

Stellungnahme

zum Referentenentwurf „Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung (Arbeitstitel)“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 7. Mai 2008

Als bundesweiter Dachverband für Unterstützte Beschäftigung hat die BAG UB ein besonderes Interesse an der Diskussion und Einführung von Unterstützter Beschäftigung. Die vorliegende Stellungnahme versteht sich als Ergänzung zu unserer Stellungnahme vom August 2007 zum 'Eckpunktepapier Unterstützte Beschäftigung für behinderte und schwerbehinderte Menschen' des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vom 27. Juli 2007.

Die BAG UB begrüßt, dass einzelne fachliche Anregungen der Verbände im aktuellen Referentenentwurf aufgegriffen worden sind und sich das BMAS intensiv mit den fachlichen Grundlagen von Unterstützter Beschäftigung auseinandergesetzt hat¹. Positiv bewerten wir, dass mit dem Referentenentwurf grundsätzlich anerkannt ist, dass es eine Zielgruppe gibt, die sich in ihrer Leistungsfähigkeit zwischen den Anforderungen einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) und von Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes befindet. Die BAG UB unterstützt das Bestreben des BMAS für diesen Personenkreis adäquate Teilhabemöglichkeiten zu schaffen.

Dennoch gilt es, verschiedene Inhalte des vorliegenden Gesetzesentwurfs konsequent im Sinne der Sicherstellung gleichberechtigter Teilhabe von Menschen mit Behinderung zu ergänzen.

In diesem Zusammenhang verweisen wir in Anlehnung an die Europäische Dachorganisation (European Union of Supported Employment – EUSE) auf zentrale Grundsätze der Unterstützten Beschäftigung:

Grundsätze der Unterstützten Beschäftigung:

- Unterstützte Beschäftigung ist ein Konzept für **alle** Menschen mit Behinderung **unabhängig von der Art und Schwere der Behinderung und dem Leistungsvermögen**, also auch für Menschen mit erheblichen Leistungseinschränkungen.
- Unterstützte Beschäftigung findet **immer in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts** statt.
- **Ausgangspunkt** im Konzept Unterstützte Beschäftigung **ist der behinderte Mensch, seine Fähigkeiten, seine Interessen und seine Potentiale**. Auf dieser Basis wird ein Arbeitsplatz gesucht und gegebenenfalls angepasst.

¹ Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Wirkung der Instrumente zur Sicherung von Beschäftigung und zur betrieblichen Prävention nach § 160 Abs. 2 SGB IX zum 30. Juni 2007

- Unterstützte Beschäftigung bezieht die **Vorbereitung in der Schule** ein, um erste betriebliche Erfahrungen und dort entwickelte Fähigkeiten und Fertigkeiten nahtlos für den Übergang von der Schule in den Beruf miteinander verknüpfen zu können.
- Unterstützte Beschäftigung bedeutet die Unterstützung **nach dem individuellen Bedarf**, um eine betriebliche Beschäftigung zu ermöglichen und langfristig zu sichern. Sie kann die Vorbereitung, die Qualifizierung, die Stabilisierung und **auch die dauerhafte Unterstützung** des behinderten Menschen umfassen.
- Unterstützte Beschäftigung führt nur dann zur umfassenden Teilhabe, wenn **die Lebensbereiche Arbeit, Wohnen und Freizeit ganzheitlich berücksichtigt werden**.
- Unterstützte Beschäftigung fördert **die Selbstbestimmung, Wahlmöglichkeiten und die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft** von Menschen mit Behinderung.

Ziel des Konzeptes Unterstützter Beschäftigung ist die betriebliche Eingliederung und die leistungsgerechte Entlohnung der im Betrieb erbrachten Arbeitsleistung. Da weder Art und Schwere der Behinderung noch das Leistungsvermögen Aussonderungskriterien für das Konzept der Unterstützten Beschäftigung sind, sind während und nach der betrieblichen Anleitung, Qualifizierung und Stabilisierung **unterschiedlich intensive Unterstützungsformen und unterschiedliche arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Regelungen notwendig**.

Auch dauerhaft stark leistungsgeminderte, werkstattberechtigte (Werkstatt für behinderte Menschen – WfbM), erwerbsunfähige Personen können mit dem Konzept der Unterstützten Beschäftigung betrieblich integriert werden, wenn der Hilfe- und Unterstützungsbedarf im notwendigen Umfang ermittelt und gegebenenfalls dauerhaft geleistet wird.

