

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

Dr. Hans-Günther Ritz

Gutachten im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung

Stand 02.06.2015

Gliederung

Einleitung

Teil I Ziel der Expertise und zentrale Ergebnisse

Teil II Ausgangslage und strategische Anforderungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt

1. Bedeutung der WfbM für die Teilhabe heute
2. Was leistet die WfbM heute sozialpolitisch für ihre Beschäftigten?
3. Anforderungen aus unterschiedlichen Rechtszusammenhängen
 - 3.1 Deutsches Arbeits- und Sozialrecht
 - 3.2 UN-Behindertenrechtskonvention
 - 3.2.1 Menschenwürde und Teilhabe am Arbeitsleben in der UNBRK
 - 3.2.2 Abschließende Bemerkungen des UN-Ausschuss im Staatenprüfungsverfahren vom 17. April 2015
 - 3.3 EU-Wettbewerbsrecht
4. Ordnungspolitische Maßnahmen
 - 5.1 Zuständigkeit des Integrationsamtes stärken
 - 5.2 Teilzeitsektor in die Beschäftigung Strategie einbeziehen
5. Kooperation mit den Arbeitgebern festigen

Teil III Die praktische Vorbereitung einer neuen Strategie: Erfahrungen mit Alternativen zur WfbM

1. Integrationsprojekte (§§ 132 ff SGB IX)
2. Unterstützte Beschäftigung (§ 38 a SGB IX)
3. Hamburger Arbeitsassistenten 1993 - 2005: Erfahrungen mit der Stabilität von Arbeitsverhältnissen von vormals WfbM-Beschäftigten
4. Budget für Arbeit
5. WfbM-Außenarbeitsplätze einzeln oder als Gruppe
6. Virtuelle Werkstatt für Menschen mit seelischer Behinderung
7. Berufliche Orientierung für schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler
8. Steuerungs- und Ausgleichswirkung der Mehrfachanrechnung

Literaturverzeichnis

Einleitung

Das Gutachten „Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt“ entwickelt Vorschläge für eine stärker inklusiv orientierte Förderung der Teilhabe am Arbeitsmarkt für den Personenkreis, der nach dem SGB XII Leistungen der Eingliederungshilfe für die Teilhabe am Arbeitsleben beanspruchen kann.

Die Vorschläge gehen allerdings notwendiger Weise teilweise über den Personenkreis der SGB XII-Leistungsberechtigten hinaus. Dies liegt vor allem an der folgenden Grundüberlegung:

In Anlehnung an Masuch (Masuch 2012) und Trenk-Hinterberger (2012) wird in diesem Gutachten die Auffassung vertreten, dass ein erweiterter Arbeitsbegriff notwendig ist, um den Ansprüchen des Art. 27 UNBRK 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 von wesentlich behinderten Menschen mit Arbeitsmöglichkeiten ohne die Komplexleistung in der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) nicht vorstellbar. Bisher waren die meisten Fachleute sich einig, dass Geist und Wortlaut der UN-Behindertenrechtskonvention (UNBRK) keineswegs verlangen die Werkstätten aufzulösen. Aber: „Art. 27 UNBRK 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.“ „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 2012, 11, 14)

Diese Einschätzung wird in der Abschließenden Empfehlungen des UN-Ausschuss vom 17. April 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,“ (Ziff. 50 Buchstabe b)

Der Vorschlag einer „Ausstiegstrategie“ allerdings erscheint 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 Ausstiegstrategie der UN kurz- und mittelfristig nicht gravierend zu sein.
- Als **Sozialpolitiker** möchte ich über die sozialpolitischen Standards einer solchen „Ausstiegsstrategie“ diskutieren: Wie viel Arbeitslosigkeit und damit auch gesellschaftliche Ausgliederung ist einem solchen gedachten Prozess akzeptabel?
- Als **Soziologe** erscheint mir ein deutlicher Ausbau empirischer Forschung zur aktuellen Lebenslage und Selbstwahrnehmung wesentlich behinderter Menschen zur Wirkungs- und Wirksamkeitsmessung vorhandener und zukünftiger Politiken unbedingt erforderlich.

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 sind. 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 möglich wird.

In diesem Sinne vertrete ich auch die Auffassung, dass wir für eine lange Zeit für eine größere Zahl wesentlich behinderter Menschen eine weiterentwickelte WfbM benötigen werden.

Es wird auf Basis dieser Einschätzung ein umfassender Vorschlag zur Entwicklung eines inklusiven Arbeitsmarktes unterbreitet, dem ein Menschenrechts orientierter Begriff von Arbeit zugrunde liegt. Arbeit kann nicht nur als äquivalenter Tausch von Lohn und Leistung gesehen werden. Entlohnte Arbeit ermöglicht Selbstsorge und sichert damit die Menschenwürde jedes Einzelnen, auch wenn seine Arbeitskraft behinderungsbedingt nur eingeschränkt wettbewerbsfähig ist.

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

Fulda, den 30.5.2015

Hans-Günther Ritz

Teil I Ziel der Expertise und zentrale Ergebnisse

Thema dieser Expertise ist die Teilhabe wesentlich behinderter Menschen am Arbeitsmarkt. Die Fragestellung ist im Kern die 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 können. Träger dieser Prozesse – sollen sie denn gelingen - sind Politik und Zivilgesellschaft.

