

September 2015

# WISO

# Diskurs

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt



© Firma V/Fotolia.com

Gesprächskreis  
Arbeit und Qualifizierung

**FRIEDRICH  
EBERT**  
STIFTUNG



Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-  
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

## **Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt**

Hans-Günther Ritz

# Inhaltsverzeichnis

---

Abbildungs- und Übersichtsverzeichnis	4
Vorbemerkung	6
1. Einleitung	8
<b>2. Ziel der Expertise und zentrale Ergebnisse</b>	<b>10</b>
2.1 Arbeitsrechtliche Strategien und praktische Erfahrungen	10
2.2 Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes, Minijobs als Teilhabemöglichkeit und Dialog mit Arbeitgebern stärken	11
2.3 Aktuelle politische Anforderungen an eine Teilhabestrategie	13
<b>3. Inklusiver Arbeitsmarkt – Ausgangslage und strategische Anforderungen</b>	<b>15</b>
3.1 Bedeutung der WfbM für die Teilhabe heute	15
3.2 Was leistet die WfbM sozialpolitisch für ihre Beschäftigten?	15
3.3 Anforderungen aus unterschiedlichen Rechtszusammenhängen	16
3.3.1 Deutsches Arbeits- und Sozialrecht	17
3.3.2 UN-Behindertenrechtskonvention	17
3.3.3 EU-Wettbewerbsrecht	20
3.4 Ordnungspolitische Maßnahmen	21
3.4.1 Zuständigkeit des Integrationsamtes stärken	21
3.4.2 Teilzeitsektor in die Beschäftigungsstrategie einbeziehen	21
3.5 Kooperation mit den Arbeitgebern festigen	23
3.5.1 Erfahrungen des Unternehmensverbands Nord mit einem langfristigen Projekt	23
3.5.2 Prämien an Arbeitgeber bei erfüllter Beschäftigungspflicht	24
3.5.3 Kooperation mit dem DGB in Hamburg	25

Dieses Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso) | Gestaltung: [pellens.de](http://pellens.de) | Foto Titel: © Firma V/Fotolia.com | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-95861-239-6 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Diese Publikation wird aus Mitteln  LOTTO STIFTUNG  
der DKLB-Stiftung gefördert.

<b>4. Hinweise zur Vorbereitung einer neuen Strategie:</b>	
<b>Erfahrungen mit Alternativen zur WfbM</b>	26
4.1 Integrationsprojekte	27
4.2 Unterstützte Beschäftigung nach § 38a SGB IX	29
4.3 Hamburger Arbeitsassistentz 1993 bis 2005: Erfahrungen mit der Stabilität von Arbeitsverhältnissen vormals WfbM-Beschäftigter	31
4.4 Budget für Arbeit	34
4.5 WfbM-Außenarbeitsplätze	40
4.6 Virtuelle Werkstatt für Menschen mit seelischer Behinderung	42
4.7 Übergang Schule – Beruf und Berufliche Orientierung für schwerbehinderte Schüler_innen	44
4.8 Steuerungs- und Ausgleichswirkung der Mehrfachanrechnung	46
4.9 Fazit	49
Anhang	50
1. Stellungnahme zu Einzelfragen des Gutachtenauftrags	50
2. Auszug aus dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006 (Bundesgesetzblatt (BGBl) 2008 II, S. 1419)	70
Literaturverzeichnis	73
Der Autor	79

## Abbildungs- und Übersichtsverzeichnis

---

Abbildung 1:	Recht der Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt im Kontext unterschiedlicher Rechtszusammenhänge	16
Abbildung 2:	Beschäftigte nach Beschäftigungsformen	22
Abbildung 3:	Abbruchgründe § 38a Maßnahmen 2013	30
Abbildung 4:	Verbleib aus § 38a Maßnahmen 2013	30
Abbildung 5:	Stundenlohn § 38a Maßnahmen 2013	30
Abbildung 6:	Alter der Teilnehmer_innen Hamburger Budget für Arbeit 2012-2014	37
Abbildung 7:	Arbeitsplätze nach Betriebsgröße Hamburger Budget für Arbeit 2012-2014	38
Abbildung 8:	Arbeitsplätze nach Schwerbehindertenquote der Unternehmen Hamburger Budget für Arbeit 2012-2014	39
Übersicht 1:	Abschließende Bemerkungen zu Artikel 27 (Arbeit und Beschäftigung)	19
Übersicht 2:	Abschließende Bemerkungen Artikel 28 (Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz)	20
Übersicht 3:	Alternativen zur WfbM	26
Übersicht 4:	Entwicklung der WfbM-Übergänge (§ 132 Abs. 2 Nr. 2) und Übergänge aus Förderschulen (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX) in Integrationsprojekte 2005-2010	28
Übersicht 5:	Eingliederung von WfbM-Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt durch die Hamburger Arbeitsassistenz, 1992-2005	32
Übersicht 6:	Programmelemente im Hamburger Budget für Arbeit (Modellphase 2012-2014)	36
Übersicht 7:	Wochenstundenzahl der Beschäftigten im Modellprojekt Virtuelle Werkstatt	42

Übersicht 8:	Mögliche Ersparnisse an Ausgleichsabgabe für die Besetzung eines freien Pflichtplatzes bei unterschiedlicher Quotenerfüllung (nur Arbeitgeber mit mehr als 60 Arbeitsplätzen i. S. d. SGB IX)	46
Übersicht 9:	Mögliche Ersparnisse an Ausgleichsabgabe für die Besetzung eines freien Pflichtplatzes in Kleinbetrieben (unter 40 bzw. unter 50 Arbeitsplätze)	47

#### Übersichten im Anhang:

Übersicht 1:	Unterschiede in der sozialen Sicherung zwischen WfbM-Beschäftigten und sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer_innen	57
Übersicht 2:	Verteilung der WfbM-Beschäftigten nach Alter (2011) und Anteil Erwerbsminderungsrentner_innen (20 Jahre Wartezeit) am 1.7.2012	59
Übersicht 3:	Programmelemente für ein Budget für Arbeit	67

## Vorbemerkung

---

Deutschland hat sich im Jahr 2009 mit der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) zur Etablierung eines inklusiven Arbeitsmarktes verpflichtet. Tatsächlich steigt die Zahl der auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigten schwerbehinderten Menschen seit Jahren. Gleichzeitig hat sich auch die Zahl der Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) stetig erhöht. Hoch ist auch nach wie vor die Zahl der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen. Mit der UN-BRK hat zudem der Anspruch behinderter Menschen eine neue menschenrechtliche Qualität erhalten: Arbeit und Menschenwürde sind demnach fest verbunden. Auch Menschen mit sehr starker Beschränkung ihres Leistungsvermögens haben einen menschenrechtlichen Anspruch auf Teilhabe an Arbeit. Zweifelsohne liegt noch ein weiter Weg vor uns, um das Ziel eines inklusiven Arbeitsmarktes, der unterschiedliche Lebenslagen, Lebensentwürfe, vermeintliche Einschränkungen und Handicaps aller Beschäftigten wertschätzend berücksichtigt, zu verwirklichen.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat Dr. Hans-Günther Ritz, Fulda und Bremen, beauftragt, in einer Studie die aktuelle Beschäftigungssituation von Menschen mit wesentlichen Behinderungen darzustellen und das Spektrum an Teilhabemöglichkeiten an Arbeit näher auszuleuchten. Darüber hinaus sollten Perspektiven und Alternativvorschläge für bessere Teilhabemöglichkeiten für Menschen mit wesentlichen Behinderungen aufgezeigt werden. Die Expertise zeigt, dass heute Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) eine zentrale Bedeutung für die Teilhabe von Menschen mit schweren Behinderungen haben. Der Autor geht davon aus, dass sich dies in den nächsten Jahren nur in relativ kleinen Schritten ändern lässt. Dieser Weg wird aber engagiert befürwortet.

Die von dem UN-Ausschuss für die Umsetzung der UN-BRK für Deutschland geforderte Ausstiegsstrategie sieht der Autor kritisch. Ein Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik macht allerdings die Entwicklung einer konsequenten Öffnungsstrategie nötig. Sie kann auf Erfahrungen, Ansätzen und Modellen aufbauen, die bereits als Alternativen zu WfbM entwickelt und umgesetzt wurden. Die Studie geht ausführlich auf die unterschiedlichen Maßnahmen ein und schildert deren Rahmenbedingungen und Wirkungen. Deutlich wird, dass nicht jede Vermittlung in eine Beschäftigung am sogenannten ersten Arbeitsmarkt schon eine langfristige und dauerhafte Beschäftigung in Unternehmen und eine erwerbsbiografische Wende bedeutet. Bei der Förderung des Wechsels ist zu berücksichtigen, dass Unternehmen und Beschäftigte der Einstellung von Menschen mit Behinderungen zum Teil reserviert gegenüberstehen, weil sie einen hohen bürokratischen Aufwand befürchten und unsicher im Umgang mit behinderten Beschäftigten sind. Unterstützungsangebote und verlässliche Ansprechpartner\_innen sowohl für Unternehmen als auch für die Mitarbeiter\_innen sowie ein unbedingtes Rückkehrrecht in die WfbM wird deshalb uneingeschränkt gefordert.

Die Studie beleuchtet außerdem die sozialrechtlichen Bedingungen für die Teilhabe an Arbeit. Für das wichtigste Hemmnis hält der Autor die sozialhilferechtlichen Regelungen, die den Einsatz von Einkommen und Vermögen z. B. für behinderungsbedingt notwendige Leistungen im Wohnbereich verlangen. Dieser sozialhilferechtliche Rückgriff führt zu dauerhafter Armut wegen der Behinderung. Er ist zudem leistungsfeindlich, da er den betroffenen Menschen jeden Anreiz nimmt, ein Einkommen oberhalb der Freigrenzen zu verdienen. Auch die Bedeutung der beson-



deren rentenrechtlichen Regelungen für Beschäftigte in WfbM wird hinterfragt. Der Autor widerspricht dem Argument, dass derartige Regelungen einen wirksamen Schutz vor Altersarmut darstellen, und zeigt, dass sehr viele Menschen aus WfbM im Alter dennoch auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Er schlägt vor, die bisherige Aufstockung der Rentenbeiträge zu beenden und die eingesparten Mittel für die Aufstockung des Arbeitsförderungsgeldes zu verwenden.

Auch mit dem Vorschlag, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zur Förderung der Teilhabe behinderter Menschen in das System des Schwerbehindertenrechts einzubeziehen, bricht der Autor ein Tabu in der bisherigen Diskussion. Sein Fazit: Diese Vorschläge würden helfen, die

im Koalitionsvertrag geforderte Gegenfinanzierung für behindertenpolitische Verbesserungen in nennenswerter Größenordnung von deutlich über 1 Milliarde Euro zu entwickeln.

Wir bedanken uns bei Hans-Günther Ritz für die Erstellung der Expertise. Sie bietet eine fundierte Analyse und gibt zum Teil neue, provokante Impulse. Damit ist sie für das geplante Bundesteilhabegesetz und auf dem weiteren Weg zu einem inklusiven Arbeitsmarkt ein wertvoller Debattenbeitrag.

*Ruth Brandherm*  
Leiterin des Gesprächskreises  
Arbeit und Qualifizierung

## 1. Einleitung

---

Dieses Gutachten befasst sich mit der Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt. Es entwickelt Vorschläge für eine stärker inklusiv orientierte Förderung des Personenkreises, der nach SGB XII Leistungen der Eingliederungshilfe für die Teilhabe am Arbeitsleben beanspruchen kann. Allerdings gehen die Vorschläge notwendiger Weise über diesen Personenkreis, zumindest in Teilen, hinaus. Dies liegt vor allem an der folgenden Grundüberlegung.

In Anlehnung an Masuch (2012b) und Trenk-Hinterberger (2012) vertritt dieses Gutachten die Auffassung, dass ein erweiterter Arbeitsbegriff notwendig ist, um den Ansprüchen des Art. 27 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) gerecht zu werden. Allein der heutige ökonomisch-arbeitsrechtliche Begriff der Erwerbsarbeit als äquivalenter Austausch von Lohn und Leistung kann diesen Forderungen des Art. 27 nach Teilhabe nicht ausreichend gerecht werden. Noch auf lange Sicht erscheint eine bedarfsgerechte Versorgung der betroffenen Menschen mit Arbeitsmöglichkeiten ohne die Komplexleistung in der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) nicht vorstellbar. Bisher waren sich die meisten Fachleute daher einig, dass Geist und Wortlaut der UN-Behindertenrechtskonvention keineswegs verlangen, die Werkstätten aufzulösen. Aber: „Art. 27 UN-BRK nimmt uns alle indessen in die Pflicht, das Recht auf Arbeit und Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen als soziales Recht nach und nach unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel zu verwirklichen“ (Masuch 2012b). „Maßarbeit“ im Sinne der individuell bedarfsgerechten Maßnahmen für jeden Menschen mit Behinderung ist somit ein drängendes, hoch aktuelles Ziel. Die Weiterentwicklung der WfbM beinhaltet ihre Öffnung hin zu einer neuen Struktur, einem differenzierten System von Beratung,

Bildung, Qualifizierung und Vermittlung (Masuch 2012b: 11, 14).

Diese Einschätzung wird in der abschließenden Empfehlung des UN-Ausschusses vom 17.4.2015 (UN-Ausschuss 2015) allerdings deutlich differenziert. Der Ausschuss empfiehlt die „schrittweise Abschaffung der Behindertenwerkstätten durch sofort durchsetzbare Ausstiegstrategien und Zeitpläne sowie durch Anreize für die Beschäftigung bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt“ (UN-Ausschuss 2015: Ziff. 50 Buchstabe b). Der Vorschlag einer „Ausstiegstrategie“ erscheint allerdings aus einer Reihe von Gründen diskussionsbedürftig:

- Die Erfahrungen mit alternativen Angeboten für **die betroffenen Menschen** zeigen bisher durchgängig, dass der Werkstatt auch bei besserer Eröffnung von Arbeitsmarktalternativen jedenfalls keine „Massenflucht“ bevorstehen dürfte.
- Als **Bürokrat** erscheint mir der Unterschied der bisherigen deutschen Strategie des Ausbaus von Alternativen zur WfbM im Vergleich zu der geforderten Ausstiegsstrategie der UN kurz- und mittelfristig nicht gravierend zu sein.
- Als **Sozialpolitiker** möchte ich über die sozialpolitischen Standards einer solchen „Ausstiegstrategie“ diskutieren: Wie viel Arbeitslosigkeit und damit auch gesellschaftliche Ausgliederung ist in einem solchen gedachten Prozess akzeptabel?
- Als **Soziologe** erscheint mir ein deutlicher Ausbau empirischer Forschung zur aktuellen Lebenslage und Selbstwahrnehmung von Menschen mit wesentlichen Behinderungen unbedingt erforderlich, um die Wirkung und Wirksamkeit sowohl vorhandener als auch zukünftiger Politiken messen zu können.

Auf die sozialpolitische Wirkung von WfbM-Alternativen gehe ich in diesem Papier umfangreich ein. Es gilt nach meiner Auffassung nicht nur, Alternativen verstärkt wirksam zu machen, sondern stets dabei im Auge zu behalten, dass viele Menschen sich darin nicht wiederfinden und auch eine erhebliche Zahl der Menschen, die einen Wechsel versuchen, letztendlich nicht erfolgreich ist. Auf die Frage, was dann eintritt, muss die Politik eine Antwort haben. Die Sozialberichterstattung sollte diese Prozesse regelmäßig beobachten, damit auf Basis dieser Berichte eine rationale Diskussion die laufende Weiterentwicklung des Weges in einen inklusiven Arbeitsmarkt ermöglicht.

In diesem Sinne vertrete ich auch die Auffassung, dass wir für eine lange Zeit und für eine größere Zahl von Menschen mit wesentlichen Be-

hinderungen eine weiterentwickelte WfbM benötigen werden. Auf Basis dieser Einschätzung wird im Gutachten ein umfassender Vorschlag zur Entwicklung eines inklusiven Arbeitsmarktes unterbreitet, dem ein menschenrechtsorientierter Begriff von Arbeit zugrunde liegt. Denn Arbeit kann nicht nur als äquivalenter Tausch von Lohn und Leistung gesehen werden. Entlohnte Arbeit ermöglicht Selbstsorge und sichert damit die Menschenwürde jeder und jedes Einzelnen, auch wenn deren Arbeitskraft behinderungsbedingt nur eingeschränkt wettbewerbsfähig ist.

Für ein solches Modell des gesellschaftlichen und politischen Umgehens mit Arbeit und der Teilhabe auch von Menschen mit wesentlichen Behinderungen an Arbeit will dieses Gutachten einen Beitrag leisten.

## 2. Ziel der Expertise und zentrale Ergebnisse

### 2.1 Arbeitsrechtliche Strategien und praktische Erfahrungen

Das Thema dieser Expertise, die Teilhabe wesentlich behinderter Menschen am Arbeitsmarkt, befasst sich im Kern mit der Fragestellung um die zukünftige Entwicklung der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Beim zweiten Blick zeigt sich aber sofort, dass die zukünftige Entwicklung der WfbM in Richtung Inklusion im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention nur im Kontext neuer inklusionsoffener Arbeitsmarktstrukturen insgesamt diskutiert, geplant und gestaltet werden kann. Träger dieser Prozesse – sollen sie denn gelingen – sind Politik und Zivilgesellschaft.

Es wird hier deswegen versucht, im notwendigen Umfang einen relativ weit gefassten Vorschlag für die Teilhabe der Gruppe der wesentlich behinderten Menschen am Arbeitsmarkt zu machen. Obwohl wesentliche Behinderung regelmäßig mit voller Erwerbsminderung verbunden ist, besteht der menschenrechtliche Anspruch auf Teilhabe am Arbeitsleben auch hier. Teilhabe am Arbeitsleben und der Anspruch auf Entgelt aus dieser Arbeit erledigen sich eben nicht wegen der Erwerbsminderung. Im Gegenteil: Auch wesentliche Leistungseinschränkung kann nach der neueren, menschenrechtlichen Sicht keine Rechtfertigung abgeben für einen vollständigen Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt. Es müssen daher überwiegend neue Lösungen gefunden werden, für die relativ heterogenen Gruppen von wesentlich behinderten Menschen den Weg in Arbeit zu sichern. Dabei wird der Begriff der wesentlichen Behinderung nicht ausschließlich im rechtstechnischen Sinne des SGB XII und der zugehörigen Eingliederungshilfe-Verordnung verstanden. Das Sozialhilferecht sieht sich nur zuständig für alle Menschen mit wesentlichen Teilhabebeeinträchtigungen wegen konkret gelisteter Behinderungen:

- ausgewählte Körper- und Sinnesbehinderungen nach § 1 Eingliederungshilfe-Verordnung;
- geistige Behinderungen (§ 2 Eingliederungshilfe-Verordnung);
- seelische Behinderungen (§ 3 Eingliederungshilfe-Verordnung).

Das Gutachten will aber über diese enge rechtliche Definition hinausblicken, weil die Umsetzung des menschenrechtlichen Verständnisses der Teilhabe an Arbeit für behinderte Menschen dies erforderlich macht. Ein körperbehinderter Erwerbsminderungsrentner, der nicht unter die Definition des § 1 Eingliederungshilfe-Verordnung fällt, sollte zukünftig nach der hier vertretenen Auffassung, wenn er es wünscht, im Rahmen seiner rentenrechtlich zulässigen Arbeitsteilhabe ein Recht auf Leistungen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben haben – also ebenso wie bereits heute ein im sozialhilferechtlichen Sinne „wesentlich behinderter Mensch“. Die Leistungen und die Arbeit werden wahrscheinlich anders gestaltet sein als derzeit arbeitsmarktüblich, aber der grundsätzliche Anspruch auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben besteht. Ihn nicht zu erfüllen wäre eine nicht zulässige Diskriminierung wegen der Behinderung.

Die Expertise hat den weiten Bogen von einer menschenrechtlich basierten arbeitspolitischen Strategie für die Teilhabeförderung behinderter Menschen über bisherige praktische Erfahrungen mit neuen Wegen bis hin zur Beantwortung zahlreicher Detailfragen zu spannen. Es wird deswegen die Bearbeitung in drei Hauptkapiteln vorgenommen: In diesem Kapitel werden das Ziel und die zentralen Ergebnisse der Expertise vorgestellt. Die Ausgangslage und strategischen Anforderungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt sind Gegenstand des Kapitel 3. Das abschließende Kapitel 4 gibt Empfehlungen für die praktische Vorbereitung einer neuen Strategie und diskutiert

deshalb die Erfahrungen mit Alternativen zur WfbM. Zudem geht der Anhang noch auf einige Einzelfragen zur Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt genauer ein. Im Grundsatz sind die drei Teile jeweils in sich abgeschlossen und somit einzeln verständlich. Insbesondere das Kapitel 2 hat im Laufe der Bearbeitung fachliche Fortentwicklungen in eine Richtung erlebt, die ich bei Annahme des Gutachterauftrags noch nicht voll überblickt hatte.

## 2.2 Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes, Minijobs als Teilhabemöglichkeit und Dialog mit Arbeitgebern stärken

Noch zu Beginn dieses Jahres hätte ich es nicht für möglich gehalten, dass ich für die Aufgabe der Beitragsaufstockung zur Rentenversicherung der WfbM-Beschäftigten plädieren würde. Eine Mischung aus Wertschätzung der Sozialpolitik der sozialliberalen Koalitionen der 1970er Jahre<sup>1</sup> und eine gewisse Ignoranz gegenüber der tatsächlichen Zielerreichung hatten mich lange Jahre auf eine uneingeschränkte Befürwortung der besonderen Beitragsaufstockung festgelegt. Diese Position gebe ich hier zugunsten des Einsatzes dieser Haushaltsmittel des Bundes für eine kräftige Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes auf. Die dadurch einzusparende ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt könnte zugleich die Gegenfinanzierung für den sofortigen und vollständigen Wegfall des sozialhilferechtlichen Rückgriffs auf Einkommen, Vermögen und Unterhaltsansprüche für alle Empfänger\_innen von Leistungen der Eingliederungshilfe sein. Dazu wären auch einige begleitende Regelungen im Sozialhilferecht und im Beitragsrecht der Sozialversicherungen zu treffen.

Es galt allerdings für die Entwicklung einiger der hier erstmals vorgestellten Vorschläge für eine weiterentwickelte Strategie zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben einige lieb gewordene „heilige“ Kühe der Sozialpolitik neu zu erfinden. Zu nennen sind vor allem drei Themen:

- Die **Rentenaufstockung für WfbM-Beschäftigte** führt nicht zur angestrebten sozialhilfeunabhängigen Absicherung durch Erwerbsminderungs- bzw. nachfolgende Altersrente. Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag betrug 2012 nur 668 Euro monatlich. Für die rentenaufstockende Grundsicherung bei Alter und voller Erwerbsminderung wird mindestens ein Bedarf von 736 Euro, oft sogar von über 800 Euro zugrunde gelegt. Das heißt, dass heutige Erwerbsminderungsrentner\_innen (20 Jahre Wartezeit) noch regelmäßig Anspruch auf aufstockende Sozialhilfeleistungen haben. Der sozialhilfefreie Rentenbezug wird praktisch flächendeckend nicht erreicht. Ich plädiere von daher für einen anderen Einsatz dieser jährlich 1,1 Milliarden Euro Haushaltsmittel im Titel der Behindertenpolitik. Vorrangig sollte damit das WfbM-Entgelt über eine **kräftige Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes** (§ 43 SGB IX) angehoben werden. Rechnerisch möglich wären damit derzeit eine Anhebung um ca. 330 Euro monatlich. Die Privilegierung dieses Einkommens in der sozialhilferechtlichen Einkommensberechnung würde sicherstellen, dass dadurch wirklich eine Nettoeinkommenserhöhung stattfinden würde. Für den zusätzlichen Wegfall des sozialhilferechtlichen Rückgriffs wären in diesem Zuge diverse Änderungen nötig, die ich aber für machbar halte.
- **Minijobs für bestimmte Zielgruppen von Menschen mit Behinderungen** – wozu ich auch Erwerbsminderungsrentner\_innen zählen will – wären möglicherweise **ein Weg zur niederschweligen Teilhabe am Arbeitsleben**. Um diesen Gedanken denken zu können, musste ich mich freikämpfen aus der Vorstellung, dass Minijobs einfach nur abzulehnende „prekäre Arbeitsverhältnisse“ seien. Das sind sie eben zumindest für bestimmte Zielgruppen nicht. Arbeitsrechtlich hat die Gesetzgebung und Rechtsprechung hier sowieso die allgemeinen Arbeitnehmerrechte von Lohnfortzahlung im Krankheitsfall über Mindestlohn bis Urlaub

<sup>1</sup> In Verbindung mit hoher persönlicher Wertschätzung einzelner Akteure wie vor allem auch Eugen Glombig MdB (Hamburg).

- weitestgehend durchgesetzt. In Zeiten des Mindestlohns entspricht der Minijob einer Beschäftigung von etwa 2,5 Stunden pro Tag. Dieses Lohn- und Beschäftigungsvolumen ist heute schon voll kompatibel mit den rentenrechtlichen Begrenzungen einer vollen Erwerbsminderungsrente. Gewünschter Zugang zu solcher niederschweligen Rückkehr ins Arbeitsleben scheidet heute bei vielen Erwerbsminderungsrentner\_innen an fehlender Unterstützung. Das System zur Sicherung der Beschäftigung schwerbehinderter und gleichgestellter Menschen findet derzeit in diesem Sektor des Arbeitsmarktes mit über 7,5 Millionen Arbeitsverhältnissen überhaupt nicht statt. Ich plädiere für eine grundlegende Richtungsänderung und eine neue Förderstrategie – Minijobs müssen in spezifischer Weise in das System der Ausgleichsabgabepflicht und Leistungen der begleitenden Hilfe aus Mitteln der Ausgleichsabgabe einbezogen werden.
- Wünschenswert ist die Verstärkung und Institutionalisierung des schwerbehindertenrechtlichen **Dialogs mit den Arbeitgebern statt Bußgeldoffensiven und Ausgleichsabgabehöherung** für Unternehmen, die keinen einzigen schwerbehinderten Menschen beschäftigen. Es lässt sich empirisch zeigen, dass seit der Einführung der Fünf-Prozent-Quote 2001/2003 die Kooperationsbereitschaft und die förderlichen Aktivitäten der Arbeitgeber erkennbar zugenommen haben. Die gilt auch für die sozialpolitisch zuständigen Verbände der Arbeitgeber – vor allem für die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (BDA) und einzelne Landesverbände. Falls die Politik in eher konfliktträchtige schwerbehindertenrechtliche Reformen einsteigen will, wären sicherlich Verbesserung der Rechtsstellung und Arbeitsbedingungen für die Schwerbehindertenvertretungen ein wirksameres Feld.
- Die Weiterentwicklung einer übergreifenden Strategie zur Förderung der Teilhabe in Arbeit hat auch weitere, eher weniger spektakuläre Elemente aufzunehmen wie zum Beispiel:
- Eine Reflexion der unterschiedlichen regionalen Realisierungschancen von Budgets für Arbeit angesichts regional erheblich unterschiedlicher Arbeitsmarktsituationen. Es scheint kein Zufall zu sein, dass das Budget für Arbeit überwiegend in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage und/oder kooperationsbereiten kommunalen Eigenbetrieben erprobt wurde.
  - Für pauschale Mehraufwände infolge der Beschäftigung von Budgetarbeitnehmer\_innen sollten den Arbeitgebern Prämien statt Mehrfachanrechnung gewährt werden.
  - Berufliche Orientierung muss noch weiter gesetzlich geregelt werden, damit die Modelleffekte der „Initiative Inklusion“ nicht verpuffen. Für Heim- und Pflegekinder mit Behinderungen sind beim Übergang Schule – Beruf besondere Pflichten der Jugendhilfe ausdrücklich zu regeln. Eine diesbezügliche Berichtspflicht wäre im SGB VIII festzulegen.
  - Ordnungspolitisch erforderlich ist eine Arrondierung der Aufgaben der Integrationsämter: Alle Maßnahmen zur Förderung und Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsverhältnissen schwerbehinderter und gleichgestellter Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt sollen wie bisher in der Zuständigkeit des Integrationsamtes liegen. In den Randbereichen derzeit bestehende rechtliche Unschärfe ist nachzuregeln: Das Thema Berufliche Orientierung sollte neu aufgenommen werden. Die Minijobs und Teilzeitarbeit unter 18 Stunden sollen in den Geltungsbereich einbezogen werden. Alle Leistungen der begleitenden Hilfe für Budgetarbeitnehmer\_innen werden vom Integrationsamt erbracht, der Lohnkostenzuschuss wird ebenso dort ausgeführt und vom Sozialhilfeträger erstattet.<sup>2</sup>

---

2 Siehe dazu auch BIH (2015).

## 2.3 Aktuelle politische Anforderungen an eine Teilhabestrategie

Diese Expertise wurde in der Zeit bis zum Mai 2015 erstellt. Für die Fragestellung zur Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt waren die Wochen unmittelbar davor ereignisreiche Zeiten.

- Im **März 2015** beschloss das Bundeskabinett, dass die lange Zeit in Aussicht gestellte Verknüpfung von Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro jährlich mit der Reform der Eingliederungshilfe aus haushälterischen Gesichtspunkten nicht mehr infrage käme. Die Reaktion auf diese haushaltstechnische Mitteilung war unterschiedlich – Teile der Verbände sahen das ganze Projekt „Bundesteilhabegesetz“ gefährdet, andere Expert\_innen sehen eher die Chance zur Konzentration auf wesentliche Fragen der Sachreform. In jedem Fall wird jetzt sichtbar, wie schwer es ist, mit der Verabredung der Koalitionsvereinbarung umzugehen, dass durch die Reform der Eingliederungshilfe keine „neue Ausgabendynamik“ entsteht.<sup>3</sup>
- Am **14.4.2015** beendete die hochrangige Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz<sup>4</sup> beim BMAS mit der Diskussion des Entwurfs eines Abschlussberichts seine Arbeit. Die Vorschläge zum Punkt „Teilhabe am Arbeitsleben“ beschränken sich auf eine Liste der Handlungsbedarfe. Darunter ist auch der Bedarf an Vorschlägen zur Gegenfinanzierung von Leistungsverbesserungen aufgelistet. Insgesamt hat die Arbeitsgruppe mit ihrer Unterarbeitsgruppe Statistik für zahlreiche diskutierte Veränderungs- und Reformvorschläge Berechnungen bzw. qualifizierte Schätzungen von Finanzbedarfen vorgelegt. Es kann erwartet werden, dass die so entstandenen Zahlenwerke zwischen den Mitgliedern der Arbeitsgruppe – darunter auch alle einschlägigen Bundesministerien und das Bundeskanzleramt – weitgehend streitfrei sind.

- Am **17.4.2015** wurden vom UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands vorgelegt, die sehr kritisch mit dem WfbM-Bereich in Deutschland umgehen. Der Ausschuss empfiehlt „die schrittweise Abschaffung der Behindertenwerkstätten durch sofort durchsetzbare Ausstiegsstrategien und Zeitpläne sowie durch Anreize für die Beschäftigung bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt“. Darüber hinaus äußert sich der UN-Ausschuss sehr kritisch zu den vermeintlichen Fehlanreizen der WfbM-gebundenen Sozialleistungen.

Mit den beiden genannten Ereignissen aus April 2015 sind Anforderungen an die Strategieentwicklung für die Teilhabe wesentlich behinderter Menschen neu formuliert bzw. vermehrt in den Vordergrund getreten. Es werden vor allem auch Vorschläge zur Gegenfinanzierung neuer Maßnahmen dringend benötigt. Hierzu bringt das Gutachten primär den Wegfall der heutigen Aufstockung des Rentenbeitrags in die Debatte. Damit könnte bei geschickter Regelung im Einzelnen sowohl eine sichtbare Erhöhung des Entgelts in der WfbM als auch die Gegenfinanzierung des sozialhilferechtlichen Rückgriffs erfolgen.

Die modifizierte Einbeziehung der Minijobs und Teilzeitarbeitsplätze in das Angebot der begleitenden Hilfe nach Schwerbehindertenrecht würde über eine spezifizierte Einführung einer Ausgleichsabgabepflicht für die staatlichen Haushalte praktisch kostenneutral geschehen. Die Leistungsansprüche würden über den Wettbewerbsausgleich zwischen Arbeitgebern, die Schwerbehinderte beschäftigen und Leistungen erhalten, und solchen Arbeitgebern, die keine Schwerbehinderten beschäftigen und deshalb Ausgleichsabgabe zahlen, erfolgen. Durch Einschaltung von Integrationsfachdiensten und anderen Dritten würden Personalmehrbedarfe bei den Integrationsämtern nur sehr gering ausfallen.

<sup>3</sup> Im Koalitionsvertrag findet sich auf Seite 69 zum Bundesteilhabegesetz die Formulierung: „Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Bund zu einer Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe beitragen. Dabei werden wir die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung so regeln, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht.“

<sup>4</sup> Vgl. [www.gemeinsam-einfach-machen.de/BRK/DE/StdS/Bundesteilhabegesetz/bundesteilhabegesetz\\_node.html](http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/BRK/DE/StdS/Bundesteilhabegesetz/bundesteilhabegesetz_node.html). Dort findet sich unter dem Menüpunkt „Abschlussbericht“ auch der Bericht und der zugehörige Anlagenband.

Mit diesen beiden Maßnahmeblöcken – Umschichtung der Mittel aus der heutigen Beitragsaufstockung zur Rente und schwerbehindertenrechtliche Regelungen für Minijobs – wären wichtige Punkte aus den Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses geregelt, wie in den folgenden Übersichten 1 und 2 (vgl. Seite 19, 20) zusammengestellt.