Das Konzept der Unterstützten Beschäftigung (supported employment) ist ursprünglich für diesen stark leistungsgeminderten Personenkreis entwickelt worden. Arbeitsplätze ohne das Konzept der Unterstützten Beschäftigung entstehen aus den Anforderungen des Betriebes heraus, umfassen einen bestimmten Leistungs- und Stundenumfang, daran anschließend wird ein dafür geeigneter, entsprechend qualifizierter Arbeitnehmer gesucht. Im Gegensatz dazu geht Unterstützte Beschäftigung vom Menschen aus, (er)findet und gestaltet neue passgenaue (Nischen-) Arbeitsplätze – orientiert an den Fähigkeiten, Wünschen und Potentialen des behinderten Menschen. **Der Mensch steht im Mittelpunkt!**

Unter Berücksichtigung dieser Definition von Unterstützter Beschäftigung wird deutlich, **dass der vom BMAS vorgelegte Maßnahmeentwurf „Unterstützte Beschäftigung“ lediglich einen Teil des Grundsatzkonzepts Unterstützte Beschäftigung umfasst**.

Dennoch verwendet das BMAS die Bezeichnung Unterstützte Beschäftigung. Dies führt zwangsläufig zu Irritationen, da die Inhalte Unterstützter Beschäftigung in den letzten Jahren unter Bezugnahme auf das Konzept supported employment geprägt worden sind und im nationalen sowie transnationalen Kontext sehr differenziert und umfangreicher definiert werden, als im vorliegenden Referentenentwurf einer Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“.

Die Verwendung des Begriffs Unterstützte Beschäftigung durch das BMAS könnte insofern zur Schlussfolgerung führen, dass im nationalen Kontext die Teilhabeleistungen von Menschen mit Behinderung sehr viel eingeschränkter als auf europäischer Ebene definiert werden sollen.

Die BAG UB stellt jedoch fest, dass das BMAS eingehend die Inhalte und Zielsetzungen von Unterstützter Beschäftigung geprüft hat. Dies zeigt nicht zuletzt der Hinweis auf die europäischen Standards (siehe Begründung zu Absatz 5).

Aus diesem Grund ist die BAG UB der Überzeugung, **dass die folgenden Anregungen und fachlichen Argumente zur gezielten Verbesserung des geplanten Angebots beitragen können:**

- Die Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ des BMAS zielt ausschließlich auf eine Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt im Rahmen einer „angemessenen, geeigneten und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung“ (vgl. § 38a, Absatz 1).

Das Konzept Unterstützte Beschäftigung beabsichtigt jedoch umfassende Formen der betrieblichen Integration unabhängig von versicherungsrechtlichen Regelungen. Diese Diskussion ist aus Sicht der BAG UB unbedingt vor Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlagen zu führen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) hat dazu im April 2008 einen Problemaufriss verfasst, der in der Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins „Berufliche Teilhabe behinderter Menschen“ aktuell besprochen wird. In der Arbeitsgruppe sind unter anderem auch das BMAS, die Bundesagentur für Arbeit (BA) und andere Rehabilitationsträger, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) sowie – neben der BAG UB - verschiedene Fachverbände vertreten.

Darüber hinaus bleibt unklar, was genau mit „angemessen und geeignet“ gemeint ist und wer dies definiert.

Die BAG UB empfiehlt, die z.B. von der BAGüS aufgeworfenen förder-, arbeits- und versicherungsrechtlichen Fragen zum Thema „Alternativen zu den Werkstattleistungen im Arbeitsbereich von WfbM“ vor Inkrafttreten der Gesetzesänderungen zu erörtern und entsprechende Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Zudem ist näher zu bestimmen was genau unter „angemessen und geeignet“ zu verstehen ist.

- In der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ des BMAS wird zwischen einer Phase der „individuellen betrieblichen Qualifizierung“ und einer Phase der „Berufsbegleitung“ (bei Bedarf) unterschieden (§ 38a, Absatz 1). Dabei umfasst die Phase der betrieblichen Qualifizierung bis zu zwei Jahre. Eine Verlängerung ist nur dann möglich, wenn die Qualifizierung „aus Gründen, die der behinderte Mensch nicht zu vertreten hat, neu begonnen oder fortgesetzt werden muss und hinreichend gewährleistet ist, dass eine weitere Qualifizierung zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung führt“ (Absatz 2).

