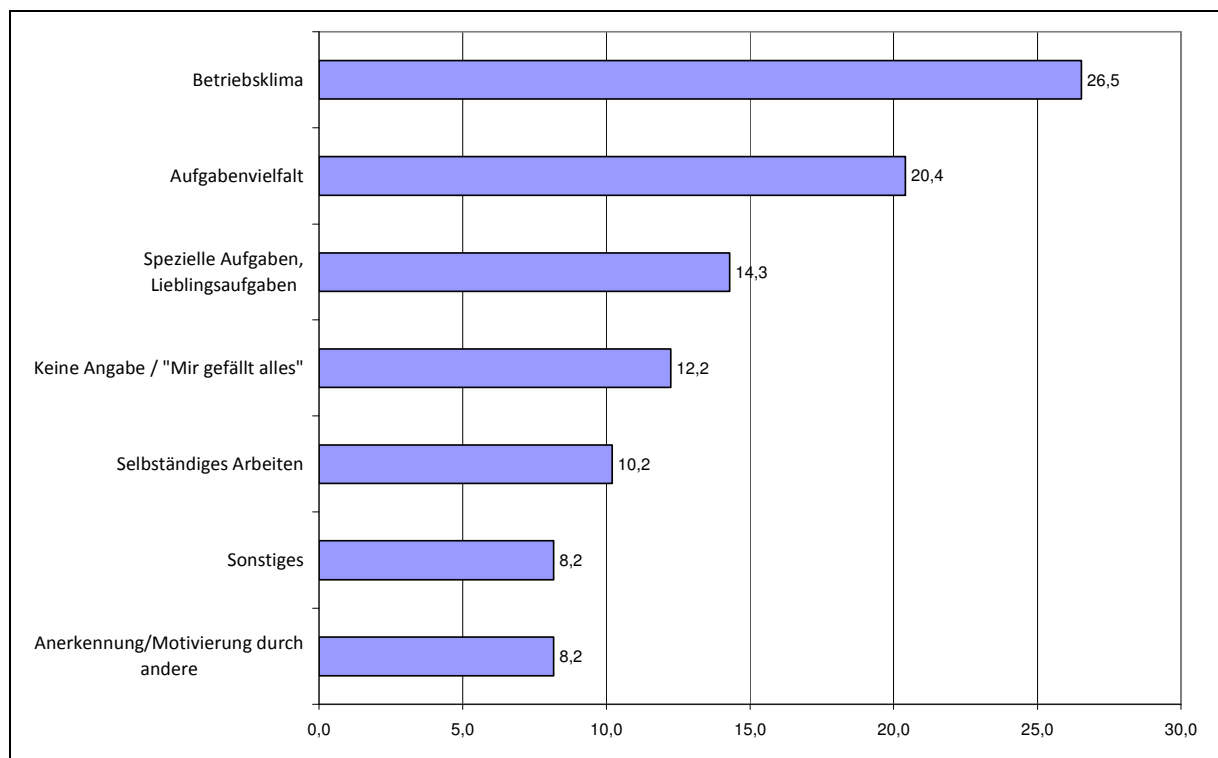
Die 12 Personen mit weiterem und teilweise weiterem Unterstützungsbedarf konkretisierten ihre Wünsche wie folgt: Fünf Personen (42%, n=12) hätten gern mehr Beratungen, Gespräche oder Tipps, zwei Personen (17%) benötigen zusätzliche Hilfe bei konkreten Arbeitsaufgaben. Weitere zwei Personen (17%) wünschen zusätzliche Unterstützung der persönlichen Motivation. Eine Person (8%) wünscht sich weitere Hilfen in Krisen- und Konfliktsituationen. Zwei Personen machten keine näheren Angaben.

Was am Arbeitsplatz gefällt

44 (90%) von 49 befragten Personen geben an, dass ihnen etwas an ihrem Arbeitsplatz gefällt (s. Abbildung 5-4). Lediglich 5 Personen (10%) gefällt ihr Arbeitsplatz nur „teilweise“. Eine ausschließliche Unzufriedenheit kann in keinem Fall festgestellt werden.

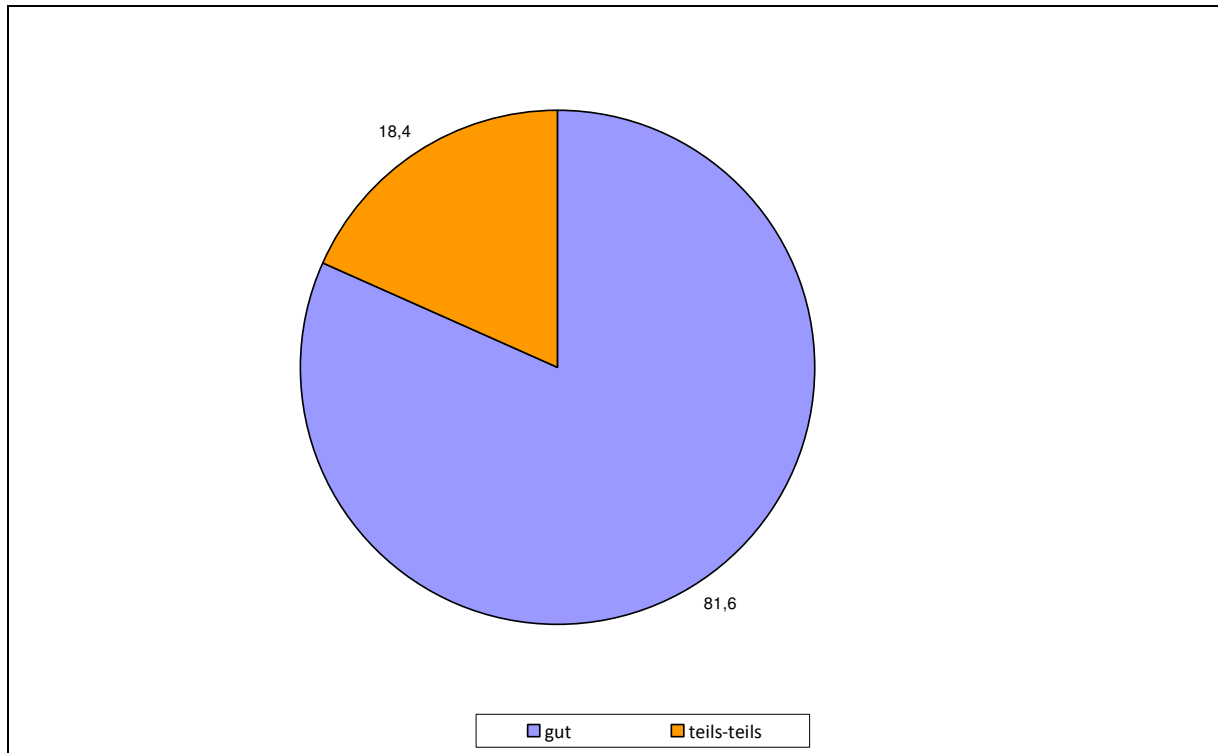
Dem Betriebsklima kommt hinsichtlich der Zufriedenheit mit dem Arbeitsplatz eine erhöhte Bedeutung zu. 13 befragte Personen (26,5%, n=49) heben zur Erläuterung ihrer positiven Einschätzung die guten und freundlichen Verhältnisse zu Kolleginnen und Kollegen hervor. Zehn Personen (20,4%) geben an, dass ihnen die Aufgabenvielfalt an ihrem Arbeitsplatz gefällt. Abwechslungsreiche Tätigkeiten werden z.B. besonders geschätzt, wenn einzelne Aufgaben aufgrund von körperlichen Belastungen nicht dauerhaft ausgeübt werden können (z.B. Arbeiten im Stehen). Sieben Personen (14,3%) verweisen auf spezielle Tätigkeiten (Lieblingsaufgaben), die sie besonders gerne ausüben. Sechs Personen (12,2%) konkretisieren ihr Gefallen zwar nicht, aber sie sagen: „Mir gefällt alles gut!“. Selbständigkeit am Arbeitsplatz ist ein weiterer Aspekt, der von fünf Personen (10,2%) als positiv herausgestellt wird. Vier Personen (8,2%) heben darüber hinaus die Anerkennung und Motivierung, die sie an ihrem Arbeitsplatz erfahren, hervor.

Abbildung 5-4: Was am Arbeitsplatz gefällt



Quelle: Interviews mit vermittelten Personen; n=49; Verteilung in Prozent

Die Abbildung 5-4 enthält Kategorien von Aussagen, die die vermittelten Personen *von sich aus* hervorgehoben haben, um zu beschreiben, was ihnen an dem Arbeitsplatz gefällt. Eine explizite Nachfrage erfolgte hinsichtlich des Betriebsklimas. Auf die Frage, wie sich die Befragten mit Ihren Kolleginnen und Kollegen sowie Vorgesetzten verstehen, antworten knapp 81,6% mit „gut“ und 18,4% mit „teils-teils“ (s. Abbildung 5-5).

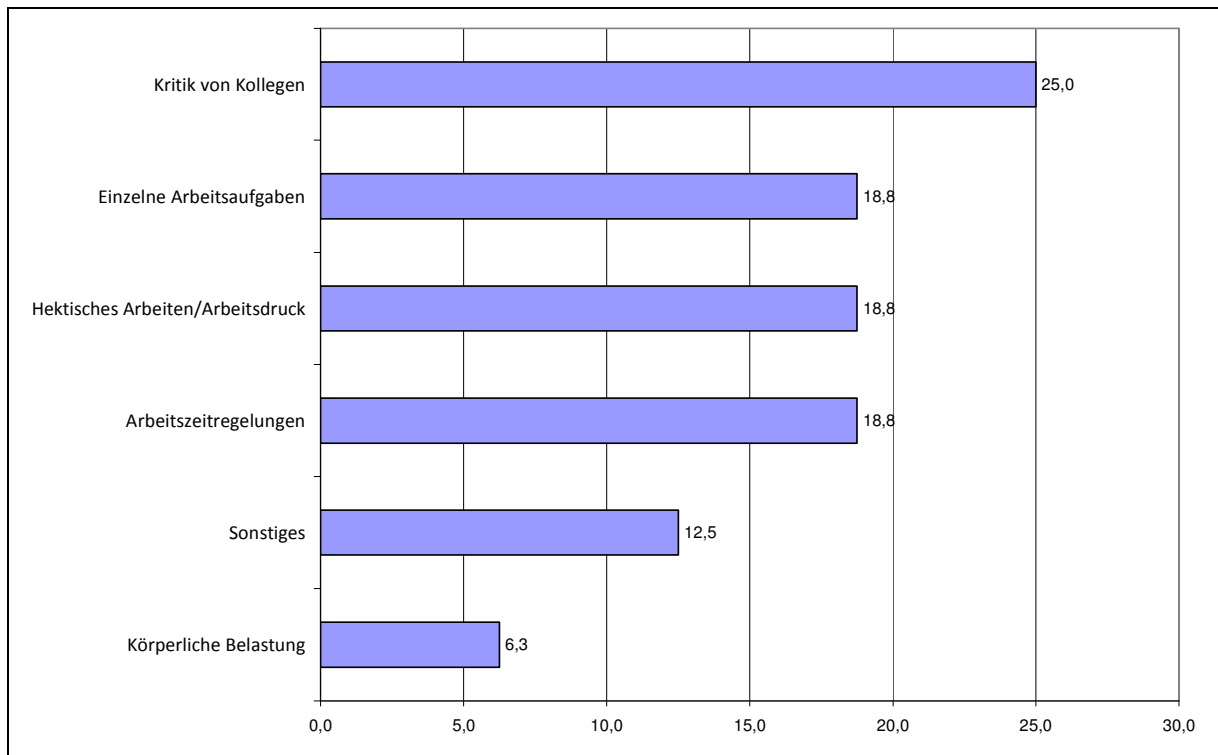
Abbildung 5-5: Einschätzung Betriebsklima

Quelle: Interviews mit vermittelten Personen; n=49; Verteilung in Prozent

Was am Arbeitsplatz weniger gefällt

32 Befragte (65%, n=49) sagen aber auch, dass es etwas gibt, das ihnen am Arbeitsplatz nicht bzw. teilweise nicht gefällt oder Probleme bereitet (s. [Abbildung 5-6](#)). Dazu zählt vor allem die Kritik von Kolleginnen und Kollegen (z.B. Verständnislosigkeiten aufgrund nicht „sichtbarer“ Behinderungen oder das Einfordern der gleichen Arbeitsleistung mit Verweis auf die gleiche Bezahlung), die von acht Personen (25%, n=32) genannt wird. Teilweise existiert auch Unzufriedenheit hinsichtlich Arbeitszeitregelungen (z.B. Wochenend-, Nachtarbeit, Überstunden usw.), des Arbeitsdrucks (z.B. enge Zielvorgaben, erhöhtes Arbeitsaufkommen, störende Arbeitsgeräusche, mangelnde Konzentrationmöglichkeiten) und einzelnen Arbeitsaufgaben (z.B. Tätigkeiten, die mit verschmutzten Materialien zu tun haben; Aufgaben, die eine starke Konzentration erfordern oder Ängste hervorrufen, wie etwa das Arbeiten mit Strom). Jeweils sechs Personen (18,8%) gaben ihr Nichtgefallen auf diesen Gebieten an. Die körperliche Belastung der Arbeitstätigkeit – z.B. bei Arbeiten, die vorwiegend im Stehen erfolgen – wird von zwei Personen (6,3%) genannt.