Es wird 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 relativ heterogene 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. Sozialhilferecht sieht sich nur zuständig für alle Menschen mit wesentlichen Teilhabeeinschränkungen wegen konkret gelisteter Behinderungen:

- ausgewählte Körper- und Sinnesbehinderungen nach § 1 Eingliederungshilfe-Verordnung
- geistige Behinderungen (§ 2 Eingliederungshilfe-Verordnung) und
- 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 von mir 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:

Teil I Ziel der Expertise und zentrale Ergebnisse

Teil II Ausgangslage und strategische Anforderungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt

Teil III Die praktische Vorbereitung einer neuen Strategie: Erfahrungen mit Alternativen zur WfbM

Im Grundsatz sind die drei Teile jeweils in sich abgeschlossen und somit einzeln verständlich. Insbesondere der Teil I hat im Laufe der Bearbeitung fachliche Fortentwicklungen in eine Richtung erlebt, die ich bei Annahme des Gutachtenauftrags noch nicht voll überblickt hatte.

So hätte ich es noch zu Beginn dieses Jahres 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 Jahre¹ und einer gewissen Ignoranz gegenüber der tatsächlichen Zielerreichung hatten mich lange Jahre auf eine uneingeschränkte Befürwortung der besonderen Beitragsaufstockung festgelegt. In diesem Gutachten gebe ich diese Position auf zugunsten des Einsatzes dieser Haushaltsmittel des Bundes für eine kräftige Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes. 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 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 meiner 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 € monatlich. Für die rentenaufstockende Grundsicherung bei Alter und voller Erwerbsminderung wird mindestens ein Bedarf von 736 €, oft sogar von über 800 € zugrunde gelegt. Das heißt, dass heutige Erwerbsminderungsrentner (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 € monatlich. Die Privilegierung dieses Einkommens in der sozialhilferechtlichen Einkommensberechnung würde sicherstellen, dass dadurch wirklich Nettoeinkommenserhöhung stattfinden würde. Für den zusätzlichen Wegfall des sozialhilferechtlichen Rückgriffs wären in diesem Zuge diverse Änderungen zusätzlich nötig, die ich aber für machbar halte.
- **Minijobs für bestimmte Zielgruppen behinderter Menschen** – wozu ich auch Erwerbsminderungsrentner zählen will – wären möglicherweise **ein Weg zur nieder-**

¹ in Verbindung mit hoher persönlicher Wertschätzung einzelner Akteure wie vor allem auch Eugen Glombig MdB (Hamburg)

schwelligen 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 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 scheitert heute bei vielen Erwerbsminderungsrentnern an fehlender Unterstützung. Das System zur Sicherung der Beschäftigung schwerbehinderter und gleichgestellter Menschen findet derzeit in diesem Sektor des Arbeitsmarktes mit über 7,5 Mio. Arbeitsverhältnissen überhaupt nicht statt. Ich plädiere für 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 Ausgleichsabgabe Erhöhung** für Unternehmen, die keinen einzigen schwerbehinderten Menschen beschäftigen. Es lässt sich empirisch zeigen, dass seit der Einführung der 5%-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 BDA und einzelne Landesverbände. Falls die Politik in eher konfliktrträgliche 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 erscheint 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 Budget-Arbeitnehmern 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 behinderte Heim- und Pflegekinder 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 Teil-

zeitarbeit unter 18 Stunden sollen in den Geltungsbereich einbezogen werden. Alle Leistungen der Begleitenden Hilfe für Budgetarbeitnehmer werden von Integrationsamt erbracht, der Lohnkostenzuschuss wird ebenso dort ausgeführt und vom Sozialhilfeträger erstattet.

Diese Expertise wurde in der Zeit bis zum Mai 2015 erstellt. Für die Fragestellung „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 € jährlich mit der Reform der Eingliederungshilfe aus haushälterischen Gesichtspunkten nicht mehr in Frage käme. Die Reaktion auf diese haushaltstechnische Mitteilung war unterschiedlich – Teile der Verbände sahen das ganze Projekt „Bundesteilhabegesetz“ gefährdet, andere Experten 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 die Reform der Eingliederungshilfe keine „neue Ausgabendynamik“ entsteht.²
- Am **14. April 2015** beendete die hochrangige Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz³ 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. April 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 April-Ereignissen 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.

² 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.“

³ www.gemeinsam-einfach-machen.de/BRK/DE/StdS/Bundesteilhabegesetz/bundesteilhabegesetz_node.html

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.

Mit diesen beiden Maßnahme Blöcken – Umschichtung der Mittel aus der heutigen Beitragsaufstockung zur Rente und schwerbehindertenrechtliche Regelungen für Minijobs – wären wichtige Punkte aus den Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschuss geregelt, wie in der nachstehender Übersicht zusammengestellt.