Im Übrigen wird eine Strategieentwicklung zur Abschaffung der WfbM verlangt. Als warnendes Beispiel für eine sehr schnell durchgeführte Aktion der Auflösung der Werkstätten ist hier Großbritannien zu nennen (siehe Trades Union Congress 2015). Die Abschaffung oder auch nur Reduktion der Werkstattplätze darf nicht um den Preis breiter gesellschaftlicher Ausgliederung der Zielgruppe über extrem hohe Arbeitslosenquoten erfolgen. Genau das scheint aber in Großbritan-

nien zu erfolgen. Eine zeitnahe sichtbare Reduktion der WfbM im ersten Zehn-Jahres-Fenster wäre vorstellbar, wenn IFD-Dienstleistungen auf dem ersten Arbeitsmarkt zügig ausgebaut würden. Eine erhebliche Restgröße WfbM dürfte aber auch langfristig verbleiben und benötigt werden. Sollte der UN-Ausschuss wirklich die vollständige Abschaffung der Werkstätten meinen, so bleiben hierzu Fragen offen.

Im Gutachten wird z.B. ausführlich auf die fortdauernde Notwendigkeit des arbeitnehmerähnlichen Status für sehr leistungsschwache behinderte Menschen eingegangen, bei denen die EU-wettbewerbsrechtlichen Regelungen der Begrenzung des Dauerlohnkostenzuschusses ein auskömmliches Entgelt als Arbeitnehmer\_in unmöglich machen.



### 3. Inklusiver Arbeitsmarkt – Ausgangslage und strategische Anforderungen

#### 3.1 Bedeutung der WfbM für die Teilhabe heute

Gegenwärtig beschäftigen alle Alternativen zur WfbM zusammengenommen nur etwa 5.000 werkstattberechtigte Menschen. Dieser geschätzten Zahl stehen deutlich mehr WfbM-Beschäftigte allein im Arbeitsbereich gegenüber – ca. 259.000 im Jahr 2012. Hinzu kommen mehrere 10.000 behinderte Menschen in Tagesförderstätten und sonstigen Beschäftigungsstellen. Im Arbeitsbereich der WfbM (§ 41 SGB IX) wird in sogenannten arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnissen (§ 138 Abs. 3 SGB IX) beschäftigt.

Die WfbM-Beschäftigung ist damit eine sichtbare Größe, auch der gesamten Teilhabe aller (schwer)behinderten Menschen am Arbeitsleben. Insgesamt nehmen in Deutschland ungefähr 1,6 Millionen schwerbehinderte Menschen (Stand 2012) an Arbeit und Beschäftigung teil oder sind als Arbeitslose registriert. Fast 19 Prozent davon sind im Arbeitsbereich der WfbM beschäftigt. Im Jahr 1990 lag dieser Anteil noch bei 7,5 Prozent. Etwas vereinfacht kann man sagen: Einer von sechs in Arbeit eingegliederten schwerbehinderten Menschen ist in der WfbM beschäftigt. Nicht nur vom Deutschen Gewerkschaftsbund wird dieser Anteil als zu hoch kritisiert (DGB 2014).

Die WfbM ist aktuell also ein wichtiger Player zur Sicherstellung der Teilhabe von Menschen mit (wesentlichen) Behinderungen am Arbeitsleben. Die grundsätzliche Notwendigkeit zum Erhalt und zur Fortentwicklung dieser nun gut 40 Jahre alten sozialpolitischen Institution besteht aus Sicht der aller meisten Fachleute daher unvermindert fort, auch wegen der Art der dort erbrachten Leistungen. Deshalb ist der Bewertung von Nebe/Waldenburger (2014, 1) zuzustimmen, wenn sie schreiben: „Die Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) wird auch in einem

inklusiven Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle spielen. Auch in der Zukunft kann die WfbM mit ihrem Potenzial beeinträchtigte Menschen auf eine Erwerbstätigkeit am allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten und hierfür qualifizieren. Außerdem kann sie diejenigen, die nach Qualifikation und trotz bereitstehender Unterstützungsleistungen am allgemeinen Arbeitsmarkt behinderungsbedingt keine Erwerbsaussichten haben, beruflich beschäftigen.“

Gleichzeitig sehen sich die Werkstätten immer häufiger der Kritik ausgesetzt, als Sonderorganisationen würden sie Teilhabechancen am normalen Leben erschweren oder sogar ausschließen. Die Befürworter\_innen der WfbM verweisen diesbezüglich auf intensive, bereits laufende Weiterentwicklungsprozesse.<sup>5</sup>

#### 3.2 Was leistet die WfbM sozialpolitisch für ihre Beschäftigten?

Die WfbM ist – trotz eines 40 Jahre alten Grundkonzepts und trotz der Notwendigkeit, die Qualität der gesellschaftlichen Integration von Menschen mit Behinderungen zu verbessern – nach wie vor ein außerordentlich erfolgreiches Angebot. Johnson (2009) hat die Strukturelemente, die diesen dauerhaften Erfolg ermöglicht haben und auch weiterhin ermöglichen werden, wie folgt zusammengefasst:

- (1) In der WfbM steht der einzelne Mensch im Mittelpunkt – nicht eine abstrakte Anforderung wie ein „Berufsabschluss“, die Erreichung irgendeines Zieles zu statistischen Zwecken oder die Integration in ein selbst organisiertes Arbeitsverhältnis.
- (2) In der WfbM kommen auf jede Gruppe jeweils eine Gruppenleiterin bzw. ein Gruppenleiter. Sie stehen den betreuten Personen kontinuierlich und langfristig, d. h. mindestens sieben Stunden

<sup>5</sup> Vgl. hierzu [www.BAGwfbM.de](http://www.BAGwfbM.de).

täglich an fünf Tagen in der Woche zur Verfügung. Diese Gruppenleiter\_innen betreuen die Beschäftigten der WfbM persönlich, sie sind Bezugsperson und Ansprechpartner\_in nicht nur in Fragen, die die Arbeit betreffen. Die Gruppenleiter\_innen haben zusätzlich ein Team von Kolleg\_innen und Fachleuten, die sie genau bei dieser Aufgabe unterstützen. Die Gruppenleiter\_innen haben in der WfbM ausdrücklich nicht die Aufgabe, mit ihren Betreuten ein Ziel erreichen zu müssen, das außerhalb deren persönlicher Fertigkeiten und Fähigkeiten liegt (im Gegensatz z.B. zu einer Lehrkraft in einem Berufsbildungswerk).

(3) In der Werkstatt wird „richtig“ gearbeitet, d.h. die Mitarbeiter\_innen produzieren Werte wie alle „normalen“ Produzent\_innen auch. Arbeit in der WfbM ist Arbeit und keine Beschäftigungstherapie. Obwohl sie für den Markt produziert, hat die Werkstatt die Möglichkeit (und die Verpflichtung), den Druck des allgemeinen Arbeitsmarktes von den einzelnen Mitarbeiter\_innen fernzuhalten. Grund dafür ist ihre überwiegende Finanzierung aus Steuermitteln ebenso wie die Tatsache, dass die Mitarbeiter\_innen ihren Lebensunterhalt nicht aus dem Arbeitsergebnis bestreiten müssen.

(4) Die Werkstatt arbeitet prinzipiell open end. Damit hat sie einen entscheidenden Vorteil gegenüber allen zeitlich begrenzten Maßnahmen. Zeitliche Begrenzung stellt für Menschen mit psychischen Krankheiten und Persönlichkeitsstörungen einen Stressfaktor dar, der in der un-

befristeten WfbM entfällt. Die zeitliche Unbegrenztheit hat den Effekt, dass in der Werkstatt dauerhafte persönliche Beziehungen und Gruppenkulturen entstehen können. Für viele Mitarbeiter\_innen ist die Werkstatt der wichtigste persönliche und soziale Lebensraum. Trotzdem ist die Werkstatt kein „geschlossener“ Lebensraum. Er ist vielmehr Startrampe für das Leben im öffentlichen Raum und ein Rückzugsraum, wenn es darum geht, die dort gemachten Erfahrungen zu verarbeiten. In dieser Hinsicht ist die Werkstatt auch Familienersatz.

(5) Die Werkstatt ist per Gesetz solide finanziert. Damit bietet sie allen Beschäftigten (angestellten wie betreuten) eine sichere ökonomische Basis, die projektfinanzierte Einrichtungen nicht haben (das betrifft insbesondere die durch die Arbeitsagentur finanzierten Projekte).

### 3.3 Anforderungen aus unterschiedlichen Rechtszusammenhängen

Eine Fortentwicklung des Rechts der Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt hat die Grundsätze und die Anforderungen vor allem aus drei unterschiedlichen Rechtszusammenhängen (vgl. Abbildung 1) zu beachten: der UN-Behindertenrechtskonvention, dem Wettbewerbsrecht der EU und dem Deutschen Arbeits- und Sozialrecht.

Abbildung 1:

#### Recht der Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt im Kontext unterschiedlicher Rechtszusammenhänge



Quelle: eigene Grafik.

Die drei Rechtszusammenhänge haben jeweils spezifische Sichtweisen des Begriffs „Arbeit“. Diese Unterschiede sind für die Fortentwicklung des Rechts der Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt relevant. Eine Fortentwicklung dieses Rechts hat im Grundsatz den Anforderungen aus allen drei genannten Rechtszusammenhängen Genüge zu tun. Wichtige Unterschiede werden nachfolgend stichwortartig zusammengefasst.

### 3.3.1 Deutsches Arbeits- und Sozialrecht

Das Arbeitsrecht unterstellt einen äquivalenten Austausch von Lohn und Leistung. Die Unfähigkeit, diese Anforderung arbeitnehmerseitig zu erfüllen, kann grundsätzlich den Arbeitgeber berechtigen, das Arbeitsverhältnis durch Kündigung zu lösen. Meist ist die Kündigung erst nach Vorliegen einiger vorgelagerter Verfahren und zusätzlicher Bedingungen zulässig (Kündigungsschutz). Das Schwerbehindertenrecht setzt bestimmte spezielle Schutzmechanismen, die auch für Menschen mit wesentlichen Behinderungen in begrenztem Umfang Hilfen geben. Allerdings wird regelmäßig eine Arbeitsleistung von mindestens 50 Prozent der marktüblichen Leistung verlangt, damit die Schutzmechanismen und Hilfen an den Arbeitgeber – auch der Minderleistungsausgleich nach § 27 SchwbAV – greifen.

Das Sozialrecht regelt auch Fördermaßnahmen für die Teilhabe von Menschen mit (wesentlichen) Behinderungen am Arbeitsmarkt. Dies gilt aber mit bestimmten Zugangseinschränkungen. Das Sozialrecht regelt andererseits auch die Lohnersatzleistungen bei behinderungsbedingter Erwerbsminderung (SGB VI) oder Minderung der Erwerbsfähigkeit (SGB VII) – also für den Fall des behinderungsbedingten Ausschlusses aus der Arbeitsmarktteilhabe. Mit dem Bezug einer Lohnersatzleistung (Rente) bleibt zwar grundsätzlich der Anspruch auch auf eine spätere berufliche Rehabilitation bestehen. Diese spätere Leistungsgewährung ist aber immer an bestimmte Erfolgsaussichten der Maßnahme geknüpft. Ein Sonderfall ist der Anspruch auf Leistungen nach § 40 SGB IX (Leistungen im Berufsbildungsbereich der WfbM), ansonsten ist Ziel jeder Maßnahme zur beruflichen Rehabilitation, dass die Erwerbsminderung überwunden wird.

Die Leistungen zur Teilhabe an Arbeit bleiben sozialrechtlich somit in einer Vielzahl der Fälle so begrenzt, dass die Lohnersatzleistung die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt längerfristig oder dauerhaft faktisch ablöst.

Traditionell anerkennt das deutsche Sozialrecht die Unterscheidung zwischen erwerbsfähigen behinderten Menschen und voll erwerbsgeminderten behinderten Menschen. Volle Erwerbsminderung führt in der Regel zum Ausschluss aus der Teilhabe am Arbeitsmarkt, weil die arbeitsvertragliche Leistung nicht mehr erbracht werden kann. Die unter versicherungsrechtlichen Voraussetzungen eventuell zu zahlende Erwerbsminderungsrente wirkt dann als Lohnersatzleistung. Wer trotzdem am Arbeitsmarkt teilnehmen will, muss sich beim Zuverdienst Grenzen unterwerfen oder verliert bei deren Überschreitung die Erwerbsminderungsrente ganz oder teilweise. Arbeitsmarktzugang und Lebensunterhalt sind somit in starkem Maße sozialrechtlich überformt.

### 3.3.2 UN-Behindertenrechtskonvention

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) regelt derartige Verknüpfungen und Differenzierungen zwischen dem Anspruch auf Teilhabe am Arbeitsleben und der Erwerbsfähigkeit nicht in gleicher Weise wie das deutsche Arbeits- und Sozialrecht. Insofern unterscheidet sich der UN-BRK-Anspruch auf Teilhabe am Arbeitsleben in diesem wichtigen Punkt deutlich vom Leitbild des deutschen Sozialrechts. Das deutsche Sozialrecht stellt für erhebliche Teile der Menschen mit Behinderungen – nämlich die voll Erwerbsgeminderten – die Lohnersatzleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts ohne Anspruch auf Arbeitsmarktteilhabe in den faktischen Fokus seiner Leistungen.

Die UN-BRK verlangt dagegen pauschal und unbedingte „das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit“ (Art. 27 Abs. 1 S. 1 UN-BRK). Darüber hinaus fordert diese Norm im zweiten Halbsatz, dass dieser Anspruch auf ein gleiches Recht auf Arbeit auch das „Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen“ mit umfasst.

Es erstaunt nicht, dass zumindest Teile der neoliberalen Wirtschaftstheoretiker\_innen die-

sen völkerrechtlichen Anspruch voll ablehnen (Trenk-Hinterberger 2012: 3f. m. w.N.).

Arbeit im Sinne des Art. 27 UN-BRK hat eine zentrale menschenrechtliche Dimension. Diese menschenrechtliche Dimension der Arbeit in Art. 27 UN-BRK hat Masuch in seinem Vortrag auf dem Werkstatttag 2012 in Freiburg sehr klar hervorgehoben (Masuch 2012b). Die UN-BRK liefert aber hierzu keine ausformulierte Definition von „Arbeit“. Also ist das nationale Recht gefragt, „welchen Begriff von Arbeit es bei der vollen Verwirklichung der Rechte ins Auge fasst“ (Masuch 2012b: 7).

### ***Menschenwürde und Teilhabe am Arbeitsleben in der UN-BRK***

Masuch hat die Frage untersucht, warum die Behindertenrechtskonvention das Thema Arbeit so in den Vordergrund rückt: Dies geschieht, weil ein **unlösbarer Zusammenhang zwischen Menschenwürde und Selbstsorge** besteht. Ausschluss von der Teilhabe am Arbeitsleben ist für jeden Menschen, egal ob mit oder ohne Behinderung, ein „Angriff auf seine individuelle Würde“ (Masuch 2012b: 7).

„Art. 27 BRK zielt darauf ab, dass jedem Menschen mit Behinderung eine Chance gegeben werden muss, einen persönlichen Beitrag dazu leisten zu können, seinen Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen. **Darauf, dass dieser Mensch für den Unterhalt vollständig selbst aufkommen kann, kommt es nicht an.** Wer es also nicht vermag, durch seinen Beitrag am Arbeitsprozess seinen Lebensunterhalt vollständig selbst zu sichern, darf nicht allein deshalb schon von Arbeit ausgeschlossen werden. Anderenfalls läge ein Fall von Diskriminierung eines Menschen mit Behinderungen vor, eine Diskriminierung, die wie wir wissen, unabhängig von der weiteren Entwicklung des Rechts bereits jetzt verboten ist“ (Masuch 2012b: 8). Das Diskriminierungsverbot des Art. 5 Abs. 2 UN-BRK ist unmittelbar anwendbar, ohne dass der Gesetzgeber es ausdrücklich in nationales Recht transformieren muss. Die Norm ist – anders als Art. 27 UN-BRK – nach dem Völkerrecht „self executing“ (Masuch 2012b: 3f.). Masuch vertritt in diesem Zusammenhang auch die Auffassung, dass es nicht überflüssig wäre, das „Recht auf Arbeit und Beschäftigung“ rangierhöher in die Verfassung aufzunehmen. **Ein neuer**

**Begriff von würdestiftender Arbeit** sollte hier in die Mitte gerückt werden“ (Masuch 2012b: 15).

Der Begriff der Arbeit in der UN-BRK ist also nicht in gleicher Weise verbunden mit Erwerbsfähigkeit wie aktuell im deutschen Sozial- und Arbeitsrecht. Der Anspruch auf Arbeit nach Art. 27 UN-BRK verlangt deutlich geringere Voraussetzungen hinsichtlich der Erwerbsfähigkeit, als das klassische deutsche Sozial- und Arbeitsrecht für ein reguläres Arbeitsverhältnis voraussetzt. Das dargelegte menschenrechtliche Verständnis von Arbeit hat vielfältige praktische Konsequenzen für eine Rechtsfortentwicklung: Wenn es völkerrechtlich nicht auf eine generelle Arbeitsmarktfähigkeit im betriebswirtschaftlichen Sinne ankommt, dann kann es auch **keine untere Begrenzung für die Teilhabe am Arbeitsleben** geben. Die Norm des § 136 Abs. 2 SGB IX mit der Formulierung „wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ als Aufnahmevoraussetzung in die WfbM hat damit völkerrechtlich keinen Bestand. Masuch formuliert die Schlussfolgerung so: „Die Möglichkeit zu einem noch so kleinen Beitrag zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts verschafft Selbstbewusstsein, Stolz und Kraft für weitere Leistungen“ (Masuch 2012b: 8). Er verweist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung künstlerischer Tätigkeit auch zum Fördern von individuellen Potenzialen.

Das unmittelbar anwendbare Diskriminierungsverbot zwingt – so Masuch – zur Prüfung, ob wir noch auf das „Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ im Sinne von § 136 Absatz 2 SGB IX als Zugangskriterium für einen Werkstattplatz abstellen dürfen. Er verneint diese Frage: Wer bei Nichterfüllen der Voraussetzungen ausgegrenzt wird, erleidet eine Diskriminierung infolge seiner Behinderung. Er regt auch die Überprüfung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsstatus an. Im Unterschied zu Masuch spricht sich dieses Gutachten klar für eine fortentwickelte Weiterführung, aber mit Begrenzung auf WfbM und neu zu schaffende „andere Anbieter“, aus.

Diese Sicht von Arbeit und Teilhabe an Arbeit hat für Deutschland letztendlich auch sozialversicherungsrechtliche Bedeutung: „Dies hat dann Folgen für die Einbeziehung in die Sozialversicherungspflicht. Dass diese Einbeziehung in Fördergruppen bei den Werkstätten wegen einer

stärkeren Behinderung ausfällt, ist wohl kaum noch hinnehmbar“ (Masuch 2012b: 9).

**Abschließende Bemerkungen des UN-Ausschusses im Staatenprüfungsverfahren vom 17.4.2015**

Die für diese Expertise einschlägigen Auszüge aus den Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses im Staatenprüfungsverfahren vom

17.4.2015 werden in nachstehender Übersicht im Wortlaut wiedergegeben und mit kurzen Bemerkungen annotiert. Die Annäherung dieser Abschließenden Bemerkungen und bisherige Interpretation der Artikel 27, 28 unter Bezug auf die WfbM in Deutschland ist im Wesentlichen noch zu leisten. Hier kann nur ein erster Versuch unterbreitet werden.

Übersicht 1:

**Abschließende Bemerkungen zu Artikel 27 (Arbeit und Beschäftigung)**

Lfd. Nr.	Feststellung UN-Ausschuss	Anmerkung aus Sicht des Gutachtens	Vorläufiger Vorschlag aus Sicht des Gutachtens
49.	Der Ausschuss ist besorgt über		
49 (a)	Segregation auf dem Arbeitsmarkt des Vertragsstaates;		
49 (b)	finanzielle Fehlanreize, die Menschen mit Behinderungen am Eintritt oder Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt hindern;	Empirische Forschung zum tatsächlichen Wirken der Rentenbeitragsaufstockung ist nicht bekannt.	zeitnahe Abschaffung der Rentenaufstockung zur Gegenfinanzierung
49 (c)	den Umstand, dass segregierte Behindertenwerkstätten weder auf den Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt vorbereiten noch diesen Übergang fördern.	Rechtlich und empirisch ist diese Behauptung eine sehr deutliche Überzeichnung, tatsächlich sind die Erfolge aber sehr klein.	rechtliche und tatsächliche Stärkung der Maßnahmen zur Förderung des Übergangs in den ersten Arbeitsmarkt
50.	Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, durch entsprechende Vorschriften wirksam einen inklusiven, mit dem Übereinkommen in Einklang stehenden Arbeitsmarkt zu schaffen, durch		
50 (a)	die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten an zugänglichen Arbeitsplätzen gemäß der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (2014) des Ausschusses, insbesondere für Frauen mit Behinderungen;		1. Die Effizienz heutiger Maßnahmen muss weiter verbessert werden. 2. Die „Schaffung“ von Beschäftigungsmöglichkeiten würde auch durch die Einbeziehung der Minijobs und Teilzeitarbeit unter 18 Std./Woche gestützt.
50 (b)	die schrittweise Abschaffung der Behindertenwerkstätten durch sofort durchsetzbare Ausstiegsstrategien und Zeitpläne sowie durch Anreize für die Beschäftigung bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt;	Die hohe Zahl der WfbM-Plätze und ihr hoher Anteil haben sich in der vergangenen 40 Jahren aufgebaut, es werden sicherlich Jahrzehnte notwendig für den „Rückbau“ sein – mit Bedarf einer nennenswerten Restplatzzahl. „Englische“ Lösungen mit hohen gesellschaftlichen Ausgliederungsraten der „freigesetzten“ WfbM-Beschäftigten sind strikt abzulehnen.	Festlegung eines Verfahrens für die gemeinsame Planerstellung von Politik und Zivilgesellschaft auf einer zu schaffenden gesetzlichen Grundlage?
50 (c)	die Sicherstellung, dass Menschen mit Behinderungen keine Minderung ihrer Sozial- und Altersversicherung erfahren, die gegenwärtig an die Behindertenwerkstätten gebunden ist;	Der Export der Rentenbeitragsaufstockung in den ersten Arbeitsmarkt ist nicht förderlich für die Integration.	bei Wegfall der Rentenaufstockung erledigt
50 (d)	die Sammlung von Daten über die Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.	Methodisch schwierig, für Teilbereiche im Ansatz vorhanden – die Stärke der deutschen Datensammlung liegt im internationalen Vergleich in der sorgfältigen Dokumentation von Beispielen „Guter Praxis“ durch Rehadat. Rehadat dürfte international die beste Datenbank ihrer Art sein.	Start mit Sekundäranalyse und Machbarkeitsstudie, perspektivisch in den Teilhabebericht als Teilstudie einbinden

Quelle: eigene Übersicht.

## Übersicht 2:

**Abschließende Bemerkungen Artikel 28 (Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz)**

Lfd. Nr.	Feststellung UN-Ausschuss	Anmerkung aus Sicht des Gutachtens	Vorläufiger Vorschlag aus Sicht des Gutachtens
51.	Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass Menschen mit Behinderungen zusätzliche behinderungsbedingte Aufwendungen selbst tragen, insbesondere Aufwendungen für eine unabhängige Lebensführung.	Armut wegen Behinderung ist zweifelsfrei mit dem Diskriminierungsverbot unvereinbar. Die Zahl der Betroffenen ist relativ hoch: ca. 50 Prozent der WfbM-Beschäftigten erhalten Leistungen im Bereich Wohnen. Etwa weitere 75.000 behinderte Arbeitnehmer_innen auf dem ersten Arbeitsmarkt sollen ebenfalls betroffen sein.	zeitnahe vollständige Abschaffung des sozialhilferechtlichen Rückgriffs – Gegenfinanzierungsvorschlag wird im Gutachten gemacht
52.	Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, umgehend eine Prüfung des Umfangs vorzunehmen, in dem Menschen mit Behinderungen ihr persönliches Einkommen verwenden, um ihre Bedürfnisse zu decken und unabhängig zu leben.	Diese Prüfung liegt summarisch m. E. vor (UAG Statistik TOP 1 + 4 zur 8. Sitzung am 12.3.2015 dort: Bedürftigkeitsunabhängigkeit der Fachleistungen): Verzicht auf die Heranziehung von Einkommen und Vermögen und Unterhaltsleistungen 240 Millionen Euro p. a. einschließlich der Zunahme von Leistungsberechtigten: 410 bis 580 Millionen Euro p. a.	mögliches Thema für den nächsten Teilhabebericht
Noch 52.	Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat ferner, Menschen mit Behinderungen soziale Dienstleistungen anzubieten, die ihnen den gleichen Lebensstandard ermöglichen wie Menschen ohne Behinderungen mit vergleichbarem Einkommen.	Dieser Vorschlag fällt hinter die SGB-IX-Rechtslage zurück: Sachleistungen sind auch als persönliches Budget anzubieten.	Budgetfähigkeit sollte natürlich weiter bestehen bleiben.

Quelle: eigene Übersicht.

### 3.3.3 EU-Wettbewerbsrecht

Das EU-Wettbewerbsrecht ist bei der Förderung der Teilhabe wesentlich behinderter Menschen insbesondere hinsichtlich der höchstzulässigen dauerhaften Lohnkostenförderung einschlägig.

Der EG-Vertrag regelt in seinen Artikeln 87 und 88 das Beihilfenverbot und das Verfahren der Beihilfenaufsicht. Art. 87 Abs. 1 EG enthält ein allgemeines Verbot für die Mitgliedstaaten und damit alle staatlichen Ebenen, Beihilfen zu gewähren. Eine nach Art. 87 Abs. 1 EG grundsätzlich verbotene Beihilfe liegt dann vor, wenn kumulativ die vier nachgenannten Voraussetzungen gegeben sind, d. h. es sich um eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe handelt, bestimmte Unternehmen begünstigt werden, eine Wettbewerbsverfälschung vorliegt und die Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels gegeben ist.

Artikel 87 EG verhängt aber kein absolutes Verbot von Beihilfen. So enthält Art. 87 Abs. 2 EG **Legalausnahmen für Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher\_innen**, zur Beseitigung von Schäden durch Naturkatastrophen und im Zusammenhang mit der Überwindung der Folgen der Teilung Deutschlands.

Art. 87 Abs. 3 EG enthält weitere Ausnahmen, die im Ermessen der Kommission liegen. So kann die Kommission bestimmte Beihilfen regionaler, sektoraler oder horizontaler Art mit dem Gemeinsamen Markt für vereinbar erklären.

Näheres regelt hier die **Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)**.<sup>6</sup> Ursprünglich belief sich die Geltungsdauer bis zum 31.12.2013. Die AGVO 2008 wurde dann bis zum 30.6.2014 verlängert und schließlich von der Neufassung abgelöst. Die am 1.7.2014 in Kraft getretene neue Fassung soll folgende Ziele erreichen:

6 Gültige Fassung: Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.6.2014, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 187 vom 26.6.2014: 1; Vorläufer war die Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6.8.2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag [ABl. L 214 vom 9.8.2008: 3].

Mit der Regelung werden die Bestimmungen über die automatische Genehmigung von Beihilfen vereinfacht und zusammengefasst. Die AGVO gilt auch für Beihilfen für benachteiligte oder behinderte Arbeitnehmer\_innen. Es gelten zudem Besonderheiten beispielsweise für Beihilfen zur Einstellung benachteiligter Arbeitnehmer\_innen in Form von Lohnkostenzuschüssen und Beihilfen für die Beschäftigung von Arbeitnehmer\_innen mit Behinderungen in Form von Lohnkostenzuschüssen, Beihilfen zum Ausgleich der durch die Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer\_innen verursachten Mehrkosten.

Von der derzeitigen Fassung der Gruppenfreistellungsverordnung werden die deutschen WfbM nur bedingt betroffen. Die Art. 33, 34 AGVO regeln die Leistungen für „Arbeitnehmer mit Behinderungen“, die Beschäftigten der WfbM fallen nicht unter diesen Begriff. Allerdings ist die AGVO, insbesondere auch Artikel 33 und 34, sofort mit Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis anzuwenden – z. B. auch mithilfe eines Budgets für Arbeit. Damit ist insbesondere Lohnkostenförderung auf maximal 75 Prozent der beihilfefähigen Kosten (Arbeitgeberbrutto) begrenzt.

### 3.4 Ordnungspolitische Maßnahmen

Ein neuer, menschenrechtsorientierter Arbeitsbegriff macht einige Korrekturen und Fortentwicklungen in den deutschen sozialrechtlichen Strukturen notwendig. Vor allem darf Arbeit, die nicht den Kriterien des äquivalenten Austauschs von Lohn und Leistung entspricht, bei der staatlichen Förderung nicht mehr so restriktiv behandelt werden wie bisher. Auch auf teilzeitliche Arbeit wegen der Behinderung besteht ein menschenrechtlicher Anspruch, dessen Erfüllung unter Umständen der sozialpolitischen Förderung bedarf.

#### 3.4.1 Zuständigkeit des Integrationsamtes stärken

Im Wesentlichen sollte zur Umsetzung des menschenrechtsorientierten Anspruchs auf teilzeitliche Arbeit geklärt werden, dass das Integrationsamt in diesem Bereich weitergefasste Zuständig-

keiten erhält. Sobald teilzeitliche Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt – also außerhalb eines geschützten Bereichs – stattfindet, sollte dem Grunde nach das Integrationsamt wegen seiner fachlichen Kompetenz zuständig sein. Sollte der regelmäßige Übergang von aktuellen und zukünftigen WfbM-Beschäftigten auf den ersten Arbeitsmarkt wirklich ausgebaut werden, so erscheint die gesetzliche Zuweisung von notwendigen Unterstützungsaufgaben an die Integrationsämter der erfolgversprechendste Weg. Auch alle Modellvorhaben „Budget für Arbeit“ haben sich bei der Durchführung wesentlich auf die Integrationsämter gestützt (Ernst 2014; Nebe/Waldenburger 2014).

#### 3.4.2 Teilzeitsektor in die Beschäftigungsstrategie einbeziehen

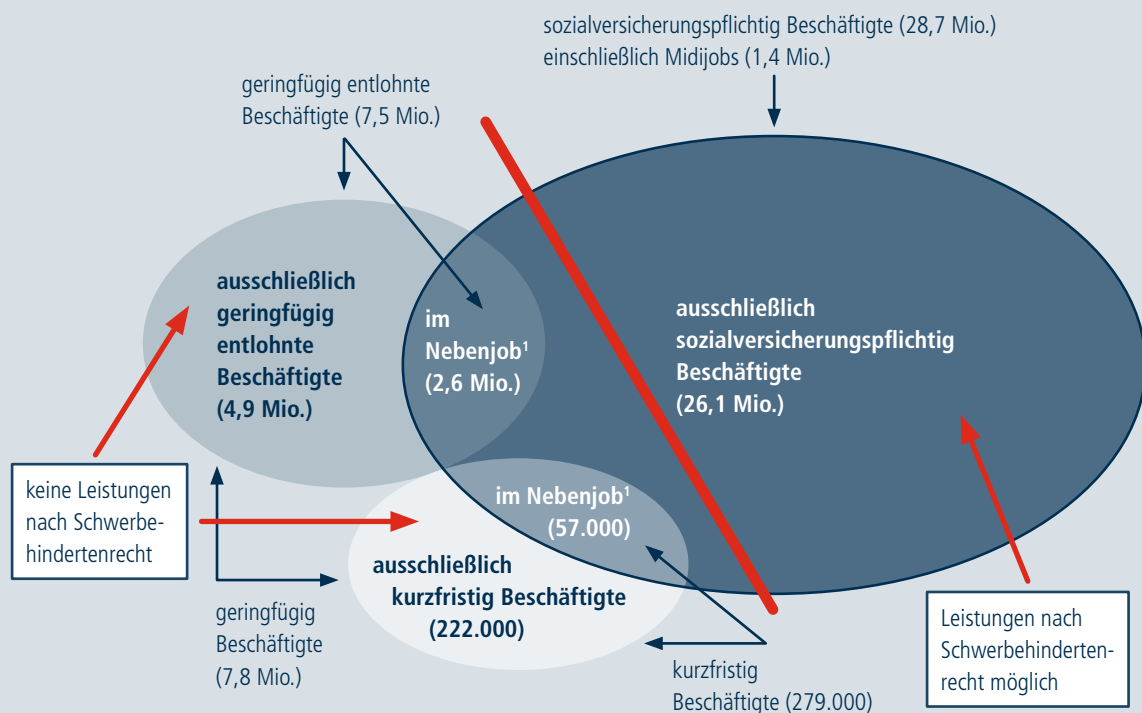
Die Erschließung von teilzeitlicher Beschäftigung für behinderte Menschen ist in größerem Umfang nur möglich, wenn derartige Arbeitsplätze bei „normalen“ Arbeitgebern in bedarfsnotwendigem Umfang erschlossen werden können. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist es zulässig, den Arbeitgebern hierzu wettbewerbsausgleichende, gesetzliche Auflagen zu machen. Unbürokratisch ist eine Regelung für Schwerbehindertenbeschäftigung im Teilzeitbereich vor allem für die sogenannten Minijobs möglich. Diese besonderen Arbeitsverhältnisse des ersten Arbeitsmarktes sind in sehr großer Zahl vorhanden – ca. sieben Millionen Arbeitsverhältnisse werden berichtet. Durch den Mindestlohn sind diese Arbeitsverhältnisse faktisch auf durchschnittlich 2,5 Stunden je Tag limitiert. Arbeitszeit und Verdienstgrenze sind kompatibel mit Zuverdienstgrenzen der Erwerbsminderungsrentner\_innen.