Abbildung 5-6: Was weniger gefällt

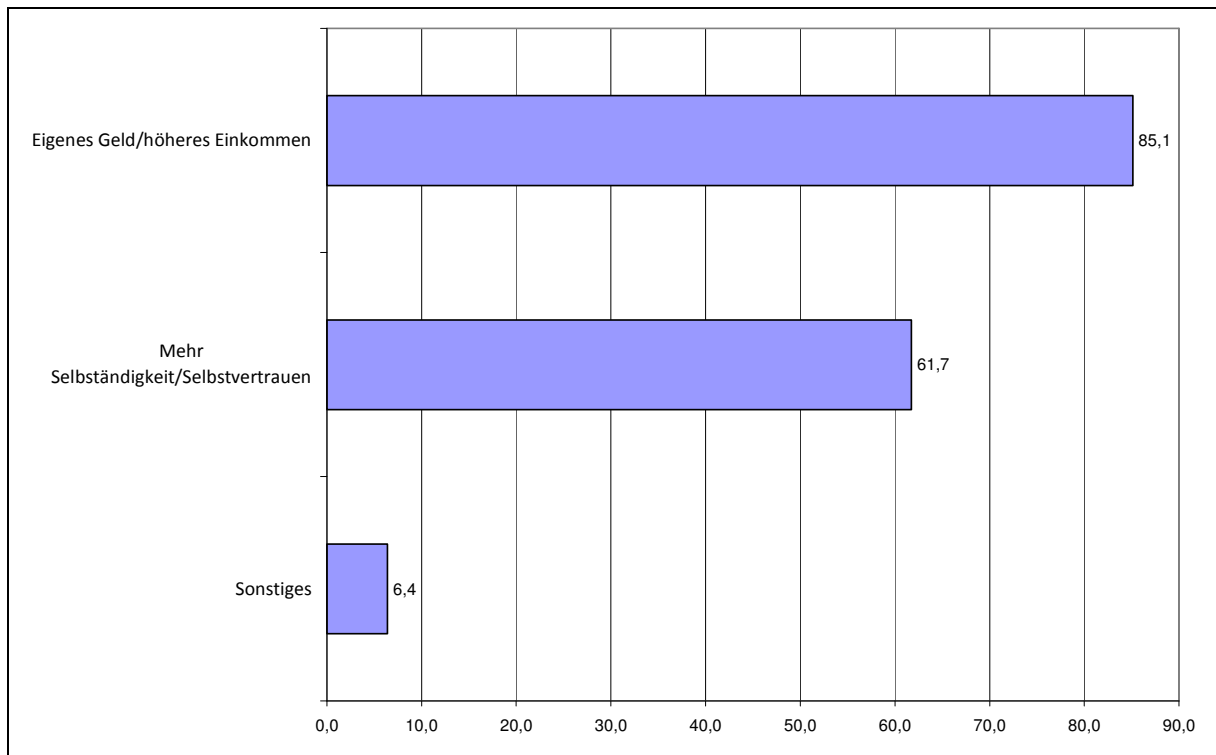


Quelle: Interviews mit vermittelten Personen; n=32; Verteilung in Prozent

Änderungen im Alltag

Hat das „Hamburger Budget für Arbeit“ Auswirkungen auf den Lebensalltag der vermittelten Personen? 42 Befragte (85,7%, n=49) beantworten diese Frage mit „Ja“. Fünf Personen (10,2%) sagen, dass sich der Alltag „teilweise“ verändert hat. Lediglich eine Person (2%) gibt an, dass sich im Lebensalltag keine Veränderungen ergeben haben. Eine Person machte keine Angaben (2%).

Bei den 47 Personen, die mit „Ja“ oder „teilweise“ antworteten (s. [Abbildung 5-7](#)), zählt die Verbesserung des Einkommens zu den wichtigsten Veränderungen. Diese wurde von 40 Befragten (85,1%, n=47) genannt. 29 Befragte (61,7%) ließen in ihren Aussagen zudem Gewinne an persönlicher Selbstständigkeit und Selbstvertrauens erkennen (dazu gehören z.B. Aussagen wie: „man fühlt sich anerkannter“ oder Auskünfte zu privaten Planungen, Zukunftsplanungen mit dem Partner/ der Partnerin sowie Absichten, eine eigene Wohnung zu beziehen). Derartige Erhöhungen an persönlicher Selbstständigkeit und Selbstvertrauen wurden auch von Arbeitsbegleitungen immer wieder betont.

Abbildung 5-7: Veränderungen im Alltag durch reguläre Beschäftigung

Quelle: Interviews mit vermittelten Personen; n=47; Mehrfachantworten möglich, Angaben in Prozent der Antwortenden

Auch im persönlichen Umfeld der vermittelten Personen erfährt der Wechsel in das „Hamburger Budget für Arbeit“ positive Resonanz. 46 Befragte (94%, n=49) geben an, dass die neue Arbeitssituation im Bereich der Familie begrüßt wird (n=49). Eine Person (2%) äußerte sich dazu negativ, zwei Personen (4%) machten keine Angaben

Rückkehr in die Werkstatt?

Das zugesicherte Rückkehrrecht aus dem regulären Beschäftigungsverhältnis in die Werkstatt gehört zu den konstitutiven Merkmalen des Hamburger Budgets für Arbeit. Deshalb ist es bemerkenswert, dass faktisch eine Rückkehr in die Werkstatt bzw. in den alten Status für die meisten der Befragten nicht in Betracht kommt – es hat offensichtlich eher den Status einer Hintergrundoption, die Sicherheit verleiht ohne genutzt zu werden. Lediglich sieben Personen haben eine Rückkehr schon einmal erwogen (14,3%, n=49) – dagegen geben 41 Befragte (83,7%) an, bisher noch nicht an eine Rückkehr gedacht zu haben.⁷² Von diesen Personen lehnen 21 (51%) eine Rückkehr mit Nachdruck ab. In diesem Zusammenhang sind die Begründungen aufschlussreich, mit denen eine Rückkehr ausgeschlossen wird⁷³:

- *Ich wollte gerne weg und Normalität*
- *Nein, aber wenn, dann nicht zurück in die Werkstatt, sondern eher wieder außen. Die Werkstatt ist nichts für mich- da werde ich zu wenig gefordert*
- *Die Werkstatt ist nicht mehr mein Ort, ich war da unterfordert*
- *Nein, nicht wirklich, ich möchte das nicht. Auf dem ersten Arbeitsmarkt ist es besser, es hat mehr mit Normalität zu tun*

⁷² Eine Person machte keine Angaben (2%).

⁷³ Diese Aussagen sind weitgehend in diesem Wortlaut von den Befragten gegeben worden.

- *Nie, ich will meinen Ansprüchen an mich gerecht werden. Ich denke oft nach: Hier wachse ich menschlich, das ist mir auch wichtig*
- *Nein, ich fühle mich fit genug auch andere Arbeit zu machen. Die Werkstatt war eine gewisse Zeit gut für mich, aber jetzt bin ich darüber hinaus: ich habe meine Alltagsstruktur entwickelt und möchte nicht mehr in der Werkstatt arbeiten*

Diese Statements bestätigen die oben – vgl. Abbildung 5-7 – schon angesprochenen „Normalisierungseffekte“, die für die Mehrheit der Vermittelten mit einem Wechsel in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis verbunden sind. Zugleich illustrieren sie die besondere Motivationslage der Personen mit Werkstattstatus, die den Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt suchen.⁷⁴

Ob sich der Übergang in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis lohnt, ist aus Sicht der Arbeitsbegleitungen in höchstem Maße vom Einzelfall abhängig. Zu den „lohnenswerten Aspekten“ eines Wechsels gehöre für viele Vermittelte – neben der Einkommensverbesserung – vor allem der neue Status als Arbeitnehmer/in, der das Selbstwertgefühl erkennbar steigern. Es wird vielfach von persönlichen Reifungsprozessen berichtet, die sich während und neben der Arbeit vollziehen. Beispiele sind Änderungen des gesamten Auftretens und Kommunikationsverhaltens oder auch Planungen, eine eigene Wohnung beziehen zu können. Problematisiert werden von den Arbeitsbegleitungen dagegen insbesondere eine mögliche Bedrohung von Altersarmut aufgrund eines verringerten Rentenanspruchs sowie ein Verlust von sozialen Kontakten durch das Verlassen der Werkstatt. Auch für Personen mit dringenden Bedürfnissen nach Regelmäßigkeit und festen Abläufen, sei der Wechsel weniger lohnenswert.

Die hier präsentierten Ergebnisse beziehen sich ausschließlich auf Aussagen von Personen, die im Rahmen des Hamburger Budgets für Arbeit in ein allgemeines Arbeitsverhältnis vermittelt wurden. Schon aus methodischen Gründen kann die Sicht von Personen, die sich trotz Praktika und konkreter Vertragsangebote gegen einen Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt entschieden haben, nicht beschrieben werden. Die Entscheidung gegen einen Wechsel ist Funktionsträgern der WfbM zufolge als Beleg zu werten, dass es auch WfbM-Beschäftigte gibt, die mit ihrer Beschäftigungssituation zufrieden sind bzw. diese einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsplatz vorziehen.

Empfehlungen

Auf die Frage, ob das „Hamburger Budget für Arbeit“ auch anderen Personen in Werkstätten für behinderte Menschen zu empfehlen sei, antworteten 34 Personen (69,4%, n=49) mit „Ja“ und elf Personen (22,5%) mit „teilweise“. Vier Befragte (8,1%) machten keine Angaben. Die Empfehlung wird zwar in keinem Fall abgelehnt, aber die eingeschränkte Empfehlung („teilweise“) wird gewöhnlich mit dem Hinweis versehen, dass ein reguläres Beschäftigungsverhältnis nicht für *jede* Person innerhalb der Werkstätten in Frage käme. Den Aussagen zufolge kommt es auf die individuellen Fähigkeiten und Motive der jeweiligen Person an, ob sie für einen Wechsel geeignet sei.

Diese Einschätzung ist übrigens auch durchgehend in den Gesprächen mit den Arbeitsbegleitungen bzw. Arbeitsassistenzen unterstrichen worden. 29 Arbeitsbegleiter/innen haben ihre Einschätzungen zu der Frage mitgeteilt, welche persönlichen Kriterien für eine Vermittlung bzw. Integration erfolgversprechend sind. Den Aussagen zufolge sind nicht fachliche Fähigkeiten von höchster Relevanz,

⁷⁴ Vgl. als Kontrast dazu die oben in Kapitel 4.2.1 dargestellte Wahrnehmung möglicher Folgen einer breiteren Rekrutierung von an regulärer Beschäftigung Interessierten für die Werkstätten.

sondern vor allem „Schlüsselqualifikationen“: Motivation (d.h.: nicht nur der Wille zum Verlassen der Werkstatt, sondern vor allem eine realistische Antwort auf die Frage „Was/wohin will ich?“); Zuverlässigkeit (d.h. Pünktlichkeit, geringe Fehlzeiten, gewisse Konstanz in der Arbeitsleistung) und eine gewisse Selbständigkeit (d.h. eigenständiges Arbeiten, aber auch: Nachfragen, wenn etwas nicht funktioniert). In den Aussagen wird aber auch deutlich, dass trotz dieser Generalisierungen stets die besonderen Umstände der konkreten Personen zu berücksichtigen sind. Zur Erläuterung wird von erfolgreichen Vermittlungen berichtet, die mit Blick auf die persönlichen Voraussetzungen ganz unwahrscheinlich erschienen. Des Weiteren seien auch die persönlichen Lebensumstände von Bedeutung: Ist der Wechsel z.B. auch unter finanziellen Gesichtspunkten möglich bzw. zu empfehlen?

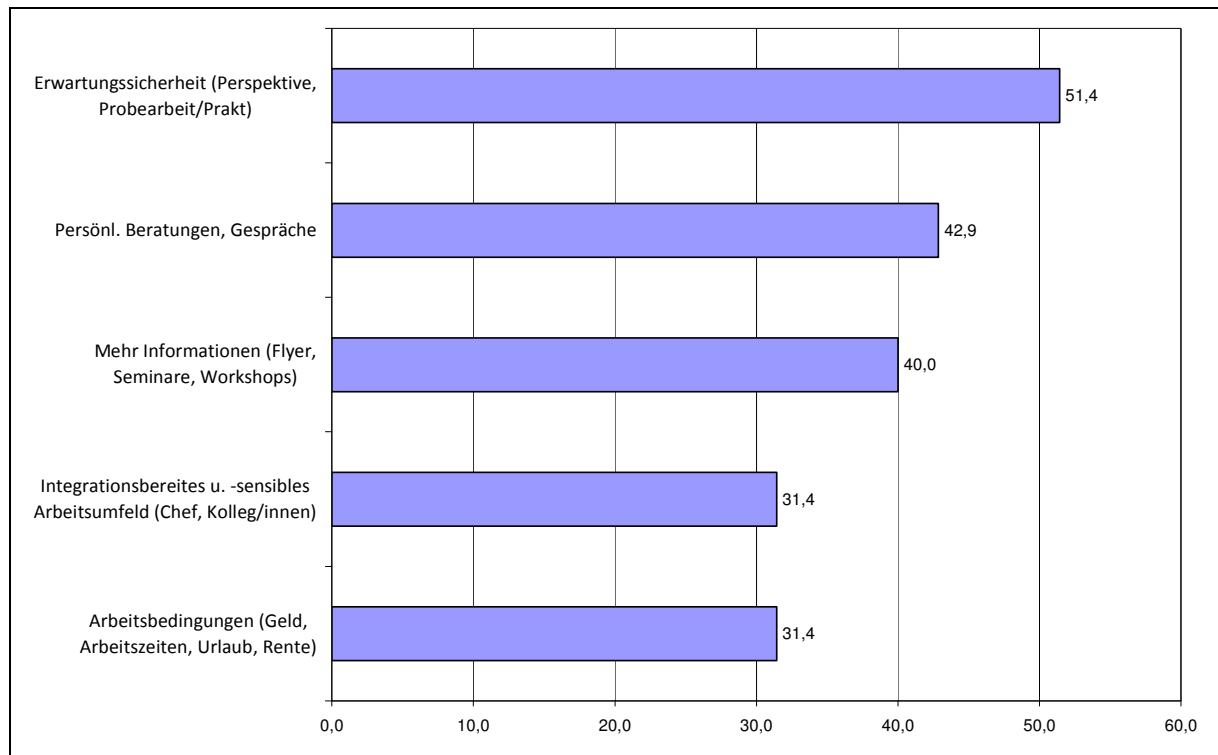
Die Vermittlungspraxis zeigt – und darüber besteht unter Arbeitsbegleitern vielfach Einigkeit – dass ein schrittweiser Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu empfehlen sei. So wird etwa die Reihenfolge angestrebt: 1. Integrationspraktikum (IFD), 2. Außenarbeitsplatz (WfbM), 3. Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis. Zu den begünstigenden Voraussetzungen eines erfolgreichen Wechsels gehört demnach, dass die Personen bereits ein „konkretes Erleben“ in der Arbeitswelt des allgemeinen Arbeitsmarktes hatten. Das hat den Vorteil, dass die vermittelten Personen und die Arbeitsgeber einander kennen bzw. einschätzen können und die Gefahr des Scheiterns der Integration dadurch verringert werden kann.

33 befragte Personen (67,4%, n=49) sprechen sich dafür aus, innerhalb der Werkstätten eine stärkere Ermutigung zum Wechsel auf einen Arbeitsplatz im Rahmen des „Hamburger Budgets für Arbeit“ zu betreiben.