Im Übrigen wird eine Strategieentwicklung zur Abschaffung der WfbM verlangt. Als wahren- des Beispiel für eine sehr schnell durchgeführte Aktion der Auflösung der Werkstätten ist der Teil II noch um die Schilderung der britischen Maßnahmen in jüngster Zeit ergänzt worden. 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 Großbritannien zu erfolgen. Eine zeitnahe sichtbare Reduktion der WfbM im ersten zehn-Jahres-Fenster wäre vorstellbar, wenn IFD-Dienstleitungen 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-Wettbewerbsrechtliche Regelungen der Begrenzung des Dauerlohnkostenzuschusses ein auskömmliches Entgelt als Arbeitnehmer unmöglich machen.

Teil II Ausgangslage und strategische Anforderungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt

1. Bedeutung der WfbM für die Teilhabe heute

Alle heutigen Alternativen zur WfbM zusammen beschäftigen schätzungsweise nur etwa 5000 werkstattberechtigte Menschen. Dieser geschätzten Zahl stehen sehr viel 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 im Jahr 2012 ungefähr 1,6 Mio. schwerbehinderte Menschen an Arbeit und Beschäftigung teil bzw. sind als Arbeitslose registriert. Von diesen 1,6 Mio. Menschen sind fast 19 % im Arbeitsbereich der WfbM beschäftigt. Im Jahr 1990 lag dieser Anteil noch bei 7,5 %. Etwas vereinfacht kann man sagen: Einer von sechs in Arbeit eingliederten schwerbehinderten Menschen ist in der WfbM beschäftigt. Nicht nur vom Deutschen Gewerkschaftsbund wird dieser Anteil als zu hoch kritisiert. (DGB 2014)

Die Werkstatt für behinderte Menschen ist aktuell also ein wichtiger Player bei der Sicherstellung der Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit (wesentlichen) Behinderungen. Die grundsätzliche Notwendigkeit zum Erhalt und zur Fortentwicklung dieser nun gut 40 Jahre alten sozialpolitischen Institution besteht deshalb und auch wegen der Art der dort erbrachten Leistungen aus Sicht der aller meisten Fachleute unvermindert fort.

Es ist der zusammenfassenden WfbM-Bewertung von Nebe/ Waldenburger (2014, 1) zuzustimmen: „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.“

Die Werkstätten sind allerdings seit längerem der Kritik ausgesetzt, dass sie als Sonderorganisationen Teilhabechancen am normalen Leben erschweren oder sogar ausschließen. Die Befürworter der WfbM verweisen dazu auf intensive bereits laufende Weiterentwicklungsprozesse. (siehe www.BAGwfbM.de)

2. Was leistet die WfbM sozialpolitisch für ihre Beschäftigten?

Die WfbM ist – trotz eines 40 Jahre alten Grundkonzeptes und trotz Weiterentwicklung an die Qualität der gesellschaftlichen Integration von behinderten Menschen – nach wie vor ein außerordentlich erfolgreiches Angebot. Helmut 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“ oder die Erreichung irgendeines Zieles zu statistischen Zwecken oder die Integration in ein selbst organisiertes Arbeitsverhältnis.
2. In der WfbM steht der betreuten Person 1/6 oder 1/12 Gruppenleiter zu Verfügung, und zwar kontinuierlich und langfristig mindestens 7 Stunden am Tag 5 Tage die Woche. Dieser Gruppenleiter betreut ihn *persönlich*, er ist Bezugsperson und Ansprechpartner nicht nur in Fragen, die die Arbeit betreffen. Der Gruppenleiter hat zusätzlich ein Team von Kollegen und Fachleuten, die ihn genau bei dieser Aufgabe unterstützen. Der Gruppenleiter hat in der WfbM ausdrücklich **nicht** die Aufgabe, mit seinem Betreuten ein Ziel erreichen zu müssen, das außerhalb seiner persönlichen 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 produzieren Werte wie jeder „normale“ Produzent 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 vom einzelnen Mitarbeiter fern zu halten. Grund dafür ist ihre überwiegende Finanzierung aus Steuermitteln ebenso wie die Tatsache, dass die Mitarbeiter ihren Lebensunterhalt nicht aus dem Arbeitsergebnis bestreiten müssen.
4. Werkstatt arbeitet prinzipiell mit „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 unbefristeten WfbM entfällt.

Die zeitliche Unbegrenztheit hat den Effekt, dass in der Werkstatt dauerhafte persönliche Beziehungen und Gruppenkulturen entstehen können. Für viele Mitarbeiter 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 Rückzugsraum, wenn es darum geht die dort gemachten Erfahrungen zu verarbeiten. In dieser Hinsicht ist Werkstatt auch Familienersatz.