Es besteht ein besonderes, sehr einfaches Verfahren für die pauschale Erhebung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Vorgeschlagen wird eine nicht bezifferte allgemeine Beschäftigungspflicht aller Minijobs. Um aufwendige bürokratische Verfahren zur Durchsetzung zu vermeiden, könnte vor allem mit Anreizen für die Arbeitgeber agiert werden, die schwerbehinderte Minijobber beschäftigen. Diese Anreize wären über eine Ausgleichsabgabe auf alle Minijobs zu finanzieren:

- Minijobs, die mit schwerbehinderten Menschen besetzt sind, werden generell von der pauschalen Abgabe für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge freigestellt, ebenso von einer neuen schwerbehindertenrechtlichen Abgabe. Hierzu bedarf es nur des Antrags bei der Minijobzentrale mit beigefügtem Nachweis der Schwerbehinderung.
  - Schwerbehinderte Minijobber werden in das System der begleitenden Hilfe nach § 102 SGB 9 einbezogen und erhalten bei Bedarf Leistungen des Integrationsamtes wie alle schwerbehinderten Arbeitnehmer\_innen (bzw. deren Arbeitgeber).
  - Die spezielle Ausgleichsgabe für Minijobs könnte bei einem einstelligen Eurobetrag pro Monat liegen. Damit wäre der Wettbewerbsausgleich zwischen Arbeitgebern, die schwerbehinderte Menschen beschäftigen, und solchen, die dies nicht tun, sicherzustellen.
- Mittels dieser Maßnahme wäre der Zustand sehr ungleicher Unterstützung bei Vollzeit und Teilzeitbeschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, wie er heute besteht (vgl. Abbildung 2), zu überwinden. So würden sich die Chancen zur Umsetzung des dargelegten Anspruchs auf Förderung für Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und bereits anderweitig geregelter Alterssicherung deutlich verbessern.

Abbildung 2:

**Beschäftigte nach Beschäftigungsformen**



1 Geringfügig entlohnte Beschäftigte

Erläuterung: Nur rechts von der roten Linie findet Schwerbehindertenrecht statt mit Pflichten und Leistungen der begleitenden Hilfe für Arbeitgeber und schwerbehinderte Menschen. Links von der roten Linie gibt es keine Beschäftigungspflicht und keine Leistungen der begleitenden Hilfe für schwerbehinderte Menschen.

Anmerkung: In der Grafik sind 1,7 Millionen Beamt\_innen und Richter\_innen nicht enthalten.

Quelle: Arbeitsmarktdaten und Grundgrafik: Körner et al. 2013: 42-44.



Im politischen Raum ist bereits 2011 die Frage aufgeworfen worden, ob die heutige Teilzeitregelung des § 73 Abs. 3 SGB IX angesichts der Vielzahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse überprüft werden sollte. Teilzeit wird dabei als Möglichkeit für viele Menschen mit Erwerbsminderung gesehen, in diesem Umfang doch einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen.<sup>7</sup> Diese Sichtweise wird hier nachdrücklich unterstützt.

### 3.5 Kooperation mit den Arbeitgebern festigen

Die Öffnung der WfbM braucht die Kooperation der Arbeitgeber und der betrieblichen Interessenvertretungen. Wenn jetzt die Entwicklung in Richtung eines inklusiven Arbeitsmarktes weitergehen soll, der auch vermehrt Menschen aufnimmt, die heute wegen ihrer Behinderung dort nicht arbeiten, muss vor allem auch die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber hierfür gestärkt werden. Dies ist primär eine Aufgabe von Kommunikation, Sensibilisierung und fachlicher Unterstützung. Obwohl das System „Beschäftigungspflicht“ oder „Pflichtquote“ genannt wird, beruht letztendlich jede Einstellung behinderter Arbeitnehmer\_innen auf der freien Entscheidung des jeweiligen Unternehmens, sich dieser gesetzlichen Pflicht zu stellen. Hierfür gilt es kontinuierlich im Dialog zu bleiben. Dieser Dialog ist am besten von einer Beauftragten oder einem Beauftragten des Integrationsamtes zu führen, der das Vertrauen der Arbeitgeber hat.

Neue Wege in der Eingliederungshilfe mit dem Ziel der erweiterten Eingliederung von Menschen mit wesentlichen Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt verlangen deshalb auch eine Neudefinition der diesbezüglichen Zusammenarbeit der Politik mit den Arbeitgebern. Hierfür sind allerdings schon spätestens seit Einführung des SGB IX wesentliche Schritte getan worden – auch und gerade getragen von den Arbeitgeberverbänden, insbesondere der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (BDA), die in allen so-

zialpolitischen Fragen für die Arbeitgeberseite wesentlich ist. Auch wenn hier keine detaillierte empirische Dokumentation vorliegt, die die diesbezüglichen Aktivitäten der BDA seit 2001 beschreibt, dürfte die Präsenz und Wirkung auf die Mitgliedsverbände und Unternehmen in Sachen Förderung der Beschäftigung (schwer-)behinderter Menschen in den vergangenen zwei Jahrzehnten deutlich gewachsen sein. Das Thema wird zudem offensichtlich als systemische Aufgabe gesehen, das heißt es wird als Aufgabe verstanden, die regelmäßig, fortlaufend und immer wieder erledigt und gepflegt werden muss. Systemisch in diesem Sinne ist die Aufgabe schon allein deswegen, weil jede neue Managergeneration für die (Mit-)Wahrnehmung dieser Aufgabe wieder neu gewonnen werden muss.

Die Interessen der Arbeitgeber sind dabei sicherlich im Einzelfall sehr unterschiedlich, insbesondere was die positive Motivation für die Einstellung eines WfbM-Wechslers anbetrifft. Es lassen sich allerdings einige grundsätzliche Erfahrungen zusammenfassen, die in Hamburg vom Integrationsamt bei der „niederschweligen“ Kooperation mit Unternehmen gemacht wurden.

#### 3.5.1 Erfahrungen des Unternehmensverbands Nord mit einem langfristigen Projekt

In Hamburg wurde bereits 2001 – lange vor der Einführung eines Modellprojekts „Budget für Arbeit“ – eine langfristige Kooperation zwischen dem Unternehmensverband Nord, einem arbeitgebernahen Träger – der Fortbildungsakademie der Wirtschaft (FAW) gGmbH – und dem Integrationsamt Hamburg zur Beratung der betrieblichen Umsetzung des SGB IX vereinbart. Es wurden zunächst vom Träger im Auftrag des Unternehmensverbands und des Integrationsamtes ein Gesprächs- und Unterstützungsangebot in allen Fragen der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen aufgebaut.<sup>8</sup> Wichtig war die ausgewiesene Arbeitgebernähe und Sachkompetenz des Trägers und die erkennbare Unterstützung durch den Unternehmensverband. Lange Zeit be-

<sup>7</sup> Vgl. hierzu das Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion vom 10.5.2011: 42.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu [www.faw-biha.de](http://www.faw-biha.de); Otto-Albrecht/Ritz 2014.

schränkte sich diese Maßnahme ausschließlich auf unternehmensseitig gewünschte Beratungsthemen. Im Laufe mehrere Jahre vernetzter Arbeit wuchsen Runde Tische von Arbeitgebern zu Fragen wie betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM, vgl. § 84 Abs. 2 SGB IX) und demografische Wende im eigenen Unternehmen. Jährlich wurde eine Großveranstaltung bei einem prominenten Unternehmen Hamburgs durchgeführt unter dem Motto „... und es geht doch“. Vorgestellt wurden stets erfolgreiche Beschäftigungsbeispiele schwerbehinderter Menschen.<sup>9</sup>

Bei Einführung des Modellvorhabens „Budget für Arbeit“ in Hamburg wurde sehr schnell nach Festlegung der Programmziele und Programmgrundsätze eine aktive Rolle dieses arbeitgebernahen Projekts mit dem Unternehmensverband Nord und der FAW verabredet. Während der gesamten Projektlaufzeit wurde das Budget für Arbeit den Hamburger Unternehmen präsentiert. Es wurden durch den Träger FAW mehr konkrete Stellenangebote eingeworben als Bewerber\_innen von den WfbM vorgeschlagen werden konnten – insgesamt in den zwei Projektjahren ca. 120 Stellenangebote für das Hamburger Budget für Arbeit (Mirbach et al. 2014).

Wesentliche Voraussetzung für diesen Erfolg war sicherlich auch eine klare und einfache Programmstruktur im Hamburger „Budget für Arbeit“. Zudem wurden die Leistungen im „Budget für Arbeit“ in Hamburg so gestaltet, dass alle Leistungen aus einer Hand bewilligt wurden. Die Ansprechpartner\_innen für die Betreuung schwerbehinderter Menschen wurden für die Modellphase stabil festgelegt – entweder durch die WfbM oder durch den Integrationsfachdienst.

### 3.5.2 Prämien an Arbeitgeber bei erfüllter Beschäftigungspflicht

In der Programmstruktur des Hamburger Budgets für Arbeit war auch eine Leistung speziell für Arbeitgeber eingebunden, die so in anderen Programmen nicht vorgesehen ist. Arbeitgebern, die

entweder ihre Beschäftigungspflicht schon erfüllt hatten oder die ihr gar nicht unterliegen, wurde zum Ausgleich für die fehlende Ersparnis bei der Ausgleichsabgabe eine Prämie in Höhe von monatlich 230 Euro gezahlt. Ausschlaggebend dafür waren vor allem Gerechtigkeitsüberlegungen. Diese Prämie sollte aber auch dem Umstand Rechnung tragen, dass gerade bei leistungsschwächeren Einstellungen die 70 Prozent Lohnkostenförderung auf keinen Fall auch noch die allgemeinen Organisationsaufwendungen abdeckt. Da an der 70-Prozent-Fördergrenze aus vielerlei Gründen festgehalten werden sollte, erscheint solch eine weitere Arbeitgeberförderung mit eigener Zweckbestimmung sowohl unter EU-wettbewerbsrechtlichen Gründen als auch zur Ausweitung des Kreises potenzieller Beschäftigungsbetriebe sinnvoll.

Die Prämie wurde angesichts des großen Angebots an geeigneten Arbeitsplätzen zwar zunächst nicht in die Dauerförderung übernommen. Bei nachlassender Konjunktur oder sonstiger Notwendigkeit, vermehrt bei Non-Profit-Unternehmen derartige Plätze einzuwerben, stellt sich die Frage erneut. Die Nichtübernahme in den Regelbetrieb erfolgte auch nicht auf Basis einer begleitwissenschaftlichen Evaluation – die fand zwar statt, aber ohne Evaluation der Prämie. Insgesamt gehört das Hamburger Modell, was die relative Platzzahl der WfbM-Übergänge anbetraf, zu den zweifelsfrei im Bundesvergleich erfolgreichen Projekten: Es wurden pro Projektjahr 40 bis 50 WfbM-Übergänge erreicht. Das ist eine Übergangsquote von ca. einem Prozent p. a. bezogen auf den Bestand an WfbM-Beschäftigten in Hamburg.

In eine bundesweite Regelung des „Budgets für Arbeit“ sollte eine Prämie für Arbeitgeber, die durch Einstellung wesentlich behinderter Menschen keine Ausgleichsabgabe sparen können, gesetzlich eingeführt werden. Nur so sind insbesondere auch in strukturschwachen Gebieten für die notwendigen Arbeitsplätze Kleinunternehmen und Non-Profit-Organisationen zu gewinnen.

<sup>9</sup> Vgl. [www.faw-biha.de](http://www.faw-biha.de) Menüpunkt „... und es geht doch“.

Aus den Hamburger Erfahrungen ist es angeraten, derartige Beratungs- und Kommunikationsprojekte wie jetzt bundesweit mit „Wirtschaft inklusiv“<sup>10</sup> in Erprobung auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Möglicherweise wäre sogar eine Anbindung dieser Aufgabe beim Ausgleichsfonds sinnvoll, damit bundesweit eine möglichst durchgängige und vergleichbare Wirkung erreicht werden kann.

### 3.5.3 Kooperation mit dem DGB in Hamburg

Ein strukturgleiches Beratungsprojekt besteht in Hamburg seit 2004 auch für die Zielgruppe der Betriebs- und Personalräte. Auch dieses Projekt hat die Bewerbung des Modellprojekts „Budget für Arbeit“ mit unterstützt.<sup>11</sup> Ein spezielles Projekt zur Ansprache von Betriebs- und Personalräten – auch zur aufsuchenden Ansprache im Betrieb als kollegiales Mitbestimmungsorgan – war vom Integrationsamt Hamburg ebenfalls eingeführt worden, weil die Teilnahme der Betriebs- und Personalräte auf den eigenen Veranstaltungen traditionell sehr niedrig war. Mit dessen Hilfe wurde eine deutliche Verbesserung erreicht.

---

10 Vgl. [www.wirtschaft-inklusive.de](http://www.wirtschaft-inklusive.de).

11 Vgl. [www.hamburg.arbeitundleben.de/handicap](http://www.hamburg.arbeitundleben.de/handicap).

## 4. Hinweise zur Vorbereitung einer neuen Strategie: Erfahrungen mit Alternativen zur WfbM

Dieser Abschnitt stellt einige der in den vergangenen Jahren entwickelten Alternativen bzw. Ergänzungen zur WfbM vor. Dargestellt werden verschiedene Ansätze – sie sind in der nachstehenden Liste aufgeführt. Auch wenn die Ansatzpunkte der einzelnen Maßnahmen und Modelle sehr unterschiedlich sind, ebenso wie deren praktische Wirksamkeit, liefert ihre Betrachtung den-

noch wichtige Erkenntnisse, um Vorschläge zu erarbeiten, wie die Förderung einer Teilhabe am Arbeitsleben sich grundsätzlich weiterentwickelt lässt. Am Ende jedes Abschnitts werden daher die jeweiligen Ansätze kurz bewertet, um festzuhalten, inwieweit die vorgestellten Erfahrungen für eine Reform relevant sein könnten. Wo möglich, werden konkrete Empfehlungen abgeleitet.

Übersicht 3:

### Alternativen zur WfbM

Nr.	Institution	Zahl der Beschäftigten bzw. Maßnahmeteilnehmer_innen <sup>12</sup> bundesweit (Bestand (Jahr))	Bemerkung
1.	Integrationsprojekte (§§ 132ff. SGB IX)	9.531 schwerbehinderte Menschen (2013), darunter 431 WfbM-Wechsler_innen (seit 2010 keine neuere Zahl)	in Rheinland-Pfalz und NRW mit dem Budgets für Arbeit teilweise vernetzt
2.	Unterstützte Beschäftigung (§ 38a SGB IX)	2013: 3.351 Maßnahmeteilnehmer_innen	Ein Prozent der Teilnehmer_innen kommen aus der WfbM, ca. 18 Prozent gehen nach Maßnahme in eine WfbM.
3.	Hamburger Arbeitsassistenten (1992 - 2005)	330 Vermittlungen (1992 - 2005)	frühe Erfahrungen mit dem Konzept – Nachweis der Nachhaltigkeit dieser Vermittlungen und der Notwendigkeit eines unbefristeten Rückkehrrechts in die WfbM
4.	Budget für Arbeit (in Anlehnung an § 17 SGB IX)	ca. 5.000 Vermittlungen, genaue Schätzung derzeit nicht möglich, da Berichtswesen sehr unterschiedlich	in Rheinland-Pfalz entwickelt und erstmals erprobt seit 2006; heute auch in NRW, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Hamburg
5.	WfbM-Außenarbeitsplätze einzeln oder als Gruppe	sehr unterschiedlicher Anteil in den 700 WfbM, zwischen ein und ca. 25 Prozent	Tendenz: Anstieg des Anteils der WfbM-Außenarbeitsplätze
6.	Virtuelle Werkstatt	im Modell: ca. 90 Eintritte	im Saarland als Modell ab 2004 - 2009 erprobt
7.	Berufliche Orientierung für schwerbehinderte Schüler_innen	derzeit pro Jahr 10.000 Schüler_innen	Derzeit läuft in allen Ländern die Modellmaßnahme des BMAS „Initiative Inklusion – (Handlungsfeld 1)“. <sup>13</sup>
8.	Steuerungs- und Ausgleichswirkung der Mehrfachanrechnung		Es wird die Umstellung auf ein zielgenaueres Prämiensystem vorgeschlagen.

Quelle: eigene Zusammenstellung.

<sup>12</sup> Insgesamt ca. 799 Integrationsprojekte (BIH Jahresberichte 2013/2014: 26ff.).

<sup>13</sup> BMAS-Modellmaßnahme mit ca. 80 Millionen Euro des Ausgleichsfonds – BMAS (2011) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bekanntmachung der Richtlinie Initiative Inklusion Verbesserung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vom 9.11.2011; (Fundstelle: eBAnz AT110 2011 B1) – veröffentlicht am 30.9.2011 – Quelle: elektronischer Bundesanzeiger (von www.bmas.de).

## 4.1 Integrationsprojekte

Zu den frühesten gesetzlich geregelten Alternativen zur WfbM gehören sicherlich die Integrationsprojekte, die regional vereinzelt als „Zweckfirmen“ bereits Mitte bzw. Ende der 1980er Jahre entstanden. Ende der 1990er Jahre wurde vom Ausgleichsfonds beim BMA pro Bundesland eine Modellmaßnahme hierzu gefördert.

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter (SchwbBAG) vom 29.9.2000 (BGBl. I S. 1.349ff.) wurden dann die Integrationsprojekte schwerbehindertenrechtlich geregelt.<sup>14</sup> So wurde zwischen den Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation – also insbesondere den WfbM i. S. d. §§ 136ff. SGB IX – und dem allgemeinen Arbeitsmarkt eine Brücke geschlagen (vgl. BT-Drs. 14/3372, 24). Allerdings ist dieses Bild insofern etwas irreführend, als die Integrationsprojekte arbeitsrechtlich dem allgemeinen Arbeitsmarkt zugeordnet sind. Gleichwohl ist ein besonderes Förderrecht für diesen speziellen Bereich des allgemeinen Arbeitsmarktes in das SGB IX eingebunden. Die übliche individuelle Förderung gem. § 102 Abs. 3 Nrn. 1 und 2 SGB IX wird teils ersetzt, teils ergänzt.

Im strengen Sinne verlassen die Integrationsprojekte – zumindest in der empirisch dominierenden Variante der Integrationsunternehmen – das klassische Konzept des Schwerbehindertenrechts in Deutschland. Grundsätzlich verfolgt deutsches Schwerbehindertenrecht das Konzept, dass bestehende Unternehmen – unter weitestgehender Wahrung ihrer unternehmerischen Direktionsfreiheit – nur mit einer pauschalen Beschäftigungspflicht und einigen Verfahrensvorschriften belastet werden. Der wirtschaftliche Zweck des Unternehmens bleibt davon völlig unberührt. Mit dem 11. Kapitel Integrationsprojekte des SGB IX hat im Jahr 2000 der Gesetzgeber eine neue Rechtsfigur geschaffen, deren Förderung neben das wirtschaftliche Ziel der Unternehmen auch ein zweckbetriebliches Ziel stellt: das besondere Beschäftigungsangebot für die Zielgruppe

besonders betroffener schwerbehinderter Menschen mit besonderem arbeitspädagogischem Förderbedarf.

Integrationsprojekte nach § 132ff. SGB IX sind also besondere Beschäftigungsorte für schwerbehinderte Menschen, deren Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf besondere Schwierigkeiten stößt. Die Integrationsprojekte beschäftigen sozialversicherungspflichtig, stehen aber de facto zwischen den WfbM und dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Integrationsprojekte erhalten zusätzlich zur individuellen fallbezogenen Arbeitgeberförderung auch eine projektbezogene Förderung. Diese Förderung der Integrationsprojekte hat für die Ausgleichsabgabe der Integrationsämter inzwischen ein sichtbares Gewicht. Im Jahr 2013 wurden 67,9 Millionen Euro für die Förderung der Integrationsprojekte aufgewendet. Das entsprach 15 Prozent aller Ausgaben. 9.531 behinderte Menschen aus den besonderen Zielgruppen des § 132 SGB IX wurden damit erreicht (BIH Jahresbericht 2013/2014: 7, 21).

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestelle (BIH) wertete bereits in ihrem Jahresbericht 2007/2008 (BIH 2008: 23) wie folgt: „Als Alternative zur Werkstatt für behinderte Menschen spielen die Integrationsprojekte ... eine eher kleine Rolle. Die Erwartungen in diesem Punkt waren ursprünglich höher (...).“

Bis zum Berichtsjahr 2010 enthielten die Jahresberichte der BIH Angaben zur Zahl der schwerbehinderten Beschäftigten in Integrationsprojekten, die vorher in einer WfbM gearbeitet hatten (BIH 2011: 24). Danach findet sich diese Information nicht mehr in den Jahresberichten.

Die letzte veröffentlichte Zahl ist allerdings desillusionierend: Unter den damals 7.551 besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen in allen damals 634 Integrationsprojekten (§ 132ff. SGB IX) fanden sich nur 431, die nach dem Übergang aus der Schule für geistig behinderte Menschen dort einen Arbeitsplatz fanden. Die Zahl der Werkstattwechsler\_innen betrug 460.

<sup>14</sup> Nachfolgend wird die Argumentation aus Cramer 2011 – Ritz erl. § 132 Rn 1-3 zusammengefasst.

Damals war die rentenrechtliche Regelung des § 179 Abs. 1 Satz 3 SGB VI – die WfbM-Beschäftigten die Mitnahme der Rentenaufstockung bei Wechsel in ein Integrationsprojekt nach § 132

SGB IX zusichert – gut neun Jahre in Kraft. 2010 gab es im Arbeitsbereich der WfbM 248.340 Beschäftigte.

### Bewertung

Wie die Übersicht 4 zeigt, ist der Anteil der WfbM-Wechsler\_innen an allen beschäftigten Zielpersonen der Integrationsprojekte mit minimal 5,4 Prozent (2007) und maximal 6,9 Prozent (2005) nicht wirklich hoch. Gemessen am Bestand aller WfbM-Beschäftigten 2010 hat sich von 2002 bis 2010 nur eine Größenordnung von 0,19 Prozent WfbM-Wechsler\_innen in den Integrationsprojekten aufbauen können.

Solche Daten für die Jahre nach 2010 sind nicht mehr veröffentlicht. Angesichts der Tatsache, dass 2001 die rentenbeitragsmäßige Aufstockung (§ 179 Abs. 1 Satz 3 SGB VI) eingeführt wurde und dass die WfbM-Wechsler\_innen eine ausdrückliche gesetzliche Zielgruppe der Integrationsprojekte sind (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX), fällt das Ergebnis eher mäßig aus. Bundesweite Nettozuwächse von jährlich maximal 81 WfbM-Wechsler\_innen sind bei 209.000 WfbM-Plätzen bereits im Jahr 2005 jedenfalls als unauffällig zu bewerten.

Der gesetzgeberische Aufwand erreicht auch im besten Jahr des Beobachtungszeitraumes (2010) nur eine sehr kleine Gruppe in der Größenordnung von unter 0,2 Prozent der WfbM-Beschäftigten.

Übersicht 4:

#### Entwicklung der WfbM-Übergänge (§ 132 Abs. 2 Nr. 2) und Übergänge aus Förderschulen (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX) in Integrationsprojekte 2005 - 2010

	Übergänge aus WfbM in Integrationsprojekte (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX)	Übergänge in Integrationsprojekte aus Förderschulen G (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX)	Gesamtzahl der besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen in Integrationsprojekten (Zielgruppe nach § 132 Abs. 2 SGB IX)	Anteil WfbM-Übergänge (Sp. 1) an allen Zielgruppen Beschäftigten (Sp. 3)
	1	2	3	4
2005	312	k. A.	4.550	6,9 %
2007	300	135	5.535	5,4 %
2009	381	377	6.813	5,6 %
2010	460	431	7.551	6,1 %

Quelle: BIH Jahresbericht 2005/2006: 23; BIH Jahresbericht 2007/2008: 25; BIH Jahresbericht 2009/2010: 23; BIH Jahresbericht 2010/2011: 24; eigene Berechnungen; neuere Daten wurden nicht mehr veröffentlicht.

## 4.2 Unterstützte Beschäftigung nach § 38a SGB IX

In der 16. Legislaturperiode (2005 bis 2009) wurden in begrenztem Umfang Alternativen zur WfbM geschaffen – quasi als Vorgriff auf eine umfassende Reform der Eingliederungshilfe (§§ 53ff. SGB XII). Hierzu wurde durch das Gesetz zur Einführung „Unterstützter Beschäftigung“ vom 22.12.2008 (BGBl. I Nr. 64, 2959, vom 29.12.2008) eine neue Norm als § 38a „Unterstützte Beschäftigung“ in das SGB IX eingefügt.

Ziel dieser Norm ist die besondere Unterstützung behinderter Menschen beim Eintritt in angemessene, geeignete und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse des allgemeinen Arbeitsmarktes. Die ersten derartigen Rehabilitationsmaßnahmen wurden im Jahr 2009 mit wenigen Hundert Plätzen in ganz Deutschland gestartet. In einer Großstadt wie Hamburg mit 1,7 Millionen Einwohner\_innen wurden z.B. ca. 30 Reha-Plätze nach § 38a SGB IX angeboten.

Unterstützte Beschäftigung umfasst eine individuelle betriebliche Qualifizierung und bei Bedarf Berufsbegleitung. Leistungen zur „Unterstützten Beschäftigung nach § 38a SGB IX“ erhalten behinderte Menschen, um eine im Einzelfall geeignete betriebliche Tätigkeiten zu erproben. Die Leistungen umfassen auch die Vermittlung von berufsübergreifenden Lerninhalten und Schlüsselqualifikationen sowie die Weiterentwicklung der Persönlichkeit der behinderten Menschen. Die Leistungen werden vom zuständigen Rehabilitationsträger für bis zu zwei Jahre erbracht, soweit sie wegen Art oder Schwere der Behinderung erforderlich sind. Praktisch sind vor allem die Bundesagentur für Arbeit und in geringerem Umfang die Deutsche Rentenversicherung Kostenträger dieser Maßnahmen.

Zur Zielgruppe gehören insbesondere:

- lernbehinderte Menschen im Grenzbereich zur geistigen Behinderung;
- geistig behinderte Menschen im Grenzbereich zur Lernbehinderung;
- behinderte Menschen mit einer psychischen Behinderung und/oder Verhaltensauffälligkeiten (nicht im Akutstadium).

Der Teilhabebericht der Bundesregierung (BMAS 2014: 290) führt aus: „(...) im Rahmen Unterstützter Beschäftigung nach § 38a SGB IX setzt die Bundesagentur für Arbeit seit 2009 konsequent die behindertenpolitische Zielsetzung von mehr Inklusion durch Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt statt WfbM um. Dieses Angebot richtet sich vor allem an Menschen mit Beeinträchtigungen, die einen besonderen Unterstützungsbedarf aufweisen und für die keine anderweitigen Angebote zur beruflichen Eingliederung (z.B. Berufsvorbereitung, Ausbildung) in Betracht kommen.“

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung hat für das Jahr 2013 bundesweit die Durchführungsträger der Maßnahmen befragt (Schulz/Bungart 2014). Danach wurden bundesweit von 92 Leistungserbringern 3.351 Teilnehmer\_innen betreut. Deren Struktur nach Art der Behinderung weicht auf den ersten Blick nur wenig ab von derjenigen in den WfbM, allerdings auch nur dann, wenn man die lernbehinderten und geistig behinderten Menschen als eine Gruppe zusammenfasst. Da der Anteil schwerbehinderter und gleichgestellter Menschen bei nur ca. 55 Prozent liegt, ist davon auszugehen, dass vor allem zahlreiche lernbehinderte Menschen hier teilnehmen, die in der Regel keinen Schwerbehindertenstatus erlangen können und in der Regel auch nicht in der WfbM beschäftigt werden.

Wie die Befragung zeigt, kommen 54 Prozent der Teilnehmer\_innen aus Arbeitslosigkeit, 15,6 Prozent waren vorher Schüler\_innen und nur ein Prozent kommt aus der WfbM. Zwei Drittel der Teilnehmer\_innen sind unter 24 Jahre alt. Und 31,2 Prozent brachen die Maßnahme aus unterschiedlichen Gründen (vgl. zu den Abbruchgründen Abbildung 3) vorzeitig ab.

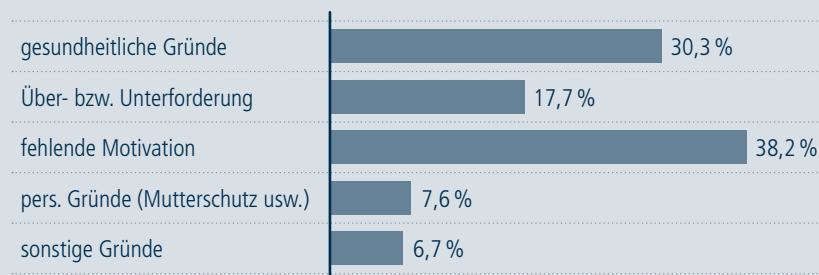
Wie Abbildung 4 zeigt, kommen 40 Prozent der Maßnahmeteilnehmer\_innen in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis an. Ein Viertel wird bzw. bleibt arbeitslos. Damit findet rechnerisch jede bzw. jeder Zweite, der bei Maßnahmebeginn arbeitslos war, nach der Maßnahme einen Arbeitsplatz. Erstaunlich hoch ist der Anteil der Absolvent\_innen, die danach trotzdem in die WfbM gehen (17,8 Prozent).

Die Einstellungsbetriebe waren im Jahr 2013 wie auch schon in einer früherer Befragung für die Jahre 2009 bis 2012 überwiegend sehr klein. Etwa 34 Prozent hatten bis 19 Beschäftigte, 38 Prozent zwischen 20 und 99 Beschäftigte. Mittlere Unternehmen (100 bis 499) stellten 9,8 Prozent der Absolvent\_innen ein. Der Anteil der

Betriebe mit 500 und mehr Mitarbeiter\_innen lag nur bei 3,6 Prozent. Die Verteilung der Stundenlöhne des Jahres 2013 ist in Abbildung 5 dargestellt – 2013 galt noch kein Mindestlohn. Ziemlich genau die Hälfte der Absolvent\_innen erzielte einen Stundenlohn von 7 bis 9 Euro.

Abbildung 3:

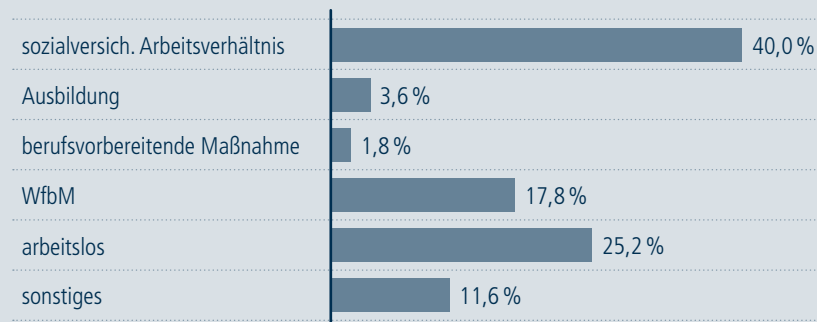
#### Abbruchgründe § 38a Maßnahmen 2013



Quelle: Schulz/Bungart 2014, 9; download bei [www.BAGUB.de](http://www.BAGUB.de).

Abbildung 4:

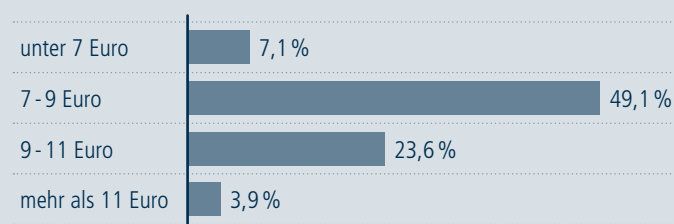
#### Verbleib aus § 38a Maßnahmen 2013



Quelle: Schulz/Bungart 2014, 8; download bei [www.BAGUB.de](http://www.BAGUB.de).

Abbildung 5:

#### Stundenlohn § 38a Maßnahmen 2013



Quelle: Schulz/Bungart 2014, 13; download bei [www.BAGUB.de](http://www.BAGUB.de).



## Bewertung

Die Maßnahme wurde gut angenommen, hat aber als Brücke aus der WfbM praktisch keine besondere Bedeutung. Allerdings gehen mit 17 Prozent der Teilnehmer\_innen nach dieser Maßnahme relativ viele in den Bereich der WfbM. Den allgemeinen Arbeitsmarkt erreichen 42,3 Prozent der Teilnehmer\_innen, davon 77 Prozent mit befristetem Lohnkostenzuschuss. Insgesamt 25 Prozent der Teilnehmer\_innen werden arbeitslos.

Über den längerfristigen Erwerbsverlauf der Teilnehmer\_innen liegen keine Informationen vor. Es sind auch keine Vorbereitungen derartiger Untersuchungen bekannt. Die befragten Träger erwarten für 60 Prozent der Absolvent\_innen dauerhaften Unterstützungsbedarf (Schulz/Bungart 2014: 14).