Auf die Frage, wie eine stärkere Ermutigung zum Wechsel erfolgen könnte, haben 35 Personen ihre Ideen geäußert (s. Abbildung 5-8). In den Aussagen der Befragten lassen sich vor allem fünf bedeutende Aspekte erkennen: Hervorgehoben wurde vor allem die Bedeutung von Erwartungssicherheit. 18 Personen (51,4%, n=35) geben an, dass „man wissen müsse, worauf man sich einlässt“. Es gebe eine Angst vor der Ungewissheit, der durch klare und sichere Perspektiven zu begegnen sei. Erwartungssicherheit lasse z.B. sich herstellen durch Praktika, Probearbeit und direkt entfristete Arbeitsverhältnisse. 15 Befragte (42,9%) heben die Motivierung durch persönliche Gespräche und Beratungen hervor. Von einer Person wurden explizit „Programme“ gefordert, die „Angst nehmen und Mut machen“. Auch die Informationslage spielt 14 Befragten (40%) zufolge bei der Motivierung eine Rolle (Flyer, Seminare, Workshops). Daneben erkennen elf Personen die materiellen Arbeitsbedingungen bzw. Konditionen wie Gehalt, Arbeitszeiten, Urlaub und Rente als mögliche Stellschrauben, um einen Wechsel anzuregen. Wichtig sei nicht nur ein anderer „Status“, sondern „das Gehalt müsse auch zum Leben genügen“. Außerdem könne – elf Personen (31,4%) zufolge – ein integrationsbereites und –sensibles Arbeitsumfeld (Vorgesetzte, Kolleginnen und Kollegen) zur Wechselmotivation beitragen.⁷⁵

⁷⁵ Zur nachträglichen Dokumentation der jeweiligen Interviews gehörten auch Einschätzungen der interviewenden Personen zur Gesamtzufriedenheit der Vermittelten. In 41 Fällen (83,7%, n=49) wurde der Eindruck festgehalten, dass die vermittelte Person klar zufrieden ist. Lediglich in acht Fällen (16,3%) schienen die Befragten sich *teilweise* Änderungen zu wünschen. Der Eindruck eindeutiger Unzufriedenheit mit der neuen Situation wurde nicht festgehalten.

Abbildung 5-8: Wege und Faktoren der Motivierung zum Wechsel



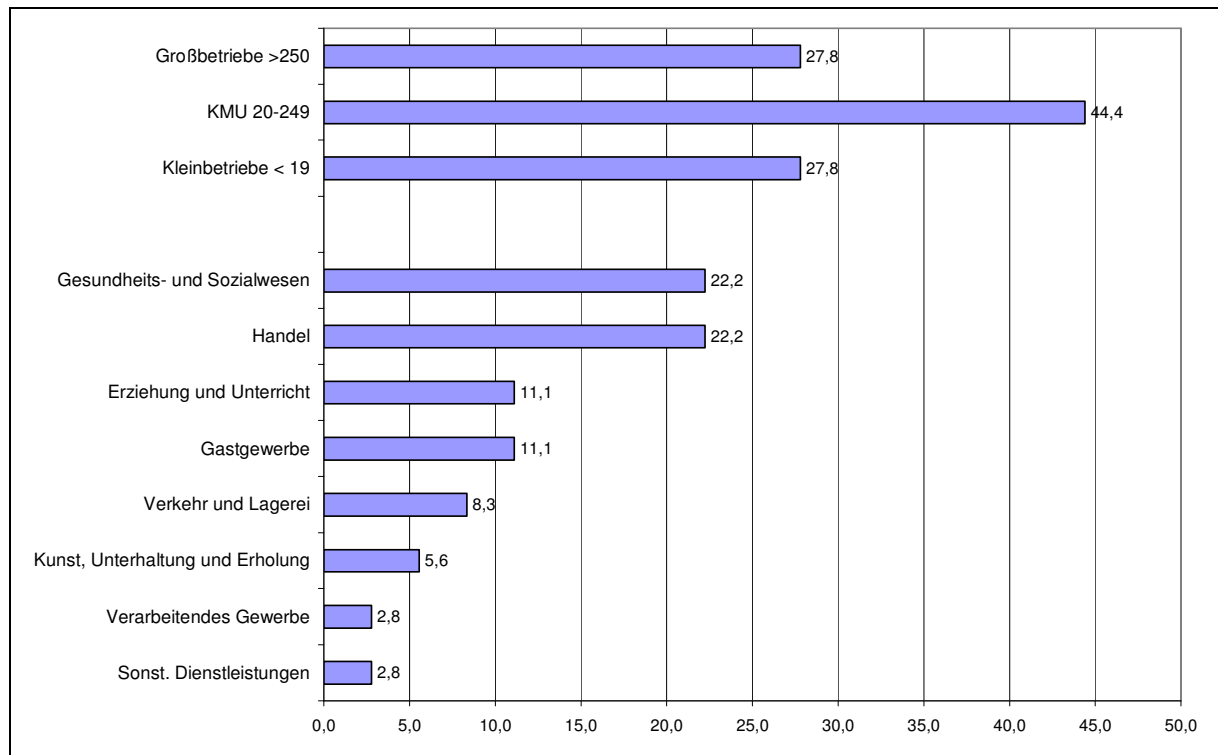
Quelle: Interviews mit vermittelten Personen; n=35; Mehrfachantworten möglich, Angaben in Prozent der Antwortenden

5.3 Einbindung von Unternehmen

Die Erhebung zur zweiten Zieldimension – der Zufriedenheit der am Hamburger Modell beteiligten Unternehmen mit dem Programm – erfolgte im Rahmen einer im Juli und August 2014 durchgeführten schriftlichen Befragung. Der entsprechende Fragebogen ist auf Basis einer Reihe von explorativen Expertengesprächen mit Arbeitgebern entwickelt worden, die bereits am Hamburger Modell beteiligt waren. Inhaltlich konzentrierte sich der Fragebogen auf unterschiedliche Dimensionen der Zufriedenheit der Arbeitgeber mit dem Hamburger Budget für Arbeit (Informationen; Auswahl und Einstellung der Beschäftigten sowie deren Begleitung; organisatorische Abwicklung), er enthielt zudem Fragen zur Einschätzung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen.⁷⁶

Angeschrieben worden sind alle Betriebe bzw. Unternehmen (n = 56), die sich bis zum Juli 2014 durch Bereitstellung von Arbeitsplätzen am Hamburger Budgets für Arbeit beteiligt haben.⁷⁷ Mit 64,3% (abs. 36) erreichte der Rücklauf eine gute Quote. Zieht man die Beschäftigungsgröße der Betriebe bzw. Unternehmen heran, dann bildet der Rücklauf annähernd die Struktur aller befragten Unternehmen ab: unter den Antwortenden stellen Kleinbetriebe mit weniger als 20 Beschäftigten 27,8% (insgesamt 28,6%), auf kleine und mittlere unternehmen (20 bis 249 Beschäftigte) entfallen 44,4% (insg. 48,2%) und auf Großbetriebe 27,8% (insg. 23,2%). In einer groben Zuordnung nach Wirtschaftszweigen zeigt sich, dass Betriebe bzw. Unternehmen der Bereiche „Gesundheits- und Sozialwesen“ einerseits und andererseits „Handel“ in der Stichprobe am stärksten vertreten sind, nennenswerte Anteile entfallen darüber hinaus auf die Bereiche „Erziehung und Unterricht“ sowie „Gastgewerbe“ (s. [Abbildung 5-9](#)).

Abbildung 5-9: Rücklauf nach Betrieben bzw. Unternehmen und Wirtschaftszweigen



Quelle: Unternehmensbefragung; n = 36, Verteilung in Prozent

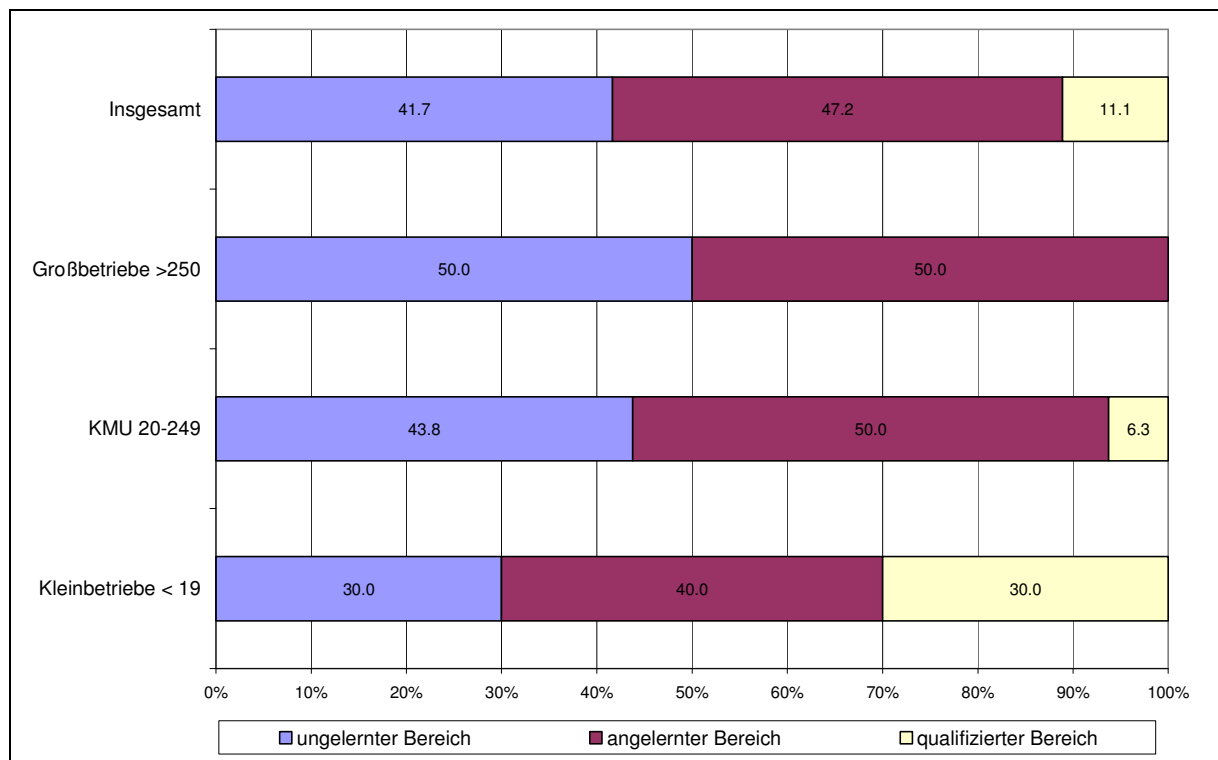
⁷⁶ Bei diesen 56 Unternehmen bzw. Betrieben waren zu diesem Zeitpunkt insgesamt 70 Vermittlungen erfolgt.

⁷⁷ Die entsprechenden Datensätze sind unabhängig voneinander ausgewertet worden; damit war datentechnisch sicher gestellt, dass Bewertungen von Arbeitgebern nicht auf einzelne Beschäftigte bezogen werden konnten.

Der Anteil, den Menschen mit Behinderungen an den jeweiligen Belegschaften der befragten Unternehmen stellen, variiert deutlich. Bei jeweils gut 40% der Unternehmen liegt diese Quote unter 5% bzw. zwischen 5 bis 10%, weitere knapp 18% weisen eine Beschäftigungsquote von über 10% auf. Auf den Rücklauf hat die Höhe der Beschäftigungsquote keinen erkennbaren Einfluss; hier sind Betriebe mit weniger als 5% sogar etwas stärker (69,6%) vertreten also solche, bei denen die Quote 5% übersteigt.

Die im Rahmen des Hamburger Budgets für Arbeit geschaffenen Arbeitsplätze betreffen – nach Aussagen der Arbeitgeber – in der Hauptsache Arbeitsanforderungen, die dem Segment der ungelerten (41,7%) bzw. der angelernten Tätigkeiten (47,2%) zuzurechnen sind und nur gut jede zehnte Stelle (11,7%) gehört zum Bereich qualifizierter Tätigkeiten. Auch wenn die Fallzahl der in der Befragung erreichten Unternehmen relativ klein ist, so deutet sich doch eine Tendenz an, der zufolge die Chance der Bereitstellung von Arbeitsplätzen im qualifizierten Segment eher in Kleinbetrieben gegeben ist (s. Abbildung 5-10). In der vorliegenden Stichprobe handelt es sich dabei um Betriebe der Wirtschaftszweige „Erziehung und Unterricht“, „Kunst, Unterhaltung und Erholung“ und „Sonstige wirtschaftsnahe Dienstleistungen“.

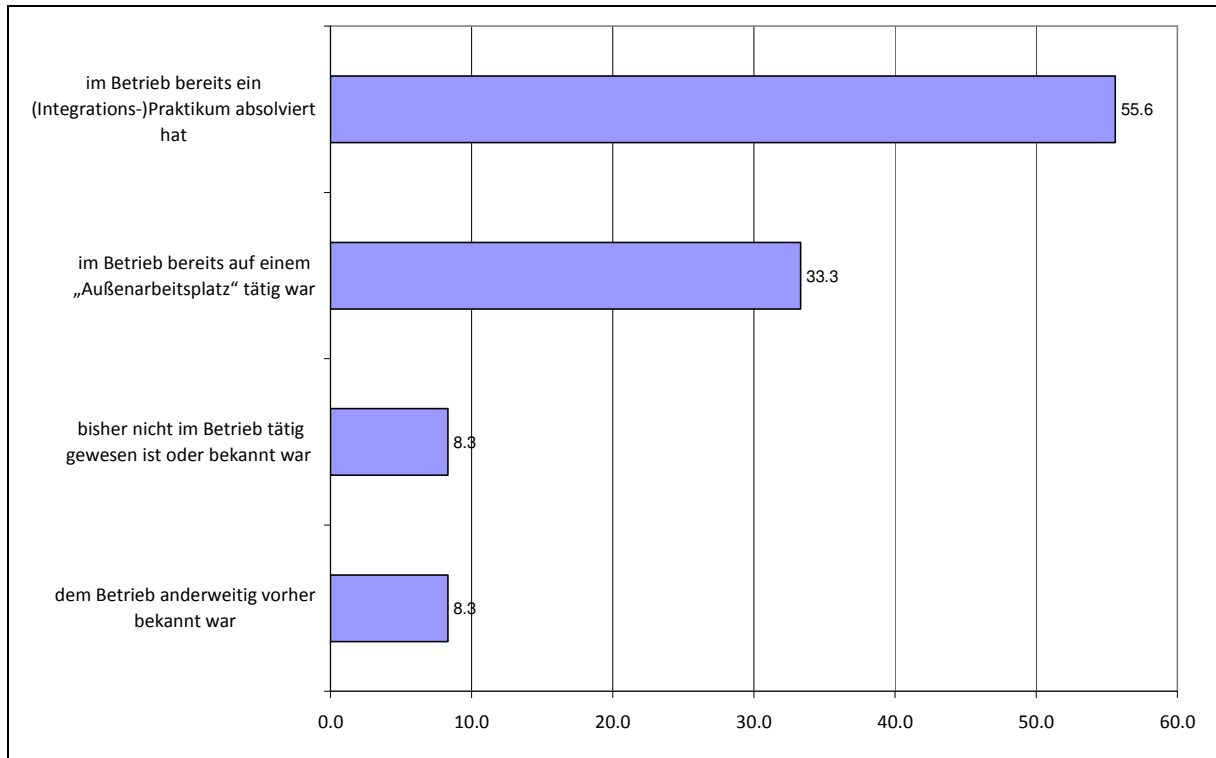
Abbildung 5-10: Arbeitsanforderungen nach Betriebsgröße