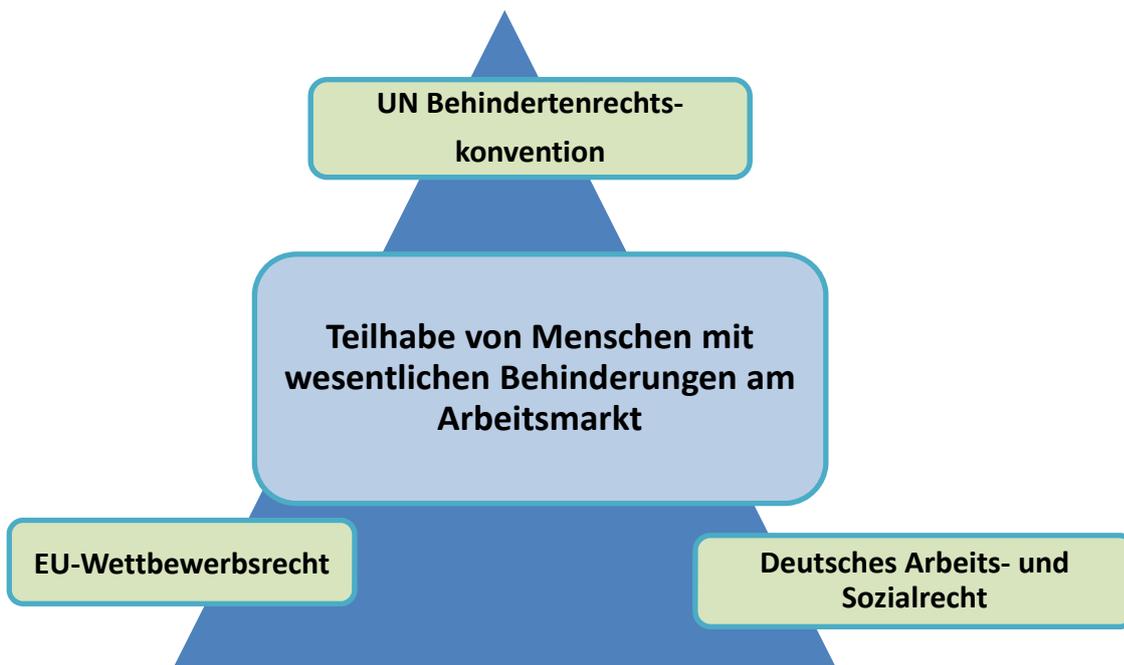
5. Die Werkstatt ist per Gesetz solide finanziert. Damit bieten sie allen Beschäftigten (angestellten wie betreuten) eine sichere ökonomische Basis, die Projektfinanzierte Einrichtungen (insbesondere die durch die Arbeitsagentur finanzierten Projekte) nicht haben.

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 zu beachten:

Übersicht 1:

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



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:

3.1 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 % 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 den Zuverdienst Grenzen unterwerfen oder verliert bei deren Überschreitung die Erwerbsminderungsrente ganz oder teilweise. Arbeitsmarktzugang und Lebensunterhalt sind somit in starkem Maße sozialrechtlich überformt.

3.2 UN-Behindertenrechtskonvention

Die UN-Behindertenrechtskonvention 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 UNBRK-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 UNBRK verlangt dagegen pauschal und unbedingt „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 diesen völkerrechtlichen Anspruch voll ablehnen. (Trenk-Hinterberger 2012,3f. mwN))

Arbeit iSd Art. 27 UNBRK hat eine zentrale menschenrechtliche Dimension. Diese menschenrechtliche Dimension der Arbeit in Art. 27 UNBRK hat Masuch in seinem Vortrag auf dem Werkstatttag 2012 in Freiburg sehr klar hervorgehoben. (Masuch 2012) Die UNBRK 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 2012, 7)

3.2.1 Menschenwürde und Teilhabe am Arbeitsleben in der UNBRK

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 2012, 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 2012, 8) Das Diskriminierungsverbot des Art. 5 Abs. 2 UNBRK ist unmittelbar anwendbar ohne dass der Gesetzgeber es ausdrücklich in nationales Recht transformieren muss. Die Norm ist – anders als Art. 27 UNBRK – nach dem Völkerrecht „self executing“. (Masuch 2012, 3f.)

Masuch vertritt in diesem Zusammenhang auch die Auffassung, dass es nicht überflüssig wäre, das „Recht auf Arbeit und Beschäftigung rangerhöhend in die Verfassung aufzunehmen. **Ein neuer Begriff von würdestiftender Arbeit** sollte hier in die Mitte gerückt werden.“ (Masuch 2012, 15)

Der Begriff der Arbeit ist also nicht in gleicher Weise verbunden mit Erwerbsfähigkeit wie aktuell im deutschen Sozial- und Arbeitsrecht. Der Anspruch auf Arbeit nach Art. 27 UNBRK 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, so 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 2012, 8) Er verweist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung künstlerischer Tätigkeit auch zum Fördern von individuellen Potentialen.

Das unmittelbar anwendbare Diskriminierungsverbot zwingt – so Masuch - zur Prüfung, ob wir noch auf das "Mindestmaß wirtschaftlich verwertbare 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 in Folge seiner Behinderung. Er regt auch die Überprüfung des Arbeitnehmer ähnlichen Rechtsstatus an, hier wird vom Verfasser dieses Gutachtens allerdings der Tendenz von Masuch zur Abschaffung nicht geteilt. Es wird klar für eine fortentwickelte Weiterführung plädiert, aber mit Begrenzung auf WfbM und neu zu schaffende „andere Anbieter“.