### 4.3 Hamburger Arbeitsassistenten 1993 bis 2005: Erfahrungen mit der Stabilität von Arbeitsverhältnissen vormals WfbM-Beschäftigter

In Hamburg wurde schon ab 1992 systematisch der Wechsel von der WfbM (damals: WfB) in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse gefördert.<sup>15</sup> Angestoßen wurde dies von dem Verein Eltern für Integration e.V., einer Elternvereinigung, die im Anschluss an integrative Beschulung Alternativen zur WfbM im Berufsleben für ihre Kinder verlangte. Das Konzept wurde zunächst als HORIZON-Projekt (EU-Mittel) mit Kofinanzierung der Hauptfürsorgestelle erprobt. Eingebunden wurden verschiedene Leistungen der damaligen Bundesanstalt für Arbeit und Leistungen der Hauptfürsorgestelle. Anders als heute schöpfte die Bundesanstalt für Arbeit ihren gesetzlichen Rahmen für Lohnkostenzuschüsse überwiegend voll aus. Insofern wurde in allen Fällen mit meist drei Jahren relativ hohem Lohnkostenzuschuss nach SGB III gestartet. Soweit im Einzelfall notwendig, wurde danach mit Minderleistungsausgleich der Hauptfürsorgestelle bzw. des Integrationsamtes gefördert, dann allerdings mit meist sehr deutlich niedrigerer Förderung. Grundsätzlich funktionierte dieses „Matching“ von Regelförderungen der Bundesanstalt und der Hauptfürsorgestelle. Die Rekrutierung von WfbM-Beschäftigten wurde zumindest in einer der großen Hamburger WfB – der Elbewerkstatt – aktiv unterstützt.

Ihr damaliger Leiter, Dr. Bodo Schumann, war ein engagierter und wirksamer Förderer dieses Konzepts.

Die nachstehende Übersicht 5 stellt für die Jahre 1992 bis 2005 die Ergebnisse dieser Aktivität dar. Es wurde durchgängig nur mit der Regelförderung der Hauptfürsorgestelle bzw. des Integrationsamtes und der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit gearbeitet. Mit den Mitteln der Projektförderung der ersten Jahre wurde die Konzeptentwicklung finanziert.

Die Übersicht zeigt die Zahl der jedes Jahr vermittelten WfbM-Beschäftigten (Zeile 1 – Zugang absolut) sowie deren Verbleib im Arbeitsmarkt bis zum 12.1.2006. Als Lesebeispiel folgende Anmerkung:

Die Zugangskohorte 1997 umfasste 19 Vermittlungen. Die Arbeitsverhältnisse dieser 19 Personen bestanden Anfang 2006 nur noch zu 37 Prozent (sieben Personen): Bereits im ersten Beschäftigungsjahr (Zeile 7 – Abgang 1997) schieden drei Vermittelte aus, im Folgejahr 1998 sogar vier. In den Jahren 1999, 2000, 2002 scheiterte jeweils ein weiteres Arbeitsverhältnis, in den Jahren 2004 und 2005 jeweils zwei. Nicht ausgewiesen werden Wiedereingliederungen nach Scheitern. In der Zugangskohorte 1997 gab es in der Übersicht nicht dargestellte Neuvermittlungen (erfolgreich: zwei, insgesamt sechs, von denen vier ebenfalls scheiterten).

In Zeile 19 „Gesamteingliederungserfolg“ wird nun quasi die „Überlebensrate“ der Teilnehmer\_innen der Zugangskohorte 1997 dargestellt.

<sup>15</sup> Vgl. Basener (2008); <http://www.eltern-fuer-inklusion.de/ziele.html>.

Übersicht 5:

**Eingliederung von WfbM-Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt durch die Hamburger Arbeitsassistenten 1992 - 2005**

Eingliederungserfolg; Zugangskohorten 1992 - 31.12.2015, Stand: 12.1.2006

Zugangskohorte	Zugangs- kohorte 1993	Zugangs- kohorte 1994	Zugangs- kohorte 1995	Zugangs- kohorte 1996	Zugangs- kohorte 1997	Zugangs- kohorte 1998	Zugangs- kohorte 1999	Zugangs- kohorte 2000	Zugangs- kohorte 2001	Zugangs- kohorte 2002	Zugangs- kohorte 2003	Zugangs- kohorte 2004	Zugangs- kohorte 2005	Summe*
Zeilen/Spaltennr.	Sp. (2)	Sp. (3)	Sp. (4)	Sp. (5)	Sp. (6)	Sp. (7)	Sp. (8)	Sp. (9)	Sp. (10)	Sp. (11)	Sp. (12)	Sp. (13)	Sp. (14)	Sp. (15)
1) Zugang absolut	32	24	18	19	19	23	21	32	20	26	32	39	20	330
3) Abgang 1993	6													6
4) Abgang 1994	6	1												8
5) Abgang 1995	6	4	3											14
6) Abgang 1996	4	6	3	4										17
7) Abgang 1997	2	1	4	3	3									13
8) Abgang 1998	1	0	0	0	4	1								6
9) Abgang 1999	0	2	0	0	1	5	2							12
10) Abgang 2000	0	0	0	2	1	3	2	3						11
11) Abgang 2001	0	0	0	1	0	1	4	5	7					18
12) Abgang 2002	1	0	0	1	1	3	2	3	2	3				16
13) Abgang 2003	0	0	0	0	0	3	1	1	0	4	2			11
14) Abgang 2004	0	0	0	2	2	0	0	1	1	1	3	2		12
15) Abgang 2005	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	3	6	0	12
19) Gesamt- gliederungserfolg**	8	15	11	7	7	10	15	25	12	17	25	32	20	203
20) Quote Gesamterfolg	25 %	63 %	61 %	37 %	37 %	43 %	71 %	78 %	60 %	65 %	78 %	82 %	100 %	62 %

\* 5 Vermittlungen aus dem letzten Quartal 1992 (Bestand in Arbeit am 12.1.2006; 2) sind nur in der Spaltenreihe enthalten und nicht detailliert dargestellt.

\*\* Die Zeile 19 Gesamtingliederungserfolg berücksichtigt die Wiedervermittlungen nach Verlust des ursprünglichen Arbeitsplatzes.

Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg – Integrationsamt; eigene Grafik.

Nur sieben der ursprünglich 19 vermittelten Wfb-Beschäftigten konnten sich auf dem ersten Arbeitsmarkt in einem Arbeitsverhältnis bis Anfang 2006 halten, das sind 37 Prozent „Überlebensrate“ am Ende eines neunjährigen Beobachtungszeitraumes.

Solche Betrachtungen können anhand der in der Übersicht präsentierten Daten für jeden Zugangsjahrgang (Zugangskohorte) angestellt werden. Es gab „bessere“ und auch weniger gute Zugangskohorten. Besonders gut war die Zugangskohorte 1994, die eine „Überlebensrate“ am Ende eines zwölfjährigen Beobachtungszeitraumes von 63 Prozent aufweist. Spitzenmäßig auch die Zugangskohorten 1999 und 2000, die Überlebensraten von 71 Prozent bzw. 78 Prozent aufweisen nach sieben bzw. sechs Beschäftigungsjahren. Daneben standen aber auch ausgesprochen „schlechte“ Zugangskohorten, deren Verbleibraten bei 37 Prozent (Zugangskohorten 1996 und 1997) bzw. bei 43 Prozent (Zugangskohorte 1998) lagen.

Wirklich erklärt werden kann diese Unterschiedlichkeit mit den erhobenen Daten nicht. Diese Daten zeigen aber, dass bei Weitem nicht jede erfolgreiche Vermittlung aus der WfbM in den ersten Arbeitsmarkt schon eine dauerhafte erwerbsbiografische Wende bedeutet. Ohne Dauerlohnkostenzuschuss in erheblicher Höhe zeigen die frühen Hamburger Erfahrungen, dass tendenziell deutlich weniger als die Hälfte der Teilnehmern\_innen sich acht Jahre und länger auf dem ersten Arbeitsmarkt halten kann. Die Zugangskohorten 1993 bis 1998 weisen Anfang 2006 mehrheitlich unter 50 Prozent Verbleib im ersten Arbeitsmarkt auf. Nur die Zugangskohorten 1994 und 1995 liegen bei über 60 Prozent Verbleib.

In den Jahren 1992 bis 2005 wurden in Hamburg insgesamt 330 WfbM-Beschäftigte von der Hamburger Arbeitsassistenten auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Dies waren jährlich zwischen 19 und 39 Menschen. Im Jahr 1996 waren in Hamburg ungefähr 2.500 Wfb-Plätze besetzt (Freie und Hansestadt Hamburg 1997: 11). Die 19 Vermittlungen auf den ersten Arbeitsmarkt entsprachen also einer Übergangsquote von 0,76 Prozent des Wfb-Bestands. Diese Übergangsquote lag damit erheblich über dem heutigen bundesweiten Durchschnitt von 0,2 Prozent pro Jahr. Das Modellprojekt Hamburger Budget für Arbeit hat im Jahr 2013 mit exakt 50 Vermittlungen eine Übergangsquote von 1,39 Prozent geschafft. Sie wurde auch 2014 fast wieder erreicht. Die offiziellen Abbrüche lagen mit zwei Fällen extrem niedrig, allerdings waren zwei Drittel der Arbeitsverhältnisse befristet. Wie weit diese Arbeitsverträge verlängert wurden, ist bisher nicht ausgewertet.

Die frühen Hamburger Erfahrungen aus den Jahren 1992 bis 2005 zeigen zudem, dass über alle Zugangskohorten im Jahr 2006 immerhin 62 Prozent noch auf dem ersten Arbeitsmarkt eingegliedert waren. Das heißt aber umgekehrt, bei 38 Prozent war dies nicht geglückt. Leider sind derartige Erfolgsuntersuchungen selten. Aus Baden-Württemberg wird eine Verbleibrate von 84 Prozent berichtet (Ernst 2014).

In jedem Falle sollten alle Reformen zur Stärkung des Übergangs aus der WfbM in den ersten Arbeitsmarkt auch sichere Rückkehroptionen für den Fall des Scheiterns mitentwickeln. Rückkehrfälle können auch noch Jahre nach der Erstvermittlung auftreten wie durch die Hamburger Auswertung belegt ist (siehe Übersicht 5).

### **Bewertung**

Ohne unbefristete Lohnkostenzuschüsse (Dauerlohnkostenzuschüsse) waren schon in der Vergangenheit mittelfristig nur begrenzte Ergebnisse zu erzielen, Dauerlohnkostenzuschüsse sind offensichtlich unbedingt notwendig für nachhaltigen Erfolg.

Die durchschnittlichen Verbleibquoten in Hamburg (1992 bis 2005) von 62 Prozent und in Baden-Württemberg von 84 Prozent zeigen, wie wichtig eine unbefristete Rückkehroption in die WfbM ist. Daher wird eine unbefristete Rückkehroption in die WfbM empfohlen.

#### 4.4 Budget für Arbeit

Erste politische Anstrengungen für das Budget für Arbeit wurden bereits im Jahr 2005 in Rheinland-Pfalz unternommen (Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen – Rheinland-Pfalz 2007). Am 1.5.2006 wechselten die ersten drei Budgetnehmer aus der WfbM in ein reguläres Arbeitsverhältnis. Bis 2014 sind die WfbM-Plätze auf ca. 200 Fälle angestiegen. Die Zahl der WfbM-Plätze in Rheinland-Pfalz wird für 2012 auf 12.886 geschätzt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014: 214). Das entspricht einer Quote von 1,6 Prozent Budgetnehmer\_innen auf die Zahl der WfbM-Plätze.<sup>16</sup>

##### **Die Anfänge liegen in Rheinland-Pfalz**

Als Ausgangspunkt nannte die damalige Sozialministerin Malu Dreyer eine Zielvereinbarung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen mit zahlreichen Partner\_innen (Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen – Rheinland-Pfalz 2007: Vorwort). Vertragspartner waren danach die Landesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen, die Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, die Verbände der Behindertenhilfe, die Regionalsprecher\_innen der Werkstatträte, die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit und die Kommunalen Spitzenverbände. Sie hatten sich gemeinsam mit dem Ministerium darauf verständigt:

- behinderten Menschen den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern;
- zum Abbau von Werkstattplätzen beizutragen;
- die Integration von jungen lernbehinderten Menschen oder Menschen mit psychischen Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu verbessern.

Dazu wurde eine Vielzahl konkreter Maßnahmen vereinbart, z. B. das Budget für Arbeit, das Menschen mit Behinderung den Übergang von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern soll (Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen – Rheinland-Pfalz 2007).

Das Budget für Arbeit wird aber nicht nur als ein Instrument gewertet, um behinderten Menschen die Teilhabe auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Das Budget für Arbeit wird auch zum Symbol für den Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik. Anstatt aus Mitteln der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII die Beschäftigung in Werkstätten zu finanzieren, nutzen die Träger der Sozialhilfe den Eingliederungstitel, um damit Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu fördern. Behinderte Menschen werden tariflich entlohnt; sie sind – außer in der Arbeitslosenversicherung – sozialversichert und haben wie alle anderen auch einen Arbeitnehmerstatus.

Das Budget für Arbeit ist eine Geldleistung. Sie soll Menschen mit Behinderung, die im Arbeitsbereich einer WfbM beschäftigt sind oder im Anschluss an das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich Anspruch auf Aufnahme in den Arbeitsbereich haben, den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern. Diese Geldleistung wird als Budget für Arbeit direkt an die Arbeitgeber als Ausgleich für eine Minderleistung des Menschen mit Behinderung gezahlt. Die Budgetnehmer\_innen nehmen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf. Sie werden tariflich entlohnt.<sup>17</sup>

Die Rückkehr in die Werkstatt bei einem Scheitern des Arbeitsverhältnisses auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist sichergestellt. Eine nachgehende Betreuung auf dem Arbeitsplatz wurde in Rheinland-Pfalz zunächst für ein Jahr durch die WfbM sichergestellt. Darüber hinausgehende notwendige Betreuungsleistungen sollten durch berufsbegleitende Dienste gewährleistet werden. Die Gesamtleistungen sollten die Aufwendungen, die dem Sozialhilfeträger für den Einzelnen in einer WfbM entstehen, nicht überschreiten. Teilzeitarbeitsverhältnisse sind möglich, soweit keine zusätzlichen tagesstrukturierenden Maßnahmen notwendig werden.

16 Mirbach et al. schätzen die Quote sogar auf zwei Prozent des WfbM-Platz-Bestandes (Mirbach et al. 2014: 42, Fn 82).

17 Vgl. <http://msagd.rlp.de/soziales/menschen-mit-behinderungen/teilhabe-am-arbeitsleben/>.

### **Andere Länder folgen Rheinland-Pfalz**

In den nachfolgenden Jahren entwickeln weitere Länder bzw. die überörtlichen Träger der Sozialhilfe jeweils eigene Varianten eines Budgets für Arbeit.<sup>18</sup> In der Regel geschieht das in Zusammenarbeit mit dem Integrationsamt, das meist auch finanziell beteiligt wird. In einem Teil der Länder werden besondere Regelungen für die Beschäftigung in Integrationsprojekten nach §§ 132ff. SGB IX entwickelt, wie dies bereits in Rheinland-Pfalz vorgenommen wird (Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen – Rheinland-Pfalz 2007: 20ff.). Regelmäßig wird sich dabei auch auf die Fortsetzung der Rentenaufstockung bezogen.

In den Programmen der Länder stehen strikte sozialhilfeorientierte Vorstellungen teilweise recht deutlich im Vordergrund – so z. B. in Niedersachsen, wo die individuelle Höhe der Förderung strikt auf jeweilige individuelle WfbM-Kosten begrenzt ist (Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderungen 2010). Die Fallzahlen bleiben hier im zweistelligen Bereich. In Niedersachsen betrug 2012 die Zahl der WfbM-Plätze 26.576 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014: 214).

### **Regelungen in NRW**

In Nordrhein-Westfalen haben beide Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe (LVR; LVW) Budgets für Arbeit eingerichtet, die sich nur in Vollzugseinzelheiten unterscheiden. Die Programmstruktur ist jeweils relativ kompliziert, da meist mehrere Programme ineinander verschachtelt werden müssen, um einen hohen Fördererfolg im Einzelfall zu erreichen. Zielgruppen sind sowohl WfbM-Beschäftigte als auch Schulabgänger\_innen, die anderenfalls einen WfbM-Platz bräuchten.

Das „LVR-Budget für Arbeit“ kombiniert neu geschaffene und bestehende Unterstützungsmöglichkeiten der LVR-Fachbereiche Eingliederungshilfe und Integrationsamt zu einem Gesamtpaket, um für Personen mit einer (Schwer-) Behinderung und hohem individuellen Unter-

stützungsbedarf den Übergang aus einer WfbM oder (Förder-)Schule auf einen betrieblichen Arbeits- oder Ausbildungsplatz zu ermöglichen.

Die Kombination umfasst Leistungen an die betroffenen Menschen, deren Arbeitgeber sowie Dienstleistungen, wie z. B. Beratung und Begleitung durch die Integrationsfachdienste (IFD). Die Teilleistungen der einzelnen Bausteine können dabei – je nach Fallkonstellation – nacheinander, überlappend oder auch zeitgleich erbracht werden (Rohde 2014: 19). In NRW betrug die Zahl der WfbM-Plätze 2012 insgesamt ca. 66.000 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014: 214).

### **Besondere Regelungen und fachliche Schwerpunkte in Baden-Württemberg**

Die in Baden-Württemberg auch bereits 2005 begonnene „Aktion 1000“ des Kommunalverbands für Jugend und Soziales (KVJS) setzte auf die umfassende Realisierung von Beschäftigungsalternativen zur WfbM für Schulabgänger\_innen mit sonderpädagogischen Förderbedarf. Dazu wird ein entwickeltes Instrumentarium an Beratungsinstrumenten für Schüler\_innen („Kooperative Berufliche Bildung und Vorbereitung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt (KoBV)“, „Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB)“, „Berufswegekonferenz“ u. a.) entwickelt und eingesetzt. Ein nachlaufendes Lohnkostenzuschussprogramm und eine Integrationsfachdienstbegleitung werden ebenfalls eingesetzt. Strukturell ist zumindest der letztgenannte Teil der baden-württembergischen Programmatik dem Budget für Arbeit vergleichbar.

Rein quantitativ sind durch die drei zeitlich nacheinander folgenden Programme „Aktion1000“ (ab 2005), „Aktion 1000 plus“ (ab 2009) und „Aktion 1000-Perspektive 2020“ (ab 2013) bis Ende 2013/Anfang 2014 insgesamt 2.880 Arbeitsverhältnisse als Alternative zur Beschäftigung in einer WfbM erreicht worden (Ernst 201: 8). Die Zahl der WfbM-Plätze betrug in Baden-Württemberg 2013 ca. 27.000 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014: 214) Damit ist in neun Jahren ein 10,6-prozentiger Bestand an diesen Budget-Arbeitsplätzen bezogen auf die Zahl der

18 Eine ausführliche Dokumentation dazu findet sich bei Nebe/Waldenburger 2014a.

WfbM-Plätze aufgebaut worden. Wenn man von diesen Vermittlungen die aufgelösten Arbeitsverhältnisse abzieht, so beträgt die Quote der Budgetarbeitsplätze immer noch 8,4 Prozent. Sie ist damit deutschlandweit die wahrscheinlich mit Abstand höchste Quote.<sup>19</sup>

### Regelungen in Hamburg

Erst im Jahr 2012 – über sechs Jahre nach den ersten Erprobungen in Rheinland-Pfalz – setzte auch Hamburg ein zweijähriges Modellvorhaben zum Budget für Arbeit in Kraft (Freie und Hansestadt Hamburg 2014, Lawaetz-Stiftung 2014).<sup>20</sup> Dieses Modellvorhaben war sorgfältig vorbereitet worden unter Einbeziehung der Erfahrungen anderenorts und der Wünsche und Vorschläge behinderter Menschen und der Leistungsanbieter vor Ort.

Im Juli 2012 wurden dann als Förderrichtlinie die Grundsätze der Förderung nach dem Modellvorhaben Hamburger Budget für Arbeit „Mit dem Hamburger Budget für Arbeit aus der WfbM in die arbeitsmarktliche Inklusion“ in Kraft gesetzt (Freie und Hansestadt Hamburg 2012). Das faktische Fördergeschehen konzentrierte sich auf die Jahre 2013 und 2014. Am 31.12.2014 wurde das ausschließlich aus Mitteln der Ausgleichsabgabe finanzierte Modellvorhaben abgeschlossen. Alle so geschaffenen Budget-Arbeitsverhältnisse werden jetzt hinsichtlich des dauerhaften Lohnkostenzuschusses von der Sozialhilfe übernommen, die Arbeitsbegleitung per IFD- oder WfbM-Leistung trägt das Integrationsamt weiterhin. Es ist also ein Budget für Arbeit als landesseitig geregelte eigene Komplexleistung entstanden.

Übersicht 6:

#### Programmelemente im Hamburger Budget für Arbeit (Modellphase 2012 - 2014)

	Programmelemente	Rechtliche Regelung in den „Grundsätzen“*
1	Systematische Informationsangebote an die WfbM-Beschäftigten	§ 5
2	Dauerhafter Lohnkostenzuschuss bis zu 70 Prozent des Arbeitgeberbruttogehalts (max. 1.100 Euro p. m.)	§ 2 Abs. 1,2
3	Kontinuierliche Arbeitsbegleitung durch IFD oder WfbM	§ 2 Abs. 5
4	Nur Förderung mindestens bei Mindestlohn	§ 2 Abs. 3
5	Uneingeschränktes und schriftlich zugesichertes Rückkehrrecht in die WfbM	§ 7
6	Verpflichtende Rentenberatung durch die Deutsche Rentenversicherung vor Budgeteintritt	§ 5 Abs. 5
7	Prämien an Arbeitgeber von montl. 230 €, wenn keine Ausgleichsabgabe durch die Einstellung gespart wird	§ 3 Abs. 3
8	Einbeziehung der WfbM, IFD und besonderer Beratungsprojekte in die „Vermarktung“ des Programms	Absprache mit der Behörde
9	Unterstützung der Programmdurchführung durch den Unternehmensverband Nord	Absprache mit der Behörde
10	Wissenschaftliche Modellbegleitung und Programmevaluation	gesonderte Festlegung

\* Grundsätze der Förderung nach dem Modellvorhaben Hamburger Budget für Arbeit „Mit dem Hamburger Budget für Arbeit aus der WfbM in die arbeitsmarktliche Inklusion“, Bekanntmachung der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration vom 13.7.2012, Amtlicher Anzeiger Nr. 59 vom 31.7.2012, 1457; Freie und Hansestadt Hamburg 2012; Mirbach 2014; Hamburger Budget 2014.

19 Im Rahmen dieser Expertise konnte für NRW keine Quote geschätzt werden, alle anderen Länder liegen gesichert darunter, eine Sonderlage findet sich lediglich noch in Hamburg. Wenn dort die Vermittlungen der Jahre seit 1992 mit berechnet werden, liegt die geschätzte Quote der WfbM-Wechsler\_innen dort bundesweit am höchsten.

20 In Hamburg waren allerdings schon seit 1992 durch die Hamburger Arbeitsassistenten jährlich zwischen 20 und 35 Vermittlungen von WfbM-Beschäftigten bzw. WfbM-Berechtigten durch eine Bündelung der Förderung der Agentur für Arbeit (vor 2005: Arbeitsamt) und verschiedener Leistungen des Integrationsamtes (vor 2001: Hauptfürsorgestelle) erreicht worden; siehe für 1992 bis 2005 die Darstellung in diesem Gutachten in Abschnitt „4.3 Hamburger Arbeitsassistenten: Erfahrungen mit der Stabilität von Arbeitsverhältnissen von vormals WfbM-Beschäftigten“.

### **Wichtige Forschungsergebnisse aus der Hamburger Programmevaluation**

Für das Hamburger Modellprogramm Budget für Arbeit wurde gleich zu Beginn eine wissenschaftliche Begleitung und eine Evaluation bei Programmabschluss etabliert. Die wissenschaftliche Programmevaluation (Mirbach et al. 2014) ist zweifelsfrei die bundesweit beste veröffentlichte sozialwissenschaftliche Evaluation zum Budget für Arbeit. Sie dokumentiert sorgfältig und detailliert die Programmdurchführung und die Programmsergebnisse. Die Evaluation sollte vor der Entscheidung über die Dauerförderung vorliegen, deswegen wurden nur 80 statt 94 Fälle einbezogen. In dieser Evaluation werden auch die besonderen Hamburger Netzwerke, die an der Programmumsetzung beteiligt waren, dargestellt (Mirbach et al. 2014: 18ff.).

Wichtige Ergebnisse der Evaluation sind:

- Die Rekrutierung von Beschäftigten für den Wechsel in das Budget für Arbeit ist eine eigene Programmaufgabe, deren Aufwand allgemein in der öffentlichen Diskussion unterschätzt wird. Dies lag auch daran, dass die Akzeptanz des Programms in den Betriebsstätten bei Programmstart überschätzt wurde. Es mussten insbesondere die direkten Gruppenleiter\_innen speziell vorbereitet werden (Mirbach et al. 2014: 16f.).
- Die Wechsel auf den ersten Arbeitsmarkt erfolgen zu 50 Prozent aus speziellen Vorbereitungsmaßnahmen (Integrationspraktika) und

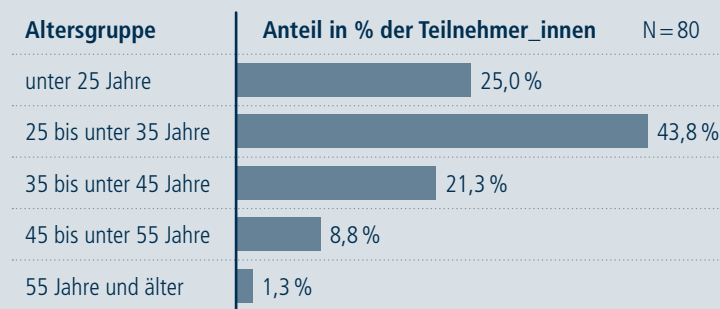
zu weiteren 44 Prozent aus WfbM-Außenarbeitsplätzen (Mirbach et al. 2014: 22).

- Nur 21 Prozent der Vermittelten waren länger als sechs Jahre in der WfbM tätig (Mirbach et al. 2014: 21).
- Die Teilnehmer\_innen sind überwiegend jung. Nur zehn Prozent der Vermittelten war 45 Jahre und älter, 21 Prozent waren zwischen 35 und 44 Jahre alt, 44 Prozent zwischen 25 und 34 Jahre, 25 Prozent unter 25 Jahre alt (Mirbach et al. 2014: 21).

Hinsichtlich der Teilnehmer\_innen kann man also sagen, dass das Interesse am Wechsel auf den ersten Arbeitsmarkt vorrangig bei jüngeren und leistungsstärkeren besteht. Auch diese benötigen aber eine besondere Vorbereitung in Form von Betriebspraktika und WfbM-Außenarbeitsplätzen. Wenn man diese Strukturinformationen auswertet, so kann man daraus durchaus Hinweise auf notwendige Elemente einer Strategie zur Reduktion der WfbM-Quote aufbauen. Insbesondere zeigt die Altersstruktur, dass das Interesse sich bei den jüngeren Teilnehmer\_innen stark konzentriert, oder genauer: Das Interesse und die Vermittlungschancen der über 35-Jährigen führen zu minimalen Übergangszahlen. Zumindest ist daraus ein demografischer Hinweis zu entnehmen, dass die Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 17.4.2015 (UN-Ausschuss 2015: 8) bezüglich Art. 27 Arbeit und Beschäftigung im willentlichen Einvernehmen mit den betroffenen Men-

Abbildung 6:

#### **Alter der Teilnehmer\_innen Hamburger Budget für Arbeit 2012 - 2014**



Quelle: Mirbach et. al. 2014, 21; eigene Grafik.

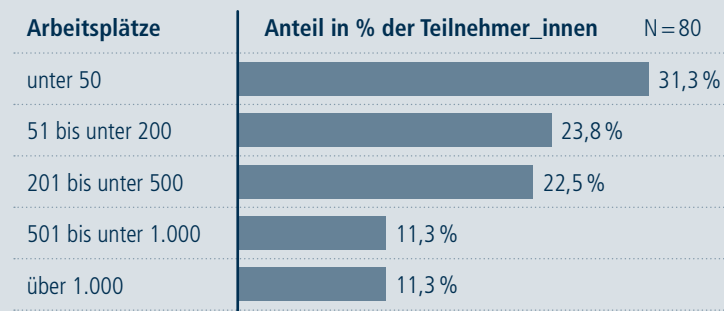
schen zur „schrittweisen Abschaffung der Behindertenwerkstätten durch sofort durchsetzbare Ausstiegsstrategien und Zeitpläne sowie durch Anreize für die Beschäftigung bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt“<sup>21</sup> bestenfalls in einem Zeitrahmen von mindestens drei Jahrzehnten realisierbar sind. Alle über 35-Jährigen heute wären dann in Rente.

Interessant ist überdies die Frage, welche **Merkmale** die Unternehmen kennzeichnen, die sich für die Personengruppe geöffnet haben, und welche Tätigkeiten dort angeboten werden. Da-

bei zeigt sich, dass die kleineren Unternehmen deutlich mehr Arbeitsplätze anbieten als die größeren: Über 75 Prozent der Arbeitsplätze befinden sich in Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten. Nur elf Prozent der Arbeitsplätze für Budgetarbeitnehmer\_innen liegen in Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten, weitere elf Prozent entfallen auf Unternehmen mit 500 bis 1.000 Beschäftigten. Mittlere und kleine Unternehmen sind also die wichtigeren Träger dieser Beschäftigungsangebote.

Abbildung 7:

#### Arbeitsplätze nach Betriebsgröße Hamburger Budget für Arbeit 2012-2014



Quelle: Mirbach et. al. 2014, 21; eigene Grafik.

21 Nr. 50 (b) in der nichtamtlichen Übersetzung der Monitoringstelle. Englischer Originaltext: „(b) Phasing out sheltered workshops through immediately enforceable exit strategies and timelines and incentives for public and private employment in the mainstream labour market.“



Hinsichtlich der Schwerbehindertenbeschäftigung zeigt sich, dass etwa die Hälfte der Unternehmen die Quote erfüllt, bis hin zu deutlicher Übererfüllung (zehn Prozent und mehr). Aber auch die Gruppe der gering erfüllenden Unternehmen (unter drei Prozent) wird erreicht. Fast ein Drittel der Arbeitsplätze liegt in solchen Betrieben. Hinsichtlich der Ausgleichsabgabe wirken diese Budgetarbeitsplätze als Übergänge aus der WfbM gemäß § 76 Abs. 2 Satz 2 SGB IX, wenn die doppelte Anrechnung per Einzelentscheidung der zuständigen Agentur für Arbeit erfolgt. Dies geschieht per Bescheid der Agentur. Das Unternehmen muss dann bei jeder jährlichen Anzeige der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen (80 Abs. 2 SGB IX) einen Nachweis beifügen und die zwei Plätze bei der Berechnung der Ausgleichsabgabe geltend machen. Bei Arbeitgebern mit einer Pflichtquotenerfüllung zwischen zwei und unter drei Prozent sind dies pro Monat 200 Euro pro Platz.

Hinsichtlich der Steuerungs- und Ausgleichswirkung der Mehrfachanrechnung werden im Abschnitt 4.8 noch einige systematisch-kritische Ausführungen getroffen.

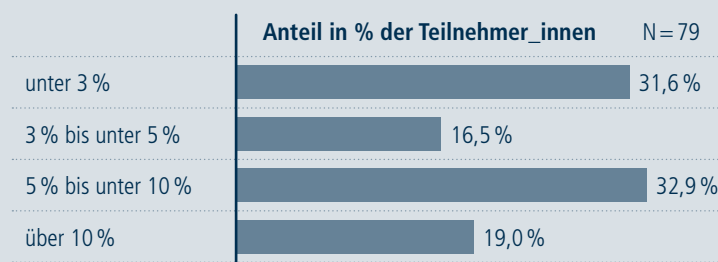
Auch die tatsächlichen **Fallkosten im Modellprogramm** sind gut dokumentiert. Sie belaufen sich auf bis zu 1.500 Euro pro Monat plus Arbeitgeberprämie soweit einschlägig (230 Euro pro Monat). Für diese spezielle Arbeitgeberprämie waren alle Unternehmen berechtigt, die keine Ausgleichsabgabensparnis realisieren konnten. Dies waren knapp 50 Prozent aller beteiligten Arbeitgeber, die auch alle die Prämie per Antrag in Anspruch nahmen.

Hinsichtlich der Lohnkostenförderung erhielten 30 Prozent nur eine abgesenkte Förderung von 50 oder 60 Prozent. 70 Prozent der Unternehmen erhielten die Höchsthöchstförderung, entweder als 70 Prozent oder als betragsmäßige Höchsthöchstförderung (Vollzeit: 1.100 Euro/Teilzeit: 900 Euro). Die Assistenz wurde den Arbeitgebern als Sachleistung durch die WfbM oder einen IFD zur Verfügung gestellt – in 60 Prozent der Fälle in maximalem Umfang (Mirbach et al. 2014: 24). In den anderen Fällen wurden mindestens 75 Prozent der maximal möglichen Assistenz in Anspruch genommen. Die Vergütung für den IFD/WfbM betrug hierfür maximal 400 Euro p.m. Für die Aufwände der Vermittlung erhielten die WfbM/IFD eine Vermittlungspauschale, deren durchschnittliche Höhe 8.400 Euro betrug.

Der Evaluationsbericht erfasste die Kosten und Einkommen der Vermittelten nur bis Juni 2014, als 70 Vermittlungen vorlagen. Danach erzielten die Vermittelten ein monatliches Durchschnittseinkommen von 1.568 Euro, d. h. jahresdurchschnittlich 18.826 Euro. Dies ergibt eine Lohnsumme der Vermittelten von fast 2,24 Millionen Euro, wofür 1,78 Millionen Euro Lohnkostenzuschuss eingesetzt wurden (Mirbach et al. 2014: 24).

Demnach lässt sich errechnen, dass der von den Vermittelten selbst erwirtschaftete Teil der Lohnsumme ca. 34 Prozent betrug, also deutlich über dem 25-Prozent-Anteil, den das EU-Wettbewerbsrecht mindestens verlangt. Der relativ hohe selbst erwirtschaftete Lohnanteil von durchschnittlich 539 Euro je Monat zeigt aber auch, dass eine „Leistungselite“ aus der WfbM vermittelt wurde.