Quelle: Unternehmensbefragung; n = 36, Verteilung in Prozent

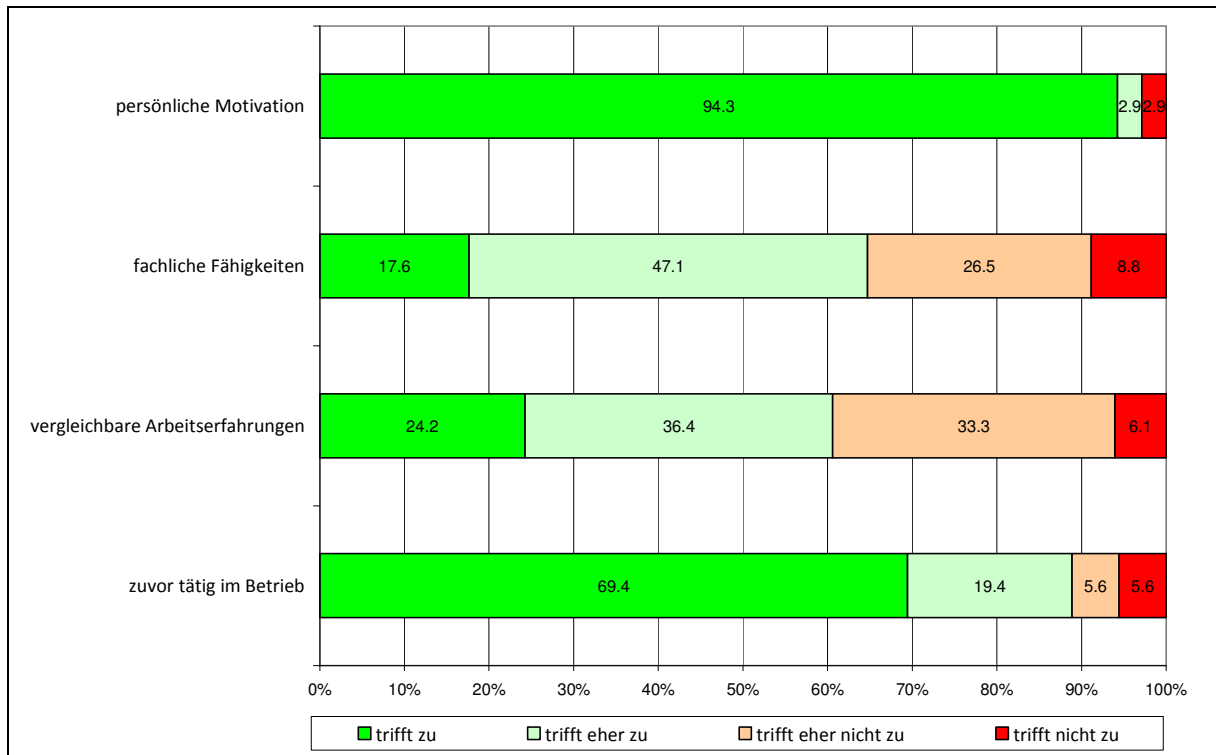
Bei der Besetzung der Arbeitsplätze im Rahmen des Hamburger Budgets für Arbeit zeichnet sich eine typische Passage ab, die über betriebsnahe Praktika oder Außenarbeitsplätze in die reguläre Beschäftigung führt. Gut die Hälfte der Arbeitgeber (55,6%) sagt, dass der Einstellung ein Integrationspraktikum im Betrieb vorgeschaltet war und bei einem Drittel der Betriebe (33,3%) befanden sich die Beschäftigten zuvor auf einem Außenarbeitsplatz einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen (WfbM). Nur in wenigen Fällen (abs. 3 bzw. 8,3%) war die beschäftigte Person dem Betrieb zuvor schon anderweitig bekannt, in gleicher Größenordnung kam es zu Einstellungen von Personen, die bisher nicht im Betrieb tätig gewesen sind oder bekannt waren (s. Abbildung 5-11).

Abbildung 5-11: Wege der Besetzung der Arbeitsplätze



Quelle: Unternehmensbefragung, n = 36, Mehrfachnennungen, Verteilung der Antworten in Prozent der befragten Unternehmen

Abbildung 5-12: Voraussetzungen einer erfolgreichen Beschäftigung

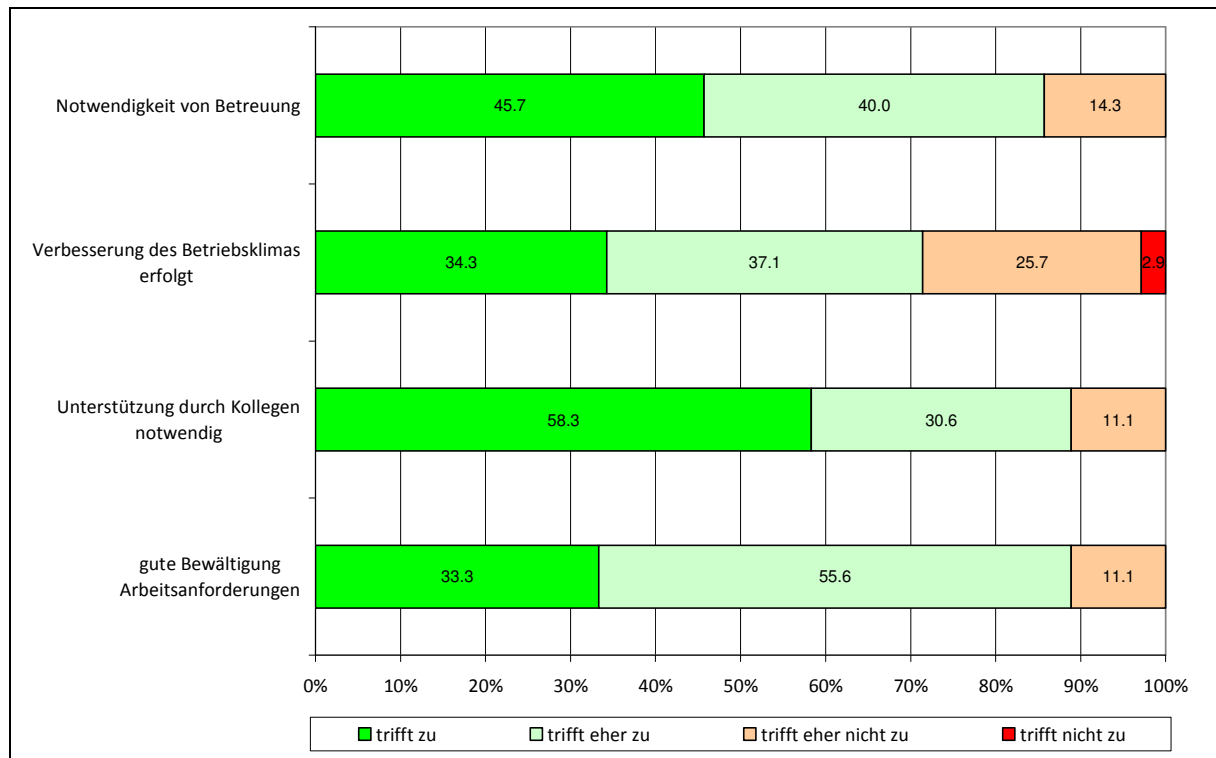


Quelle: Unternehmensbefragung, n = 36, Verteilung in Prozent

Die Antworten der Unternehmen bzw. Betriebe auf die Frage, welche Voraussetzungen eine erfolgreiche Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen versprechen, bestätigen das zuvor gewonnene Bild hinsichtlich der Wege in Beschäftigung. Aus den Antworten ergibt sich eine klare Rangfol-

ge, die auch von den Gesprächen gestützt wird, die im Rahmen der Evaluation mit den Arbeitsbegleitungen geführt worden sind (s. [Abbildung 5-12](#)). Zwei Voraussetzungen stehen aus Sicht der Arbeitgeber eindeutig an erster Stelle: die persönliche Motivation der Beschäftigten ("trifft zu" = 94,3%) und zuvor erworbene Betriebserfahrungen (Praktikum) (69,4%). Demgegenüber sind fachliche Aspekte - also vergleichbare frühere Arbeitserfahrungen (24,2%) und fachliche Fähigkeiten (17,6%) – bei der Entscheidung über eine Einstellung erkennbar von nachrangiger Bedeutung.

Abbildung 5-13: Erfahrungen mit der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen



Quelle: Unternehmensbefragung, n = 36, Verteilung in Prozent

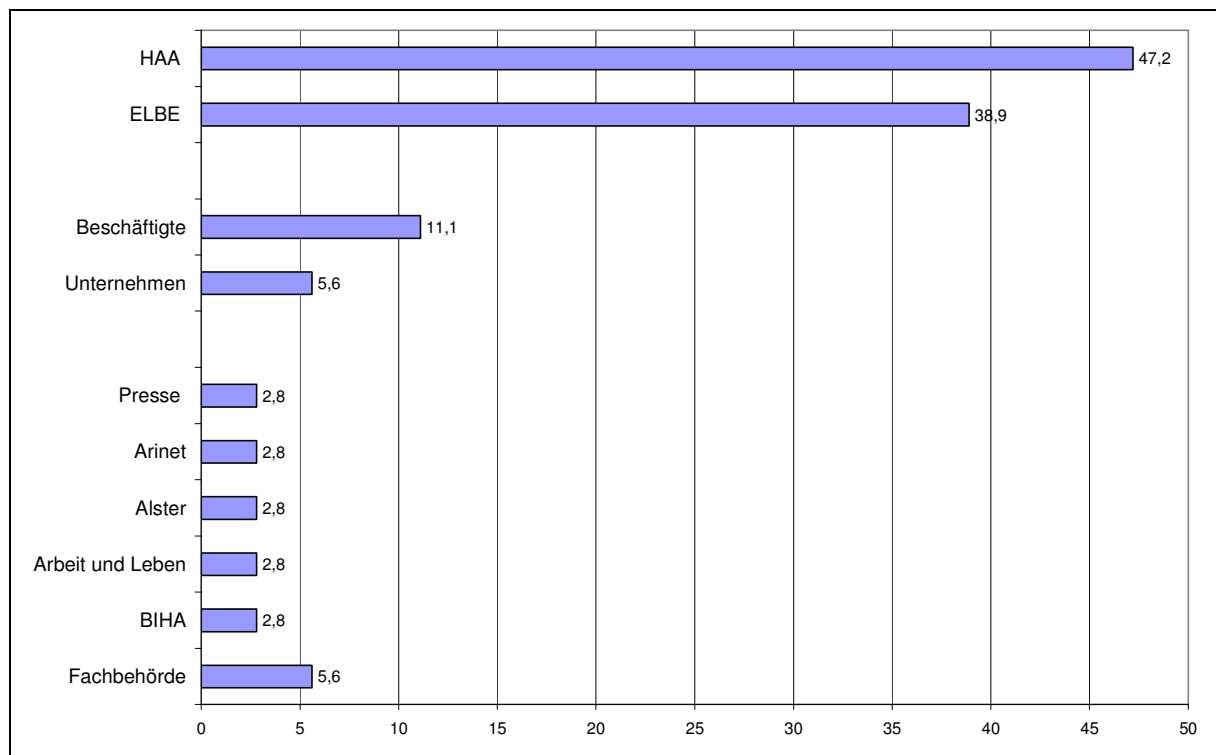
Gefragt nach ihren bisherigen Erfahrungen mit der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen geben die Arbeitgeber eine differenzierte Einschätzung (s. [Abbildung 5-13](#)). Auf der einen Seite bestätigen die Arbeitgeber, dass von den Beschäftigten die Anforderungen des Arbeitsplatzes überwiegend gut bewältigt werden (33,3% = "trifft zu" und 55,6% "trifft eher zu"), allerdings urteilen vier Betriebe (11,1%) in dieser Hinsicht skeptischer. Auf der anderen Seite werden – auf Basis der bisherigen Erfahrungen - noch einmal zwei Aspekte als Voraussetzungen einer stabilen Beschäftigung hervorgehoben: das betrifft zum einen das Erfordernis einer gesicherten arbeitspädagogischen Betreuung (Arbeitsbegleitung) (45,7%) und zum anderen die zusätzliche Unterstützung durch Kolleginnen und Kollegen bei der Bewältigung der Arbeitsaufgaben (58,3%). Die Chancen einer Verbesserung des Betriebsklimas werden eher gemischt eingeschätzt – für gut ein Drittel der Arbeitgeber war eine Verbesserung des Betriebsklimas zu beobachten, in ähnlicher Größenordnung (37,1%) trifft diese Aussage mit Einschränkungen zu und bei weiteren 28,6% ist es dazu nicht gekommen.

Bei der Implementierung des Modellprojektes wurde der Sensibilisierung von Betrieben und Unternehmen eine hohe Bedeutung zugeschrieben. Mit gezielter Öffentlichkeitsarbeit – in besonderem Maße durch die Einbindung von BIHA – sollten Arbeitgeber über die Förderkonditionen des Hamburger Budgets für Arbeit informiert werden, um auf diesem Wege die Bereitschaft zur Bereitstellung entsprechender Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen zu erhöhen. Die Antworten auf die

Frage, wie bzw. durch wen die Unternehmen bzw. ihre Personalverantwortlichen über das Hamburger Budget informiert worden sind, ergeben ein Bild, das sich vermutlich nicht auf Anhieb erschließt. Von den Unternehmen bzw. Betrieben werden hauptsächlich die Hamburger Arbeitsassistenten (47,2%) und die Elbe-Werkstätten (38,9%) als Informationsquellen genannt, mit 11,1% haben auch noch Beschäftigte in bereits bestehenden Arbeitsverhältnissen (z.B. Integrationspraktika) eine gewisse Relevanz. Die anderen Akteure des Modellprojekts – also Alsterarbeit, BIHA, ARINET und Arbeit und Leben Hamburg und auch die Presse – spielten zum Zeitpunkt der Befragung keine nennenswerte Rolle (jeweils 2,8%); auch die BASFI als zuständige Fachbehörde wird kaum häufiger angeführt (5,6%) (s. [Abbildung 5-14](#)).