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 2012, 9)

3.2.2 Abschließende Bemerkungen des UN-Ausschuss im Staatenprüfungsverfahren vom 17. April 2015

Die für diese Expertise einschlägigen Auszüge aus den Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschuss im Staatenprüfungsverfahren vom 17. April 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 zu den Abschließenden Bemerkungen zu Arbeit und Beschäftigung (Artikel 27)

Lfd. Nr.	Feststellung UN-Ausschuss	Anmerkung aus Sicht des Gutachten	Vorläufiger Vorschlag aus Sicht der Gutachten
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 Einkommen 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. Weiter Verbesserung der Effizienz heutiger Maßnahmen. 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 40 Jahren aufgebaut, es werden sicherlich Jahrzehnte notwendig für den „Rückbau“ benötigt – 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;	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 Teilhaberbericht als Teilstudie einbinden

Übersicht zu den Abschließenden Bemerkungen zu

Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz (Artikel 28)

Lfd. Nr	Feststellung UN-Ausschuss	Anmerkung aus Sicht des Gutachten	Vorläufiger Vorschlag aus Sicht der Gutachten
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 % der WfbM-Beschäftigten erhalten Leistungen im Bereich Wohnen. Ca. weitere 75.000 behinderte Arbeitnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt sollen ebenfalls betroffen sein.	Zeitnahe vollständige Abschaffung der 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. März 2015 dort: Bedürftigkeitsunabhängigkeit der Fachleistungen): Verzicht auf die Heranziehung von Einkommen und Vermögen und Unterhaltsleistungen 240 Mio. € p.a. einschließlich der Zunahme von Leistungsberechtigten: 410 bis 580 Mio. € 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.

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 (EG) 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**, 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)** (gültige Fassung: Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 187 vom 26. Juni 2014, S. 1; Vorläufer war die Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 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 09.08.2008, S. 3]) Ursprünglich belief sich die Geltungsdauer bis 31. Dezember 2013. Die AGVO 2008 wurde dann bis zum 30. Juni 2014 verlängert und

schließlich von der Neufassung abgelöst. Die am 1. Juli 2014 in Kraft getretene neue Fassung soll folgende Ziele erreichen:

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. Es gelten zudem Besonderheiten beispielsweise für Beihilfen für die Einstellung benachteiligter Arbeitnehmer in Form von Lohnkostenzuschüssen und Beihilfen für die Beschäftigung von Arbeitnehmern mit Behinderungen in Form von Lohnkostenzuschüssen, Beihilfen zum Ausgleich der durch die Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer 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: Sofort mit Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis – z.B. auch mit Hilfe eines Budgets für Arbeit – ist die AGVO, insbesondere auch Artikel 33,34 anzuwenden. Damit ist insbesondere Lohnkostenförderung auf maximal 75 % der beihilfefähigen Kosten (Arbeitgeber brutto) begrenzt.

4. Ordnungspolitische Maßnahmen

Ein neuer, menschenrechtsorientierter Arbeitsbegriff macht einige Korrekturen und Fortentwicklungen in den deutschen sozialrechtlichen Strukturen notwendig. Vor allen 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.

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 Zuständigkeiten 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)

4.2 Teilzeitsektor in die Beschäftigung Strategie einbeziehen

Die Erschließung von teilzeitlicher Beschäftigung für behinderte Menschen ist in größerem Umfang nur möglich, wenn derartige Arbeitsplätze bei „normalen“ Arbeitgebern in bedarfsnotwendigen Umfang erschlossen werden können. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist es zulässig den Arbeitgebern hierzu wettbewerbsausgleichende, gesetzliche Auflagen zu ma-

chen. 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. 7 Mio. 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.

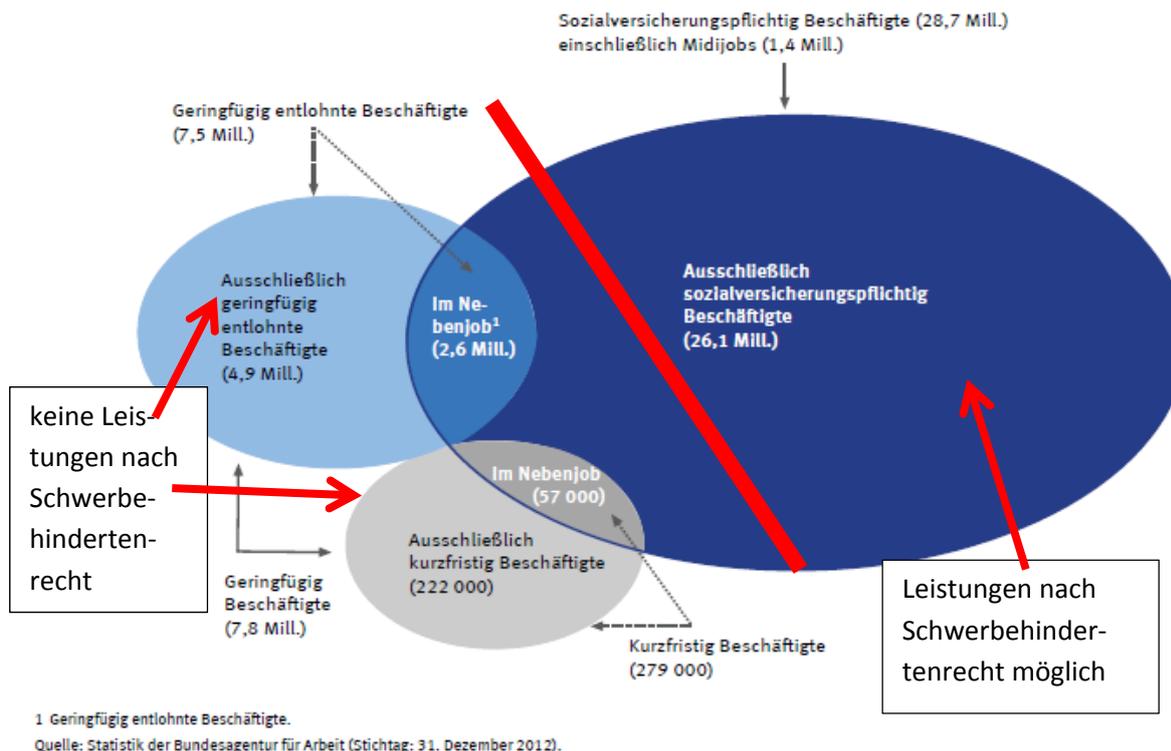
Es besteht ein besonderes, sehr einfaches Verfahren für die pauschale Erhebung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Vorgeschlagen wird eine nicht bezifferte allgemeine Beschäftigungspflicht aller Minijobs. Um aufwendige bürokratische Verfahren zur Durchsetzung zu vermeiden, könnte vor allem 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 einbezogen und erhalten bei Bedarf Leistungen des Integrationsamtes wie alle schwerbehinderten Arbeitnehmer (bzw. deren Arbeitgeber)
- Die spezielle Ausgleichsgabe für Minijobs könnte bei einem einstelligen Euro-Betrag pro Monat liegen. Damit wäre der Wettbewerbsausgleich zwischen Arbeitgebern die Schwerbehinderte Menschen beschäftigen und solchen, die dies nicht tun, sicherzustellen.