Die Formulierung „hinreichend gewährleistet“ bleibt ungenau und öffnet dem zuständigen Leistungsträger eine Vielzahl von Begründungen, ein erforderliches drittes Jahr abzulehnen. Zudem entscheidet der zuständige Leistungsträger offenbar ohne die Hinzuziehung weiterer Fachkenntnisse, wie dies z.B. im Fachausschuss nach § 2 Werkstättenverordnung (WVO) prinzipiell sicher gestellt ist.

Das Konzept Unterstützte Beschäftigung setzt hingegen ausdrücklich am individuellen Bedarf an. Dieser entscheidet in jedem Einzelfall über Intensität und Dauer der Unterstützung. Zudem zeigen die Erfahrungen der Hamburger Arbeitsassistenz (1996-2003), dass 59 % der Teilnehmenden am betrieblichen Berufsbildungsbereich nach zwei Jahren und weitere 13 % nach einem weiteren Jahr in Arbeit vermittelt wurden. Weitere betriebliche Eingliederungen wären sicher möglich, wenn die Unterstützungen auch unterhalb einer sozialversicherungsrechtlichen Beschäftigung angeboten werden könnten.

Erforderlich sind somit flexible Angebote, die individuelle Entwicklungspotentiale und –verläufe berücksichtigen. Dazu ein weiteres gutes Beispiel: Der KVJS² führt nach einer Erprobungsphase das Konzept BVE³/KoBV⁴ in Baden-Württemberg flächendeckend und in Abstimmung mit allen Verantwortlichen ein. Hiernach werden über einen mehrjährigen Zeitraum Ressourcen der Werkstufe der Sonderschule für Geistigbehinderte und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme konzeptionell miteinander verbunden, so dass auf individu-

² Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden- Württemberg

³ Berufsvorbereitende Einrichtung

⁴ kooperative Bildung und Vorbereitung

elle Unterstützungsbedarfe zielgerichtet eingegangen werden kann. Auch sozialversicherungsrechtliche Fragestellungen wurden geregelt. Das Konzept beinhaltet so genannte Berufswegekonferenzen, in denen Schulen, Integrationsfachdienste, Integrationsfirmen, WfbM, gegebenenfalls weitere Leistungsanbieter und die zuständigen Leistungsträger mit dem einzelnen Jugendlichen Berufswege planen und vereinbaren.

Inhaltlich findet an beiden Standorten eine Orientierung an den Prinzipien und Bausteinen des Konzepts der Unterstützten Beschäftigung statt. Beide Varianten verdeutlichen, dass damit vergleichsweise hohe Vermittlungsquoten erreicht werden und das bestehende Rehabilitationssystem durchaus an die Grundsätze der Unterstützten Beschäftigung angepasst werden kann. Diese Erfolge dürfen mit einer gesetzlichen Verankerung der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ nicht gefährdet werden.

Auch durch das Persönliche Budget könnten im Rahmen bestehender Angebote tatsächliche Alternativen zu der im Referentenentwurf vorgeschlagenen Maßnahme entstehen, wenn die Institutionsbindung, z.B. bei Werkstattbeschäftigten (Eingangsverfahren, Berufsbildung- und Arbeitsbereich) konsequent von einer Personenbindung abgelöst werden würde⁵. Damit würden gleichberechtigte Chancen zur Teilhabe am Arbeitsleben anhand realer Wahlmöglichkeiten eröffnet.

Die Erfahrungen belegen, dass sowohl den behinderten Menschen als auch den Betrieben ein im Einzelfall ausreichender Erprobungszeitraum zur Verfügung stehen muss. Immerhin geht es darum, die Anforderungen im Betrieb und die Fähigkeiten des behinderten Arbeitssuchenden hinreichend aufeinander abzustimmen. Dies gewährleistet auch, dass gerade bei Personen mit einer Leistungsfähigkeit zwischen WfbM und allgemeinem Arbeitsmarkt Potentiale ausreichend erkannt, entwickelt und gefestigt werden können. Deshalb ist nach Auffassung der BAG UB in § 38a, Absatz 2 SGB IX sicher zu stellen, dass auch behinderungsbedingt die individuelle betriebliche Qualifizierung um ein drittes Jahr zu verlängern ist. Zudem ist die Formulierung „hinreichend gewährleistet ist“, zu ersetzen durch „zu erwarten ist“.