Die Frage nach den Informationsquellen sah die Möglichkeit mehrfacher Antworten vor - davon haben jedoch nur wenige der Befragten Gebrauch gemacht.⁷⁸ Offensichtlich haben die Unternehmen bzw. Betriebe die Frage nach den Informationswegen nur auf den oder die Personen bezogen, die im Rahmen des Hamburger Budgets für Arbeit bei ihnen beschäftigt sind. So gesehen spiegelt das Antwortverhalten keine Einschätzung der programmbezogenen Öffentlichkeitsarbeit wider, es betrifft vielmehr die erfolgten Vermittlungsprozesse, die natürlich auch mit Informationen über die Programmbedingungen verbunden waren.⁷⁹

Abbildung 5-14: Information der Betriebe über das Hamburger Modell für Arbeit



Quelle: Unternehmensbefragung; n = 36, Mehrfachnennungen, Verteilung der Antworten in Prozent der befragten Unternehmen

Insgesamt stellen die befragten Unternehmen bzw. Betriebe dem Hamburger Budget für Arbeit sehr gute Noten aus. Die entsprechende Frage bezog sich auf die Zufriedenheit mit dem Programm an-

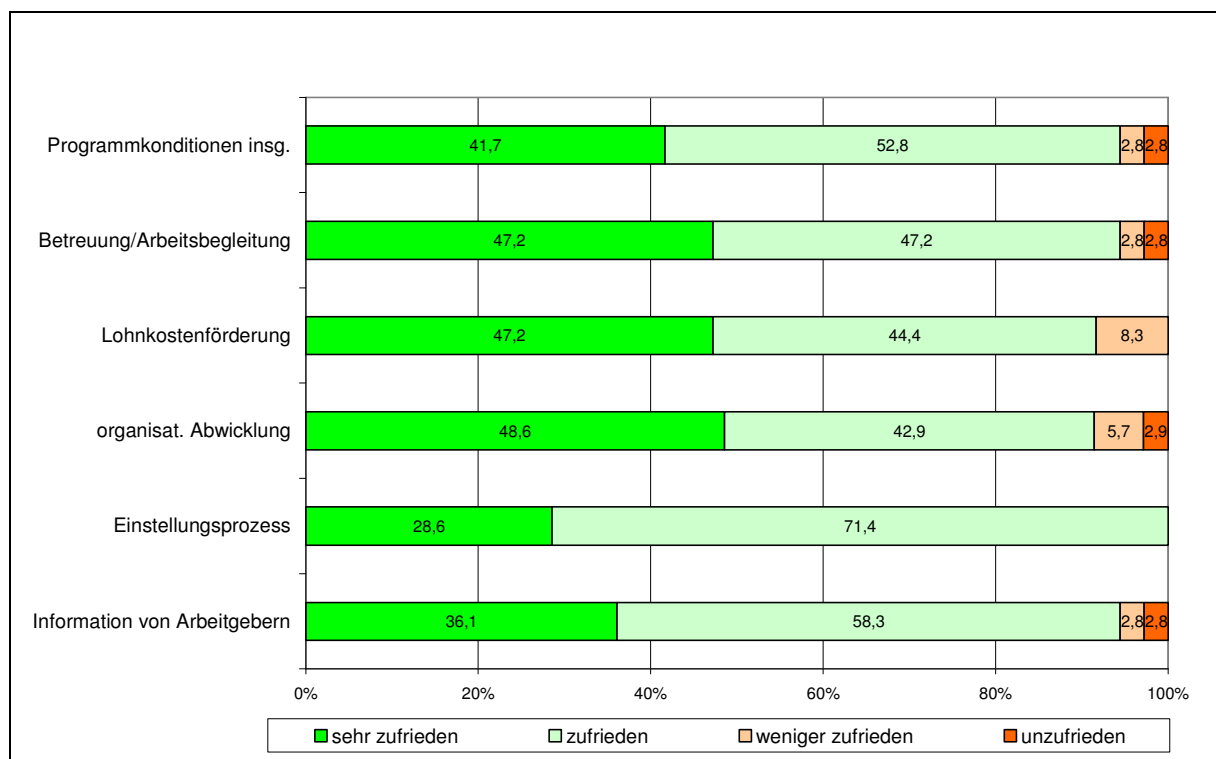
⁷⁸ Von 36 antwortenden Unternehmen bzw. Betrieben sind nur 44 Nennungen erfolgt.

⁷⁹ Diese Wahrnehmung deckt sich mit den oben erläuterten Aussagen über Zugangswege in Beschäftigung (s. [Abbildung 5-3](#)).

hand von sechs Dimensionen:⁸⁰ der Informationslage für Arbeitgeber, dem Ablauf des Einstellungsprozesses, der organisatorischen Abwicklung, der Lohnkostenförderung, der arbeitspädagogischen Betreuung (Arbeitsbegleitung) und den Konditionen des „Hamburger Budgets“ für Arbeitgeber. Fasst man die Einstufungen "sehr zufrieden" und "zufrieden" zusammen, dann bewegen sich die Zufriedenheitsquoten für fünf Dimensionen zwischen 91,4% und 94,4%, der Ablauf des Einstellungsprozesses (von der Bewerbersuche bis zum Arbeitsbeginn) trifft sogar auf uneingeschränkte Zufriedenheit (s. Abbildung 5-15).

Ein eigener Erfolgsindikator ist zweifellos in der Beantwortung der Frage "Würden Sie – bei Bedarf – noch einmal über das „Hamburger Budget“ einstellen?" zu sehen. Hier gaben 94,4% der Befragten an (abs. 34), auch in Zukunft entsprechende Einstellungen vornehmen zu wollen – lediglich zwei Unternehmen verneinten die Frage.⁸¹

Abbildung 5-15: Zufriedenheit der Unternehmen bzw. Betriebe mit dem Hamburger Budget für Arbeit



Quelle: Unternehmensbefragung; n = 36, Verteilung in Prozent

Demgegenüber wird Unzufriedenheit nur in wenigen Fällen zum Ausdruck gebracht; es handelt sich um drei Unternehmen, die – mit Ausnahme des Ablaufs des Einstellungsprozesses – bei den einzelnen Dimensionen entweder "weniger zufrieden" oder "unzufrieden" angegeben haben. Sie zählen zu klein und mittelständischen Unternehmen (1 Fall) bzw. zu Großunternehmen (2 Fälle), nach Wirtschaftszweigen sind es Betriebe des Gastronomiebereichs (1 Fall) bzw. des Gesundheits- und Sozialwesens (2 Fälle).

⁸⁰ Der Bewertung lag eine 4er-Skala (sehr zufrieden/zufrieden/weniger zufrieden/unzufrieden) zugrunde.

⁸¹ Und dies, wie die erläuternden Kommentare zeigen, aus unterschiedlichen Gründen: in dem einen Fall wird der erforderliche Betreuungsaufwand für zu hoch gehalten, in dem anderen Fall wird eine zu große Spanne zwischen den niedrigsten Tarifgehältern des Betriebes und der Förderung zusätzlicher Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen geltend gemacht.

Auch wenn die Unzufriedenheit mit dem Hamburger Budget für Arbeit unter den befragten Unternehmen bzw. Betrieben eher ein Randphänomen darstellt, könnte ein Blick auf die Gründe instruktiv sein. Zunächst lassen die vorliegenden Daten keinen Zusammenhang zwischen den Zugangswegen in Beschäftigung – also über Praktika, Außenarbeitsarbeitsplätze o.ä. - und Bekundungen von Unzufriedenheit erkennen. Relevanter dürfte ein anderer Aspekt sein, der – wie dargestellt - eher für größere Betriebe von Bedeutung zu sein scheint.

Im Zuge der Umsetzung des Modellprojektes ist es offensichtlich nicht in jedem Fall möglich gewesen, auf Arbeitsplatzangebote von Unternehmen mit der Vermittlung von geeigneten Arbeitskräften zu reagieren. Bei 6 der befragten Unternehmen – die ja bereits Menschen mit Behinderungen im Rahmen des Hamburger Budgets für Arbeit sozialversicherungspflichtig beschäftigen – konnten zusätzliche Arbeitsplatzangebote nicht bedient werden. Dies teils – so die Kommentare – weil für die ausgeschriebenen Arbeitsplatzanforderungen keine passenden Bewerber gefunden werden konnten und teils, weil die erforderlichen Auswahl- und Vorbereitungsverfahren mehr Zeit erforderten als vom Betrieb kalkuliert.

Tabelle 5-5: Unberücksichtigte Arbeitsplatzangebote und weitere Einstellungen im HH Budget

			Weitere Einstellungen?		Gesamtsumme
			Nein	Ja	
Sind zusätzliche Arbeitsplatzangebote unberücksichtigt geblieben?	Nein	Anzahl	1	29	30
		% in Angebote unberücksichtigt?	3,3%	96,7%	100,0%
	Ja	Anzahl	1	5	6
		% in Angebote unberücksichtigt?	16,7%	83,3%	100,0%
Gesamtsumme		Anzahl	2	34	36
		% in Angebote unberücksichtigt?	5,6%	94,4%	100,0%

Von diesen 6 Unternehmen, deren zusätzliche Arbeitsplatzangebote nicht zeitnah berücksichtigt werden konnten, hat sich nur eines gegen künftige Einstellungen im Rahmen des Hamburger Budgets für Arbeit entschieden. Allerdings sollten diese Aussagen – trotz der ihnen zugrunde liegenden sehr kleinen Fallzahlen – auch als Hinweis auf einen Engpass in den Auswahl- und Vorbereitungsprozessen gewertet werden, die im Rahmen des Hamburger Budgets für Arbeit Menschen mit Behinderungen auf dem Weg in reguläre Beschäftigung unterstützen wollen.

5.4 Verbesserung des Umsetzungsprozesses

Grundsätzlich hat sich gezeigt: Der Ansatz des Hamburger Budgets für Arbeit ist nicht nur hinsichtlich der Erreichung der Zielzahlen von 100 Integrationen in geförderte Beschäftigungsverhältnisse am allgemeinen Arbeitsmarkt umsetzbar, er ist auch operativ ein gangbarer Weg, Werkstattbeschäftigte in Unternehmen zu platzieren.⁸² Voraussetzung hierfür scheint aber zu sein, dass in den bisherigen

⁸² Die Realisierung von 80 Arbeitsverhältnissen im Rahmen des Modellprogramms in einem Zeitraum von zwei Jahren ist im bundesweiten Vergleich ein beachtlicher Erfolg. Dies entspricht einer Quote von Budgetplätzen zu Werkstattplätzen von 2%. Das Land Rheinland-Pfalz weist das gleiche Ergebnis nach 7 Jahren vor, das Land Niedersachsen liegt bei einer Quote von 0,13%. Alle anderen Bundesländer liegen deutlich darunter oder haben keine entsprechenden Programme realisiert. Die Vermittlungsquote aller Werkstätten in Deutschland liegt im Durchschnitt bei 0,2%.

Bezugssystemen der WfbM bzw. der IFD Strukturen und Instrumente bestehen, auf die der individuelle Integrationsweg aufbauen kann. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang einerseits die Übergänge von ausgelagerten Einzelarbeitsplätzen, oder auch jene, die im Anschluss an das Integrationspraktikum realisiert werden konnten. Diese ‚Startbahnen‘ für die Integration bestehen bei jenen Projektpartnern, die den Großteil der Integrationen haben erreichen können. Dies zeigt auch, dass die erfolgreiche Vermittlung dieser Zielgruppe nicht allein auf einem Abgleich bereits vorhandener Fähigkeiten/Fertigkeiten mit einem Anforderungsprofil der Unternehmen basiert, sondern ein berufspädagogisch begleiteter Prozess ist, in dem die Personen an einem betrieblichen „Lernort“ auf die notwendigen Anforderungen qualifiziert werden.

Im Umkehrschluss lässt das die Vermutung zu, dass Werkstattstrukturen, die auf klassischen Werkstattplätzen - wenn auch in eigenständigen Betriebsstätten - basieren, einen Übergang in das Hamburger Budget in einem weitaus geringeren Maße zulassen. Ebenso bleibt festzuhalten, dass die individuellen Voraussetzungen für die Förderung eines Arbeitsplatzes im Rahmen des Modellprojektes (Schwerbehinderung und Werkstattstatus) sich insbesondere für psychisch erkrankte Menschen als problematisch erwiesen haben. Denn aufgrund einer empfundenen Stigmatisierung, die mit dem Merkmal „Behinderung“ einhergeht, sieht gerade diese Gruppe häufig von einer Beantragung der Feststellung des Grades der Behinderung ab. Dies erklärt auch, warum der auf diese Zielgruppe spezialisierte Fachdienst nur geringe Integrationszahlen erreichen konnte.

Die Ergebnisse der Teilnehmer- und Unternehmensbefragungen im Rahmen der begleitenden Evaluation führen auch zu dem Schluss, dass die Integrationen erfolgreich, nachhaltig und für beide Seiten – Beschäftigte und Arbeitgeber – gewinnbringend sind. So haben die meisten vermittelten Beschäftigten bestätigt, dass die neue Situation im Betrieb für sie eine Verbesserung darstellt und dass sie mit den neuen Anforderungen an eine selbständige Arbeits- und Lebensgestaltung recht gut umgehen können. Auf der Seite der Unternehmen wird diese Zufriedenheit gespiegelt, denn die Integration der neuen Beschäftigten in die bestehenden Arbeitszusammenhänge und –teams wurde mehrheitlich positiv gesehen und die Anzahl der Abbrüche bzw. Rückkehr in die WfbM deutet auf sehr wenige Einzelfälle hin.

Mit dieser kurzen Ausführung soll betont werden, dass eine erfolgreiche Akquisition und Integration von Werkstattbeschäftigten in das Hamburger Budget für Arbeit zum einen in nicht unerheblichem Maße von der Ausgangssituationen und Fördervoraussetzungen bestimmt ist, zum anderen aber auch einen nachhaltigen Verbleib im allgemeinen Arbeitsmarkt erwarten lässt. Darüber hinaus haben die Akteure vor dem Hintergrund der Projektpraxis und der Entwicklung der Zusammenarbeit im Netzwerk unterschiedliche ‚Stellschrauben‘ betätigt, um die Prozesse innerhalb des Projektes zu verbessern. Diese Entwicklungsprozesse beziehen sich einerseits auf die Verbesserung der Informationen über den Projektansatz (im Sinne einer Verdeutlichung gegenüber den Betriebsstätten der WfbM), andererseits auf die Formen der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren in einem gemeinsamen Integrationsprozess.