Damit wäre der Zustand sehr ungleicher Unterstützung bei Vollzeit und Teilzeitbeschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, wie er heute besteht und in nachstehender Grafik abgebildet ist, zu überwinden. Mit einer solchen Maßnahme, würden die Chancen zur Umsetzung des dargelegten Anspruchs auf Förderung für Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und

bereits anderweitig geregelter Alterssicherung deutlich verbessern.

Schaubild 1 Beschäftigte nach Beschäftigungsformen



Erläuterung: Nur rechts von der roten Linie findet Schwerbehindertenrecht statt mit **Pflichten und Leitungen 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

Quelle: Arbeitsmarktdaten und Grundgrafik:

Körner, Thomas; Meinken, Holger; Puch, Katharina 2013; Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach Lebenslagen, in: Wirtschaft und Statistik, Januar 2013, 42 – 6, 44

Anmerkung: In der Grafik sind 1,7 Mio. Beamte und Richter nicht enthalten.

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 Möglichkeit für viele Menschen mit Erwerbsminderung gesehen, in diesem Umfang doch einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen. (Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion vom 10. Mai 2011, S. 42) Diese Sichtweise wird hier nachdrücklich unterstützt.

5. Kooperation mit den Arbeitgebern festigen

Die Öffnung der WfbM braucht die Kooperation der Arbeitgeber und den 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 eines behinderten Arbeitnehmers 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 einem Beauftragten des Integrationsamtes zu führen, der das Vertrauen der Arbeitgeber hat.

Neue Wege der in der Eingliederungshilfe mit dem Ziel der erweiterten Eingliederung von Menschen mit wesentlichen Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt, verlangen deshalb auch eine Neudefinition der diesbezüglicher Zusammenarbeit der Politik mit den Arbeitgebern. Hierfür sind allerdings schon spätestens seit Einführung des SGB IX wesentliche Schritte getan worden – auch und gerade auch getragen von den Arbeitgeberverbänden, insbesondere der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), die in allen sozialpolitischen Fragen für die Arbeitgeberseite wesentlich ist. Ich kenne zwar keine detaillierte empirische Dokumentation, die diesbezüglichen Aktivitäten der BDA seit 2001 beschreibt, aber die Präsenz und Wirkung auf die Mitgliedsverbände und Unternehmen in Sachen Förderung der Beschäftigung (schwer-) behinderter Menschen ist in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich gewachsen. 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 wurde.

5.1 Erfahrungen mit einem langfristigen Projekt mit dem Unternehmensverband Nord

In Hamburg wurde bereits 2001 - lange vor der Einführung eines Modellprojektes Budget für Arbeit - eine langfristige Kooperation vereinbart 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. Es wurden zunächst vom Träger im Auftrag des Unternehmensverbandes und des Integrationsamtes ein Gesprächs- und Unterstützungsangebot in allen Fragen der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen aufgebaut. (siehe www.faw-biha.de; Otto-Albrecht/ Ritz 2014). Wichtig war die ausgewiesene Arbeitgebernähe und Sachkompetenz des Trägers und die erkennbare Unterstützung durch den Unternehmensverband. Lange Zeit beschränkte sich diese Maßnahme ausschließlich auf unternehmensseitig gewünschte Beratungsthemen. Im Laufe mehrere Jahre vernetzter Arbeit wuchsen Runde Tische von Arbeitgebern zu Fragen wie BEM (§ 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. (www.faw-biha.de Menüpunkt „...und es geht doch.“)

Bei Einführung des Modellvorhabens „Budget für Arbeit“ in Hamburg wurde sehr schnell nach Festlegung der Programmziele und Programmgrundsätze eine aktive Rolle dieses arbeitgebernahen Projektes 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 von den WfbM vorgeschlagen werden konnten – insgesamt in den zwei Projektjahren ca. 120 Stellenangebote für das Hamburger Budget für Arbeit. (Mirbach et.al. 2014)

Wesentlich 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 für die Betreuung des schwerbehinderten Menschen wurden für die Modellphase stabil festgelegt – entweder durch die WfbM oder durch den Integrationsfachdienst.