- Eine potentiell langfristige Unterstützung ist nach dem Referentenentwurf (§ 38a, Absatz 3) über Leistungen der Berufsbegleitung grundsätzlich möglich. Diese Möglichkeit wird von der BAG UB ausdrücklich begrüßt. Es ist jedoch sicher zu stellen, dass dafür ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Jahrzehntelang war berufliche Rehabilitation von der Vorstellung geprägt, dass die Rehabilitanden zunächst zu einer wie auch immer definierten Berufsreife qualifiziert werden müssen, bevor sie in das Arbeitsleben entlassen werden können. Für die Zeit nach dem erfolgten Übergang in Beschäftigung sieht dieses Konzept in der Regel bis auf eine gewisse „Nachbetreuung“ keinerlei Unterstützungsangebote vor. Die Vertreter des Konzepts der Unterstützten Beschäftigung sehen gerade hier die wesentliche Ursache für die geringen Übergangsquoten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Insofern ist zu bedauern, dass es offenbar nicht gelungen ist, die Eingliederungshilfe an der Finanzierung langfristiger Unterstützung für einen Personenkreis zu beteiligen, der ansonsten grundsätzlich auf die WfbM angewiesen wäre. Zudem werden im Rahmen der geplanten Maßnahme deutliche Einsparpotentiale im Vergleich zur WfbM-Beschäftigung durch das BMAS gesehen.

Gegen eine Beteiligung der Eingliederungshilfe mögen aktuell rechtliche Bedenken vorliegen. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass die Ausgleichsabgabe der Länder, wie im Referentenentwurf vorgesehen, diese zusätzlichen Mittel – ohne Kürzungen in anderen Be-

⁵ siehe Stellungnahme der BAG UB zur Sozialversicherung bei budgetfähigen Leistungen zur beruflichen Teilhabe, Januar 2008

reichen - aufbringen kann. Schon heute reicht die Ausgleichsabgabe nicht, erforderliche Leistungen wie Integrationsfachdienste (§ 109 ff.) und Integrationsprojekte (§ 132 ff.) bedarfs- und sachgerecht zu finanzieren. In diesem Punkt greift der Referentenentwurf eindeutig zu kurz und berücksichtigt nicht die seit längerem geführten Erörterungen zu den begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten der Ausgleichsabgabe.

Die BAG UB empfiehlt, die rechtlichen Möglichkeiten des Einbezugs der Eingliederungshilfe für eine erforderliche Unterstützung eingehend zu prüfen und zumindest die Ausgleichsabgabe, wie z.B. von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsfirmen vorgeschlagen, zugunsten der Länder neu zu verteilen. Hierbei ist zu bedenken, dass mittels der Ausgleichsabgabe ausschließlich anerkannt schwerbehinderte und gleichgestellte Personen gefördert werden können, im Entwurf jedoch allgemein von „behinderten Menschen“ die Rede ist.

- Dringender Klärungsbedarf besteht hinsichtlich der Schnittstellen zwischen der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ und anderen angrenzenden Maßnahmen.

So bleibt im Referentenentwurf unklar in welchem Zusammenhang die neue Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit, DIA-AM⁶, aber auch bestehende Maßnahmen wie Berufsbildungsbereich (BBB) und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme (BvB) zur Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ (UB) stehen sollen. Entscheidet das Ergebnis von DIA-AM über den Zugang zu BBB, BvB und UB? Inwieweit ist ein laufender Wechsel zwischen BBB, BvB und UB oder in eine Ausbildung möglich und wie ist das genaue Verfahren (Prinzip der Durchlässigkeit und höchstmöglichen Qualifikation)? Lediglich angemerkt ist, dass der Weg in die WfbM offen ist und die Zeiten in UB auf den BBB angerechnet werden. Aber ist nach der Maßnahme UB eine ausreichende Vorbereitung für die WfbM erfolgt? Und ist ebenfalls ein Wechsel vom BBB in UB möglich und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen? Welche Chancen bestehen auch nach der Durchführung von DIA-AM mit einer Empfehlung für die WfbM, an UB teilzunehmen? Denn es ist fraglich (und entspricht nicht der bisherigen Praxis von Unterstützter Beschäftigung), ob eine Arbeitsmarktfähigkeit nach zwölf Wochen abschließend festzustellen ist. Inwieweit kann UB von WfbM-Beschäftigten im Arbeitsbereich genutzt werden? Es darf nicht sein, dass zukünftig der Übergang aus WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch frühzeitige Zuordnung zu bestimmten Angeboten noch schwieriger als bisher zu gestalten ist und eine lebenslange Festlegung erfolgt. Welche Zielgruppe soll genau erreicht werden, d.h. können z.B. auch Menschen mit psychischen Einschränkungen teilnehmen, auch wenn sie eine abgeschlossene Berufsausbildung haben, jedoch behinderungsbedingt dennoch auf Unterstützung angewiesen sind? Anders gefragt: Was genau bedeutet „besonderer Unterstützungsbedarf“, wer definiert dies und umfasst die Bezeichnung ausschließlich anerkannt schwerbehinderte und gleichgestellte Personen oder allgemein „behinderte Menschen“? Welche Rolle hat zukünftig der Fachausschuss nach § 2 WVO (auch unter Berücksichtigung von DIA-AM)?