Verbesserung der Information über den Projektansatz: Peer-Counseling

Wie oben mehrfach beschrieben, haben die Mitarbeiter/innen, aber auch die Beschäftigten in den Betriebsstätten der WfbM bislang eher zurückhaltend auf das Projekt reagiert. Dahinter stand zum einen die Befürchtung, Leistungsträger/innen aus dem Produktionsprozess abgeben zu müssen, es zeigte sich aber auch auf der Ebene der Beschäftigten eine eher skeptische Haltung hinsichtlich der

Frage, ob sie als Person in der Lage wären, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Um beide Perspektiven aufzunehmen, beabsichtigen die Elbe-Werkstätten in Zusammenarbeit mit der Hamburger Arbeitsassistenz die Weiterverfolgung eines Peer-Counseling Ansatzes. Dieser Ansatz wurde von der Hamburger Arbeitsassistenz bereits entwickelt und durch das Hamburger Budget weitergefördert. Praktisch bedeutet dies, dass in den Informationsveranstaltungen nicht nur von Seiten der Professionellen (Anleiter/innen, Integrationsfachkräfte oder Sozialpädagogen) über das Projekt berichtet wird, sondern dass auch ehemalige Werkstattbeschäftigte zu Wort kommen, die nunmehr ein Arbeitsverhältnis in einem Unternehmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben.⁸³ Die Erfahrungen und praktischen Tipps dieser Experten/innen in eigener Sache sollen allen Projektpartnern zur Verfügung gestellt werden und insbesondere Werkstattbeschäftigten eine Orientierung und Entscheidungshilfe sein, um sich bewusster für oder gegen einen Übergang in das Projekt entscheiden zu können. Auch die Arbeitgeber bzw. Kollegen/innen der Experten/innen sind an dem Beratungsprozess beteiligt, indem sie ihre Tätigkeiten vorstellen oder einfach auch durch Freistellung für Beratungseinheiten in den Werkstätten.

Von August 2014 bis Juli 2015 ist das Peer-Projekt im Rahmen der Förderung des Modellprojekts Hamburger Budget für Arbeit verlängert und um eine Kooperation zwischen den Peers der Hamburger Arbeitsassistenz mit einem neuen Peer-Projekt der Elbe-Werkstätten erweitert worden. Nachfolgend sollen die von den Elbe-Werkstätten und der Hamburger Arbeitsassistenz ausgebildeten und koordinierten Peers einen Pool von Expert/innen aufbauen, der regelmäßig oder bei Bedarf Beratung anbietet. Die beteiligten Projektakteure erwarten durch die Umsetzung des Peer-Counseling/-support-Ansatzes eine qualitative Weiterentwicklung der Informationsweitergabe und Beratung zum Hamburger Budget für Arbeit.

Erfahrung im Spannungsfeld von Personaleinsatz und individuellen Entwicklungsmöglichkeiten

Auch in der zweiten Befragungswelle der operativen Akteure (September 2014) wurde sowohl von den IFD als auch von den Projektkoordinatoren in den Werkstätten das in Kap. 4.3 dargestellte Spannungsfeld in den Betriebsstätten beschrieben, in dem die Betriebsstättenanleiter/innen befürchten, gerade solche leistungsstarken Beschäftigten in das Hamburger Budget „abgeben zu müssen“, die für den eigenen Produktionsprozess wichtig sind. Dieser Konflikt konnte anscheinend bisher nicht gelöst werden, doch zeigt die Erfahrung, dass die wesentliche Voraussetzung für die Aufnahme in das Hamburger Budget für Arbeit die eigene Motivation zum Wechsel ist. Folglich besteht vor diesem Hintergrund nicht die Gefahr, auf jene Beschäftigten mit einer exponierten Stellung innerhalb der Betriebsstätte verzichten zu müssen. Diese Beschäftigten erfüllen Ihre Aufgabe innerhalb der Werkstatt mit einer ihnen eigenen Motivation und tendieren eher nicht dazu, in einem Unternehmen am allgemeinen Arbeitsmarkt ‚wieder unten anzufangen‘. Typische Kandidaten/innen für das Projekt sind demnach eher solche Beschäftigten, die ihre eigene Zukunft – ungeachtet der auf sie zu kommenden Umstellung – außerhalb der Werkstätten sehen und dafür auch teilweise materielle Einbußen (z.B. durch eine Teilzeitbeschäftigung mit einem Gehalt knapp oberhalb des Mindestlohns oder durch absehbare Einbußen bei der Altersversorgung) in Kauf nehmen.

⁸³ Im strikten Sinne wäre von einem „Peer Support“ zu sprechen, da der Beratungsprozess nicht auf die Peers übertragen, sondern durch sie unterstützt wird bzw. werden soll.

Zudem ließe sich beobachten, dass in Fällen von Weggängen leistungsstarker Beschäftigter wiederum andere Beschäftigte die entsprechende Position einnehmen. Hier zeigt die Erfahrung in der Projektumsetzung, dass sich dieses Spannungsfeld künftig abbauen wird.

Kooperation der Partner

Die in Kap. 4 beschriebenen Kooperationsformen haben sich im Projektverlauf sowohl durch die Beteiligung aller Partner in den gemeinsamen Abstimmungsrunden, als auch in der operativen Zusammenarbeit kontinuierlich weiterentwickelt und gefestigt. Angesichts der Verschiedenheit der Rollen und Aufgaben der Partner in ihrem jeweiligen Kerngeschäft (Werkstätten, Integrationsfachdienste und unternehmensbezogene Beratungsstellen) kann die nunmehr geschaffene Form der Zusammenarbeit als ein grundsätzlicher Erfolg bewertet werden. Die Partner haben die Ziele, Arbeitszusammenhänge und Methoden der jeweils anderen kennengelernt und sich im Rahmen des Projektes aufeinander zu bewegt.

Obschon die konkrete Integration von Werkstattbeschäftigten in eine Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt bislang überwiegend die Leistung einzelner Projektpartnern ist, wird das Potenzial der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Akquisition von Arbeitsplätzen und zugleich die Gewinnung von Teilnehmenden aus dem Werkstattbereich von allen Akteuren als sehr hoch eingeschätzt. Hierbei liege die Qualität in der Breite des Wirkungsbereiches der Kooperationspartner, so seien alle erforderlichen Aufgaben und Schnittstellen für einen Integrationsprozess durch die Projektpartner repräsentiert. Das bedeute aber nicht, dass die Kooperation per se zu einer Verbesserung der Ergebnisse, z.B. im Hinblick auf die stärkere Öffnungsbereitschaft der Betriebsstätten zur Ermutigung von Teilnehmenden, führe. Sie biete aber die Basis dafür, dass Schwierigkeiten besprochen und gute Lösungswege entwickelt werden können.

Es hat sich aber auch gezeigt, dass innerhalb des Projektverbundes auf der operativen Ebene unterschiedliche bilaterale Formen der Zusammenarbeit entwickelt wurden, so beispielsweise Kooperationen der Hamburger Arbeitsassistenten mit den Werkstätten oder auch die Zusammenarbeit der Elbe-Werkstätten mit der Beratungsstelle Handicap im Hinblick auf die Ansprache von betrieblichen Interessenvertretungen. Diese Kooperationsformate folgen in der Regel konkreten Zielsetzungen und sind in unterschiedlicher Form angelegt (von situativer Zusammenarbeit bis hin zu bilateralen Kooperationsvereinbarungen). Zudem führen gemeinsame Vorhaben wie das oben genannte Peer-Counseling /-support oder auch der von dem Team der alsterarbeit gGmbH koordinierte Imagefilm zum Hamburger Budget für Arbeit zu einer Festigung der Zusammenarbeit und – nach Aussagen einer Partnerin – die Stärkung des „Wir-Gefühls“ im Trägernetzwerk.

Die Zusammenarbeit im Netzwerk dient in erster Linie der strategischen Verankerung des Projektansatzes, in den personenbezogenen Begleitprozessen hingegen kommt es hingegen relativ selten zu Kooperationen mit anderen Einrichtungen und Diensten. Gerade im Hinblick auf die Begleitung gehe es um persönliche Bindungen, Kontinuität und Vertrauen in der Begleitung der Werkstattbeschäftigten bzw. der IFD Klienten/innen. Dies verdeutlicht, dass es sich bei dem Integrationsprozess im Hamburger Budget für Arbeit um eine Dienstleistung handelt, die durch die Zusammenarbeit mit den Partnern unterstützt werden kann, letztlich aber auf der Grundlage der persönlichen Begleitung (einer Fachstelle) stattfindet.

Informierung und Gewinnung von Unternehmen

Das Potenzial der Beschäftigungsmöglichkeiten für das Hamburger Budget für Arbeit in Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes ist noch nicht ausgeschöpft.⁸⁴ Dies zeigt sich auch darin, dass nach Aussagen der unternehmensbezogenen Beratungsstellen das Interesse der Betriebe an dem Programm groß ist und dass auch die Akquisition von vakanten Stellen keine besondere Hürde darstellt.⁸⁵ Im Sinne einer besseren Koordinierung der Ansprache von Unternehmen durch die Beratungsstellen (BIHA, Arbeit und Leben), die Werkstätten oder die IFD wurden im Rahmen der verstärkten Kooperation Handlungsvereinbarungen getroffen, damit eine Doppelberatung einzelner Betriebe vermieden wird. Schließlich sind gute Unternehmenskontakte für alle beteiligten Partner im Projekt-Netzwerk ein wichtiges Kapital für eine erfolgreiche Vermittlungsarbeit.

Es hat sich aber auch gezeigt, dass bezogen auf den Aufgabenzuschnitt oder die Bewerberanforderungen der akquirierten Stellen eine Bewerbersuche aus dem Pool der Werkstattbeschäftigten, die in das Hamburger Budget wechseln möchten, sehr schwierig ist. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass einige Unternehmen das Angebot des Projektes als eine Möglichkeit der geförderten Beschäftigung – auch als Ersatz für Zeitarbeit o.ä. – falsch interpretiert haben. Um die Potenziale und Handicaps der Werkstattbeschäftigten auch gegenüber den Unternehmen deutlich machen zu können, haben im Rahmen der Kooperation Besuche der Betriebsstätten der Werkstätten durch die Beratungs- und Inklusionsinitiative (BIHA) stattgefunden. Dieser Austausch und die kontinuierliche Abstimmung zwischen den operativen Partnern sollen dazu führen, dass die Akquisition von vakanten Stellen zielgerichteter an den Einsatzmöglichkeiten der Zielgruppe ausgerichtet werden kann. Es kann nicht gelingen, vakante Stellen mit den üblichen betrieblichen Leistungsanforderungen in hoher Zahl zu besetzen, vielmehr wird es darum gehen, Aufgaben in Unternehmen so zuzuschneiden, dass eine für die Zielgruppe adäquate Beschäftigungsmöglichkeit gegeben ist. Das gelingt am ehesten – so die übereinstimmenden Aussagen der Partner – wenn die Unternehmen offen für den Inklusionsgedanken sind, also verstehen, dass Vermittlungen bei dieser Zielgruppe immer auf Einzelarbeit beruhen.

Grundsätzlich werden von den beiden unternehmensbezogenen Beratungsstellen akquirierte Stellen an die Partner im Hamburger Budget für Arbeit weitergeleitet und es wird versucht, diese durch allgemeine Aushänge in leichter Sprache für alle, durch gezieltes Ansprechen der Anleiter/innen in den Betriebsstätten oder auch durch Mitarbeitende in den jeweiligen Arbeitsbereichen zu bewerben. Bislang waren die Stellenbeschreibungen anonymisiert, es gibt seit kurzem eine Vereinbarung darüber, dass teils auch Kontaktdaten weitergeleitet werden, wenn für die Bewerbersuche genaue Informationen notwendig sind.

Im Rahmen der Kooperation wurde sukzessive eine Routine von Informationsweitergabe, Stellenbeschreibung und Rückmeldung der Aktivitäten der Partner/innen in den WfbM bzw. IFD entwickelt, die sich als notwendig gezeigt hat. In den regelmäßigen Treffen der operativen Akteure werden die Akquisitions- und Vermittlungsbemühungen gemeinsam kommuniziert. Hierzu gehören neben der Begleitung von Bewerbungsprozessen auch die Absprachen über mögliche Integrationswege. Nach Aussage der Beratungsstelle BIHA seien dabei auch von Seiten der Unternehmen vorgeschaltete Praktika/Arbeitserprobungen in der Regel möglich und gewünscht. Die Dauer dieser Praktika kann

⁸⁴ So auch die deutliche Aussage in: alsterarbeit gGmbH/ Arbeit und Leben Hamburg – Beratungsstelle handicap /ARINET GmbH /BIHA Beratungs- und Inklusionsinitiative Hamburg / Elbe-Werkstätten GmbH / HAA Hamburger Arbeitsassistenten gemeinnützige GmbH: Hamburger Budget für Arbeit. Gemeinsamer Sachbericht. Stand: 30. August 2014, S. 11.

⁸⁵ Bis September 2014 hat BIHA rd. 110 offene Stellen von 28 Unternehmen an das Netzwerk weitergeleitet.

variieren, vielfach beträgt sie drei bis vier Wochen. In diesem Zeitraum können sowohl das Unternehmen, die Arbeitsteams, als auch die vormals Werkstattbeschäftigten selbst überprüfen, ob eine für alle Seiten zufriedenstellende Arbeitssituation gegeben ist. Wenn Personen im „ersten Anlauf“ nicht erfolgreich vermittelt werden konnten, besteht die Möglichkeit, eine Qualifizierung und Vermittlung an einem anderen betrieblichen „Lernort“ zu erproben.

Erfahrungen mit der pauschalen Erstattung der Begleitung

Die Kostenpauschale für den Assistenzbedarf der Teilnehmenden im Hamburger Budget für Arbeit ist gestaffelt und beträgt höchstens 400 Euro monatlich. Faktisch wurde zum Stichtag 30.8.2014 bei etwa 60% der Fälle der Maximalbetrag geltend gemacht⁸⁶. Aus Sicht der Partner stellt sich die Höhe der Pauschale als knapp bemessen, aber adäquat dar. Diese Einschätzung basiert aber auf der grundsätzlichen Annahme, dass der Dokumentationsaufwand für die Vermittlungsfälle weitgehend minimalisiert wird.