Abbildung 8:

**Arbeitsplätze nach Schwerbehindertenquote der Unternehmen Hamburger Budget für Arbeit 2012 - 2014**

Quelle: Mirbach et. al. 2014, 21; eigene Grafik.

## Empfehlung

Das Budget für Arbeit gehört sicherlich zu den gesetzlichen Änderungen, die unbedingt in ein Weiterentwicklungspaket des Rechts der WfbM gehören.

Die Struktur sollte aber einfach und klar sein: Es wird hier im Prinzip die Hamburger Struktur nach Modellende empfohlen, dazu gehören mindestens:

- Kostenträger des dauerhaften Lohnkostenzuschusses ist die Sozialhilfe.
- Die arbeitspädagogische Begleitung (Assistenz) erfolgt durch IFD/WfbM auf Kosten des Integrationsamtes aus Mitteln der Ausgleichsabgabe.
- Eine Arbeitgeberprämie sollte weiter beibehalten werden (siehe hierzu Empfehlungen Abschnitt 4.8).
- Ein unbefristetes Rückkehrrecht in die WfbM wird schriftlich zugesichert.
- Vorbereitungsstrukturen in den WfbM (Außenarbeitsplätze, „Integrationspraktika“) sind zwingend notwendig und sollten auch speziell vergütet werden.

Spezielle Arbeitgeberberatungsdienste – wie modellhaft derzeit mit „Wirtschaft inklusiv“ bundesweit in Erprobung und in Hamburg schon seit 2001 etabliert – sollten unbedingt in die Vermarktung und Bewerbung des Budgets für Arbeit einbezogen werden ([www.wirtschaft-inklusive.de](http://www.wirtschaft-inklusive.de)).

WfbM und/oder IFD sollten eine Vermittlungsprämie erhalten.

Das Budget für Arbeit wäre eine Variante zur Herstellung von Wahlfreiheit der beschäftigten schwerbehinderten Menschen, die allerdings mit einer erheblichen leistungsbezogenen Voraussetzung belastet ist. Der Wechsel in den Arbeitnehmerstatus führt zwingend zur Anwendung von EU-Wettbewerbsrecht. Damit ist eine Dauerlohnkostenförderung auf maximal 75 Prozent des Arbeitgeberbruttolohns begrenzt.

Die gesetzliche Einführung des Budgets für Arbeit sollte den Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) vom 17.4.2015 zur Bearbeitung der Einzelempfehlung 49 (c) Rechnung tragen.

Die Umsetzbarkeit des Budgets ist nach Einschätzung dieses Gutachtens auch abhängig von der regionalen Arbeitsmarktlage. Für schwache Arbeitsmarktlagen müssen die Förderangebote auch für Non-Profit-Organisationen und kommunale Eigenbetriebe auskömmlich sein (siehe hierzu Abschnitt 4.8).

## 4.5 WfbM-Außenarbeitsplätze

Derzeit von keiner Statistik erfasst werden die sogenannten WfbM-Außenarbeitsplätze. Außenarbeitsplätze oder ausgelagerte Plätze der WfbM zeichnen sich in der Regel durch ein höheres Maß an Normalität aus. Außenarbeitsplätze werden von Mitarbeiter\_innen wegen der Einbindung in normale Betriebe geschätzt, insbesondere wenn sie quasi wie Leiharbeiter\_innen an vielen sichtbaren Zugehörigkeitssymbolen des Unternehmens wie Dienstkleidung, Kantinennutzung etc. teilnehmen können.

Bundesweit wird derzeit der Anteil der Außenarbeitsplätze auf ca. fünf Prozent geschätzt. Rechtlich sind Außenarbeitsplätze nicht privilegiert. Nur der Sonderfall des § 75 Abs. 2a SGB IX wird auf die Erfüllung der Beschäftigungspflicht angerechnet: das Praktikum eines WfbM-Beschäftigten zur Förderung des Übergangs aus der WfbM in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

WfbM-Außenarbeitsplätze – egal ob Einzelplätze oder Außengruppen – bergen allerdings erhebliches Potenzial als Vorbereitung auf den Wechsel als Arbeitnehmer\_innen in den ersten Arbeitsmarkt (siehe 4.4 zu den diesbezüglichen Hamburger Erfahrungen).

Dass Außenarbeitsplätze in erheblichem Umfang möglich sind, zeigen eine Reihe von WfbM. Die Hamburger Elbe Werkstätten weisen derzeit 3.200 WfbM-Plätze insgesamt aus. Davon sind etwa 200 ausgelagerte Einzelarbeitsplätze in Unternehmen sowie rund 30 Außenarbeitsgruppen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes.<sup>22</sup> Die Elbe Werkstätten GmbH hat bei 3.100 WfbM-Plätzen insgesamt 650 Außenplätze, das entspricht einem Anteil von 21 Prozent (Mirbach et al. 2014: 17). In Hamburg weist auch die kleinere WfbM – die Alsterarbeit gGmbH – bei 1.000 WfbM-Plätzen etwa 190 Außenplätze auf (Mirbach et al. 2014: 17).

Ein Sonderfall sind ausgelagerte Arbeitsplätze in Integrationsprojekten nach §§ 132 ff. SGB IX. Die einschlägige Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen zur Förderung von Integrationsprojekten nach §§ 132 ff. SGB IX. (Stand: 27.10.2010) formuliert erhebliche Restriktionen:

„Einzelne Arbeitsplätze aus WfbM können in Integrationsprojekten als ausgelagerte Arbeitsplätze geführt werden, wenn die Übernahme dieser WfbM-Beschäftigten in ein reguläres Arbeitsverhältnis beim Integrationsprojekt oder einem sonstigen Arbeitgeber innerhalb eines absehbaren Zeitraums möglich erscheint. Die Förderleistungen nach § 134 SGB IX können zur Finanzierung dieser ausgelagerten WfbM-Arbeitsplätze nicht verwendet werden. Über den Umfang ausgelagerter WfbM-Arbeitsplätze in einem Integrationsprojekt muss mit dem Integrationsamt vorab Einvernehmen hergestellt werden. Die Finanzierung und Ausgestaltung der ausgelagerten Arbeitsplätze müssen gegenüber dem Integrationsamt jederzeit transparent gemacht werden. Die Stellungnahmen und Protokolle des Fachausschusses der WfbM für die betreffenden WfbM-Beschäftigten erhält das Integrationsamt zur Kenntnis.“

### Empfehlung

WfbM-Außenarbeitsplätze sind für einen Teil der WfbM-Beschäftigten durchaus ein Schritt in Richtung inklusiver Arbeitsmarkt – sie behalten zwar ihren WfbM-Status, wechseln aber an einen normalen Ort der Beschäftigung.

Es sollte geprüft werden, ob die Anreize für Arbeitgeber ausgeweitet werden können.

Sollten Bundesregierung und/oder Gesetzgeber eine Strategie für die langfristige Abschaffung oder zumindest deutliche Reduktion des WfbM-Angebotes entsprechend den Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) vom 17.4.2015 wollen, so wäre die Einbeziehung des Ausbaus der WfbM-Außenplätze dabei sicherlich sinnvoll. Ausreichende Angebote von WfbM-Außenarbeitsplätzen fördern die Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit.

22 Vgl. hierzu <http://www.elbe-werkstaetten.de/ueber-die-elbe-werkstaetten/das-unternehmen.html>.

#### 4.6 Virtuelle Werkstatt für Menschen mit seelischer Behinderung

In den Jahren 2004 bis 2009 wurde im Saarland ein Modellprojekt mit Landesmitteln durchgeführt, das bei der Saarland Heimstätten GmbH für 60 seelisch behinderte Menschen eine Virtuelle Werkstatt erprobte. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf den Abschlussbericht (Saarland Heimstätten GmbH 2009). Andere Anwendungen des Begriffs „Virtuelle Werkstatt“ werden hier nicht weiter berücksichtigt, sind aber dem saarländischen Konzept in der Regel recht ähnlich.

Virtuelle Werkstatt bedeutet: eine Werkstatt, die ausschließlich Beschäftigung auf ausgelagerten Arbeitsplätzen anbietet. Es gibt keine eigenen Produktionsstätten. Das heißt, die Beschäftigung erfolgt dezentral in der freien Wirtschaft, anstatt in einer Werkstatt für behinderte Menschen. Die Beschäftigten der Virtuellen Werkstatt können somit in einen normalen Arbeitsalltag von Betrieben und Dienststellen hineinwachsen.

Das Modell akquirierte Einzelarbeitsplätze für seelisch behinderte Menschen und betreute diese ambulant. Bezüglich Arbeitszeit und innerer Organisation, aber auch hinsichtlich der Höhe der Lohnsubvention weicht dieses Modell deutlich von den Standards der anerkannten WfbM ab.

Die Beschäftigten der Virtuellen Werkstatt in der Modellphase waren alle erwerbsunfähig; sie gelten für den allgemeinen Arbeitsmarkt als unter drei Stunden belastbar. Sie haben Anspruch auf Eingliederungshilfe gemäß § 53 SGB XII und beziehen Rente, Grundsicherung für Erwerbsunfähige oder Sozialhilfe. Über 50 Prozent der 90 in das Projekt eingetretenen Menschen bezogen Rente wegen Erwerbsminderung, darunter 36 eine volle Rente.

Im Modell hat sich gezeigt, dass die Betreuung und Förderung der Beschäftigten auf ausschließlich ausgelagerten Einzelarbeitsplätzen einen höheren Personalbedarf als in anerkannten stationären Werkstätten erfordert.

Die personelle Ausstattung bei einer Kapazität von 60 Plätzen bestand aus:

- einer Stelle fachliche Leitung (Diplom-Sozialpädagogin mit Zusatzqualifikation);
- einer Stelle Verwaltung;
- 3,5 Vollzeitstellen für Betreuung und Förderung der behinderten Menschen (Diplom-Sozialpädagogin mit Zusatzausbildung, Ergotherapeut mit Zusatzausbildung, Arbeitstrainer, Fachkräfte für Arbeits- und Berufsförderung in Werkstätten).

Behinderungsbedingt arbeiteten alle Beschäftigten mit nur geringer Stundenzahl, wie die nachfolgende Übersicht 7 zeigt.

Übersicht 7:

##### Wochenstundenzahl der Beschäftigten im Modellprojekt Virtuelle Werkstatt

Tägliche Arbeitsstunden	Anzahl	Anteil (%)
2 Stunden	43	48,9%
3 Stunden	34	38,6%
4 Stunden	10	11,4%
6 Stunden	1	1,1%
<b>Gesamt</b>	<b>88</b>	<b>100,0%</b>

Stand 1.1.2009

Quelle: Saarland Heimstätten GmbH 2009, eigene Berechnung.

Gemessen an den geringen Arbeitszeiten liegen die Verdienste deutlich über dem WfbM-Verdienst, wo überwiegend 35 Wochenstunden gearbeitet wird. Ungefähr 20 Prozent der Beschäftigten verdienen über 200 Euro, was aber auch auf die Lohnsubventionierung in der Modellphase zurückgeht.

Die Akquise der Beschäftigungsplätze wurde durch die Virtuelle Werkstatt selbst vorgenommen. Das Projekt berichtet, dass sich die Vermittlung der Werkstattbeschäftigten in Firmen und Behörden von Beginn an unproblematisch gestaltete. Neugier, soziales Engagement, gute Erfahrungen mit ähnlichen Projekten und nicht zuletzt die Bekanntschaft mit Menschen mit einer psychischen Erkrankung aus dem persönlichen Umfeld werden als Motive genannt.

Je kleiner der Betrieb oder die Abteilung, desto einfacher sei die Einbindung des Werkstattbe-

schäftigten – so jedenfalls die Aussage des Abschlussberichts. Die Virtuelle Werkstatt versteht sich nicht als Bittsteller, sondern sie glaubt, dass sie gute Argumente hat, warum ein Werkstattbeschäftigter das jeweilige Unternehmen bereichern kann. Erleichtert wird die Akquisition auch dadurch, dass das wirtschaftliche Risiko, eine Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter der Virtuellen Werkstatt zu beschäftigen, für ein Unternehmen gering ist.

Fast alle Teilnehmer\_innen haben in einer Befragung 2008 erklärt, dass sich ihre Befindlichkeit durch die Arbeit auf einem betreuten betrieblichen Einzelarbeitsplatz deutlich verbessert habe. Dies entspricht auch neueren Erfahrungen, wonach eine volle berufliche Wiedereingliederung und Befindlichkeitsverbesserung bei psychisch kranken Menschen am besten bei schneller Rückkehr in die berufliche Wirklichkeit gelingt (Unger/Siegrist 2014).

### **Empfehlung**

Das Konzept Virtuelle Werkstatt geht sehr stark auf die besonderen Bedürfnisse seelisch behinderter Menschen ein.

Für die Darstellung wurde sich im Wesentlichen nur auf den saarländischen Projektabschlussbericht gestützt. Sehr beeindruckend ist die Schnelligkeit der Rekrutierung der Teilnehmer\_innen am Modellprojekt, was auf hohen Bedarf nach derartigen Maßnahmen für die Zielgruppe hinweist. Die Nachhaltigkeit der Integrationserfolge kann mit dem verfügbaren Datenmaterial leider nicht geprüft werden. Es scheint aber eine innovative Maßnahme zu sein, die die Zielgruppe der Menschen mit psychischer Behinderung erreicht.

Das Saarland hat 2009 angekündigt, sich für eine diesbezügliche bundesrechtliche Regelung einzusetzen. In jedem Fall sollte noch weiter geprüft werden, bei der anstehenden bundesrechtlichen Reform die Virtuelle WfbM gesetzlich zu zulassen.

#### 4.7 Übergang Schule – Beruf und Berufliche Orientierung für schwerbehinderte Schüler\_innen

Das Förderprogramm „Berufliche Orientierung für schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler“ will durch gezielte, frühzeitige und intensive Hilfe beim Übergang von der Schule in den Beruf erreichen, dass schwerbehinderte Schüler\_innen möglichst eine für sie individuell geeignete sozialversicherungspflichtige Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt erlangen.

Vermeidbare berufliche Eingliederungen in Werkstätten oder anderen Sonderbereichen können damit in gewissem Umfang vermieden werden. Derartige Beratungsaktivitäten werden von einigen Bundesländern schon seit Längerem betrieben. Am Weitesten ist dabei offensichtlich Baden-Württemberg (Ernst 2014).

Mit der „Initiative Inklusion“ hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Länder und die Bundesanstalt für Arbeit (BA) in erheblichem Umfang für die Entwicklung fachlicher Standards einer Beruflichen Orientierung für behinderter Schüler\_innen in den beiden letzten Schuljahren unterstützt. Der Ausgleichsfonds stellt für die Schuljahre 2012/2013 bis 2015/2016 insgesamt bis zu 80 Millionen Euro zur Verfügung, um für bis zu 10.000 behinderte Schüler\_innen je Schuljahre Maßnahmen zur Beruflichen Orientierung modellhaft zu fördern. Mit § 48 SGB III ist auch bereits eine Rechtsgrundlage für eine zukünftige finanzielle und fachliche Beteiligung der Bundesanstalt für Arbeit geschaffen. Danach kann die BA sich mit bis zu 50 Prozent der Kosten an solchen Maßnahmen regelmäßig beteiligen – wenn von dritter Seite der andere Teil der Finanzierung erbracht wird.

Abs. 2 der Norm regelt, dass die besonderen Bedürfnisse von Schüler\_innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf und von schwerbehin-

derten Schüler\_innen bei der Ausgestaltung der Maßnahmen berücksichtigt werden sollen. Die Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit zu § 48 SGB III (Stand Juli 2013) stellt den Bezug dieser Maßnahmen für die Steuerung des WfbM-Zugangs klar: „Insbesondere für Schüler und Schülerinnen, bei denen zweifelhaft ist, ob Leistungsfähigkeit für den allgemeinen Arbeitsmarkt gegeben ist, können Berufsorientierungsmaßnahmen unter Einschluss von Betriebspraktika die Möglichkeit eröffnen, die Anforderungen für eine Tätigkeit im Betrieb kennenzulernen und ggf. Alternativen zur Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) aufzuzeigen.“<sup>23</sup>

„Berufliche Orientierung von behinderten Schülerinnen und Schülern“ ist in den meisten Ländern in Durchführungsträgerschaft der Integrationsämter und Integrationsfachdienste im Rahmen der Initiative Inklusion modellhaft erprobt worden. Es ist praktisch nirgends gelungen, die Träger der Jugendhilfe zu beteiligen. Ob stabile Strukturen nach Ende der Modellphase 2016 entstehen, bleibt abzuwarten.

In diese neue Maßnahme zur Beruflichen Orientierung sollten die behinderten Kinder in öffentlicher Unterbringung (Pflegefamilien, Heime) nach §§ 33f. SGB VIII ausdrücklich einbezogen werden. Obwohl genaue statistische Daten über diesen Personenkreis weder in der Jugendhilfe noch in der WfbM-Statistik vorliegen, wird geschätzt, dass aus öffentlicher Unterbringung jährlich mehrere Tausend behinderte Jugendliche in das Berufsleben überwechseln. Ob bzw. in welchem Umfang deren Anspruch auf Inklusion am Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft realisiert wird, ist wissenschaftlich und politisch völlig unterbeachtet. Bekannt ist aber, dass ein Teil dieser Jugendlichen bereits als Kinder wegen ihrer Behinderung vom Elternhaus in öffentliche Erziehung wechseln.

23 Siehe Ziff 48.2; [http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mta5/~edisp/l6019022dstbai449168.pdf?\\_ba.sid=L6019022DSTBAI449171](http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mta5/~edisp/l6019022dstbai449168.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI449171).

## Empfehlungen

Aus Sicht der Länder und Integrationsämter scheint **gesetzgeberischer Handlungsbedarf** für die Fortführung nach Modellende zu bestehen.

Auch der Erste Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, der sogenannte Schattenbericht, formuliert eine Einschätzung zur aktuellen, noch defizitären Lage (BRK-Allianz 2011: 62-64). Er stellt eine Reihe von Forderungen zur gesetzlichen Klarstellung und materiellen Ausstattung dieser Aufgabe (BRK-Allianz 2011: 67f.), die aus der Perspektive dieses Gutachtens begründet und weiterführend sind (siehe nachstehenden Abdruck der Vorschläge).

Es wird hier dazu weiterführend und konkretisierend vorgeschlagen, zeitnah gesetzliche Regelungen herbeizuführen, die die Federführung i. S. d. § 48 SGB III bei der Beruflichen Orientierung von schwerbehinderten Schüler\_innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf als Regelaufgabe der Integrationsämter im SGB IX festlegen. Die regelmäßige Beteiligung der Integrationsfachdienste sollte zumindest als Option im Gesetz gestärkt werden. Der Einsatz von Mitteln der Ausgleichsabgabe der Länder sollte dabei ebenfalls ausdrücklich gesetzlich geregelt werden.

Behinderte **Kinder in Pflegefamilien und Heimen (§§ 33, 34 SGB VIII)** sollten als Zielgruppe der Beruflichen Orientierung ausdrücklich gesetzlich im SGB IX und SGB VIII benannt werden. Über derartige Maßnahmen sollte eine jährliche oder zweijährliche jugendamtliche Berichtspflicht festgelegt werden, vorzugsweise integriert in das statische Berichtswesen nach SGB VIII. Eine Zusammenfassung sollte regelmäßig im Teilhabebericht der Bundesregierung erfolgen.

Hinsichtlich der üblichen Leistungsvoraussetzung „anerkannte Schwerbehinderung“ sollte geprüft werden, wie die Heranführung der Jugendlichen an diese Voraussetzung unterstützt werden kann, oder ob die **gesetzliche Gleichstellung für behinderte Jugendliche nach § 68 Abs. 4 SGB IX** auf die Berufliche Orientierung gezielt ausgeweitet werden könnte.

### Forderungen der BRK-Allianz zum Übergang Schule – Beruf, Berufsorientierung, Berufliche Bildung, Ausbildung (BRK-Allianz 2011, 67f.):

- Daten zum Übergang von jungen Menschen mit sonderpädagogischem Förderbedarf von der Schule bzw. der außerbetrieblichen Ausbildung in den Beruf sind systematisch und vollständig zu erfassen.
- Mehrfachzuständigkeiten beim Übergang von der Schule in den Beruf zwischen den Ministerien (Arbeit/Soziales, Jugend, Schule) und den Körperschaften (Bund, Land, Kommune) sind zu klären und Zusammenarbeit zu koordinieren.
- Die regional unterschiedlichen und zeitlich befristeten Modellvorhaben zur Unterstützung am Übergang Schule – Beruf sind zu einem bundesweiten, qualitativ abgesicherten und rechtlich verankerten Fördersystem zu verknüpfen.
- Es bedarf einer frühzeitigen (ab Klasse 7), intensiven, kontinuierlichen und individuellen Unterstützung und Begleitung für die jungen Menschen mit Behinderungen, bis ihre berufliche Teilhabe gesichert ist (berufliches Orientierungsverfahren).
- Die durch Kompetenzanalysen, Beurteilungen und Gutachten gewonnenen Erkenntnisse der verschiedenen Akteure müssen dabei besser aufeinander abgestimmt und im Rahmen der Berufswegeplanung zusammengeführt werden.
- Die Anteile von Menschen mit Behinderungen in der allgemeinen Berufsbildung und Ausbildung sind zu erhöhen. Arbeitgeber müssen verpflichtet werden, mehr Menschen mit Behinderungen auszubilden.
- Das Berufswahlspektrum insbesondere für junge Frauen mit Behinderungen ist durch Angebote in vielfältigen und nichtgeschlechterstereotypen, zukunftssträchtigen Berufen zu erweitern.

#### 4.8 Steuerungs- und Ausgleichswirkung der Mehrfachanrechnung

Fast alle Maßnahmen zur Förderung des WfbM-Wechsels auf den ersten Arbeitsmarkt bzw. zur Vermeidung einer Aufnahme in die WfbM umfassen auch eine gesetzliche oder auf Verwaltungsermessen begründete Mehrfachanrechnung nach §§ 75, 76 SGB IX. Dies soll als Anreiz und Ausgleich dienen. Faktisch bestehen aber Effekte, die genau eine solche unterstützende Steuerungswirkung erheblich stören. Nicht selten treten ausgesprochen ungerechte Wirkungen ein. Dies gilt in

beiden Richtungen – sowohl hinsichtlich eintretender unerwartet hoher positiver Effekte in wenigen Einzelfällen als auch unerwünschter Wegfall des Anreizes bzw. Ausgleichs. Dies führt zu der rechtssystematischen Bewertung, dass dieses Instrument historisch überlebt ist und längst durch ein präzises allozierbares Prämiensystem zu ersetzen wäre.

Systematisch betrachtet sieht die Ausgleichsabgabensparnis für die Arbeitgeber mit mindestens 60 Arbeitsplätzen i. S. d. § 73 SGB IX wie folgt aus:

Übersicht 8:

##### Mögliche Ersparnisse an Ausgleichsabgabe für die Besetzung eines freien Pflichtplatzes bei unterschiedlicher Quotenerfüllung\* (nur Arbeitgeber mit mehr als 60 Arbeitsplätzen i. S. d. SGB IX)

Ist-Quote vor Einstellung	Ausgleichsabgabe je freiem Pflichtplatz	jährliche Ersparnis wegen doppelter Anrechnung (§ 76 Abs. 2 Satz 2 SGB IX)
unter 2 %	290 €	6.960 €
2 % bis unter 3 %	200 €	4.800 €
3 % bis unter 5 %	115 €	2.760 €

\* Die Mehrfachanrechnung auf zwei Pflichtplätze muss die zuständige Agentur für Arbeit entscheiden. Rechtlich mögliche dreifach Anrechnung kommt empirisch kaum vor.

Quelle: § 77 Abs. 2; eigene Berechnung.



Im Einzelfall kann sich die tatsächliche Ausgleichsabgabe Ersparnis vor Steuer noch dadurch erhöhen, wenn ein doppelt angerechneter schwerbehinderter Übergänger aus der WfbM den Wechsel des Unternehmens in eine günstigere Staffel der Ausgleichsabgabe bewirkt. Findet dieser Übergang in die günstigere Staffel statt, bewirkt dies zusätzlich jeweils eine Ersparnis über 2.000 Euro bei der Ausgleichsabgabe je dann noch freiem Pflichtplatz. Das kann im Einzelfall ein sechsstelliger Betrag vor Steuer sein. Wirklich gesteuert werden können solche Effekte kaum, weder vom Unternehmen noch von der Behörde. Hier entwickeln sich Gratifikationen für gewünschtes Verhalten, die im Einzelfall allerdings eher sehr zufällig eintreten oder wegfallen. Der

Wegfall kann zum Beispiel bei jedem Ausscheiden einer schwerbehinderten Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmers erfolgen.

Hinzu kommt noch ein weiterer Effekt: Kleinbetriebe werden bei der Höhe der Ausgleichsabgabe heute etwas weniger belastet, was zu befürworten ist. Dies führt aber dazu, dass sie bei der Einstellung eines doppelt angerechneten schwerbehinderten Menschen eben auch weniger sparen. Die nachstehende Übersicht zeigt jeweils die eintretende jährliche Ersparnis. Natürlich ist auch im Kleinbetrieb eine gewisse Zufälligkeit wirksam – Wegfall oder Zugang anderer Schwerbehinderter verändern die Wirkung der doppelten Anrechnung des Budgetarbeitnehmers.

## Übersicht 9:

**Mögliche Ersparnisse an Ausgleichsabgabe für die Besetzung eines freien Pflichtplatzes in Kleinbetrieben (unter 40 bzw. unter 60 Arbeitsplätze)\***

unbesetzte Pflichtplätze vor Einstellung	Betriebsgröße (Zahl der Arbeitsplätze)	Ausgleichsabgabe je freiem Pflichtplatz	jährliche Ersparnis wegen doppelter Anrechnung (§ 76 Abs. 2 Satz 2 SGB IX)
1	20 bis unter 40	115 €	2.760 €
1	40 bis unter 60	115 €	2.760 €
2	40 bis unter 60	200 €	4.800 €

\* Die Mehrfachanrechnung auf zwei Pflichtplätze nach § 76 Abs. 1 SGB IX muss die zuständige Agentur für Arbeit entscheiden. Rechtlich mögliche dreifach Anrechnung kommt empirisch kaum vor.

Quelle: § 77 Abs. 2; eigene Berechnung.

Wie die heutige Mehrfachanrechnung eher zufällig und unsystematisch wirkt, kann gut am Beispiel des Hamburger Budgets für Arbeit gezeigt werden. Nur etwa die Hälfte der beteiligten Unternehmen erfüllte die Voraussetzungen, um durch Anerkennung einer Doppelanrechnung jeder Stellenbesetzung mit einem WfbM-Wechsler auf den ersten Arbeitsmarkt (§ 76 Abs. 1 Satz 2) Ersparnisse bei der Ausgleichsabgabe zu erzielen.<sup>24</sup> In Hamburg wurde deswegen in der Modellphase in § 3 Abs. 3 der Verwaltungsregelung für die Modelldurchführung (Freie und Hansestadt Hamburg 2012) folgende Regelung getroffen:

„Falls ein Arbeitgeber bei Übernahme von vorher in einer WfbM beschäftigten schwerbehinderten Menschen eine zusätzliche Anrechnung auf zu besetzende Pflichtplätze nicht erlangen kann, weil er die Beschäftigungspflicht bereits erfüllt oder ihr nicht unterliegt, so wird auf Antrag vom Integrationsamt eine Prämie in Höhe von 230 Euro monatlich gezahlt. Die Auszahlung der Prämie erfolgt auf Antrag rückwirkend für das jeweilige Vorjahr.“

In Hamburg wäre aufgrund der erheblichen Erfolge des Arbeitgeberberatungsdienstes BIHA ([www.faw-biha.de](http://www.faw-biha.de)) die Prämie vermutlich in der Modellphase schon nicht zwingend notwendig gewesen, da allein von BIHA 120 Arbeitsplätze akquiriert wurden, die nicht alle durch das Modellprojekt besetzt werden konnten (Zielzahl des Modells: 100 Vermittlungen). Die Prämie für Arbeitgeber wurde dementsprechend weder in der Evaluation näher untersucht, noch wurde sie übernommen in den Regelbetrieb, der zum 1.1.2015 startete.

Aus einer langfristigen Perspektive ist der Verzicht auf eine dauerhafte Arbeitgeberprämie allerdings falsch, weil diese die Zahl der erreichbaren Arbeitgeber deutlich erhöht. Bei ambitionierteren Zielzahlen an Budgetplätzen würden von daher auch in Hamburg die Prämien wieder

nötig sein. In Hamburg wurde das Modellvorhaben in Zeiten bester Konjunkturlage durchgeführt. Die Zahl der wirtschaftlich gut dastehenden Unternehmen war gemessen an der Zielzahl des Projekts eher sehr groß. Die Budget-für-Arbeitsplätze liegen deshalb praktisch vollständig im privaten Bereich. Das ist z.B. in Rheinland-Pfalz völlig anders, hier finden sich nur 40 Prozent der Budgetarbeitsplätze im privaten Bereich. Von hohem Gewicht sind dort beispielsweise auch kommunale Eigenbetriebe.

Wenn man das Budget für Arbeit aber dauerhaft – auch zum Abbau des WfbM-Anteils an allen arbeitenden behinderten Menschen – einsetzen will, so darf zumindest bundesweit nicht nur auf private, wirtschaftlich gut dastehende Unternehmen gesetzt werden. Diese haben natürlich die Möglichkeit, ihre Budgetarbeitnehmer sehr produktiv einzusetzen. In strukturschwachen Gebieten besteht diese Option natürlich nur deutlich eingeschränkt. Sollen dort auch Inanspruchnahmen stattfinden, so wird ein sichtbarer bis vielleicht sogar sehr hoher Anteil in kommunalen Eigenbetrieben und Non-Profit-Organisationen einen Arbeitsplatz finden müssen. Diese Unternehmen werden jedoch kaum höhere Aufwände selbst tragen können, die mit der Beschäftigung dieser Zielgruppe verbunden sind. Diese Aufwände werden aber regelmäßig entstehen und sind nicht mit dem Lohnkostenzuschuss von maximal 75 Prozent abgedeckt. Eine pauschale Entschädigung für allgemeine Mehraufwände im Unternehmen, die durch die notwendigen Anpassungen, Umstellungen und Sonderaufwände entstehen, außerhalb des Lohnkostenzuschusses ist heute z.B. auch bei Integrationsprojekten üblich. Diese Leistung – im Hamburger Modell Arbeitgeberprämie genannt – eröffnet den Unternehmen ökonomischen Spielraum, was auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten helfen dürfte, diese Arbeitsplätze zu sichern.

---

24 Über die Zahl der tatsächlichen Mehrfachanrechnungen wurde im Schlussbericht keine Aussage getroffen.

## Empfehlung

Es wird vorgeschlagen, die Aufgabe der heutigen Mehranrechnung nach § 76 Abs. 1 Satz 2 SGB IX zu prüfen.

Es sollte aber unbedingt eine Arbeitgeberprämie zur pauschalen Abgeltung von Mehraufwendungen (in etwa analog der Regelung bei Integrationsprojekten) eingeführt werden. Die Höhe sollte mindestens bei doppelter Summe der untersten Ausgleichsabgabestaffel liegen – also derzeit bei 230 Euro. Der besondere Aufwand wird derzeit in Integrationsprojekten pauschaliert mit einem monatlichen Betrag von bis zu 200 Euro pro beschäftigter schwerbehinderter Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer ausgeglichen, was damit vergleichbar wäre. Diese Prämie würde:

- die Arbeitsplätze bei Wirtschaftskrisen sichern;
- Arbeitsplätze bei Non-Profit-Organisationen erleichtern;
- in wirtschaftlich schwachen Regionen vermutlich wesentlich zur Durchführbarkeit des Budgets für Arbeit beitragen bzw. dies zum Teil sogar erst ermöglichen.

## 4.9 Fazit

Die Bewertung der hier diskutierten Alternativen bzw. Ergänzungen zur WfbM hat wichtige Erkenntnisse dafür geliefert, wie sich die Förderung einer Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsleben grundsätzlich weiterentwickelt lässt. Summarisch können folgende Schlüsse gezogen werden:

- Integrationsprojekte und Unterstützte Beschäftigung haben jeweils nur geringe zahlenmäßige Wirkung auf die Zu- und Abgänge in WfbM. Sie erschließen aber jeweils Wahlmöglichkeiten für kleine Gruppen, die sich am oberen Leistungsspektrum der WfbM-Beschäftigten bewegen. Es werden hier keine Empfehlungen für Weiterentwicklungsmaßnahmen gegeben, weil derartige Vorschläge nur ebenfalls relativ kleine zusätzliche Beschäftigungseffekte bewirken können.
- Das Budget für Arbeit, WfbM-Außenarbeitsplätze und wohl auch Virtuelle WfbM sind praktisch ausreichend erprobt und geeignet, die WfbM aus dem „Sondereinrichtungs“-Stigma zumindest ein Stück weit herauszuführen. Die

Maßnahmen sollten gesetzgeberisch umgesetzt werden. Budget für Arbeit und Virtuelle Werkstatt erhöhen die Wahlfreiheit der Zielgruppe.