Das Konzept Unterstützte Beschäftigung geht davon aus, dass die Prinzipien und Bausteine jederzeit gültig und einlösbar sind. Nur so lassen sich die Rechte auf Selbstbestimmung und Wahlmöglichkeiten umfassend umsetzen. Alles andere würde neue Barrieren schaffen.

Die BAG UB empfiehlt, die oben genannten und anderen fachlich-rechtlichen Fragestellungen im Übergang von der Schule in den Beruf vor der Gesetzesänderung vertieft zu erörtern, z.B. in Anlehnung an das Papier „Schnittstelle allgemeiner Arbeitsmarkt – Werkstatt für behinderte Menschen“ der BAGüS und der BIH. Unter anderem wird hier auf die zu erweiternden Aufgaben des Fachausschusses eingegangen.

⁶ Diagnose der Arbeitsmarktfähigkeit besonders betroffener behinderter Menschen nach § 33 Abs. 4 SGB IX

- Die im Referentenentwurf enthaltene Formulierung „eine Tendenz zu Minderausgaben besteht (vgl. Punkt D), wenn die neue (ambulante) Maßnahme anstelle einer stationären Maßnahme bewilligt wird“, verweist auf Kosteneinsparungserwartungen für die öffentlichen Haushalte. Diese Aussage im Referentenentwurf erweckt den Eindruck, betriebliche Integration auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sei in jedem Fall und von vorneherein deutlich preisgünstiger als im Vergleich zur WfbM zu gestalten.

Die Erfolge z.B. der Hamburger Arbeitsassistenten basieren jedoch vor allem auf einer hohen Präsenz der Fachkräfte im Betrieb mit einem auf den Einzelnen abgestimmten Job Coaching (teilweise 1:1 Unterstützung am Arbeitsplatz). Sollen vergleichbare Ergebnisse auch von anderen Anbietern erzielt werden, ist sicher zu stellen, dass entsprechendes Personal mit breitem Qualifizierungshintergrund finanzierbar ist. Dies war in Hamburg bisher deshalb möglich, da für den ambulanten Berufsbildungsbereich in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes ca. 90% der Gelder, die sonst der WfbM für den Berufsbildungsbereich zur Verfügung stehen, genutzt werden konnten. Bei einer Integration auf den allgemeinen Arbeitsmarkt können, je nach Bedarf, im Einzelfall sogar höhere Kosten entstehen. Dennoch kann die Integration gelingen und langfristig können Mittel der Eingliederungshilfe eingespart werden.

Die BAG UB geht davon aus, dass das Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben unabhängig von der im Einzelfall erforderlichen Intensität und Dauer der Unterstützung Gültigkeit hat. Darüber hinaus sind Kostengestaltung und –entwicklung ganzheitlich, langfristig und auf der Basis konkreter Daten zu betrachten. Daraus abgeleitete Schlussfolgerungen der Verantwortlichen sind mit allen Beteiligten zu kommunizieren und es sind, möglichst übereinstimmend, sachgerechte Entscheidungen anzustreben. Hierbei sind qualitative Leitziele wie Selbstbestimmung, gleichberechtigte Teilhabe sowie das Wunsch- und Wahlrecht gleichberechtigt zu beachten (vgl. SGB IX Kapitel 1).