Zudem sind als Einflussfaktoren für den Assistenzaufwand auch zu berücksichtigen, dass neben den vermittelten Beschäftigten letztlich auch die Unternehmen zu begleiten sind, die Beschäftigungsverhältnisse im Hamburger Budget für Arbeit bereitstellen. Auch wenn dieser Aufwand erfahrungsgemäß im Verlauf der Festigung des Beschäftigungsverhältnisses sinkt, ist dennoch die Begleitung der Phase der Integration von Werkstattbeschäftigten in ein neues Arbeitsumfeld in einem Unternehmen am allgemeinen Arbeitsmarkt mit einem erhöhten Handlungsbedarf zu bewerten. Bei den bislang erfolgten Integrationen in das Projekt handelt es sich – wie in Kap. 5.1 dargestellt – vornehmlich um Übergänge aus ausgelagerten Einzelarbeitsplätzen bzw. aus dem Integrationspraktikum. Da sich bei diesen Übergängen sowohl die Beschäftigten als auch die Arbeitgeber und die Arbeitsteams bereits vorher an die Zusammenarbeit gewöhnt haben, zeigte die bisherige Praxis einen insgesamt durch die pauschale finanzierbaren Assistenzaufwand. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass die Spanne der notwendigen Betreuung je Klient/in sehr stark variieren kann, von einer nur flankierenden Hilfe bis hin zu intensiven Interventionen und komplexen Unterstützungsleistungen. Die Sicherung intensiver Hilfeleistungen kann aber derzeit im Einzelfall durch eine Querfinanzierung des Trägers erfolgen. Bisher wurde in keinem Fall ein Antrag auf Abrechnung von Leistungen außerhalb der Pauschalregelung gestellt⁸⁷, jedoch sollte die grundsätzliche Möglichkeit aus Sicht der Träger aufrechterhalten werden.

Es wird sich überdies zukünftig zeigen müssen, ob und inwieweit etwaige Übergänge aus den „Werkstattinnenbereichen“ bzw. Integrationen von Werkstattbeschäftigten höheren Assistenzbedarf erfordern und damit möglicherweise zu einem erhöhten Betreuungsaufwand führen.

Nach derzeitigem Stand haben die WfbM und IFD für ihre Leistungen im Rahmen des Hamburger Budgets für Arbeit circa 2/3 ihrer Vergütung über die „Vermittlungsprämie“ und 1/3 über die „Assistenzpauschale“ erhalten. Es ist – bei steigenden Fallzahlen – zu erwarten, dass sich diese Proportion zugunsten der „Assistenzpauschale“ bei Verstetigung des Programmes verschieben wird. Im Gemeinsamen Sachbericht weisen WfbM und IFD darauf hin, dass die (erfolgsorientierte) Vermittlungsprämie, den Mehraufwendungen in der Anbahnung, Erprobung und intensiven Arbeitsbegleitung während der Erprobungs-/Praktikumsphase entspricht. Die „Vermittlungsprämie“ stelle insofern nicht in erster Linie eine Kompensation der verminderten Vergütung von WfbM und IFD (Monatskostensatz

⁸⁶ Vgl. Gemeinsamer Sachbericht, S. 6

⁸⁷ Vgl. Gemeinsamer Sachbericht, S. 7

WfbM bzw. Integrationspraktikum gegenüber Assistenzpauschale) nach erfolgreicher Vermittlung dar, sondern sei als eine erfolgsorientierte Vergütungsstruktur von zu erbringenden (Mehr-) Leistungen anzusehen.

6 Zusammenfassung

Die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung wird in Hamburg mit hoher politischer Unterstützung verfolgt. Die verstärkte Förderung des Übergangs aus den Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse stellt daher einen Schwerpunkt des Hamburger *Landesaktionsplans* dar. Neben der fachlichen Umsetzung von Artikel 27 UN-BRK und der Notwendigkeit, für Menschen mit Behinderung echte Wahlmöglichkeit im Bereich Arbeit zu gewährleisten, gilt die Einführung eines Budgets für Arbeit auch als ein Weg, den mit der erheblichen Zunahme der Anzahl der Werkstattplätze einhergehenden Ausgabenanstieg zu bremsen.

Im Rahmen des Modellvorhabens "*Mit dem Hamburger Budget für Arbeit aus der Werkstatt für Behinderte Menschen in die arbeitsmarktliche Inklusion*" sollen in den Jahren 2012 bis 2014 insgesamt 100 Beschäftigte aus den WfbM in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt werden. Bei erfolgreicher Umsetzung des Modellvorhabens ist die dauerhafte Etablierung der Förderleistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe vorgesehen. Zentrale Konditionen des *Hamburger Budget für Arbeit* sind drei Elemente:

- Gewährleistung eines langfristigen bis dauerhaften Minderleistungsausgleichs.
- Kontinuierliche Arbeitsbegleitung auf neuer rechtlicher und prozeduraler Grundlage.
- Sicherung eines Rechtsanspruchs auf ein Rückkehrrecht in die WfbM.

Die Umsetzung des Modellvorhabens wird von Einrichtungen getragen, die über langjährige und zugleich sehr spezifische Erfahrungen der Integration von Menschen mit Behinderungen verfügen. Zu ihnen zählen die beiden Werkstätten für behinderte Menschen *Elbe-Werkstätten GmbH* und *alsterarbeit gGmbH* sowie die Integrationsfachdienste *Hamburger Arbeitsassistenten* und *Arinet GmbH*. Die Leistungen dieser Akteure werden auf Arbeitgeberseite durch den *Bildungs- und Integrationsfachdienst Hamburg (BIHA)* und auf Seiten betrieblicher Interessenvertretungen durch die *Beratungsstelle handicap/Arbeit und Leben Hamburg* unterstützt.

Die Koordination dieses Netzwerkes ist eine gemeinsame Leistung der beteiligten Partner, die einerseits durch ein akteursübergreifendes Austauschgremium – dem von der *BASF* organisierten „Runden Tisch“ – und andererseits durch Kooperationsrunden auf operativer Ebene und fallweisen bilateralen Abstimmungen verfolgt wird. Diese Form der integrierten Steuerung schreibt den Akteuren der WfbM und der IFD – trotz bestehen-

Das „Hamburger Budget für Arbeit“

**Programmziele
und
Programmbedingungen**

Akteure der Umsetzung

**Kooperationsformen
der beteiligten Akteure**

der organisationsstruktureller Unterschiede - die gleichen Aufgaben zu. Die Koordination des Netzwerkes stand deshalb vor den Aufgaben, Einzelschritte intern mit ausreichender Transparenz zu vollziehen und die Leistungen der beiden Beratungsstellen (*BIHA; handicap*) angemessen in die Vermittlungsarbeit einzubinden.

Eine zentrale Herausforderung für die Erreichung der Programmziele ergab sich daraus, zwei konträre, allerdings fachlich und funktional begründete Perspektiven operativ so weit wie möglich in Einklang zu bringen. Auf der einen Seite eine unternehmensorientierte Perspektive, der zufolge das vorhandene Potential an Arbeitsplätzen im allgemeinen Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen aufgrund des Selbstverständnisses und der Interessenlage der WfbM nicht gedeckt werden könne. Auf der anderen Seite eine personenorientierte Perspektive, der zufolge das Hamburger Budget für Arbeit nur für einen kleinen Teil der Werkstattbeschäftigten – abhängig von individueller Eignung und Motivation - in Frage käme.

Vor diesem Hintergrund kann das *Hamburger Budget für Arbeit* als Prototyp eines neuen Lohnsystems für erwerbsfähige Menschen mit Schwerbehinderung gelten. Dabei geht es nicht mehr darum, Transferleistungen zu stückeln und an Kostenpositionen (HLU, Fahrgeld, Taschengeld etc.) zu binden, sondern ein personenbezogenes Budget zur Bestreitung des Lebensunterhalts zur Verfügung zu stellen. Dies zu etablieren und als ein Stück Normalität zu leben, dürfte die größte Herausforderung sein. Auf Seiten der Werkstätten bedeutet das auch, den eingeschlagenen Weg der Außenorientierung konsequent weiter zu verfolgen und nicht bei der Quote von 25% Außenarbeitsplätzen zu verharren, die die wesentliche Basis für die Überleitung in reguläre Beschäftigung und damit auch in das *Hamburger Budget für Arbeit* bildet. Diese Umorientierung wird auf Seiten der Werkstätten zum Teil durch strukturelle Faktoren erschwert. Wenn sich die Aufmerksamkeit der Leitungen der Betriebsstätten vornehmlich auf den wirtschaftlichen Produktionserfolg der jeweiligen Bereiche richtet, dann wird – das haben Befragungen der Akteure gezeigt – das *Hamburger Budget für Arbeit* nicht selten als konkurrierende Institution wahrgenommen, die die vermeintlich oder faktisch leistungsstarken Mitarbeiter abwirbt. Für die Hamburger Werkstätten gilt, dass die Vermittlung aus den eigenen Betrieben heraus noch stärker zu entwickeln und in den Fokus zu nehmen ist. Die Herausforderung für die Betriebsleitungen besteht auch darin, den wirtschaftlichen Produktionsprozess so zu steuern, dass eine Anpassung an abnehmende Beschäftigtenzahlen möglichst spannungsfrei vollzogen werden kann.

Im Zuge der Umsetzung des Modellvorhabens *Hamburger Budget für Arbeit* haben sich die Kooperationsformen im Projektverlauf sowohl durch die Beteiligung aller Partner in den gemeinsamen Abstimmungsrunden als auch in der operativen Zusammenarbeit kontinuierlich weiterentwickelt

Herausforderungen der operativen Umsetzung

Herausforderungen für die Werkstätten

Verbesserungen der Kooperation der Akteure

und gefestigt. Angesichts der Verschiedenheit der Rollen und Aufgaben der Partner in ihrem jeweiligen Kerngeschäft (Werkstätten, Integrationsfachdienste und unternehmensbezogene Beratungsstellen) kann die jetzt erreichte Form der Zusammenarbeit als ein grundsätzlicher Erfolg bewertet werden. Die Partner haben die Ziele, Arbeitszusammenhänge und Methoden der jeweils anderen kennen gelernt und sich im Rahmen des Projektes aufeinander zu bewegt.

In diesem Zusammenhang sind unter anderem Verbesserungen in den internen Kommunikationsprozessen zu nennen, die auf eine gezielte Information gerade auch der Betriebsstätten der WfbM abzielen. Beispielhaft steht dafür der von der *Hamburger Arbeitsassistenz* entwickelte Peer-Counseling bzw. -Support Ansatz, der gemeinsam mit den beteiligten *Elbe-Werkstätten* fortgeführt werden wird. Befürchtungen der Werkstätten hinsichtlich einer Konkurrenz um Leistungsträger könnten abgeschwächt werden, wenn die Motivlage derjenigen besser erkennbar wird, die an einem Wechsel in den allgemeinen Arbeitsmarkt interessiert sind. Eine Möglichkeit zur Verbesserung des sog. Matchings von Stellenangeboten und (potentiell) interessierten Werkstattbeschäftigten wird darin gesehen, die Akquisition von vakanten Stellen zielgerichteter an den Einsatzmöglichkeiten der Zielgruppe auszurichten. Entsprechende Ansätze einer intensiveren Feinabstimmung in Sachen Stellenbeschreibungen, Bewerbersuche und Begleitung von Bewerbungsprozessen sind in der Kooperation der Partner schrittweise entwickelt und praktiziert worden.

Verbesserungen auf operativer Ebene

Erfolgreiche Übergänge in reguläre Beschäftigungen folgen keinem Standardverfahren. Die Daten der realisierten Übergänge belegen ebenso wie die Einschätzungen der befragten Praktiker, dass der Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt typisch über Zwischenstufen (Außenarbeitsplätze, Integrationspraktika) führt. Dabei bleibt der Wechsel in ein normales Arbeitsverhältnis – gerade auch im Interesse der zu Vermittelnden – von Einzelfallentscheidungen abhängig, die sowohl Eignungen und Motive der Beschäftigungsuchenden wie Erwartungen der Arbeitgeber abwägen und austarieren müssen.

Übergänge in Beschäftigung - stufenweiser Prozess

Diese Unsicherheiten im Übergangsprozess spiegeln sich auch im Erleben der Vermittelten. Etwa die Hälfte von ihnen war nicht frei von Bedenken und 70% empfanden die Eingewöhnung an die konkreten Arbeitsbedingungen wenigstens teilweise als herausfordernd. Besonders wichtig war in diesem Zusammenhang die weitere Unterstützung durch die Arbeitsbegleitungen – 96% empfanden sie als hilfreich. Gefallen am neuen Arbeitsplatz fanden 90% - am häufigsten wurden das Betriebsklima und die Aufgabenvielfalt genannt. Wenn es dabei auch zu Problemen kam – davon berichten etwa zwei Drittel - dann betraf das unterschiedliche Aspekte wie Kritik von Kollegen, Arbeitszeitregelungen oder auch Arbeitsdruck.

Sicht der Vermittelten

Für nahezu alle Vermittelten (95%) hat die Aufnahme einer regulären Beschäftigung die alltägliche Lebensführung spürbar verändert. Als ausschlaggebend sind mit diesem Wechsel Autonomiegewinne erlebt worden – diese drückten sich sowohl in einer verbesserten Einkommenslage (85%) als auch in gestiegenem Selbstvertrauen (61%) aus. Dieses Erleben höherer Selbstständigkeit erklärt, warum für die Meisten (84%) – trotz der bestehenden rechtlichen Möglichkeit – eine Rückkehr in den alten Status nicht in Betracht kommt.

**„Normalisierung“
durch reguläre Be-
schäftigung**

Die geschaffenen Arbeitsplätze bewegen sich – nach Aussagen der Unternehmen – überwiegend im angelernten (47%) bzw. ungelerten Bereich (42%); lediglich rd. 10% entfallen auf qualifizierte Tätigkeiten. Nur in Ausnahmen kam es zu Einstellungen von Personen, die dem Betrieb zuvor nicht bekannt waren. In der Regel erfolgten die Zugänge in Beschäftigung über Praktika (56%) oder Außenarbeitsarbeitsplätze (33%).

**Zugänge in Beschäfti-
gung**

Die Unternehmen haben klare Vorstellungen über die Voraussetzungen, die bei einer Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen gegeben sein müssen. Es kommt für sie in erster Linie auf die persönliche Motivation an (94%) und sehr wichtig ist ebenfalls eine vorherige Einarbeitungsphase über Praktika o.ä. (69%); demgegenüber sind berufsfachliche Aspekte (vergleichbare Arbeitserfahrungen, fachliche Fähigkeiten) von nachgeordneter Bedeutung. Befragt nach ihren bisherigen Erfahrungen bestätigen die Unternehmen, dass die Beschäftigten die Arbeitsanforderungen gut (33%) bzw. eher gut (57%) bewältigen. Zugleich unterstreichen sie zwei wichtige Faktoren: die Beschäftigten müssen von den Kollegen unterstützt (58%) und von Arbeitsbegleitungen weiterhin betreut werden (46%).