- Die Berufliche Orientierung für schwerbehinderte Schüler\_innen sollte flächendeckend und wirksam ausgebaut werden. Da viele Schüler\_innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf aus unterschiedlichen Gründen keinen Schwerbehindertenstatus haben, gleichwohl behinderungsbedingt besonderer Unterstützungsbedarf beim Übergang Schule – Beruf besteht, sollte hier nach einer gesetzlichen Lösung der Einbeziehung dieser Gruppen gesucht werden. Möglich wäre die Ausweitung des Leistungsspektrums der Gleichstellung nach § 68 Abs. 4 SGB IX.
- Sowohl im Bereich Ausbildungsförderung als auch beim Übergang aus der WfbM wird das Instrument der Mehrfachanrechnung eingesetzt. Dieses Instrument wird als wenig zielgenau angesehen. Es wird deswegen seine Ablösung oder – hilfsweise – Ergänzung durch ein System der Prämien an die Arbeitgeber zusätzlich zu dem Lohnzuschuss und sonstigen Hilfen vorgeschlagen.

## Anhang

---

### 1. Stellungnahme zu Einzelfragen des Gutachtauftrages

Der Auftraggeber hat neben dem allgemeinen Auftrag der Erstellung einer Expertise zur Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt auch noch eine Liste präzisierender Einzelfragen formuliert. Der exakte Wortlaut der Fragen wird jeweils am Beginn jedes Abschnitts vorangestellt.

#### 1.1 Wieweit ist im bisherigen Recht ein dauerhafter Lohnkostenzuschuss möglich?

Fragen des Auftraggebers:

##### **Frage 1:**

*Inwieweit ist bisher ein dauerhafter Lohnkostenzuschuss bei der Beschäftigung von Menschen mit wesentlicher Behinderung am ersten Arbeitsmarkt möglich?*

- (a) Können das Integrationsamt und die Arbeitsagentur eine dauerhafte Förderung von Arbeitsverhältnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt übernehmen (z. B. dauerhafte Förderung mittels Lohnkostenzuschüssen)?*
- (b) Falls ja, welche Bedingungen müssen für eine dauerhafte Förderung erfüllt sein? Nach welchen Kriterien wird die Höhe der Förderung festgelegt?*
- (c) Wie häufig wurden ggf. dauerhafte Förderungen in der Vergangenheit bewilligt?*

Dauerhafte Lohnkostenzuschüsse sind aktuell weder nach SGB II/SGB III noch nach SGB IX möglich. Im Rahmen freiwilliger Leistungen erfolgt in einem Teil der Bundesländer im Rahmen ihrer regionalen Budgets für Arbeit ein unbefristeter Lohnkostenzuschuss nach SGB XII, teilweise auch als Mischfinanzierung nach SGB III/SGB IX.

##### **SGB II**

In der Zeit bis 31.3.2012 war unter sehr eng definierten Voraussetzungen nach § 16e Abs. (4) Nr. 1 SGB II a.F. ein unbefristeter Beschäftigungszuschuss möglich, wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ohne diese Förderung voraussichtlich innerhalb der nächsten 24 Monate nicht möglich war. Vorauszugehen hatte stets eine 24 Monate befristete Förderung.

##### **SGB III/SGB II**

Lohnkostenzuschüsse (LKZ) des §§ 88-92 SGB III, die auch im Bereich des SGB II angewendet werden können, sind alle zeitlich befristet. Darüber hinaus zeigt die praktische Erfahrung, dass die Agenturen für Arbeit eigentlich regelmäßig weder die maximale Förderhöhe noch die maximale Förderlaufzeit ausschöpfen. Als Hilfe für den Übergang von der WfbM auf den ersten Arbeitsmarkt kommen diese LKZ eher nur ausnahmsweise infrage. Regional und zu früheren Zeitpunkten wurde dieser Weg allerdings auch mit einigem Erfolg beschritten, siehe z. B. die Dar-

stellung der Arbeit der Hamburger Arbeitsassistenten 1993 bis 2005 in Kapitel 4 dieser Expertise. In der Zeit etwa nach 2005 – also nach Einführung des SGB II – wurde die Förderung sehr deutlich stärker individualisiert und somit im Grunde nur schwer berechenbar. Im Laufe der Jahre wurde dieses Fördermodell somit immer weniger anwendbar. Nachdem die Landesrechnungshöfe um das Jahr 2010 zusätzlich noch monierten, dass einzelne Integrationsämter die Vermittlung von schwerbehinderten Menschen durch IFD finanzierten, findet eigentlich spätestens seit Beginn dieses Jahrzehnts kaum noch Übergang aus der WfbM nur mit LKZ nach §§ 88 – 92 SGB III statt.

### § 34 SGB IX Leistungen an Arbeitgeber

Lohnkostenzuschüsse der Rehabilitationsträger werden nach § 34 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 SGB IX auf 50 bzw. 70 Prozent des förderfähigen Entgelts und auf zwei Jahre Laufzeit begrenzt. Für WfbM-Übergänge sind die Voraussetzungen dieser Leistung in der Regel aber sowieso nicht erfüllt.

### SGB IX Teil 2 Besondere Leistungen für schwerbehinderte Menschen

Eine andere Zweckbestimmung hat der Minderleistungsausgleich der Integrationsämter, der allerdings der Höhe nach stärker beschränkt ist.

Der Minderleistungsausgleich richtet sich nach § 102 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe e) SGB IX iVm § 27 SchwbAV. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter hat eine Empfehlung zur Durchführung erarbeitet, die von den meisten Integrationsämtern in angepasster Form angewendet wird. Mit seinen „Grundsätze(n) zur Gewährung von Leistungen des Integrationsamtes an Arbeitgeber zur Abgeltung außergewöhnlicher Belastungen gemäß §27 SchwbAV“ (Integrationsamt Hamburg o. J.) regelt zum Beispiel das Integrationsamt Hamburg:

„Leistungen nach diesen Richtlinien kommen in Betracht ..., wenn ein vertretbares Austauschverhältnis von Arbeitsleistung und Arbeitsentgelt im Sinne der Erwerbsfähigkeit besteht, d. h. die erbrachte Arbeitsleistung mindestens 50 v. H. der dem Arbeitsentgelt zugrunde liegenden Arbeitsleistung entspricht, oder wenn dieses Austauschverhältnis in einem überschaubaren Zeitraum durch geeignete Maßnahmen erreicht werden kann.“

Diese Formulierung über ein „vertretbares Austauschverhältnis“ als Fördervoraussetzung unterscheidet sich grundsätzlich vom vorn vorgestellten Arbeitsbegriff i. S. d. Art. 27 UN-BRK, der über diese klassischen Arbeitsverhältnisse hinaus auch einen weiter gefassten Arbeitsbegriff umfasst (Masuch 2012b). Dieses Verständnis von Arbeitsverhältnissen ist praktisch aber – völlig im Einklang mit dem geltenden nationalen Recht – Grundlage jeglicher Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe durch die Integrationsämter (BIH 2014, 2012).

Die Förderung erfolgt bei Erfüllung dieser Grundvoraussetzung auf Basis eines Stufenmodells (Integrationsamt Hamburg o. J.: Ziff 5.1.1f.). Die Bedarfsstufen bei Minderleistung sind gestaffelt als Stufe 1 (Minderleistung um 30 Prozent), Stufe 2 (Minderleistung um 40 Prozent) und Stufe 3 (Minderleistung um 50 Prozent).

Diesen Bedarfsstufen werden in der Empfehlung der BIH Mindest- und Höchstbeträge zugeordnet, die eine branchen-, regional- bzw. länderspezifische Entlohnung des schwerbehinderten Menschen bzw. der Unterstützungsperson sowie die Erfüllung der Beschäftigungspflicht durch den Arbeitgeber berücksichtigen kann. Die Beträge innerhalb einer Bedarfsstufe orientieren sich an den jeweiligen Löhnen oder Gehältern.

In Hamburg z. B. kommen folgende monatliche Zahlbeträge zur Anwendung bei Minderleistung:

- Stufe 1 (Minderleistung 30 Prozent): 180 bis 360 Euro;
- Stufe 2 (Minderleistung 40 Prozent): 230 bis 480 Euro;
- Stufe 3 (Minderleistung 50 Prozent): 280 bis 650 Euro.

Die Zahlbeträge entsprechen einer Vollzeitbeschäftigung und sind bei Teilzeitbeschäftigung anteilmäßig zu kürzen.

Dieser Minderleistungsausgleich wird befristet bewilligt, kann aber wiederholt bewilligt werden – meist für ein- oder zweijährige Perioden. Bei WfbM-Übergängern besteht hinsichtlich dieser Leistung das Problem, dass eine Wiederholungsbewilligung nicht schon bei Einstellung oder Erstbewilligung zugesagt werden kann. Die Voraussetzungen für die Minderleistung sind zum Zeitpunkt des Neuantrages festzustellen.

**Insofern ist der Minderleistungsausgleich keine wirkliche Dauerlohnkostenförderung.**

Faktisch werden diese besonderen Lohnkostenzuschüsse allerdings sehr oft langjährig gezahlt. Eine exakte statistische Erfassung findet allerdings nicht statt.

Es kann aber geschätzt werden: Es sind ca. 9.500 besonders betroffene schwerbehinderte Menschen in Integrationsprojekten (Zielgruppe nach § 132 Abs. 2 SGB IX), die alle Minderleistungsausgleich erhalten dürften. Zudem ist die Zahl der nach § 27 SchwbAV geförderten schwerbehinderten Menschen bei normalen Arbeitgebern bekannt. Dies waren im Jahr 2013 etwa 13.500 (BIH 2014: 25). Da diese Rechtsgrundlage des § 27 SchwbAV verschiedene Leistungen umfasst, dürfte nur für den kleineren Teil der geförderten Menschen Minderleistungsausgleich anfallen, schätzungsweise nur für ein Drittel, maximal für die Hälfte. Die Integrationsämter dürften also einschließlich der geförderten schwerbehinderten Menschen in Integrationsprojekten in der Größenordnung von 15.000 Fällen einen laufenden Minderleistungsausgleich zahlen. Es ist nicht bekannt, für wie viele Fälle dies bereits wiederholt bewilligt wurde.

Die Höhe der Lohnkostenzuschüsse wird nach der Gewichtigkeit der Vermittlungshemmnisse von der Agentur bzw. dem Rehabilitationsträger festgelegt. Die Dauer richtet sich nach der Prognose der Zeit, die vermutlich für die Überwindung dieser Hemmnisse benötigt wird. Dauerhafte Lohnkostenförderung nach SGB II/III und IX gibt es nicht.

Falls man den Minderleistungsausgleich des Integrationsamtes auch als eine Art Lohnkostenförderung ansehen will, so bestehen hier zwar faktisch per wiederholter Verlängerung der Bewilligung Dauerlohnkostenzuschüsse, diese werden aber statistisch nicht ausgewiesen. Auch eine geeignete Schätzmethode steht nicht zur Verfügung. Im Übrigen handelt es sich aber auch bei wiederholter Bewilligung eines Minderleistungszuschusses nicht um einen wirklichen Dauerlohnkostenzuschuss. Aus Arbeitgebersicht wird immer wieder hervorgehoben, dass die Verkettung von befristeten Lohnkostenzuschüssen keineswegs in gleicher Weise Planungssicherheit bietet wie ein echter Dauerlohnkostenzuschuss.

Es besteht grundsätzlich auch noch das nicht immer einfach zu handhabende Problem der Abgrenzung dieser Leistung des Integrationsamtes gegenüber Lohnkostenzuschüssen der Rehaträger und der Agentur für Arbeit. Im Grundsatz, aber nur wenn es sich um Rehabilitationsleistungen handelt, wirkt hier das Aufstockungsverbot des § 102 Abs. 5 SGB IX. Versuche, dies zu umgehen, führen zu sehr filigranen Sonderargumentationen, die nicht wirklich überzeugen und die vor allem normalen Arbeitgebern oder Schwerbehindertenvertreter\_innen kaum noch zu vermitteln sind.<sup>25</sup>

---

25 Nebe/Waldeburger (2014a) stellen dieses Dilemma ausführlich dar und versuchen vorfindliche Regelumgehungen zu bewerten. Die dortige Argumentation überzeugt allerdings nicht wirklich.

**SGB XII**

Etwas anders als in den vorgenannten SGB stellt sich die Rechtslage im SGB XII dar. Auch hier fehlt bisher eine explizite gesetzliche Regelung eines dauerhaften Lohnkostenzuschusses. Trotz Fehlens einer gesetzlichen Grundlage haben natürlich alle Länder, die heute schon ein Budget für Arbeit anbieten, eine jeweils spezifische rechtliche Grundlage für ihre Ermessensleistung gefunden. Allerdings gibt es zumindest in den Ländern, die kein Budget für Arbeit anbieten, offensichtlich andere Auffassungen darüber, was der offene Leistungskatalog des XII zulässt (siehe die Darstellung zu den länderspezifischen Budgets für Arbeit in Kapitel 4).

Vor allem die Wiederherstellung eines bundeseinheitlichen Leistungsangebotes und die Herstellung von Rechtssicherheit für die behinderten Menschen sprechen für eine bundesrechtliche Regelung des dauerhaften Lohnkostenzuschusses.

**Fazit und Vorschläge:**

Wer dauerhaft voll erwerbsgeminderten WfbM-Beschäftigten den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zuverlässig und bundesweit ermöglichen will, muss eine neue Leistung „dauerhafter Lohnkostenzuschuss“ gesetzlich neu einführen. Die Leistung könnte in Erweiterung des Leistungskanons des § 34 SGB IX „Leistungen an Arbeitgeber“ geregelt werden. Alternativ könnte das Budget für Arbeit auch als eine Sonderform des Persönlichen Budgets (§ 17 SGB IX) formuliert werden. Hierzu schlägt Fuchs (Fuchs 2014) folgende Formulierung vor:

*§ 17c Budget für Arbeit*

*(1) Behinderte Menschen, die wegen ihrer Beeinträchtigung nicht in der Lage sind, mindestens drei Stunden täglich unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes erwerbstätig zu sein, können Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben auch als Budget für Arbeit erhalten, um eine ihren Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung gegen Entgelt auszuüben.*

*(2) Das Budget für Arbeit kann Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach §§ 33 Abs. 3 Nr. 2 bis 4 und Abs. 8 Nr. 3, 38a, 40 und 41 sowie Leistungen der begleitenden Hilfe im Arbeitsleben nach § 102 Abs. 3 und 4 umfassen.*

*(3) Das Budget für Arbeit kann in eine Leistung an den Arbeitgeber zum Ausgleich der Leistungsminderung und für außergewöhnliche Belastungen umgewandelt werden. Dies setzt voraus, dass eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer tarifvertraglichen oder ortsüblichen Entlohnung für eine täglich mehr als drei Stunden dauernde Tätigkeit erfolgt.*

Ergänzend schlägt Fuchs noch Folgeänderungen in weiteren Einzelnormen des SGB IX und in den Leistungsgesetzen der Rehabilitationsträger vor (Fuchs 2014). Er verwendet den Begriff nicht wie die derzeitigen Förderprogramme, sondern im Sinne einer Leistungsform wie dem Persönlichen Budget (§ 17 SGB IX). Ein zwingender Bezug zur WfbM wird nicht hergestellt, was sicherlich politisch eher undurchsetzbar ist. In allen Modellen der Länder ist stets eine Verknüpfung derart hergestellt, dass ein Budget für Arbeit derjenige erhält, der WfbM-Beschäftigter oder im ordentlichen Verfahren als WfbM-Berechtigter festgestellt ist. Damit ist quasi automatisch eine „Gegenfinanzierung“ gewährleistet: Jeder Budgetfall macht einen WfbM-Fall frei oder verhindert, dass ein Anspruchsberechtigter seinen WfbM-Platz tatsächlich antritt.

Die derzeit laufende fachliche Diskussion über den Rechtscharakter dieser Leistung weist noch Facetten und gewisse Unterschiedlichkeiten auf. In der hochrangigen Arbeitsgruppe



beim BMAS zum Bundesteilhabegesetz wurde teilweise unterschieden zwischen dem Anspruch auf die Geldleistung und dem Anspruch auf die Akquisition eines Arbeitsplatzes.<sup>26</sup>

Lösbar wäre diese Diskussion wie folgt:

1. WfbM-Berechtigte und WfbM-Beschäftigte haben einen Anspruch auf die dauerhafte Lohnkosten-Förderung auf dem ersten Arbeitsmarkt gegenüber dem Kostenträger für ihre WfbM-Beschäftigung nach § 42 SGB IX.
2. Der Lohnkostenzuschuss wird verbindlich verknüpft mit einem Anspruch auf Arbeitsbegleitung durch einen IFD oder die abgebende WfbM. Es gilt das Wunsch- und Wahlrecht des behinderten Menschen.<sup>27</sup> Kostenträger hierfür sollte das Integrationsamt aus Mitteln der Ausgleichsabgabe werden oder der Kostenträger nach § 42. Sollte sich der Gesetzgeber für letztere Lösung entscheiden, so sollte das Integrationsamt ähnlich wie bereits heute bei der Arbeitsassistenz mit der Durchführung bei Kostenerstattung durch den Rehabilitationsträger beauftragt werden. Die Kostenerstattung sollte sich auf die Erstattung des Dauerlohnkostenzuschusses beschränken (siehe im Folgenden Frage 7d etc.).
3. Für die Akquisition könnte ein Anspruch auf einen besonderen Vermittlungsgutschein eingeführt werden, der angesichts der besonderen Schwierigkeit der Aufgabe entsprechend dotiert sein müsste. Er sollte nur von Integrationsfachdiensten, WfbM und solchen Dritten einzulösen sein, die nachfolgend auch die fortlaufende Betreuung am neuen Arbeitsplatz qualifiziert übernehmen können.
4. Die Inanspruchnahme dieses Leistungspaktes sollte eine individuelle Rentenberatung durch Rentenversicherungsträger zur Voraussetzung haben. Personensorgeberechtigte wären hier mit einzubinden. Die diesbezüglichen Erfahrungen in Hamburg haben gezeigt, dass zu nennenswerten Anteilen auch solche WfbM-Beschäftigte an einem Budget für Arbeit für sich selbst interessiert sind, die eigentlich auf eine Beratung in Leichter Sprache angewiesen wären. Es sollte geprüft werden, welche tatsächlichen Möglichkeiten hierfür wie und wann hergestellt werden können. Eventuell können hierzu auch die Regelungen zum Anspruch auf Leichte Sprache in einem novellierten Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) abgewartet werden.

Es muss davon ausgegangen werden, dass praktisch immer Verschlechterungen des Rentenanspruchs bei Wechsel in das Budget für Arbeit anfallen. Sollte der Gesetzgeber die Aufstockung des Rentenbeitrags streichen, so würde das Thema Rentenberatung an dieser Stelle in gewisser Weise entfallen. Trotzdem bliebe das Thema Rentenberatung in Leichter Sprache grundsätzlich für barrierefreie normale Rentenberatung, auf die ja auch Menschen mit geistiger Behinderung einen grundsätzlichen Rechtsanspruch haben, bestehen.

Heute entscheiden sich viele WfbM-Beschäftigte gegen den Rentenvorteil und für den ersten Arbeitsmarkt.

26 Vgl. hierzu das Protokoll der 3. Sitzung vom 14.10.2014 ([http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/BRK/DE/StdS/Bundesteilhabegesetz/bundesteilhabegesetz\\_node.html](http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/BRK/DE/StdS/Bundesteilhabegesetz/bundesteilhabegesetz_node.html)).

27 Im Modellprojekt Hamburger Budget für Arbeit hat sich etwa die Hälfte der Budgetnehmer\_innen für eine arbeitspädagogische Begleitung durch die abgebende WfbM entschieden.



## 1.2 Förderung der Beschäftigung von Menschen mit wesentlichen Behinderungen in der WfbM und im ersten Arbeitsmarkt

### Frage 2:

*Inwieweit bestehen bisher Unterschiede bei der Förderung einer Beschäftigung von Menschen mit wesentlicher Behinderung am ersten Arbeitsmarkt einerseits und in einer WfbM andererseits?*

Die Förderung in der WfbM findet im sogenannten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis statt. D.h. es wird über das Vertragsrecht des SGB XII eine Finanzierung und ein Leistungsumfang in der WfbM generell geregelt. Die Menschen mit Behinderungen erhalten vom zuständigen Sozialhilfeträger eine Bewilligung für die Kostenübernahme der Beschäftigung in einer WfbM. Individuelle Förderanträge des behinderten Menschen sind in diesem System heute überwiegend nicht möglich. Die Fördervoraussetzungen sind eine wesentliche Behinderung, wegen der eine Teilhabe auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht oder noch nicht möglich ist, auch nicht bei Einsatz der dort möglichen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben.

Zusätzlich definiert geltendes Recht eine untere Mindestgrenze der Leistungsfähigkeit in § 136 Abs. 2 SGB IX, wonach ein „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ Aufnahmevoraussetzung der WfbM ist.

Gelegentliche Konflikte ergeben sich auch aus den beiden anderen Aufnahmevoraussetzungen des § 136 Abs. 2 SGB IX: Bei „angemessener Betreuung“ darf weder eine erhebliche Selbst- noch Fremdgefährdung vorliegen. Zudem darf auch das „Ausmaß der erforderlichen Betreuung und Pflege die Teilnahme an Maßnahmen“ nicht unüberwindbar verhindern. Faktisch wird mit diesen Formulierungen verlangt, dass der behinderte Mensch mit den vertragsgemäßen Betreuungsschlüsseln 1:6 (Berufsbildungsbereich) oder später 1:12 (Arbeitsbereich) in die WfbM eingliederbar ist. Es liegt Rechtsprechung vor, die höhere Ansprüche abgewiesen hat. so z. B. eine Entscheidung aus 2012 mit folgendem Orientierungssatz:

„Die Versagung von Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben für die Aufnahme in das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) ist rechtmäßig, wenn von vornherein feststeht, dass der behinderte Mensch – auch nach dem Durchlaufen des Eingangsverfahrens und des Berufsbildungsbereichs – die Voraussetzungen für eine Aufnahme in den Arbeitsbereich nicht erfüllen wird.“<sup>28</sup>

Eine gewisse Modifizierung dieser restriktiven Rechtsauffassung nimmt das LSG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 27.11.2014 – L 2 AL 41/14 B ER – vor. So stellt das LSG Sachsen-Anhalt im 2. Leitsatz fest: „Eine Förderung durch Teilhabeleistungen mit dem Mittel der Arbeitsassistenz kommt im Berufsbildungsbereich (der WfbM) in Betracht, wenn prognostisch nicht ausgeschlossen ist, dass der behinderte Mensch im anschließenden Arbeitsbereich der WfbM ein ausreichendes Leistungsvermögen erlangen kann, um ohne Assistenzleistung mit dem vorgesehenen Personalschlüssel in Arbeitsvorgängen eingesetzt werden zu können.“

28 Vgl. Bayerisches Landessozialgericht vom 23.5.2012 – L 10 AL 8/11, die Nichtzulassungsbeschwerde dagegen wurde verworfen durch das BSG, Beschluss vom 19.12.2012 – B 11 AL 92/12 B. Mit gleichem Ergebnis auch Bayerisches Landessozialgericht vom 23.5.2012 – L 10 AL 207/10. Gleichgerichtete Urteile ergingen auch vom Sächsischen Landessozialgericht, Urteil vom 3.6.2011 – L 3 AL 86/10 (Nichtzulassungsbeschwerde dagegen verworfen durch BSG, Beschluss vom 2.11.2011 – B 11 AL 80/11 B) und Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Urteil vom 23.9.2014 – L 7 AL 56/12.

Die Förderung in der WfbM findet also in den Grenzen der institutionellen Vorgaben des § 9 Abs. 3 Satz 2 WVO statt. Demnach ist ein Personalschlüssel von 1:6 im Berufsbildungsbereich und 1:12 im Arbeitsbereich anzuwenden. Die dieser Restriktion entgegenstehende Norm des Art. 27 UNBehRÜbk wird von allen entscheidenden Gerichten als zu unbestimmt angesehen, um daraus ohne gesetzliche Transformation in deutsches Recht unmittelbar Ansprüche ableiten zu können.

### **Empfehlung**

Nur die gesetzgeberische Aufhebung der Mindestleistungsanforderung in § 136 Abs. 2 SGB IX (und Wegfall der Regelung des § 9 Abs. 3 S. 2 WVO) würde diese restriktive Rechtsprechung obsolet machen. Aus eigener Entscheidung wird die Rechtsprechung gegen den gelten Wortlaut der heutigen gesetzlichen Vorschrift zu keiner anderen Auffassung kommen können.

**Die gesetzliche Aufhebung der Mindestleistungsanforderung in § 136 Abs. 2 SGB IX wird zur Vermeidung von unzulässiger Diskriminierung befürwortet.**

Im **ersten Arbeitsmarkt** erfolgt die Förderung ausgeprägt individualisiert, aber auch unter der Voraussetzung, dass das Arbeitsverhältnis tatsächlich als angemessener Austausch von Lohn und Leistung erfüllt wird. Bei Rehabilitationsmaßnahmen wird dies über die Eignungsfeststellung und die Begrenzung von Leistungsintensitäten (z. B. die Höhe der Lohnkostenzuschüsse, Befristung laufender Leistungen) umgesetzt.

Im Bereich der Integrationsämter sind die Anforderungen an förderfähige Arbeitsverhältnisse jeweils in den Empfehlungen der BIH konkret formuliert (z. B. BIH 2012b (Arbeitsassistentz); BIH 2012a (Integrationsprojekte); Integrationsamt Hamburg o.J. (außergewöhnliche Belastungen)). Neben der Festlegung von maximalen Förderhöhen bei Minderleistungsausgleich (siehe oben) sollen die Kosten der Gesamtförderhöhe auf 50 Prozent des Einkommens des geförderten Menschen begrenzt werden.

### **Zusammenfassung**

Es bestehen Unterschiede bei der Förderung einer Beschäftigung von Menschen mit wesentlicher Behinderung am ersten Arbeitsmarkt einerseits und in einer WfbM andererseits, die aber wesentlich auch auf die jeweilig besonderen Rechtsstrukturen in der Beziehung zwischen Leistungsträger (Rehabilitationsträger, Integrationsamt) und behindertem Menschen zurückzuführen sind.

Das Integrationsamt und damit der gesamte Leistungskanon des § 102 SGB IX stehen für WfbM-Beschäftigte nicht zur Verfügung. Damit ist auch das Wunsch und Wahlrecht bezüglich dieses Leistungspaketes nicht anzuwenden. Individuelle Rechtsansprüche z. B. auf Arbeitsassistentz bestehen in der WfbM nicht.

Beim Thema „Arbeitsassistentz“ im Bereich der WfbM geht es regelmäßig nicht um individuelle Leistungsansprüche des behinderten Menschen, sondern um den Anspruch der WfbM gegenüber dem Kostenträger auf Übernahme notwendiger Personalmehrkosten.

### 1.3 Heutige Unterschiede in der sozialen Sicherung auf Basis des WfbM-Status und als Arbeitnehmer\_in

#### Frage 3:

Welche Unterschiede bestehen hinsichtlich der sozialen Sicherung zwischen beiden Formen der Beschäftigung?

Die Unterschiede in der sozialen Sicherheit werden für die hierzu wesentlichen Sozialgesetze nachstehend tabellarisch aufgelistet.

Übersicht 1:

**Unterschiede in der sozialen Sicherung zwischen WfbM-Beschäftigten und sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer\_innen**

	Sozialrechtsbereich	WfbM-Beschäftigte	sozialversicherte Arbeitnehmer_innen	Anmerkung zur Unterscheidung
1	SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende	nicht anspruchsberechtigt	anspruchsberechtigt (für Budget für Arbeit wäre hier auszunehmen)	Im Falle von Arbeitslosigkeit wären vormalige WfbM-Beschäftigte – auch im Budget für Arbeit – wegen voller Erwerbsminderung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes nicht vermittelbar. Sie wären deswegen vom Leistungsbezug ausgeschlossen (§ 28 Abs. 2 Nr. 2 SGB III).
2	SGB III Arbeitsförderung Lohnersatzleistungen	nicht anspruchsberechtigt	anspruchsberechtigt	wie SGB II
3	SGB III Arbeitsförderung Rehabilitationsleistungen	ja für EV/BBB	ja	
4	SGB V Gesetzliche Krankenversicherung	pflichtversichert	pflichtversichert oder freiwillig versichert	soziale Absicherung identisch
5	SGB VI Gesetzliche Rentenversicherung	pflichtversichert mit besonderen Regelungen bei der Erwerbsminderungsrente (§ 43 Abs. 6 SGB VI) und bei der Beitragsaufstockung (§ 168 Abs. 1 Nr. 2 iVm § 179 Abs. 1 SGB VI)	pflichtversichert	Die Rentenansprüche der WfbM-Beschäftigten werden entgeltunabhängig auf analog 80 Prozent des Durchschnittsverdienstes angehoben. Es wird eine besondere EM-Rente nach 20 Jahren Wartezeit gezahlt (§ 43 Abs.6 SGB VI).
6	SGB VII Gesetzliche Unfallversicherung	voller Versicherungsschutz	voller Versicherungsschutz	keine Differenzierung
7	SGB IX Teil 1 5. Kapitel Teilhabe am Arbeitsleben (§§ 33 -43)	individuelle Förderung durch den Rehabilitationsträger nicht anwendbar	individuelle Förderung durch Rehabilitationsträger	
8	SGB IX Teil 2 Besondere Leistungen für schwerbehinderte Menschen (individuelle Förderung)	individuelle Förderung durch das Integrationsamt nicht anwendbar	individuelle Förderung durch das Integrationsamt	
9	SGB IX Teil 2 Nachteilsausgleiche	ja	ja	keine Differenzierung
10	SGB XII Eingliederungshilfe	Rückgriff auf Einkommen und Vermögen bei Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 82ff. SGB XII	Rückgriff auf Einkommen und Vermögen bei Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 82ff. SGB XII	Keine rechtliche Differenzierung, es kommt nur auf das erzielte Einkommen beim Rückgriff an; völkerrechtliche Bedenken hiergegen sind formuliert.

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Für die WfbM-Beschäftigten bestehen besondere rentenrechtliche Regelungen, die im Ergebnis am Ende des Berufslebens oder bei Eintritt in eine Erwerbsminderungsrente den behinderten Menschen eine eigene auskömmliche Rente gewährleisten – so jedenfalls die politische Absicht bei Einführung dieser Rente im Jahr 1975 (siehe Kapitel 2). Bei genauerer Betrachtung der Rentenstatistik zeigt sich jedoch, dass die 79.632 Erwerbsminderungsrenten nach 20 Jahren Wartezeit am 1.7.2012 durchschnittlich nur eine monatliche Rente in Höhe von 668,43 Euro beziehen (Rentenbestandsstatistik, Stand 1.7.2012; zitiert nach: BMAS 2014: 125). Damit liegt die durchschnittliche Rentenhöhe in der Regel unter dem sozialhilferechtlichen Bedarf, der je nach Kosten der Unterkunft und eventuellem Mehrbedarf auf 773 bis 893,47 Euro beziffert wird.<sup>29</sup> Auf ergänzende Grundsicherung als dauerhaft voll erwerbsgeminderten Personen gemäß §§ 41 ff. SGB XII sind somit fast alle Rentenbezieher\_innen angewiesen. Ausnahmen entstehen nur, wenn die Kosten der Unterkunft und Heizung sehr niedrig, in jedem Fall aber deutlich unter 370 Euro p. m. liegen.

### **Bewertung und Empfehlung**

Im Bereich der sozialen Sicherung besteht aus den Anforderungen der UN-BRK – insbesondere aus Art. 28 – kein erkennbarer Handlungsbedarf, jedenfalls dann nicht, wenn man an dem arbeitnehmerähnlichen Status gem. § 138 Abs. 1 grundsätzlich festhält. Auf die in den Abschließenden Bemerkungen genannte Ausnahme der Kostenbeteiligung wird weiter unten eingegangen.

Die Beibehaltung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsstatus ist allerdings durchaus weiterhin geboten – da nur so das selbsterwirtschaftete Entgelt leistungsschwacher behinderter Menschen ohne EU-rechtliche Beschränkungen (Art. 33, 34 AGVO) bedarfsdeckend aus öffentlichen Mitteln aufgestockt werden kann.

Die besonderen Regelungen in der Rentenversicherung zur **Beitragsaufstockung** (§ 168 Abs. 1 Nr. 2 iVm § 179 Abs. 1 SGB VI) stellen sich nach neueren statistischen Auswertungen der Rentenversicherungsdaten als eher wenig wirksam dar. Es gelingt scheinbar nur für eine winzige Gruppe von Rentenbezieher\_innen bedarfsdeckende Rentenansprüche für die Rente nach 20 Jahren (§ 43 Abs. 6 SGB VI) aufzubauen – und das auch nur, wenn völlig atypisch wenig Ausgaben für Wohnen und Heizen anfallen.

Wenn aber sowieso fast alle Rentenbezieher\_innen ergänzend Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41ff. SGB XII) beanspruchen können, ist das Ziel einer sozialhilfefreien eigenen Alterssicherung für WfbM-Beschäftigte mit der Methode der Rentenaufstockung nicht erreicht worden. Eine Erhöhung der Bundeszuschüsse erscheint aktuell eher unrealistisch, zudem würde das zweite Problem dieser Form sozialer Sicherung damit nicht gelöst: Von dieser Rente werden derzeit nur noch 57 Prozent der über 40-jährigen WfbM-Beschäftigten erreicht, bei den 40- bis 50-jährigen sogar nur 48 Prozent. Weitere Einzelheiten sind in nachstehender Übersicht dargestellt.

Die Rente erreicht trotz des Einsatzes von 1,1 Millionen Euro p. a. also in nur sehr geringem Umfang ihr sozialpolitisches Ziel der Unabhängigkeit von Sozialhilfe. Eine grundsätzlich denkbare **Streichung der Beitragsaufstockung** und ein anderweitiger behindertenpolitischer Einsatz der so frei werdenden Mittel könnte wahrscheinlich ein sozialpolitisch und menschenrechtlich besseres Ergebnis bewirken (siehe Kapitel 2, insbesondere Kapitel 2.2).