- Die Bundesagentur für Arbeit hat bereits angekündigt, dass die Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ ausgeschrieben werden soll. Dies bewertet die BAG UB aus folgenden Gründen als äußerst problematisch:

Die Erfahrungen zeigen, dass in der Ausschreibung von Maßnahmen bzw. Leistungen die Gefahr liegt, dass in erster Linie aufgrund des Preisangebotes die Vergabe erfolgt. Fachliche Qualität und nachhaltige Wirkung von Leistungen erfordern jedoch qualifiziertes Personal und eine ausreichende Unterstützungsdauer bzw. –intensität. Dies ist nicht für jeden Preis leistbar. Anbieter lassen sich jedoch auf zu niedrige Preisgestaltung ein, um überhaupt Maßnahmen zugeschlagen zu bekommen. So entsteht eine Preisspirale nach unten, wodurch letztlich nicht die erforderliche Fachlichkeit gewährleistet werden kann.

Die Anbieter wechseln oftmals jährlich, da die Leistungsträger mit den Ergebnissen zum Teil unzufrieden sind. Die eigentliche Ursache dafür wird jedoch nicht gesehen: Die Wettbewerbskriterien der allgemeinen Wirtschaft lassen sich nicht ohne weiteres auf den sozialen Bereich übertragen.

Die Betriebswirtschaftslehre selbst spricht daher insbesondere im Bereich sozialer Arbeit von einem ‚Marktversagen‘ in mehrfacher Hinsicht. So ist z.B. die Wirkung sozialer Arbeit nur begrenzt im Vorhinein zu bestimmen; der Nutzen ist, wenn überhaupt, nur eingeschränkt zu testen. Dienstleistungen werden aufgrund ihrer Immaterialität den Erfahrungs- und Vertrauensgütern zugeordnet. Das bedeutet, die Dienstleistung kann von den Kunden in der Regel nur durch bereits erfahrene vergleichbare Angebote (Erfahrungsgüter) oder durch Vertrauen auf den Anbieter (Vertrauensgüter) beurteilt werden. Die Begriffe „Erfahrung“ und „Vertrauen“ verweisen geradezu auf die Notwendigkeit zuverlässiger Angebotsstrukturen. Aufgrund eines stetigen Anbieterwechsels ist jedoch weder eine Kompetenzentwicklung noch eine zuverlässige Zusammenarbeit der Partner vor Ort möglich. Unter anderem Schu-

len beklagen zunehmend, dass jedes Jahr ein neuer Anbieter auf dem „Markt“ ist, der sich erst einmal „einarbeiten“ muss. Damit ist eine verlässliche Netzwerkarbeit, die innerhalb des gegliederten Rehabilitationssystems eine hohe Bedeutung hat, kaum mehr umsetzbar. Dies verringert in erheblichem Maße die Chancen zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen.

Der IAB⁷-Forschungsbericht 2/2008 weist ebenfalls auf Schwachstellen der aktuellen Ausschreibungspraxis hin: „Ein Problem ist (...) die Sicherung der Qualität der Dienstleistung. Qualitätsstandards bezüglich der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten, der räumlichen Ausstattung oder der Personalstruktur können zwar definiert werden. Die Überwachung der tatsächlichen Einhaltung ist jedoch vollends nicht möglich und mit zusätzlichen Transaktionskosten verbunden“ (S. 18).

Nach Auffassung der BAG UB sind - unter Berücksichtigung auch betriebswirtschaftlich Erkenntnisse – Ausschreibungen kein geeignetes Mittel, um die erforderlichen zuverlässigen Angebotsstrukturen für behinderte Menschen, Betriebe und Kooperationspartner zu erreichen. Zudem ist nach bisherigen Erfahrungen mit Ausschreibungen zu befürchten, dass die erfolgreiche Arbeit bestehender Träger der Unterstützten Beschäftigung, wie Hamburger Arbeitsassistenten oder ACCESS Integrationsbegleitung in Erlangen, zukünftig gefährdet ist. Die BAG UB empfiehlt deshalb zu prüfen, inwieweit es alternative Möglichkeiten zur Ausschreibung der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ gibt.

- Der Referentenentwurf lässt erkennen, dass die Problematik der Ausschreibung durchaus gesehen wird. Nach § 38a, Absatz 5 SGB IX soll eine „gemeinsame Empfehlung zu den Qualitätsanforderungen und einem Qualitätsmanagement“ erfolgen. Dies könnte ein Gegengewicht zu einem fachlich unausgewogenen Ausschreibungsverfahren sein. Zu begrüßen ist deshalb, dass in einer gemeinsamen Empfehlung die zentralen Aspekte „inhaltliche Anforderungen“ und „Qualifikation des Personals“ aufgegriffen werden sollen. Dies soll zudem unter Berücksichtigung „bereits bestehender Qualitätskriterien, insbesondere des Europäischen Dachverbandes“ geschehen (s. Begründung zu Absatz 5). Weiter heißt es, dass die maßgeblichen Verbände behinderter Menschen, insbesondere die BAG UB zu beteiligen sind. So sei eine hohe Fachlichkeit garantiert.