**Erfahrungen und Er-
wartungen der Unter-
nehmen**

Insgesamt stellen die Unternehmen dem *Hamburger Budget für Arbeit* sehr gute Noten aus. Die befragten Unternehmen sind ebenso mit den Programmbedingungen, der Gestaltung der Lohnkostenförderung und der administrativen Abwicklung wie mit dem Einstellungsprozess und der Arbeitsbegleitung vor Ort sehr zufrieden bzw. zufrieden. Zusammengefasst bewegt sich die Zufriedenheitsquote zwischen 91% und 94%. Die sehr hohe Akzeptanz des Programms kommt schließlich auch darin zum Ausdruck, dass fast alle (94%) der bisher beteiligten Unternehmen auch künftig - bei entsprechendem Personalbedarf – Menschen mit Behinderungen im Rahmen des Programms beschäftigen würden.

**Hohe Akzeptanz des
Programms durch die
Unternehmen**

Zusammenfassend gesprochen zeigen die Befunde der externen Evaluation des Modellvorhabens "*Mit dem Hamburger Budget für Arbeit aus der Werkstatt für Behinderte Menschen in die arbeitsmarktliche Inklusion*", dass die mit dem Programm gesetzten Ziele in einem sehr hohen Maße erreicht worden sind. Die quantitative Vorgabe von 100 Vermittelten (bis Jahresende 2014) ist mit Stand September annähernd realisiert (80). Die Aussagen der Vermittelten bestätigen die normativen Erwartungen, dass der Wechsel

**Erreichung der Pro-
grammziele**

in den allgemeinen Arbeitsmarkt im Rahmen der Programmkonditionen von der überwiegenden Mehrheit als deutliche Verbesserung in Richtung einer selbständigen Lebensführung erfahren wird. Auf Seiten der beteiligten Unternehmen treffen Programm wie Programmumsetzung auf eine außerordentlich hohe Akzeptanz; eine Bereitschaft zur weiteren Beteiligung an dem Programm erscheint aus Sicht der Unternehmen gewährleistet. Die Umsetzung des Programms ist durch die Kooperation der beteiligten Akteure sehr professionell geleistet worden. Im Zuge der Umsetzung hat sich die Kooperation der – organisationsstrukturell wie funktional sehr unterschiedlichen - Partner intensiviert; damit sind Voraussetzungen geschaffen, das Potenzial der Beschäftigungsmöglichkeiten für das *Hamburger Budget für Arbeit* in Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes noch stärker zu nutzen. Auch wenn in diesem Zusammenhang eine Öffnung der Zielgruppen (ggf. über den Werkstattstatus hinaus) erwogen werden sollte - das *Hamburger Budget für Arbeit* ist ein hochspezialisiertes und voraussetzungsreiches Angebot, kein im Rahmen von SGB XII/SGB II flächendeckendes Programm.

7 Anhang

7.1 Gütekriterien zur Befragung der Vermittelten

Repräsentativität der Stichprobe

Die Stichprobe von 49 befragten Personen entspricht – aufgrund ihrer Größe – in der Verteilung nahezu der Grundgesamtheit (n = 80): So enthält die Stichprobe 67,4% an männlichen Befragten, in der Grundgesamtheit sind es insg. 67,5%. Frauen sind zu 32,7% in der Stichprobe vertreten und in der Grundgesamtheit mit insg. 32,5%.

Die Gruppe der 15 bis 24-jährigen ist in der Stichprobe mit 18,4% leicht unterrepräsentiert (insg. 25%). Die 25 bis 34-jährigen, die mit 21 Personen die größte Altersgruppe stellen, sind in der Stichprobe zu 42,9% vertreten; der Anteil entspricht nahezu ihrem Anteil in der Grundgesamtheit von 43,8%. Etwas stärker ist der Stichprobenanteil der 35 bis 44-jährigen (befragt: 26,5%, insg. 21,3%) und der 45 bis 54-jährigen (befragt: 10,2%, insg. 8,8%). Eine befragte Person ist zwischen 55 und 64 Jahre alt. In der Stichprobe beträgt ihr Anteil 2%, an der Grundgesamtheit 1,3%.

Hinsichtlich der Art der Behinderung sind in der Stichprobe Menschen mit psychischen Behinderungen mit 28,6% etwas stärker vertreten als in der Grundgesamtheit (insg. 23,8%). Ebenfalls etwas stärker vertreten sind Personen Mehrfachbehinderungen (6,1%, insg. 5%). Menschen mit geistigen Behinderungen sind dagegen mit 63,3% etwas geringer repräsentiert (insg. 68,8%). Auch Personen mit Sinnesbehinderungen sind leicht geringer vertreten (2%, insg. 2,5%).

Die Stichprobe enthält 46,9% Befragte aus Integrationspraktika (insg. 50%), 34,7% Befragte von Einzelaußenarbeitsplätzen (insg. 35%), 10,2% an Personen aus Außengruppen (insg. 8,8%) und 6,1% Befragte aus dem internen Werkstattbereich (insg. 3,8%). Die Stichprobe enthält zudem eine Person aus einem anderen Bereich (2%, insg. 2,5%).

Hinsichtlich Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche gibt es in der Stichprobe leichte Überhänge der Befragten in den Bereichen Warensortierung/Lagerarbeiten (26,5%, insg. 21,3%), Reinigungsarbeiten (12,2%, insg. 8,8%), Büro- und Verwaltungsarbeit (14,3%, insg. 10%), Medien-, Video- oder PC-Arbeiten (8,2%, insg. 5%), Erziehungs- und Betreuungsarbeiten (8,2%, insg. 6,3%) und Reparatur- und Produktionsarbeiten (8,2%, insg. 5%). Der Stichprobenanteil ist dagegen etwas geringer in den Bereichen Küchenarbeiten /-service (18,4%, insg. 20%), Gartenarbeiten (2%, insg. 3,8%) und sonstigen Arbeitsbereichen (2%, insg. 3,8%). In 13 Fällen der Grundgesamtheit konnte keine Tätigkeitszuordnung erfolgen. Diese sind nicht in der Stichprobe vertreten (0%, insg. 16,3%).

Die Stichprobe enthält 46,9% an Befragten mit einer Arbeitsbegleitung von Elbe-Werkstätten. In der Grundgesamtheit liegt der Anteil mit 42,5% etwas darunter. Der Stichprobenanteil mit einer Arbeitsbegleitung von der Hamburger Arbeitsassistenz beträgt ebenfalls 46,9%, in der Grundgesamtheit beträgt der Anteil 51,3%. Arbeitsbegleitungen von alsterarbeit sind mit 4,1% vertreten (insg. 5%) und von Arinet mit 2% (insg. 1,3%).

Gültigkeit

Des Weiteren ist es angezeigt, einige mögliche Einschränkungen in der Aussage-Gültigkeit zu berücksichtigen:

- In der Kommunikation mit Menschen mit kognitiven, geistigen oder sprachlichen Einschränkungen kann es vermehrt zu Verständnisschwierigkeiten kommen. Ob und inwiefern diese stets bewusst geworden und ausgeräumt werden konnten, kann zwar bezweifelt werden, aber der Anwesenheit von Arbeitsbegleitungen während der Interviews, kam in vielen Fällen eine Korrektivfunktion zu.
- Bei Personen mit psychischen Erkrankungen spielt die psychische Stabilität am Tag der Interviews eine nicht unerhebliche Rolle auf die affektive Färbung der Aussagen. So war in mindestens einem Fall der geführten Interviews eine stark negative Überzeichnung der Wahrnehmung/Aussagen zu berücksichtigen.
- Die Interviewsituation ist für viele der vermittelten Personen eine stark ungewohnte Situation, in der oft Nervosität und die Angst „Falsches“ zu sagen, dazu führen, entweder wenig bis gar nicht zu sprechen oder übermäßig viel und Ablenkendes zu berichten. Eine Art „Prüfungscharakter“ schien das Gespräch gerade für diejenigen zu besitzen, die aufgrund befristeter Arbeitsverhältnisse nur über geringe Erwartungssicherheit bezüglich ihrer künftigen Situation verfügen. Mit Hinweisen auf Anonymität und Verschwiegenheit konnte hier wenigstens teilweise gegengesteuert werden.
- Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Anwesenheit der Arbeitsbegleitungen einen Einfluss auf die Einschätzung bezüglich erfolgter und/oder zusätzlich gewünschter Unterstützungsleistungen hatte. Für die Anwesenheit beim Interview sprach jedoch die Annahme, dass sich dadurch insgesamt eine vertrauensvollere Gesprächsbasis herstellen lässt. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Arbeitsbegleitungen i.d.R. als „Stichwortgeberin“ bzw. „Stichwortgeber“ noch zusätzliche Erinnerungen bei den Vermittelten wecken konnten.

Die genannten Aspekte sprechen den Ergebnissen nicht ihren Erkenntniswert ab. Für ihre Gültigkeit spricht, dass zahlreiche Aussagen von Befragten – z.B. zur Eingewöhnung, zum Gefallen/Nichtgefallen der Arbeit, zum Betriebsklima – durch Beobachtungen der Arbeitsbegleitungen „validiert“ werden konnten.

7.2 Literaturliste

- alsterarbeit gGmbH/ Arbeit und Leben Hamburg – Beratungsstelle handicap /ARINET GmbH /BIHA Beratungs- und Inklusionsinitiative Hamburg / Elbe-Werkstätten GmbH / HAA Hamburger Arbeitsassistentz gemeinnützige GmbH: Hamburger Budget für Arbeit. Gemeinsamer Sachbericht. Stand: 30. August 2014
- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Hamburg: Hamburger Budget für Arbeit. Workshop 9.03.2012. Präsentation
- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Hamburg: Faire Löhne für ein selbstbestimmtes Leben. Modellprojekt Hamburger Budget für Arbeit. Präsentation 21.11.2013
- Benson, Katharina/Ciolek, Achim (2013): Rekrutierung und Integration von Mitarbeitern mit Behinderung bei der Globetrotter Ausrüstung GmbH (Hamburg). In: Böhm, Stephan A./Baumgärtner, Miriam K./Dwertmann, David J. G. (Hg.): Berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderung: Best Practices aus dem ersten Arbeitsmarkt. Berlin/Heidelberg: Springer, 85-100.
- BIH – Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (2013): Jahresbericht 2012/2013. Hilfen für schwerbehinderte Menschen im Beruf. Wiesbaden: Taunus.
- BAMS (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin.
- BMAS (2012): Tätigkeitsbericht der Gesamtbetreuung zum Programm Job4000. [URL: <http://bit.ly/1qSRi0x>, letzter Zugriff 04.09.2014.]
- BMAS (August 2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. [URL: bit.ly/1vRRIkB, letzter Zugriff 04.09.2014].
- Blesinger, Birgit (2010): Unsicherheit bei Betroffenen und Leistungsträgern. Interview mit Detlev Jähnert zum Budget für Arbeit in Niedersachsen. In: Impulse Nr. 53, S. 18-27. [URL: bit.ly/1qqSkVC, letzter Zugriff 04.09.2014].
- Blesinger, Birgit (2009): Persönliches Budget für berufliche Teilhabe: Dokumentation und Handlungsempfehlungen. Hamburg: Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Drucksache 20/5378 20. Wahlperiode 02.10.12. Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Wolff und Dr. Friederike Föcking (CDU) vom 26.09.12 und Antwort des Senats
- Bundesagentur für Arbeit (2014): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von schwerbehinderten Menschen. Nürnberg.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e.V. (2013): Menschen in Werkstätten. [URL: <http://www.bagwfbm.de/page/25>, letzter Zugriff 13.10.2014.]
- Freie und Hansestadt Hamburg: Hamburger Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Hamburg 2012
- Generalversammlung der Vereinten Nationen (2006): Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities). New York.
- Grundsätze der Förderung nach dem Modellvorhaben Hamburger Budget für Arbeit "Mit dem Hamburger Budget für Arbeit aus der WfbM in die arbeitsmarktliche Inklusion". Amtlicher Anzeiger – Teil II des Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblattes- Nr. 59 vom 31. Juli 2012
- Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag der 16. Wahlperiode des Bundestages. Berlin.
- Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (2014): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag der 18. Wahlperiode des Bundestages. Berlin.
- Kubek, Vanessa (2012): Humanität beruflicher Teilhabe im Zeichen der Inklusion: Kriterien für die Qualität der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen. Wiesbaden: Springer VS.

- Lampke, Dorothea/Rohrmann, Albrecht/Schädler, Johannes (Hg.) (2011): Örtliche Teilhabeplanung mit und für Menschen mit Behinderungen: Theorie und Praxis. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderung Niedersachsen (Dez. 2010): Erfahrungsbericht der Arbeitsgruppe „-x-Budget für Arbeit“. URL: bit.ly/1IC357p, letzter Zugriff 04.09.2014.
- Landschaftsverband Rheinland (2011): ZB Den Sprung schaffen ... von der Werkstatt für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. [URL: http://www.lvr.de/app/publi/PDF/580-ZB_rhld_extra_den-sprung_110516_screen_end.pdf, letzter Zugriff: 07.10.2014.]
- Metzler, Heidrun/Meyer, Thomas/Rauscher, Christine/Schäfers, Markus/Wansing, Gudrun (2007): Begleitung und Auswertung der Erprobung trägerübergreifender Persönlicher Budgets. Wissenschaftliche Begleitforschung zur Umsetzung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Abschlussbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007.
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz (2005): Arbeit für Menschen mit Behinderung. Gesamtfiskalische Betrachtung verschiedener Beschäftigungsarten in Rheinland-Pfalz - eine ergebnisorientierte Kurzfassung. Mainz.
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz: Modellprogramm Budget für Arbeit. Handbuch zur praktischen Anwendung. Mainz 2007
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz (2008): Persönliche Budgets in Rheinland-Pfalz. [URL: <http://bit.ly/1xfPIPk>, zuletzt abgerufen 07.10.2014.]
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz (2014): Teilhabe am Arbeitsleben stärken. [URL: http://www.rlp.de/no_cache/einzelansicht/archive/2014/february/article/teilhabe-am-arbeitsleben-staerken/, letzter Zugriff 13.10.2014.]
- Schuhen, Alex: Menschen mit Behinderung nach ihrer Zufriedenheit gefragt. In: neue caritas Ausgabe 17/2009. [URL: <http://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2009/artikel2009/menschen-mit-behinderung-nach-ihrer-zufr,04.10.2013>]
- Schwalb, Helmut/Theunissen, Georg (Hg.) (2009): Inklusion, Partizipation und Empowerment in der Behinderntenarbeit: Best-Practice-Beispiele Wohnen – Leben – Arbeit – Freizeit. Stuttgart: Kohlhammer.
- Statistisches Bundesamt (2013): Zahlen und Fakten zu schwerbehinderten Menschen in Deutschland. [URL: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Gesundheit/Behinderte/SchwerbehinderteMenschen.html>, zuletzt abgerufen 06.10.2014.]
- World Health Organisation (2001): International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). Genf: WHO Press.
- World Health Organisation (2011): Word Report on Disability. Genf: WHO Press.