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 € gezahlt.

Ausschlaggebend dafür waren vor allem Gerechtigkeitsüberlegungen. Diese Prämie sollte aber auch dem Umstand Rechnung tragen, dass gerade bei leistungsschwächeren Einstellungen die 70 % Lohnkostenförderung auf keinen Fall auch noch die allgemeinen Organisationsaufwendungen abdeckt. Da an der 70 % 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 potentieller Beschäftigungsbetriebe sinnvoll. (Bericht etwas zitieren zur Arbeitgeberstruktur)

Die Prämie wurde angesichts des großen Angebots an geeigneten Arbeitsplätzen zwar zumindest zunächst nicht in die Dauerförderung übernommen. Bei nachlassender Konjunktur oder sonstiger Notwendigkeit vermehrt bei Nonprofit-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 – 50 WfbM-Übergänge erreicht. Das ist eine Übergangsquote von ca. 1 % p.a. bezogen auf den Bestand an WfbM-Beschäftigten in Hamburg.

Empfehlung:

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

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

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 Modellprojektes Budget für Arbeit mit unterstützt. (www.hamburg.arbeitundleben.de/handicap) Ein spezielles Projekt zur Ansprache von Betriebs- und Personalräten – auch zur aufsuchenden Ansprache im Betrieb als kollegiales Mitbestimmungsorgan – war vom Integrationsamt Hamburg auch eingeführt worden, weil die Teilnahme der Betriebs- und Personalräte auf den eigenen Veranstaltungen traditionell sehr niedrig war. Dies konnte mit diesem Projekt deutlich verbessert werden.

Teil III: Die praktische Vorbereitung einer neuen Strategie: Erfahrungen mit Alternativen zur WfbM

Im nachfolgenden Abschnitt werden einige in den letzten Jahren entwickelte Alternativen bzw. Ergänzungen zur WfbM vorgestellt. Am Abschluss jedes Absatzes werden Empfehlungen und/oder Bewertungen formuliert, wie weit die vorgestellten Erfahrungen für eine Reform relevant sein könnten.

Dargestellt werden sieben verschiedene Ansätze, die in der nachstehenden Liste aufgeführt sind.

Übersicht: Alternativen zur WfbM

Nr.	Institution	Zahl der Beschäftigten bzw. Maßnahmeteilnehmer ⁴ bundesweit (Bestand (Jahr))	Bemerkung
1.	Integrationsprojekte (§§ 132 ff SGB IX)	9.531 schwerbehinderten Menschen (2013), darunter 431 WfbM-Wechsler (seit 2010 keine neuere Zahl)	In Rheinland-Pfalz und NRW mit dem Budgets für Arbeit teilweise vernetzt
2.	Unterstützte Beschäftigung (§ 38 a SGB IX)	2013: 3351 Maßnahmeteilnehmer	1% der Teilnehmer kommen aus der WfbM, ca. 18% 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 der 700 WfbM, zwischen 1 % und ca. 25%	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 Schülerinnen und Schüler	Derzeit pro Jahr 10.000 Schülerinnen und Schüler	Derzeit läuft in allen Ländern die Modellmaßnahme des BMAS „Initiative Inklusion – (Handlungsfeld 1)“ ⁵
8.	Steuerungs- und Ausgleichswirkung der Mehrfachanrechnung		Es wird die Umstellung auf ein zielgenaueres Prämiensystem vorgeschlagen

Die verschiedenen Maßnahmen und Modelle haben Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben erbracht. Dabei ist der Ansatzpunkt sehr unterschiedlich, ebenso die aktuelle praktische Wirksamkeit.

Summarisch würde ich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

⁴ Insgesamt ca.799 Integrationsprojekt (2013) BIH Jahresbericht 2013/2014, 26 ff

⁵ BMAS-Modellmaßname mit ca. 80 Mio. € des Ausgleichsfonds - Richtlinie

- Integrationsprojekte und Unterstützte Beschäftigung haben jeweils nur geringe zahlenmäßige Wirkung auf die Zu- und Abgänge in WfbM. Sie erschließen aber jeweils Wahlmöglichkeit für kleine Gruppen, die sich am oberen Leistungsspektrum der WfbM-Beschäftigten bewegen. Es werden hier keine Weiterentwicklungsmaßnahmen gemacht, weil derartige Vorschläge nach meiner Auffassung 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 „Sondereinrichtung“-Stigma zumindest ein Stück weit herauszuführen. Die Maßnahmen sollten gesetzgeberisch umgesetzt werden. Budget für Arbeit und Virtuelle Werkstatt erhöhen die Wahlfreiheit der Zielgruppe.
- Der Ausbau einer flächendeckenden und wirksamen Beruflichen Orientierung für schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler. Da viele Schülerinnen und Schüler 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 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 am Arbeitgeber zusätzlich zu dem Lohnzuschuss und sonstigen Hilfen vorgeschlagen.