Im Gegensatz zur gemeinsamen Empfehlung für Integrationsfachdienste nach § 113, Absatz 2 SGB IX sind jedoch die Verbände lediglich in der Begründung und nicht im Gesetz selber benannt. Dies bedeutet eine erhebliche Schwächung der Fachpositionen. Außerdem sind im Gegensatz zu § 113 (2) SGB IX Fragen der Vergütung der Leistung ebenfalls nicht enthalten. Da die Erfolge von Unterstützter Beschäftigung jedoch im hohen Maße von der Fachqualifikation des Personals abhängen, sind ohne eine solche rechtliche Verankerung erhebliche Qualitätsverluste in der Praxis zu befürchten.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass sich die geforderten und wichtigen Elemente der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität unterschiedlich „objektiv“ prüfen lassen. Bei einer betrieblichen Einzelintegration wie Unterstützte Beschäftigung hat die Prozessqualität eine hohe Bedeutung. Diese lässt sich jedoch am schwierigsten bewerten. Zur Strukturqualität gehören unter Heranziehung betriebswirtschaftlicher Kriterien auch Mittel sowohl zur Bereitstellung als auch Erbringung der Dienstleistung, insbesondere für die erforderlichen Personalressourcen. Diese Inhalte stellen somit eine wesentliche Grundlage für adäquate Vergütungsvereinbarungen dar.

Gerade wegen der geschilderten Schwierigkeiten bei der Definition und Prüfung von Qualitätskriterien ist es unerlässlich, Inhalte und Bewertungsverfahren fachlicher

⁷ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Standards zu bestimmen. Dabei ist jedoch die Position der Fachverbände zu stärken. Die BAG UB empfiehlt deshalb, § 38a, Absatz 5 folgendermaßen zu formulieren:

„Für die Unterstützte Beschäftigung vereinbaren die Rehabilitationsträger nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 sowie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, unter Beteiligung maßgeblicher Verbände behinderter Menschen, insbesondere der Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung, eine gemeinsame Empfehlung zu den Qualitätsanforderungen und einem Qualitätsmanagement sowie zur Vergütung der vereinbarten Leistungen. Die gemeinsame Empfehlung enthält insbesondere Ausführungen zu inhaltlichen Anforderungen an die Ausführung Unterstützter Beschäftigung und zur Qualifikation des Personals. Sie kann auch Ausführungen zur Zusammenarbeit enthalten. Die §§ 13 Abs. 6 und 7, 16 und 20 Abs. 2 Satz 1 gelten entsprechend.“

- Nach Auffassung der BAG UB sind die Integrationsfachdienste (IFD) aufgrund ihrer gesetzlich definierten Zielgruppe und Aufgabenstellung (§ 109 SGB IX ff.) als Anbieter von Unterstützter Beschäftigung besonders geeignet. Die Dienste sind regional vernetzt, verpflichtet mit den regionalen Akteuren zu kooperieren (vgl. § 111, Absatz 3 SGB IX) und sie arbeiten nach definierten Qualitäts- sowie Dokumentationsstandards (KASSYS und KLIFD unter Verantwortung der Integrationsämter). Die Einhaltung der Standards wird regelmäßig überprüft. Es besteht somit eine bundesweit verlässliche Struktur.

Den IFD stünde mit der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ ein Instrument zur Verfügung, mit dem sie die Zielgruppen Schulabgänger und WfbM-Beschäftigte wesentlich intensiver als bisher unterstützen könnten. Bisher konnten sich die IFD diesen Gruppen aufgrund fehlender Ressourcen kaum widmen, ein Sachverhalt, der auch von der Bundesregierung als noch zu lösendes Problem angemerkt wurde⁸. Bestehende Aktivitäten verschiedener Länder, für Schulabgänger und WfbM-Beschäftigte den Zugang zum IFD und damit Wahlmöglichkeiten zu verbessern (unter anderem auch mit Mitteln aus dem Bundesprogramm Job4000), könnten gezielt aufgegriffen werden.