<sup>29</sup> Vgl. hierzu unter dem Stichwort „Grundsicherung“ bei [www.driv.de](http://www.driv.de) und [www.bmas.de](http://www.bmas.de).



Eine modifizierte, also vor allem auch abgesenkte Erwerbsminderungsrente nach 20 Jahren Wartezeit würde wie bei allen anderen EM-Rentner\_innen auch nach §§ 41 ff. SGB XII mit Grundsicherungsmitteln aufgestockt, was ja auch heute bereits überwiegend geschieht. Bei einer solchen Umstellung würde allerdings ein höherer Grundsicherungsbetrag als bisher zum Gesamteinkommen der Rentner\_innen beitragen. Die Gesamteinkommenshöhe dieser EM-Rentner\_innen wäre dadurch aber nicht berührt, der Anteil der eigenen Rente am Gesamteinkommen wäre allerdings deutlich geringer.

In den Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands des **UN-Ausschusses** für die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 17.4.2015 wird zu **Art. 28** Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz ausgeführt, dass der Ausschuss besorgt sei, dass „Menschen mit Behinderungen zusätzliche behinderungsbedingte Aufwendungen selbst tragen, insbesondere Aufwendungen für eine unabhängige Lebensführung“ (UN-Ausschuss 2015: 9).

Im Klartext: **Die sozialhilferechtliche Heranziehung von Einkommen, Vermögen** und Unterhaltsansprüchen für Leistungen der Eingliederungshilfe – insbesondere auch im Bereich Wohnen – wird als **menschenrechtswidrig** bewertet. Dies ist „Rückenwind“ für die Absicht des Koalitionsvertrages, die Eingliederungshilfe aus der Fürsorge herauszuführen. Dieses Ziel ist unterstützenswert und die sofortige und vollständige Umsetzung mit einem Bundesteilhabegesetz zu befürworten. Als zumindest teilweise Gegenfinanzierung wäre auch eine entsprechende Gestaltung der Entgelterhöhung vorstellbar.

Die nachstehende Tabelle zeigt, dass nur in den höheren Altersgruppen ab 50 Jahre eine Mehrzahl der WfbM-Beschäftigten eine Erwerbsminderungsrente (20 Jahre Wartezeit) bezieht, deren Höhe über die Beitragsaufstockung wesentlich gestaltet ist. Dabei werden aber nur Daten der Rentenversicherung neben Daten aus der Werkstattstatistik der BAG WfbM gestellt. Es gibt keine systematische Erhebung von Einkommensdaten auf Individualebene. Die hilfsweise hier vorgestellten Daten zeigen aber zuverlässig, dass die Beitragsaufstockung aus Steuermitteln des Bundes nur für einen erstaunlich kleinen Teil wirkt. Hinzu kommt das oben dargestellte Problem der relativ geringen Höhe von durchschnittlich 668 Euro p. m.

Übersicht 2

**Verteilung der WfbM-Beschäftigten nach Alter (2011) und Anteil Erwerbsminderungsrentner\_innen (20 Jahre Wartezeit) am 1.7.2012**

	WfbM-Beschäftigte Arbeitsbereich	EM-Rentner_innen 20 Jahre Wartezeit	Anteil EM-Rentner_innen (20 Jahre Wartezeit) an WfbM-Beschäftigten Arbeitsbereich
	2011	1.7.2012	
bis unter 21 Jahre	1.779		
21 bis unter 30 Jahre	56.727		
30 bis unter 40 Jahre	58.354	937	1,6 %
40 bis unter 50 Jahre	74.747	35.886	48,0 %
50 bis unter 60 Jahre	52.254	34.397	65,8 %
60 Jahre und älter	10.293	8.412	81,7 %
Summe	254.154	<b>79.632</b>	
EM-Rentenbezug (20 Jahre) an allen WfbM-Beschäftigten			31,3 %

Quelle: Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen, eigene Berechnungen.

#### 1.4 Diskriminierungen und Fehlanreize aus den Unterschieden WfbM und Arbeitnehmer\_innen

##### Frage 4:

*Inwieweit ergeben sich daraus Diskriminierungen für eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt bzw. Fehlanreize für eine Beschäftigung in einer WfbM?*

In der sozialen Sicherung bestehen durchaus Unterschiede zwischen Arbeitnehmer\_innen und WfbM-Beschäftigten wie im Abschnitt 3 gezeigt wurde. Hinzu kommen noch weitere Unterschiede bezüglich Kündigung und Entgelt, die in Abschnitt 3 nicht ausgewiesen werden. Es stellt sich zunächst die Frage nach der **Diskriminierung** von Werkstattbeschäftigten.

Schon länger und relativ einheitlich wird die **Entgeltfrage** als Diskriminierung vorgetragen.<sup>30</sup> Das Thema bedarf der Bearbeitung. Die Ablösung von ergänzender Sozialhilfe durch ein auf auskömmliches Niveau aufgestocktes Arbeitsförderungsgeld wäre der vermutlich wirksamste Weg. Solch eine Aufstockung würde zahlreiche Ungerechtigkeiten des heutigen Systems vermeiden. Voraussetzung für ein auskömmliches Aufstocken wäre EU-wettbewerbsrechtlich, dass zumindest die WfbM-Beschäftigten, die durch eigene Arbeitsleistung weniger als 25 Prozent ihres Einkommens erwirtschaften, keine Arbeitnehmer\_innen werden. Auch für Arbeitnehmer\_innen mit Behinderungen begrenzt die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung in Art. 33, 34 die dauerhafte Lohnkostenförderung auf 75 Prozent.

Häufig wird auch die **arbeitnehmerähnliche Rechtsstellung** in der WfbM als diskriminierend bewertet. Dies erscheint nicht überzeugend, da niemand ernsthaft fordert, dass jeder WfbM-Beschäftigte völlig unabhängig von Leistungsvermögen Arbeitnehmer werden soll. Ob mit den abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses (UN-Ausschuss 2015: Ziff. 49) sich die diesbezügliche nationale Diskussion wesentlich neu orientiert, bleibt erst mal abzuwarten.

Die aktuelle Lage lässt sich wie folgt bewerten: Der heutige Rechtsstatus löst auch die positiven Bedarfe der WfbM-Beschäftigten wie Sicherheit des Arbeitsverhältnisses/Kündigungsschutzes und Umgang mit Geschäftsfähigkeit. Umgekehrt tun sich auch glühende Befürworter\_innen einer Arbeitnehmerlösung, z. B. bei Fragen des Personalvertretungsrechts in der WfbM, sehr schwer. Die volle Gleichstellung mit den Fachkräften der WfbM bei Betriebsratswahl etc. soll dann eben doch nicht sein (z. B. Wendt 2014a). Der Arbeitnehmerstatus würde dann an vielen Stellen mit Sonderregelungen abweichend gemacht.

Nachteilig ist sicherlich der Ausschluss der WfbM-Beschäftigten aus den Lohnersatzleistungen des **SGB III/SGB II** bei Verlust des Arbeitsplatzes sowie Kurzarbeitergeld. Dies ist aus hiesiger Sicht aber anders geregelt: Der unbedingte Rückkehranspruch in die WfbM macht eigentlich eine Sicherung des Einkommens für den Fall des Arbeitsplatzverlustes nicht in gleicher Weise notwendig wie bei Arbeitnehmer\_innen. Die WfbM-Beschäftigten – auch bei Bezug eines Budgets für Arbeit – sind eben nicht erwerbsfähig, wie im SGB II/SGB III als Vermittlungs- und Leistungsvoraussetzung verlangt. Beitragsfreiheit im SGB-III-Bereich ist deswegen die systemgerechte Lösung, weil für Leistungsbezug bei Arbeitslosigkeit die Voraussetzungen nicht erfüllt werden.

---

<sup>30</sup> Vgl. bspw. Trenk-Hinterberger in Kreuzt et al. (2013: Art. 27); Masuch (2012b); Forum behinderter Juristinnen und Juristen (2013) oder Wendt (2014a).

**Empfehlung**

**Vor dieser Lage wird für die Beibehaltung und Fortentwicklung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsstatus plädiert.**

Die Frage ist zunächst vor allem, welche Anreize für den Wechsel auf den ersten Arbeitsmarkt bestehen: Hierzu ist vor allem ein in aller Regel höheres Entgelt und die größere gesellschaftliche Integration, mehr Selbstständigkeit und Anerkennung zu nennen.

Zu den Hemmnissen und Fehlanreizen wird in der Literatur und in der Fachwelt relativ viel vermutet und behauptet (z. B. BAGüS 2014, Arbeitsgruppe Arbeitsleben 2013/2014: 29ff.). Fundierte Rechtswirkungsforschung oder qualifizierte empirische Forschung liegt aber gerade zu dieser Frage nicht vor. Deswegen bleiben auch diese Ausführungen auf der Ebene begründeter Vermutungen, Wiedergabe von Expertenmeinungen und aber Kritik allzu entschlossener Bewertungen durch andere.

In der Literatur und auch in Fachkreisen der Eingliederungshilfe werden die Rentenregelungen für WfbM-Beschäftigte als Hemmnis für den Wechsel auf den ersten Arbeitsmarkt angesehen. Die geringen Wechsel aus WfbM in Integrationsprojekte (ca. 80 p. a.) – wo die Rentenregelungen großteils erhalten bleiben – sollten aber durchaus Zweifel an der These begründen. Eine Ausweitung der Rentenregelungen im Sinne von „Exportfähigkeit“ wirft neue Gerechtigkeitsprobleme auf. Zudem könnte durchaus ein Fehlanreiz in dem Sinne damit neu geschaffen werden, dass die Schwelle, „erst mal“ in die WfbM nach Schulabschluss zu gehen, sinkt. Wenn man dann nämlich aus der WfbM herausgeht, hätte man eine verbesserte Rentenregelung.

Was die Frage des Hemmnisses anbetrifft, so gibt es auch vielfach kognitiv begründete Kommunikationserschwerisse, die zukünftig für Rentenberatungen (Leichte Sprache) überwunden werden sollten.

Ein wenig diskutiertes Hemmnis dürfte besonders bei Heimbewohner\_innen der **sozialhilferechtliche Rückgriff auf Einkommen und Vermögen** sein. Immerhin lebt etwa ein Drittel (35 Prozent) der WfbM-Beschäftigten in stationären Einrichtungen, ein weiterer Teil von 15 Prozent im betreuten Wohnen oder mit Wohnassistenz. Die Herausführung der Eingliederungshilfe aus der Fürsorge würde hier ein wesentliches Hemmnis überwinden, weil Mehrverdienst dann wirklich voll ankäme. Die Gruppe der von Rückgriff Betroffenen dürfte mit 50 Prozent der WfbM-Beschäftigten im Übrigen deutlich größer sein als die Gruppe der Bezieh\_innen von Erwerbsminderungsrenten nach § 43 Abs. 6 SGB VI (20 Jahre Wartezeit), die schätzungsweise nur etwas weniger als ein Drittel aller WfbM-Beschäftigten umfasst. Für 2012 waren das 79.000 von ca. 259.000 WfbM-Beschäftigten im Arbeitsbereich.

**Zusammenfassung**

Die drängendste Diskriminierung wird im Entgeltbereich gesehen.

Das oft behauptete Hemmnis Rentenregelungen wird eher differenziert gesehen.

Notwendig ist die Herausführung der Eingliederungshilfe aus dem Fürsorgesystem. Die heutigen Regelungen sind sowohl ein Hemmnis für das Bestreben, durch eigene Arbeit ein möglichst gutes Gehalt zu erzielen, als auch ein negativer Faktor für Partnerschaft und Ehe.

## 1.5 Aufnahme in die WfbM – Verfahren und Bewertung

### Frage 5:

*Wie verläuft das Eingangsverfahren zur Aufnahme einer Tätigkeit in der WfbM?*

*Wo gibt es Schwachstellen im bisherigen Prozess? Wie sollte ein „optimales“ Eingangsverfahren ausgestaltet sein?*

*(a) Gibt es zentrale Vorgaben für die Durchführung des Eingangsverfahrens?*

*(b) Wann wird im bisherigen Verfahren eine Werkstatttätigkeit in Betracht gezogen?*

*(c) Welche Institutionen sollten am Eingangsverfahren beteiligt sein, wie eng muss die Verzahnung/der Austausch zwischen diesen Institutionen sein, und wie lange sollte das Eingangsverfahren dauern?*

Die Aufnahme in die WfbM ist gesetzlich in § 40 SGB IX geregelt. Der dort geregelte zweijährige Berufsbildungsbereich ist grundsätzlich verpflichtend für alle WfbM-Zugänge. Das zweistufige Verfahren nach § 40 SGB IX klärt zunächst, ob die WfbM der richtige Ort für die berufliche Eingliederung eines behinderten Menschen ist. Mögliche Fehlentscheidungen in vorhergehenden Prozessen der Berufsorientierung und der Berufsberatung können hier also nach gründlicher Klärung gegebenenfalls korrigiert werden. Falls grundsätzlich die WfbM infrage kommt, wird im Eingangsbereich geklärt, welche Bereiche der Werkstatt und welche Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für den behinderten Menschen in Betracht kommen. Es wird ein Eingliederungsplan erstellt. Das Eingangsverfahren ist auf maximal drei Monate begrenzt.

Am Ende des Verfahrens wird im Fachausschuss entschieden, ob die WfbM der richtige Ort für berufliche Rehabilitation des behinderten Menschen ist (§ 3 Abs. 3 WVO). Werkstatt und der behinderter Mensch werden gehört. Über die soziale Wirklichkeit der diesbezüglichen Arbeit der Fachausschüsse ist wenig öffentlich bekannt, insbesondere auch nicht über die Wirksamkeit der Anhörung des behinderten Menschen hinsichtlich der Einbringung seiner Interessen. Es bestehen keine expliziten Regelungen über die Kommunikationsform bzw. Kommunikationsunterstützung bei diesen Anhörungen. Hier wäre sicherlich eine rechtliche Präzisierung sinnvoll.

Im zweijährigen Berufsbildungsbereich soll danach die Leistungs- oder Erwerbsfähigkeit des behinderten Menschen so weit wie möglich entwickelt, verbessert oder wiederhergestellt werden.

Mindestziel dieser Eingangsbereiche der WfbM ist heute, dass der behinderte Mensch nach Teilnahme an diesen Leistungen in der Lage ist, wenigstens ein Mindestmaß wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung im Sinne des § 136 Abs. 2 SGB IX zu erbringen.

### Frage 5a:

*Gibt es zentrale Vorgaben für die Durchführung des Eingangsverfahrens?*

Beide Verfahren nach § 40 SGB IX sind in einer **Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit** geregelt. Dieses Fachkonzept für Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich in WfbM (HEGA 06/2010 – Fachkonzept EV/BBB) vom 21.6.2010 ist inzwischen verlängert bis 31.5.2019. Es konkretisiert die Regelungen von §§ 3, 4 WVO. Die einzelnen Werkstätten sind verpflichtet, den zuständigen Regionaldirektionen und dem Fachausschuss das Durchführungskonzept für die geregelten Bereiche zur Verfügung zu stellen.

Die wesentlichen Erwägungen und Zielsetzungen eines Eintritts in den Berufsbildungsbereich einer WfbM sind in einem individuellen Eingliederungsplan festgelegt, der im Eingangsverfahren



erstellt wird. HEGA 06/2010 – Fachkonzept EV/BBB regelt die wesentlichen Anforderungen an diesen Eingliederungsplan wie folgt:

- Der individuelle Eingliederungsplan dokumentiert Art oder Schwere der Behinderung und wesentliche Erkenntnisse zur persönlichen und beruflichen Situation der Teilnehmer\_innen (Stand Persönlichkeitsentwicklung, persönliche Interessen, Bedürfnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen) zum Zeitpunkt des Eintritts in die WfbM.
- Der individuelle Eingliederungsplan benennt das Eingliederungsziel (einschließlich evtl. Teilziele oder veränderter Teilziele) und führt aus, welches hierfür die tragenden Gründe sind.
- Der individuelle Eingliederungsplan beschreibt, begründet und passt fortlaufend den individuellen Unterstützungsbedarf zur beruflichen Bildung an.
- Im individuellen Eingliederungsplan beschreibt die WfbM teilnehmerbezogen ihr übergreifendes Vorgehen zur Förderung der Persönlichkeitsentwicklung und begründet dieses Vorgehen.
- Im individuellen Eingliederungsplan ist auszuführen, wie Entwicklungsfortschritte beobachtet und bewertet werden und wie sichergestellt ist, dass notwendige Änderungen im festgelegten Vorgehen umgesetzt werden.
- Die Zahl und Dauer der Betriebspraktika und/oder des ausgelagerten Berufsbildungsbereichs sind im individuellen Eingliederungsplan festzulegen.
- Der individuelle Eingliederungsplan dokumentiert die Feststellungen zum Erreichungsgrad des Eingliederungszieles.
- Im individuellen Eingliederungsplan ist die Bildungsbegleiterin bzw. der Bildungsbegleiter namentlich zu benennen.

**Frage 5 b:**

*Wann wird im bisherigen Verfahren eine Werkstatttätigkeit in Betracht gezogen?*

Dies ist individuell unterschiedlich. Vor der Zuweisung zum Eingangsverfahren muss eine derartige optionale Richtungsentscheidung getroffen werden, die am Ende des Eingangsverfahrens und vor Eintritt in den Berufsbildungsbereich regelmäßig überprüft wird. Die Entscheidung über WfbM-Beschäftigung wird in jedem Stadium jeweils im Einzelfall und unter Einbeziehung der individuellen Möglichkeiten getroffen. Die oft geäußerte Kritik hat ihren Kern darin, dass bei vielen jungen Menschen mit wahrscheinlicher Werkstattperspektive es bis zur Einführung der Unterstützten Beschäftigung (§ 38a SGB IX, siehe auch Kapitel 4) kein strukturiertes Angebot als Alternative zur WfbM gab. Dies ist mit der Unterstützten Beschäftigung inzwischen gegeben, aber natürlich kann nicht für alle Teilnehmer\_innen einer Maßnahme nach § 38a SGB IX ein WfbM-Eintritt vermieden werden. Es gehen aber nach Maßnahmeabschluss ca. 18 Prozent in eine WfbM, während 40 Prozent in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis auf den ersten Arbeitsmarkt eintreten. 25 Prozent gehen nach Maßnahmenende in Arbeitslosigkeit.

Die individuelle Entwicklung von Werkstattalternativen wird auch effektiv durch eine früh beginnende Berufliche Orientierung von behinderten Schüler\_innen gefördert (siehe ebenfalls Kapitel 4).

**Frage 5 c:**

*Welche Institutionen sollten am Eingangsverfahren beteiligt sein, wie eng muss die Verzahnung/der Austausch zwischen diesen Institutionen sein, und wie lange sollte das Eingangsverfahren dauern?*

Die schon seit 1974 in den damaligen BMA-„Grundsätzen zur Konzeption der Werkstatt für Behinderte“ (BT-Drs. 7/3999 Anlage 1) festgelegten Beteiligungen von der Werkstatt, der Sozialhilfe und des Arbeitsamtes werden strukturell bis heute fortgeführt. Diese Entscheiderzusammensetzung wurde bei der Schaffung des Fachausschusses (§ 2 WVO) verrechtlicht.

Es wird für zielführend erachtet, dass ein zuständiges Gremium in dieser Zusammensetzung grundsätzlich fortbesteht. Dies konkurriert mit angedachten neuen Verfahren zur Bedarfsermittlung. Auch wenn u. a. nicht mehr die Sozialhilfe, sondern ein anderer Träger zuständig für die Eingliederungshilfe neu würde, erscheint die Zusammenarbeit von Werkstätten, Agentur für Arbeit und zuständigem Rehaträger des Arbeitsbereiches weiterhin sinnvoll.

Die zeitliche Dauer von drei Monaten für das Eingangsverfahren hat sich als ausreichend erwiesen.

*Heutige Schwachstellen des Gesamtpaketes nach § 40 SGB IX*

Das Eingangsverfahren sollte nicht losgelöst von der umfassenderen Leistung nach § 40 SGBIX – dem zweijährigen Berufsbildungsbereich – bewertet und betrachtet werden. Hier ist kritisch zu sehen, dass diese „Berufsausbildung“ für behinderte Menschen im Bildungsanspruch deutlich reduziert ist: zwei Jahre statt drei wie sonst üblich, keine Berufsschulpflicht. Hier wäre eine Angleichung an den üblichen Berufsbildungsstandard anzustreben. Für erworbene Qualifikationen sollten anerkannte Nachweise ausgestellt werden, die gegebenenfalls bei einem späteren Wechsel in den ersten Arbeitsmarkt nützlich sein könnten.

*1.6 „Optimale“ personenzentrierte und leistungsträgerunabhängige Beratung*

*Wie sollte eine „optimale“ personenzentrierte und leistungsträgerunabhängige Beratung ausgestaltet sein?*

Diese Frage muss bezüglich der drei Dimensionen beantwortet werden, die wesentlich sind für ein gutes bzw. optimales Beratungsergebnis. Diese Dimensionen sind:

- fachliche Kompetenz;
- kommunikative Kompetenz;
- Stärkung der Handlungsfähigkeit bei der Umsetzung der Beratungsergebnisse.

Fachliche Kompetenz: Das Konzept der Personenzentrierung soll nach der Koalitionsvereinbarung tragender Reformbestandteil in der neu geregelten Eingliederungshilfe und darüber hinaus werden. Das heißt alle Rehabilitationsträger müssen diesbezüglich flächendeckend eigene Beratungskompetenz erwerben. Fachliche Kompetenz umfasst auch konkret behinderungsbezogene Kenntnisse und Fähigkeiten. Faktisch heißt das bei einer Vielzahl von selteneren Behinderungen, dass insbesondere die jeweiligen Selbsthilfeorganisationen und spezialisierte Trägerangebote systematisch einbezogen werden müssen, da ausreichender eigener Kompetenzaufbau beim Rehabilitationsträger eher ausgeschlossen ist.

Beispielsweise würde das für die Jugendhilfe im Falle der Einführung der „Großen Lösung im SGB VIII“ sehr weitreichend gelten: Derzeit gibt es etwa 400 blinde Kinder unter drei Jahren in Deutschland. Dass die Beratung der Eltern durch die über 600 Jugendämter selbst durchgeführt wird, erscheint sachlich völlig ausgeschlossen. Die Beratungskompetenz für die spezifischen Anforderungen sehr kleiner Gruppen muss systematisch anders organisiert sein. Dies sollte gesetzlich gewährleistet werden.

**Kommunikative Kompetenz:** Der UN-Ausschuss hat in der Staatenprüfung ausdrücklich die Anerkennung der Gebärdensprache als positive Regelung anerkannt. Die besonderen Kommunikationsbedarfe anderer Gruppen – insbesondere die Hilfe unter dem Stichwort „Leichte Sprache“ – müssen noch teilweise deutlich ausgebaut werden. Dies ist sicherlich insofern schwieriger, als diese Kommunikationsbedarfe weniger klar umrissen sind, wie z.B. die eigenständige Sprache „Deutsche Gebärdensprache“.

**Stärkung der Handlungsfähigkeit bei der Umsetzung der Beratungsergebnisse:** Für einige Teilgruppen behinderter Menschen reicht ein Anspruch ausschließlich auf Beratung nicht aus, da die eigene Handlungskompetenz für Umsetzung der Beratungsergebnisse behinderungsbedingt nicht ausreicht. Unabhängige Beratung muss diese Dimension erkennen und Unterstützungsvorschläge formulieren.

In Artikel 26 UN-BRK wird Peer Support und damit die Methode des Peer Counseling gefordert. Diese Beratung von gleichartig Betroffenen sollte gesetzlich unterstützt werden.

### 1.7 Vorschläge zu einem neuen Fördersystem im Rahmen eines Bundesteilhabegesetzes

*Wie wäre ein Fördersystem im Rahmen eines Bundesteilhabegesetzes auszugestalten, das neutral (nicht diskriminierend) ist zwischen einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt und einer Beschäftigung in einer WfbM?*

- (a) Wie wäre der gesetzliche Status der WfbM in einem solchen System neu zu regeln?*
- (b) Wie wäre die Finanzierung von WfbM vor diesem Hintergrund neu zu regeln?*
- (c) Wäre es sinnvoll, den Status des arbeitnehmerähnlichen Beschäftigungsverhältnisses auch außerhalb von WfbM zu ermöglichen?*
- (d) Wäre ein dauerhafter Minderleistungsausgleich bei Beschäftigungsverhältnissen am ersten Arbeitsmarkt sinnvoll und wie wäre er auszugestalten?*
- (e) Wie wäre ein persönliches Budget für Arbeit in einem solchen System zu verankern?*
  - I. Lassen sich unterschiedliche Leistungskomponenten in einem solchen Budget zusammenführen?*
  - II. Nach welchen Kriterien wäre die Höhe des Budgets zu ermitteln?*
  - III. Wie könnte ggf. ein dauerhafter Minderleistungsausgleich in ein solches Budget integriert werden?*
  - IV. Welcher Personenkreis sollte anspruchsberechtigt sein?*
- (f) Welche Schlussfolgerungen ergeben sich für die Ausgestaltung der sozialen Sicherung für Beschäftigte am ersten Arbeitsmarkt sowie in WfbM?*
- (g) Welche Konsequenzen sind für die Entlohnung der Beschäftigten in WfbM zu ziehen?*
- (h) Welche Rolle sollten Integrationsbetriebe in einem solchen System spielen?*
- (i) Wie wäre die Kostenträgerschaft in einem neuen Fördersystem zu regeln?*

**Frage 7:**

*Wie wäre ein Fördersystem im Rahmen eines Bundesteilhabegesetzes auszugestalten, das neutral (nicht diskriminierend) ist zwischen einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt und einer Beschäftigung in einer WfbM?*

Die rechtliche Neugestaltung sollte vor allem ein weitestgehendes Wunsch- und Wahlrecht der behinderten Menschen herstellen. Hinzu müsste dringend durch Herausführung der Eingliederungshilfe aus dem sozialhilferechtlichen Kontext die Abschaffung von jeglichem Rückgriff auf Einkommen- und Vermögen der behinderten Menschen, ihrer Angehörigen und Ehe- bzw. Lebenspartner\_innen gewährleistet werden. Die faktische Einkommenskappung durch diesen heutigen Rückgriff nach §§ 82 ff. SGB II dürfte das schwerwiegendste finanzielle Hemmnis für den Wechsel auf den ersten Arbeitsmarkt darstellen.

**Frage 7a:**

*Wie wäre der gesetzliche Status der WfbM in einem solchen System neu zu regeln?*

Die WfbM könnte wie heute als Anbieter von den Leistungen nach § 39 - 43 SGB IX ohne Weiteres fortgeführt werden.

**Frage 7b:**

*Wie wäre die Finanzierung von WfbM vor diesem Hintergrund neu zu regeln?*

Die Finanzierung von WfbM findet heute über Vergütungssätze pro Leistungstag statt. Damit ist zwar eine Vergütung entwickelt, die unmittelbar abhängt von der tatsächlichen Auslastung. Es wird also das Beschäftigungsziel faktisch zum wesentlichen, meist zum alleinigen Maß der Gesamtvergütung gemacht. Die Erfahrungen mit der Bewerberrekrutierung für die modellhafte Erprobung des Budgets für Arbeit zeigen, dass die Teilnehmer\_innen aus der WfbM systematisch und mit einigem speziellen Aufwand vorbereitet werden müssen für den Wechsel in den ersten Arbeitsmarkt (siehe Kapitel 4; sowie Mirbach et al. 2014). Solche Vorbereitung findet z.B. auf WfbM-Außenarbeitsplätzen statt.

Es sollte die Vergütung so neu geregelt werden, dass gewünschte Strukturen und Arbeitsweisen im Vergütungssystem mit abgebildet werden. Somit würden verstärkende Effekte für gewünschte Strukturentwicklungen vom Finanzierungssystem ausgehen.

Das Finanzierungssystem ist insofern zu modernisieren, als zumindest das Ziel „Überleitung in den ersten Arbeitsmarkt“ ebenfalls bei Erfolg eine Vergütung erfahren sollte. Dies ist heute nicht der Fall, in einigen Programmen der Länder erfolgt dies im Rahmen von Modellprojekten.

Daneben stehen noch Möglichkeiten der Investitionsförderung, auch durch die Ausgleichsabgabe der Integrationsämter. Dieser Beitrag ist relativ klein, 2013 wurde die institutionelle Förderung insgesamt für alle Integrationsämter mit 57,81 Millionen Euro ausgewiesen (BIH JB 2014: 23). Der in der Vergütung für die Tagessätze enthaltene Investitionsanteil dürfte dagegen bei 390 Millionen Euro gelegen haben. Investitionsmittel erscheinen weiter notwendig, schon allein um den Nettoerlös des Wirtschaftsbereiches möglichst wenig zu belasten und damit die Entgelthöhe zu stützen.

**Frage 7c:**

*Wäre es sinnvoll, den Status des arbeitnehmerähnlichen Beschäftigungsverhältnisses auch außerhalb von WfbM zu ermöglichen?*

Diese sollte nur stattfinden für WfbM-Außengruppen und WfbM-Außeneinzelplätze sowie für eventuell neu einzuführende „sonstige Anbieter“. Die Beibehaltung dieses Status hat den erheblichen Vorteil, dass man die Entgelte unabhängig vom EU-Wettbewerbsrecht fördern kann. Eine Umwandlung aller WfbM-Beschäftigten in den Arbeitnehmerstatus wäre im Grundsatz zwar denkbar, es müssten aber EU-rechtliche Veränderungen bezüglich der Entgeltförderung erfolgen, deren Machbarkeit von hier nicht beurteilt werden kann.

**Frage 7d:**

*Wäre ein dauerhafter Minderleistungsausgleich bei Beschäftigungsverhältnissen am ersten Arbeitsmarkt sinnvoll und wie wäre er auszugestalten?*

Für Menschen mit wesentlichen Behinderungen könnte ohne erkennbare Systembrüche ein eigener Dauerlohnkostenzuschuss eingeführt werden. Die Auszahlung sollte direkt an den Arbeitgeber erfolgen, auf diese Geldleistung sollte ein Rechtsanspruch verankert werden. Dieser könnte so formuliert werden, dass bei Nachweis eines einstellungsbereiten Arbeitgebers dieser für den konkreten Menschen mit wesentlicher Behinderung den Anspruch auf die Geldleistung eintritt. Diese Dauerlohnkostenförderung sollte in eine neue Komplexleistung Budget für Arbeit eingebunden werden, die zusätzlich neben der Lohnkostenförderung folgende Leistungen an den Arbeitgeber und den Menschen mit wesentlicher Behinderung enthalten sollte:

Übersicht 3			
Programmelemente für ein Budget für Arbeit			
	Programmelemente	Finanzierung durch Sozialhilfe	Finanzierung durch Integrationsamt (Ausgleichsabgabe)
1	systematische Informationsangebote an die WfbM-Beschäftigten durch WfbM und IFD	im Rahmen der WfbM-Finanzierung für WfbM	für IFD
2	dauerhafter Lohnkostenzuschuss bis zu 70 Prozent des Arbeitgeberbruttogehalts (max. 1.100 Euro p. m.)	ja	nein
3	kontinuierliche Arbeitsbegleitung durch IFD oder WfbM nach Arbeitsvertragsabschluss	nein	ja
4	uneingeschränktes und schriftlich zugesichertes Rückkehrrecht in die WfbM	ja	
5	verpflichtende Rentenberatung durch die Deutsche Rentenversicherung vor Budgeteintritt		
6	Prämien an Arbeitgeber von montl. 230 Euro, wenn keine Ausgleichsabgabe durch die Einstellung gespart wird		ja
7	Einbeziehung der WfbM, IFD und besonderer Beratungsprojekte in die „Vermarktung“ des Programms	ja, WfbM	ja
8	Unterstützung der Programmdurchführung durch den Unternehmensverband		ja

Als sachkundige Stelle sollte das örtlich zuständige Integrationsamt die neue Komplexleistung abwickeln. Die organisatorische Lösung könnte sich an die Regelung zur Arbeitsassistenten anlehnen. Bei Komplexleistung Budget für Arbeit würden alle Bescheide vom Integrationsamt ergehen. Die Sozialhilfe würde die Kosten des Dauerlohnkostenzuschusses erstatten. Diese Kostenregelung gilt für die gesamte individuelle Laufzeit dieser Leistung.

Die Kostenträgerschaft für Leistungen zur Vermittlung durch einen IFD oder die WfbM selbst könnte ebenfalls noch der Sozialhilfe zugewiesen werden. Der behinderte Mensch sollte einen Rechtsanspruch auf Vermittlung erhalten, soweit von WfbM und IFD die dafür erforderliche Eignung festgestellt wird. Die Höhe der Vermittlungskosten sollte gesetzlich bzw. in einer Bundesverordnung festgelegt werden. Die Vermittlung von WfbM-Beschäftigten sollte durch IFD, WfbM oder geeignete Dritte erfolgen können. Den WfbM-Beschäftigten sollte ein Wahlrecht für diese Unterstützung zustehen.

Mit diesem Lohnkostenzuschuss tritt der behinderte Beschäftigte als Arbeitnehmer in den ersten Arbeitsmarkt ein. Ordnungspolitisch ist hierfür das Integrationsamt zuständig, das Arbeitsverhältnisse schwerbehinderter Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt fördert und sichert. Alle weiteren notwendigen Leistungen fallen verwaltungsmäßig in die Zuständigkeit des Integrationsamtes, finanziert aus Mitteln der Ausgleichsabgabe. Dazu gehört dann vor allem die notwendige arbeitspädagogische Unterstützung durch IFD oder WfbM.