Insgesamt besteht eine hohe Übereinstimmung zwischen den Zielgruppen und Inhalten der IFD und der vom BMAS geplanten Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“. Zudem wäre gewährleistet, dass eine kontinuierliche Unterstützung (auch personell) zwischen den Phasen „individuelle betriebliche Qualifizierung“ und der „Berufsbegleitung“ (bisher bereits eine Kernaufgabe der IFD) besteht. Gerade für die hier genannte Zielgruppe erscheint dies von besonderer Bedeutung.

Nach Auffassung der BAG UB wäre bei einer Anbindung der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ an die IFD eine Ausschreibung mit allen aufgezeigten Nachteilen nicht erforderlich. Die Qualitäts- und Dokumentationsstandards der IFD wären lediglich zu ergänzen. Um auch andere und vor allem bereits erfolgreiche bestehende Anbieter von Unterstützter Beschäftigung einzubinden, wären Kooperationsvereinbarungen dieser Träger mit den IFD vorstellbar. Damit wäre sicher gestellt, dass vor Ort weiterhin ein zentraler Ansprechpartner zur Sicherung der Teilhabe von Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf existiert. Dies entspricht sowohl den Beratungsbedarfen von Menschen mit Behinderung als auch von Betrieben. Eine Zersplitterung der Anbieterstruktur würde verhindert werden und ein zusätzlicher Koordinierungsaufwand könnte entfallen.

⁸ Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Wirkung der Instrumente zur Sicherung von Beschäftigung und zur betrieblichen Prävention nach § 160 Abs. 2 SGB IX zum 30. Juni 2007

Der **Referentenentwurf** „Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung“ des BMAS verweist im Kern auf eine **wichtige Zielsetzung** zur Sicherung der Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf. Die BAG UB unterstützt die Auffassung des BMAS, dass eine **Aufbauzeit von fünf Jahren sicher erforderlich** ist, um aussagekräftige Ergebnisse erzielen zu können. Der Entwurf lässt jedoch **offen**, inwieweit die Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ in das bestehende Rehabilitationssystem eingebunden werden soll.

Die Erfahrungen belegen, dass insbesondere bei der Zuständigkeit von mehreren Leistungsträgern eine auf die einzelne Person ausgerichtete Abstimmung der Leistungsansprüche, z.B. in (über-) regionalen Netzwerkkonferenzen (Berufswegekonferenz, Hilfeplankonferenz, Koordinierungsausschüsse etc.), bisher nur an wenigen Orten umgesetzt ist. Eine zielgerichtete Zusammenarbeit der zuständigen Leistungsträger kann jedoch die Teilhabemöglichkeiten für die/den Einzelne/n konkret verbessern. Dies betrifft vor allem **Übergangsphasen bzw. Schnittstellen** im System der beruflichen Rehabilitation (zum Beispiel Schule-Beruf oder Rehabilitation-Beruf),

Weiterhin bleibt festzustellen, dass betriebliche Unterstützungsformen wie Integrationsfachdienste und Integrationsfirmen noch nicht die bestehenden Bedarfe der Zielgruppen in jedem Fall decken können. Dies ist nicht zuletzt auf die begrenzten Mittel der Ausgleichsabgabe zurückzuführen. Bei den Integrationsfachdiensten liegt es zudem in Teilbereichen an der ungeklärten Zuständigkeit und mangelnden finanziellen Ausstattung durch die Leistungsträger. Es steht zu befürchten, dass diese Feststellungen demnächst auch für die Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ zutreffen. Die gesetzlichen Regelungen sind daher insgesamt konsequent in Richtung einer Stärkung betrieblicher Unterstützungsangebote zu verbessern.

Nach Auffassung der BAG UB sind deshalb die momentan geführten Fachgespräche auf verschiedenen Ebenen, wie z.B. in der Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins „Berufliche Teilhabe behinderter Menschen“ sowie der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (siehe Beschlüsse von 2007), im Rahmen der Diskussion um die Einführung von Unterstützter Beschäftigung zu bündeln, zu koordinieren und einer abgestimmten Lösung zuzuführen.

Nicht zuletzt aufgrund vielfach festzustellender Übereinstimmung in den Grundzielen aller Beteiligten sieht die BAG UB hierin eine besondere Chance, zu tragfähigen und langfristigen Lösungen im Interesse der Menschen mit Behinderungen zu kommen.

Vorstand und Geschäftsführung der BAG UB, Mai 2008