#### **Frage 7e:**

*Wie wäre ein persönliches Budget für Arbeit in einem solchen System zu verankern?*

Ordnungspolitisch organisiert die neue Komplexleistung Budget für Arbeit den Übergang von WfbM-Beschäftigung im arbeitnehmerähnlichen Rechtsstatus zu einem Arbeitnehmerstatus im ersten Arbeitsmarkt. Dieser Übergang wird als Komplexleistung in federführender Zuständigkeit des Integrationsamtes geregelt. Das Integrationsamt erscheint wegen seiner anerkannten Arbeitsmarktkompetenz allein für diese anspruchsvolle Aufgabe geeignet. Die Sozialhilfeträger scheiden Mangels nennenswerter Erfahrung im Umgang mit Unternehmen hierfür aus, sollten aber die Kosten der Vermittlung durch Dritte (vorzugsweise IFD oder WfbM) und Kosten des dauerhaften Lohnkostenzuschusses tragen. Sie werden dafür ja von den Kosten der WfbM-Leistung nach § 41 SGB IX dauerhaft entlastet. Der Sozialhilfeträger hat auch den unbefristeten Rückkehranspruch in die WfbM zuzusichern und gegebenenfalls umzusetzen.

*I. Lassen sich unterschiedliche Leistungskomponenten in einem solchen Budget zusammenführen?*

*II. Nach welchen Kriterien wäre die Höhe des Budgets zu ermitteln?*

Die Versuche, das Budget strikt an den individuell entfallenden Kosten der WfbM zu orientieren, entsprechen nicht den Anforderungen einer transparenten und unbürokratischen Arbeitsmarktförderung. Es sollte bundesweit ein einheitlicher Fördersatz gelten. In Hamburg war das z. B. maximal 70 Prozent des Arbeitgeberbruttos oder maximal bis 900 Euro bei Teilzeit bzw. maximal bis 1.100 Euro bei Vollzeit. Man könnte auch einen bundesweit geltenden Rahmen benennen und die Länder ermächtigen, ihre Fördersätze innerhalb dieses Rahmens selbst zu bestimmen.

Die entscheidenden Kriterien für die Festlegung der Förderhöhe sind der Bezug zum Mindestlohn und zum EU-Wettbewerbsrecht.

*III. Wie könnte ggf. ein dauerhafter Minderleistungsausgleich in ein solches Budget integriert werden?*

In der beschriebenen Weise: Bewilligung und Abwicklung gegenüber dem Arbeitgeber durch das Integrationsamt, Kostenerstattung durch den Sozialhilfeträger.

*IV. Welcher Personenkreis sollte anspruchsberechtigt sein?*

Nur WfbM-Beschäftigte des Arbeitsbereichs und Absolvent\_innen des Berufsbildungsbereiches mit WfbM-Empfehlung.

**Frage 7f:**

*Welche Schlussfolgerungen ergeben sich für die Ausgestaltung der sozialen Sicherung für Beschäftigte am ersten Arbeitsmarkt sowie in WfbM?*

Nach Möglichkeit sollte jedes Sonderrecht vermieden werden. Damit bliebe die Unterscheidung wie oben dargestellt. Der Status eines „Budgetarbeitnehmers“ sollte unbedingt vermieden werden. Falls die Rentenbeitragsaufstockung wegfallen würde, wären die daraus folgenden Probleme ungleicher Behandlung erledigt. Der fehlenden Arbeitslosenversicherung steht das Rückkehrrecht in die WfbM gegenüber.

**Frage 7g:**

*Welche Konsequenzen sind für die Entlohnung der Beschäftigten in WfbM zu ziehen?*

Es wird für eine sichtbare Entgelterhöhung plädiert, die aber nicht unbedingt in Bezug zur Schaffung eines Budgets für Arbeit steht.

**Frage 7h:**

*Welche Rolle sollten Integrationsbetriebe in einem solchen System spielen?*

Integrationsbetriebe müssen keine besondere Rolle spielen, können aber natürlich wie andere Arbeitgeber auch Arbeitsplätze im Rahmen des Budgets für Arbeit anbieten. Die Integrationsämter würden durch Anpassung ihrer Regelförderung Doppelförderung vermeiden können.

**Frage 7i:**

*Wie wäre die Kostenträgerschaft in einem neuen Fördersystem zu regeln?*

Die Sozialhilfe trägt die Kosten des dauerhaften Lohnkostenzuschusses und die Kosten der Vermittlung. Sie erstattet an das durchführende Integrationsamt, das alle Bescheide an den Arbeitgeber erlässt und alle sonstigen Kosten aus Mitteln der Ausgleichsabgabe trägt.

*1.8 Abbau weiterer struktureller und gesetzlicher (nichtfinanzieller) Hindernisse für den Übergang von WfbM-Beschäftigten*

**Frage 8:**

*Welche weiteren strukturellen und gesetzlichen (nichtfinanziellen) Hindernisse für die Integration von Menschen mit wesentlicher Behinderung auf dem ersten Arbeitsmarkt bestehen? Wie kann diesen abgeholfen werden?*

Die Regeln der Geschäftsunfähigkeit könnten im Einzelfall als Hindernis des Übergangs wirken.

### Zusammenfassung und weitergehende Vorschläge

Es wird vorgeschlagen, eine neue Komplexleistung Budget für Arbeit mit mehreren Komponenten und unbefristetem Rückkehrrecht in die WfbM gesetzlich einzuführen. Die Kosten sollten zwischen Integrationsamt (Ausgleichsabgabe) und Sozialhilfe aufgeteilt werden. Die Mehrkosten für die Ausgleichsabgabe könnte aus dem Bestand getragen werden.

Für die Bewerbung des Budgets für Arbeit ist die dauerhafte Förderung der aktiven Kooperation mit den Arbeitgebern – wie derzeit im Modellprojekt „Wirtschaft inklusiv“ – als Begleitung unbedingt zu empfehlen. Es wird auf die diesbezüglichen Hamburger Erfahrungen 2012 bis 2014 verwiesen (siehe Kapitel 4).

Wenig diskutiert, aber zur wirksamkeitsorientierten Steuerung unbedingt notwendig: eine Verbesserung der Regelbeobachtung des WfbM-Geschehens (Statistik: Alter, Bewegungen, Lebenslage und Betroffenenwahrnehmung der eigenen Lage). Diese Verbesserung könnte schrittweise über Modellmaßnahmen und/oder Kooperation mit Akteuren wie der BAG WfbM und der Bundesvereinigung der Landesarbeitsgemeinschaften der Werkstatträte (BVWR) entwickelt werden.

## 2. Auszug aus dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006 (Bundesgesetzblatt (BGBL) 2008 II, S. 1419)

### Artikel 26

#### Habilitation und Rehabilitation

(1) Die Vertragsstaaten treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, einschließlich durch die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren. Zu diesem Zweck organisieren, stärken und erweitern die Vertragsstaaten umfassende Habilitations- und Rehabilitationsdienste und -programme, insbesondere auf dem Gebiet der Gesundheit, der Beschäftigung, der Bildung und der Sozialdienste, und zwar so, dass diese Leistungen und Programme

a) im frühestmöglichen Stadium einsetzen und auf einer multidisziplinären Bewertung der individuellen Bedürfnisse und Stärken beruhen;

b) die Einbeziehung in die Gemeinschaft und die Gesellschaft in allen ihren Aspekten sowie die Teilhabe daran unterstützen, freiwillig sind und Menschen mit Behinderungen so gemeindenah wie möglich zur Verfügung stehen, auch in ländlichen Gebieten.

(2) Die Vertragsstaaten fördern die Entwicklung der Aus- und Fortbildung für Fachkräfte und Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Habilitations- und Rehabilitationsdiensten.

(3) Die Vertragsstaaten fördern die Verfügbarkeit, die Kenntnis und die Verwendung unterstützender Geräte und Technologien, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, für die Zwecke der Habilitation und Rehabilitation.



## Artikel 27

### Arbeit und Beschäftigung

(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird. Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit, einschließlich für Menschen, die während der Beschäftigung eine Behinderung erwerben, durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften, um unter anderem

a) Diskriminierung aufgrund von Behinderung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art, einschließlich der Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen, der Weiterbeschäftigung, des beruflichen Aufstiegs sowie sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen, zu verbieten;

b) das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, einschließlich Chancengleichheit und gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit, auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, einschließlich Schutz vor Belästigungen, und auf Abhilfe bei Missständen zu schützen;

c) zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen ihre Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte gleichberechtigt mit anderen ausüben können;

d) Menschen mit Behinderungen wirksamen Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen;

e) für Menschen mit Behinderungen Beschäftigungsmöglichkeiten und beruflichen Aufstieg auf dem Arbeitsmarkt sowie die Unterstützung bei der Arbeitssuche, beim Erhalt und der Beibehaltung eines Arbeitsplatzes und beim beruflichen Wiedereinstieg zu fördern;

f) Möglichkeiten für Selbständigkeit, Unternehmertum, die Bildung von Genossenschaften und die Gründung eines eigenen Geschäfts zu fördern;

g) Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor zu beschäftigen;

h) die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im privaten Sektor durch geeignete Strategien und Maßnahmen zu fördern, wozu auch Programme für positive Maßnahmen, Anreize und andere Maßnahmen gehören können;

i) sicherzustellen, dass am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden;

j) das Sammeln von Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Menschen mit Behinderungen zu fördern;

k) Programme für die berufliche Rehabilitation, den Erhalt des Arbeitsplatzes und den beruflichen Wiedereinstieg von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

(2) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass Menschen mit Behinderungen nicht in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden und dass sie gleichberechtigt mit anderen vor Zwangs- oder Pflichtarbeit geschützt werden.

## Artikel 28

### Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz

(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien, einschließlich angemessener Ernährung, Bekleidung und Wohnung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz und zur Förderung der Verwirklichung dieses Rechts ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung.

(2) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf sozialen Schutz und den Genuss dieses Rechts ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz und zur Förderung der Verwirklichung dieses Rechts, einschließlich Maßnahmen, um

a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zur Versorgung mit sauberem Wasser und den Zugang zu geeigneten und erschwinglichen Dienstleistungen, Geräten und anderen Hilfen für Bedürfnisse im Zusammenhang mit ihrer Behinderung zu sichern;

b) Menschen mit Behinderungen, insbesondere Frauen und Mädchen sowie älteren Menschen mit Behinderungen, den Zugang zu Programmen für sozialen Schutz und Programmen zur Armutsbekämpfung zu sichern;

c) in Armut lebenden Menschen mit Behinderungen und ihren Familien den Zugang zu staatlicher Hilfe bei behinderungsbedingten Aufwendungen, einschließlich ausreichender Schulung, Beratung, finanzieller Unterstützung sowie Kurzzeitbetreuung, zu sichern;

d) Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Programmen des sozialen Wohnungsbaus zu sichern;

e) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zu Leistungen und Programmen der Altersversorgung zu sichern.

## Literaturverzeichnis

---

- Basener, Dieter 2008: Hamburger Arbeitsassistenten – Das Original der Unterstützten Beschäftigung, in: Im Gespräch, Hamburg.
- Bauer, T. 2014: Inklusion im Bildungswesen? Bildungsbericht 2014 versucht Bestandsaufnahme, in: Werkstatt:Dialog – Magazin für Menschenwürde, 30 (5); S. 34f.
- Benson, Katharina; Ciolek, Achim 2013: Rekrutierung und Integration von Menschen mit Behinderung bei der Globetrotter Ausrüstung GmbH. in: Böhm, Stephan A.; Baumgärtner, Miriam (Hrsg.): Berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderung, Berlin; Heidelberg, S. 85 - 100.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2011: Die demografische Lage der Nation, Berlin, [www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org) (29.7.2015).
- Bieritz-Harder, Renate; Conradis, Wolfgang; Thie, Stephan (Hrsg.) 2012: Sozialgesetzbuch XII. Lehr- und Praxiskommentar, 9. Auflage, Baden-Baden.
- BRK-ALLIANZ (Hrsg.) 2013: Allianz der deutschen Nichtregierungsorganisationen zur UN-Behindertenrechtskonvention – Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, Berlin, <http://www.brk-allianz.de/index.php/parallel-bericht.html> (29.7.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) 2010a: Jahresbericht 2009/2010, Münster.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) 2010b: Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) für die Erbringung für eine Berufsbegleitung im Rahmen der Unterstützten Beschäftigung nach § 38a SGB IX, Münster, <http://avib.bremen.de/sixcms/media.php/13/2010-12-27,%20BIH,%20Empf%20unterst%20Fctzte%20Besch%20ftigung.pdf> (29.7.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) 2011: Jahresbericht 2010/2011, Münster, [http://www.rehadat-statistik.de/de/Leistungen/InA\\_Leistungen/index.html?connectdb=veroeffentlichungen&infobox=%2Finfobox1.html&serviceCounter=1&wsdb=LIT&suchbegriffe=statistik&herausgeber=\\*BIH\\*&Titell=Statistik](http://www.rehadat-statistik.de/de/Leistungen/InA_Leistungen/index.html?connectdb=veroeffentlichungen&infobox=%2Finfobox1.html&serviceCounter=1&wsdb=LIT&suchbegriffe=statistik&herausgeber=*BIH*&Titell=Statistik) (29.7.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen: Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zur Förderung von Integrationsprojekten nach §§ 132ff. SGB IX, Münster, (Stand: 18.07.2012), [http://www.faf-gmbh.de/www/media/12\\_0718\\_bih\\_empfehlungen\\_ip.pdf](http://www.faf-gmbh.de/www/media/12_0718_bih_empfehlungen_ip.pdf) (29.7.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) 2012b: Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) für die Erbringung finanzieller Leistungen zur Arbeitsassistenten schwerbehinderter Menschen gemäß § 102 Abs. 4 SGB IX – Arbeitsassistenten – ein wichtiger Baustein zur Teilhabe am Arbeitsleben, Münster, <http://bit.ly/1ni6vbC> (29.7.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) 2014: Jahresbericht 2012/2013, Münster.

- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) 2015: Fachpolitische Leitgedanken und Vorschläge der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zur Weiterentwicklung des Rechts der Menschen mit Behinderungen im beruflichen Kontext, Münster, [www.integrationsaemter.de](http://www.integrationsaemter.de) (29.7.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger (BAGüS) 2011: Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2010, Münster, <http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues/Veroeffentlichungen/druckwerke> (29.7.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger (BAGüS) 2013: Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2012, Münster, <http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues/Veroeffentlichungen> (29.7.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen (BAG WfbM) 2011: Maßarbeit – Neue Chancen mit Sozialunternehmen, Die Strategie des Vorstands der BAG: WfbM zur Weiterentwicklung der Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben, Frankfurt/ Main, <http://www.bagwfbm.de/publications> (29.7.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen (BAG WfbM) 2014a: Perspektive Mensch – Kernpunkte für die Weiterentwicklung von Werkstätten, Das neue Kernpunktepapier der BAG WfbM zur Weiterentwicklung der Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben, Frankfurt/Main, <http://www.bagwfbm.de/publications> (29.7.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen (BAG WfbM) 2014b: Gemeinsam arbeiten, gemeinsam gestalten – Jahresbericht 2013, Frankfurt/Main, <http://www.bagwfbm.de/publications> (29.7.2015).
- Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung (BAG UB) 2014: Ergebnisse der 2. bundesweiten Umfrage der BAG UB zur Umsetzung der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ nach § 38a SGB IX für das Jahr 2013, von Jörg Schulz und Jörg Bungart, Hamburg, [http://www.barfrankfurt.de/fileadmin/dateiliste/rehabilitation\\_und\\_teilhabe/Internationale\\_Themen/infopool-bag-ub/umfrage/Auswertung\\_BAG\\_UB\\_2.\\_bundesweite\\_Umfrage\\_UB\\_2013.pdf](http://www.barfrankfurt.de/fileadmin/dateiliste/rehabilitation_und_teilhabe/Internationale_Themen/infopool-bag-ub/umfrage/Auswertung_BAG_UB_2._bundesweite_Umfrage_UB_2013.pdf) (29.7.2015).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011: Übereinkommen der Vereinten Nationen über Rechte von Menschen mit Behinderungen – Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland (vom Bundeskabinett beschlossen am 3.8.2011), Berlin
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013: Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014: Verbesserung der Datengrundlage zur strukturellen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, erstellt von consensus – Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin, <http://www.bmas.de/DE/Service/Publicationen/a127-verbesserung-datengrundlage-eingliederungshilfe-menschen-mit-behinderung.html> (29.7.2015).
- Cramer, Horst H. 2009: Werkstätten für behinderte Menschen – SGB-Werkstättenrecht, WerkstättenVO, Werkstätten-MitwirkungsVO, G zur Einführung unterstützter Beschäftigung, Kommentar, 5. Auflage, München.
- Cramer, Horst H.; Fuchs, Harry; Hirsch, Stephan; Ritz, Hans-Günther 2011: SGB IX –Kommentar zum Recht schwerbehinderter Menschen sowie AGG und BGG, 6. Auflage, München (zitiert als: Bearbeiter – Cramer et al.(2011) Norm, Rn).
- Deinert; Welti 2014: Stichwortkommentar Behindertenrecht – Arbeits- und Sozialrecht, Öffentliches Recht, Zivilrecht, Nomos Baden-Baden u. Lebenshilfe Marburg, (zitiert als: Bearbeiter – Deinert; Welti (2014), Stichwort, Rn).

- Der Paritätische Gesamtverband 2014: Diskussionspapier zu Fragen des Mindestlohns in Werkstätten für behinderte Menschen, Integrationsprojekte und Zuverdienstprojekte, Berlin, [www.paritaet.org](http://www.paritaet.org) (29.7.2015).
- Deutscher Gewerkschaftsbund – Bundesvorstand – DGB 2011: Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung vom 16.5.2011, Berlin, [http://www.dgb.de/search?search\\_text=UN+BRK](http://www.dgb.de/search?search_text=UN+BRK) (29.7.2015).
- Deutscher Gewerkschaftsbund – Bundesvorstand – DGB 2014: Reformvorschläge um Schwerbehindertenrecht vom August 2014, Berlin, <http://www.dgb.de/themen/++co++274337a6-26c4-11e4-b745-52540023ef1a> (29.7.2015).
- Deutsche Rentenversicherung Bund, 2014a: Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rentenanwartschaften am 31.12.2012, Band 196, Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung Bund, 2014b: Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rentenbestand am 31.12.2013, Band 197, Berlin.
- Ernst, Karl-Friedrich 2014: Der Übergang von der Schule und der Werkstatt für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg – KVJS – Dezernat Soziales (Hrsg.), Karlsruhe, [http://www.rehadat-statistik.de/de/Leistungen/InA\\_Leistungen/index.html?infobox=/infobox1.html&serviceCounter=1&wsdb=LIT&connectdb=veroeffentlichungen\\_detail&referenznr=R/NV399806&from=1&anzahl=46&detailCounter=6&maplength=20&suche=index.html?autor=%22Ernst%2C+Karl-Friedrich%22&intlink=true](http://www.rehadat-statistik.de/de/Leistungen/InA_Leistungen/index.html?infobox=/infobox1.html&serviceCounter=1&wsdb=LIT&connectdb=veroeffentlichungen_detail&referenznr=R/NV399806&from=1&anzahl=46&detailCounter=6&maplength=20&suche=index.html?autor=%22Ernst%2C+Karl-Friedrich%22&intlink=true) (29.7.2015).
- Feldes, Werner; Stevens-Bartol, Eckhart; Kohte, Wolfrad (Hrsg.) i. E.: SGB IX Sozialgesetzbuch IX – Kommentar für die Praxis, 3. Auflage, (zitiert als: Bearbeiter – Feldes et al. (2015) Norm, Rn).
- Fischer, Claudia; Kaufmann, Martin 2014: Werkstätten wirken – Bundesweite Studie belegt gesellschaftlichen Mehrwert der Werkstätten, in: Werkstatt:Dialog – Magazin für Menschenwürde, 30 (5); S. 17-33.
- Forum behinderter Juristinnen und Juristen (FbJJ) 2013: Entwurf für ein Gesetz zur Sozialen Teilhabe und zur Änderung des SGB IX und anderer Gesetze (3.5.2013), [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) (29.7.2015).
- Freie und Hansestadt Hamburg 2012: Grundsätze der Förderung nach dem Modellvorhaben Hamburger Budget für Arbeit „Mit dem Hamburger Budget für Arbeit aus der WfbM in die arbeitsmarktliche Inklusion“, Bekanntmachung der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration vom 13.7.2012, Amtlicher Anzeiger Nr. 59 vom 31.7.2012, 1457.
- Fuchs, Harry; Hirsch, Stephan; Ritz, Hans-Günther (Hrsg.) i. E.: Werkstättenrecht in den Sozialgesetzbüchern, im zugehörigen Verordnungsrecht und den EU-Richtlinien – Kommentar, München (zitiert als: Bearbeiter – Fuchs et al.(2015) Norm, Rn).
- Fuchs, Harry 2011: Thesen zur Weiterentwicklung des Behindertenrechts im Lichte der Beschlüsse der ASMK vom 23./24.11.2010; Forum D, Beitrag D4-2011, [www.reharecht.de](http://www.reharecht.de) (29.7.2015).
- Fuchs, Harry 2014: Vorschläge für den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Inklusion und Teilhabe und zur Änderung des SGB IX und anderer Gesetze – Bundesteilhabegesetz-, Düsseldorf, <http://www.harry-fuchs.de/entwurf.html> oder [http://www.reha-recht.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/Gesetzesentw%C3%BCrfe/Gesetz\\_zur\\_Sozialen\\_Teilhabe/14-01-28\\_Bundesteilhabegesetz\\_Fuchs\\_Gesamt.pdf](http://www.reha-recht.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Gesetzesentw%C3%BCrfe/Gesetz_zur_Sozialen_Teilhabe/14-01-28_Bundesteilhabegesetz_Fuchs_Gesamt.pdf) (29.7.2015).

- Hamburger Budget für Arbeit 2014: Gemeinsamer Sachbericht alsterarbeit gGmbH; ARINET GmbH; BIHA Beratungs- und Inklusionsinitiative Hamburg; Elbe-Werkstatt GmbH; HAA Hamburger Arbeitsassistenten GmbH, Hamburg; unv. Ms.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG) 2011: Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg, im Auftrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, <http://www.hamburg.de/contentblob/2987884/data/iab-gutachten.pdf> (29.7.2015).
- Integrationsamt Hamburg o.J.: Grundsätze zur Gewährung von Leistungen des Integrationsamtes an Arbeitgeber zur Abgeltung außergewöhnlicher Belastungen gemäß §27 SchwbAV; Hamburg, <http://www.hamburg.de/basfi/integrationsamt-rechtliche-grundlagen/> (29.7.2015).
- Johnson, Helmut 2009: Warum sind Werkstätten (WfbM) so erfolgreich?, Netphen, [http://www.institut-johnson.de/page/?page\\_id=289](http://www.institut-johnson.de/page/?page_id=289) (29.7.2015).
- Kaiser 2014: Erl. zu § 53 SGB XII, in: Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, Rofls, Christian; Giesen, Richard; Kreikebohm, Ralf; Udsching, Peter (Hrsg.) 1.6.2014 (Ed. 35).
- Koalitionsvertrag 2013: Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin.
- Körner, Thomas; Meinken, Holger; Puch, Katharina 2013: Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach Lebenslagen, in: Wirtschaft und Statistik, Januar 2013, S. 42-61.
- Kreutz, Markus; Lachwitz, Klaus; Trenk-Hinterberger, Peter 2013: Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Köln.
- Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderungen (2010): Das „Budget für Arbeit“ – Wir sind die Mutmacher/innen, Hannover, <http://www.behindertenbeauftragter-niedersachsen.de/files/rl01/Broschueren/mutmacherbroschuere.pdf> (29.7.2015).
- Masuch, Peter 2012a: Die UN-Behindertenrechtskonvention anwenden!, Forum D, Beitrag Nr. 5/2012, [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) (29.7.2015).
- Masuch, Peter 2012b: Die UN-Behindertenrechtskonvention als normative Handlungsrichtlinie für Arbeit und Beschäftigung, Vortrag auf dem Werkstätten:Tag 2012 am 26.9.2012, Freiburg, <http://www.lebenshilfe.de/de/ansprechpartner/masuch-peter.php> (29.7.2015).
- Masuch, Peter 2014: Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für die Reform des Teilhaberechts behinderter Menschen, ArchsozArb, 3/2014, S. 18-29.
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen – Rheinland-Pfalz 2007: Modellprogramm Budget für Arbeit, Handbuch zur praktischen Anwendung, (Verfasser: Oberamtsrat Thomas Eckert) Mainz, [http://www.gutehilfe.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/handbuch\\_budget\\_fuer\\_arbeit\\_rlp1.pdf](http://www.gutehilfe.de/fileadmin/user_upload/pdf/handbuch_budget_fuer_arbeit_rlp1.pdf) (29.7.2015).
- Mirbach, Thomas; Triebel, Katrin; Gillner, Peer; Bode, Daniel; Enss, Cornelia; Benning, Christina 2014: Externe Evaluation des Modellvorhabens „Hamburger Budget für Arbeit“ (im Auftrag der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration/ Amt für Soziales – Integrationsamt), [http://www.lawaetz.de/fileadmin/lawaetz/dokumente/archiv/Aktuelles/Hamburger\\_Budget\\_fuer\\_Arbeit\\_hat\\_sich\\_bewaehrt/Evaluationsbericht\\_HH\\_Budget\\_\\_18-12-2014.pdf](http://www.lawaetz.de/fileadmin/lawaetz/dokumente/archiv/Aktuelles/Hamburger_Budget_fuer_Arbeit_hat_sich_bewaehrt/Evaluationsbericht_HH_Budget__18-12-2014.pdf) (29.7.2015).
- Nebe, Katja; Waldenburger, Natalie 2014: Budget für Arbeit – Forschungsprojekt im Auftrag des Integrationsamtes des Landschaftsverbandes Rheinland, Köln, [http://www.lvr.de/de/nav\\_main/soziales\\_1/menschenmitbehinderung/arbeitundausbildung/budget\\_fuer\\_arbeit/forschungsvorhaben\\_zum\\_budget\\_fuer\\_arbeit\\_/forschungsvorhaben\\_zum\\_budget\\_fuer\\_arbeit.jsp](http://www.lvr.de/de/nav_main/soziales_1/menschenmitbehinderung/arbeitundausbildung/budget_fuer_arbeit/forschungsvorhaben_zum_budget_fuer_arbeit_/forschungsvorhaben_zum_budget_fuer_arbeit.jsp) (29.7.2015).

- Nebe, Katja; Waldenburger, Natalie 2014a: Ergebnisse des Forschungsprojekts Budget für Arbeit, [http://www.lvr.de/de/nav\\_main/soziales\\_1/menschenmitbehinderung/arbeitundausbildung/budget\\_fuer\\_arbeit/forschungsvorhaben\\_zum\\_budget\\_fuer\\_arbeit\\_/forschungsvorhaben\\_zum\\_budget\\_fuer\\_arbeit.jsp](http://www.lvr.de/de/nav_main/soziales_1/menschenmitbehinderung/arbeitundausbildung/budget_fuer_arbeit/forschungsvorhaben_zum_budget_fuer_arbeit_/forschungsvorhaben_zum_budget_fuer_arbeit.jsp) (29.7.2015).
- Nebe, Katja; Waldenburger, Natalie 2014b: Überlegungen zu einem Budget für Arbeit (BfA); Forum D, Beitrag D26-2014, [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) (29.7.2015).
- Neugebauer, Vera 2014: Teilhabe am Arbeitsleben für alle – Eine Einschätzung des BAGüS-Positionspapiers zur Schnittstelle WfbM und Tagesförderstätte, in: Werkstatt:Dialog, Heft 2, S. 8f..
- Otto-Albrecht, Manfred; Ritz, Hans-Günther 2013: Fortbildungsakademie der Wirtschaft (Hamburg) – Beratung mit Arbeitgeberorientierung, in: Böhm, Stephan A.; Baumgärtner, Miriam (Hrsg.): Berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderung, Berlin; Heidelberg, S. 343-361.
- Richter, Caroline; Bendel, Alexander 2014: Zwischen Entgelt und Geltung: Zur Problematik von Lohnsystemen in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, WiSO direkt, Bonn, [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso) (29.7.2015).
- Ritz, Hans-Günther 1997: Schwerbehindertenpolitik in der Freien und Hansestadt Hamburg – die Tätigkeit der Hauptfürsorgestelle, in: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales – Hauptfürsorgestelle (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Arbeitsplatzgestaltung für Behinderte – Ergebnisse der 4. internationalen Fachtagung, Hamburg, S. 47-90.
- Rohde, Klaus-Peter 2014: Das „LRV-Budget für Arbeit“, in: Recht und Praxis der Rehabilitation, Heft2/2014, 19.
- Saarland Heimstätten GmbH 2009: Abschlussbericht „Modellprojekt Virtuelle Werkstatt für Menschen mit seelischer Behinderung“, Saarbrücken, [http://www.saarland.de/dokumente/sonstige\\_dateien/Virtuelle\\_Werkstatt\\_Abschluss.pdf](http://www.saarland.de/dokumente/sonstige_dateien/Virtuelle_Werkstatt_Abschluss.pdf) (29.7.2015).
- Schulz, Jörg; Bungart, Jörg 2014: Ergebnisse der 2. bundesweiten Umfrage der BAG UB zur Umsetzung der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ nach § 38a SGB IX für das Jahr 2013, [http://www.bag-ub.de/dl/ub/umfrage/Auswertung\\_BAG\\_UB\\_2.\\_bundesweite\\_Umfrage\\_UB\\_2013.pdf](http://www.bag-ub.de/dl/ub/umfrage/Auswertung_BAG_UB_2._bundesweite_Umfrage_UB_2013.pdf) (29.7.2015).
- SPD-Bundestagsfraktion 2011: Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion vom 10.5.2011: Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention – Herausforderung und Chance für eine inklusive Gesellschaft, [www.spdfraktion.de/sites/default/files/positionen\\_0211\\_behindertendok\\_screen.pdf](http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/positionen_0211_behindertendok_screen.pdf) (29.7.2015).
- Tolmein, Oliver 2014: Gleichbehandlung und die UN-Behindertenrechtskonvention in der sozialrechtlichen Praxis, (Deutsches Institut für Menschenrechte, Projekt „Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt“), Berlin, [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de) (29.7.2015).
- Trades Union Congress 2015, Disability and Employment: A Social Model Study of the Employment Experiences of Disabled People in Great Britain, With a Focus on Mental Illness, [www.tuc.org.uk](http://www.tuc.org.uk) (29.7.2015).
- Trenk-Hinterberger, Peter 2012: Die Bedeutung des Art. 27 BRK für das Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben; Forum D, Beitrag D10-2012, [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) (29.7.2015).
- UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2015: Dreizehnte Tagung – 25. März bis 17. April 2015 –, Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands (nichtamtliche Übersetzung der Monitoringstelle), [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD\\_Abschliessende\\_Bemerkungen\\_ueber\\_den\\_ersten\\_Staatenbericht\\_Deutschlands\\_ENTWURF.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands_ENTWURF.pdf) (29.7.2015).

- Unger, Hans-Peter; Siegrist, Karin 2014: Gelungene Wiedereingliederung psychisch Erkrankter, Vortrag auf dem 5. Bremer Fachaustausch 2014 am 20. und 21. Februar 2014 „Arbeitszufriedenheit und Gesundheit in sozialer Sicherung“ der maltlharms GmbH – Fachdienst für berufliche Integration, <http://www.malt-harms.de/news.php> (29.7.2015).
- Viehmeier, Sarah; Hlava, Daniel 2014: Bericht von der Europäischen Fachtagung zur inklusiven Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen; Forum D, Beitrag D18-2014, [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) (29.7.2015).
- Wendt, Sabine 2013: Ungesicherte Beschäftigungsverhältnisse als Folge der Ausweitung der arbeitnehmerähnlichen Beschäftigung behinderter Menschen über den Bereich anerkannter WfbM hinaus; Forum D, Beitrag.
- Wendt, Sabine 2014a: Ist das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis für behinderte Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen noch zeitgemäß? in: Behindertenrecht, 2014, S. 59-65.
- Wendt, Sabine 2014b: Diskussionsbeitrag D3-2014 Ergebnisse der Jahrestagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung „Teilhabe statt Teile haben“ im November 2013 in Suhl, Forum D, Beitrag D3-2014, [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de) (29.7.2015).



## Der Autor

---

**Dr. Hans-Günther Ritz** war von 1990 bis 2013 in leitenden Funktionen in der Behindertenpolitik der Freien und Hansestadt Hamburg tätig. Er hat diverse Fachveröffentlichungen in diesem Bereich publiziert. Er ist nebenberuflicher Herausgeber des Newsletters „Die Schwerbehindertenvertretung“.





## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Das soziale Europa in der Krise**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Die griechische Schuldendebatte und das Mantra von den „notwendigen Strukturreformen“**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Europäische Krise, Krisenpolitik und Solidarität**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**TTIP oder Transatlantische Währungs Kooperation?**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Vergaberechtsreform 2016 – Die wichtigsten Eckpfeiler**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Modernisierungsoptionen für die handwerkliche Selbstverwaltung**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Verbraucherpolitik – nur Reparaturbetrieb oder Motor für gesellschaftspolitischen Fortschritt?**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Kommunikationsstrategien zur Beeinflussung von Gesetzesinitiativen**

**Am Beispiel des Luftverkehrssteuergesetzes**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**All-inclusive-Pflege aus Polen in der Schattenzone: Ergebnisse von Interviews mit polnischen Pflegekräften, die in deutschen Privathaushalten beschäftigt sind**

WISO direkt

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Bezahlbare und hochwertige Neubauwohnungen schaffen: Empfehlungen für Bauherren und Politik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Gesetzlicher Mindestlohn in der Praxis: Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung**

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Humanisierung der Arbeit braucht Forschung**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Das Aschenputtel-Konzept: Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen?**

**Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs für Flüchtlinge**

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