Nachfolgend werden die verschiedenen Alternativen und Instrumente rechtlich und vor allem empirisch vorgestellt. Einzelbewertungen und Einzelvorschläge werden jeweils am Schluss eines Abschnittes instrumentenspezifisch formuliert.

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) v. 29. 9. 2000 (BGBl. I S. 1349 ff.) wurden dann die Integrationsprojekte schwerbehindertenrechtlich geregelt. (nachfolgend wird die Argumentation aus Cramer 2011-Ritz erl. § 132 Rn 1-3 zusammengefasst) Es wurde damit zwischen den Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation – also insbesondere den WfbM iSd §§ 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 unteren Rand 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 weitest gehender 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 Werkstätten für behinderte Menschen 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 Mio. Euro für die Förderung der Integrationsprojekte aufgewendet. Das entsprach 15% aller Ausgaben. 9.531 behinderte Menschen aus den besonderen Zielgruppen des § 132 SGB IX wurden damit erreicht. (BIH Jahresbericht 2013/2014, 7, 21)

Die 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 beschäftigt waren. (BIH 2011, 24). Danach findet sich diese Information nicht mehr in den Jahresberichten.

Die letzte veröffentlichte Zahl ist allerdings desillusionierend: Unter den damals 7551 besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen in allen damals 634 Integrationsprojekten (§ 132 ff SGB IX) fanden sich nur 431, die nach die den Übergang aus der Schule für geistig behinderte Menschen dort einen Arbeitsplatz fanden. Die Zahl der Werkstattwechsler betrug 460. 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 nachstehende Übersicht darstellt, ist der Anteil der WfbM-Wechsler an allen beschäftigten Zielpersonen der Integrationsprojekte mit minimal 5,4 % (2007) und maximal 6,9 % (2005) nicht wirklich hoch. Gemessen am Bestand aller WfbM-Beschäftigten 2010 hat sich von 2002 bis 2010 nur eine Größenordnung von 0,19% WfbM-Wechsler 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 eine ausdrückliche gesetzliche Zielgruppe der In-

tegrationsprojekte sind (§ 132 Abs.2 Nr. 2 SGB IX), ist das Ergebnis eher als nur mäßig anzusehen. Bundesweite Netto-Zuwächse von jährlich maximal 81 WfbM-Wechslern sind bei 209.000 WfbM-Plätzen bereits im Jahr 2005 sind 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% der WfbM-Beschäftigten.

Übersicht				
Entwicklung der WfbM-Übergänge (§ 132 Abs. 2 Nr. 2) und Übergänge aus Förderschulen (§ 132 Abs. 2 Nr.3 SGB IX) in Integrationsprojekten 2005 - 2010				
	<i>Übergänge aus WfbM in Integrationsprojekte (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX)</i>	<i>Übergänge in Integrationsprojekte aus Förderschulen G (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 SGB IX)</i>	<i>Gesamtzahl der besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen in Integrationsprojekten (Zielgruppe nach § 132 Abs. 2 SGB IX)</i>	<i>Anteil WfbM-Übergänge (Sp.1) an allen Zielgruppen Beschäftigten (Sp.3)</i>
	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%

Quellen: 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.

2. Unterstützte Beschäftigung nach § 38a SGB IX

In der 16. Legislaturperiode (2005–2009) wurden in begrenztem Umfang Alternativen zur Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) geschaffen - quasi als Vorgriff auf eine umfassende Reform der Eingliederungshilfe (§§53 ff SGB XII). Hierzu wurde durch das Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I Nr. 64, 2959, vom 29. Dezember 2008) eine neue Norm als §38a »Unterstützte Beschäftigung« in das SGB IX in das Neunte Buch Sozialgesetzbuch 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 Mio. Einwohnern 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 3351 Teilnehmer betreut. Deren Struktur nach Art der Behinderung weicht auf den ersten Blick nur wenig ab von derjenigen in den WfbM, allerdings nur, wenn man die lernbehinderten und geistig behinderten Menschen als eine Gruppe zusammenfasst. Da der Anteil schwerbehinderter und gleichgestellter Menschen bei nur ca. 55% liegt, ist davon auszugehen, dass vor allem auch zahlreiche lernbehinderte Menschen hier teilnehmen, die in der Regel keinen Schwerbehindertenstatus erlangen können und in der Regel auch nicht in der WfbM beschäftigt werden.

Vorheriger Status: 54% kommen aus Arbeitslosigkeit, 15,6 % waren vorher

Schüler, nur 1% kommt aus der WfbM.

Teilnehmer Alter: Zwei Drittel sind unter 24 Jahre alt.

Maßnahme Abbrüche: 31.2 % brachen die Maßnahme vorzeitig ab.

Abbruchsgründe § 38a Maßnahmen 2013	
gesundheitliche Gründe	30,30%
Über- bzw. Unterforderung	17,70%
fehlende Motivation	38,20%
pers. Gründe (Mutterschutz usw.)	7,60%
sonstige Gründe	6,70%
Quelle: Schulz/Bungart 2014, 9; download bei www.BAGUB.de	

Verbleib 2013: 40% der Maßnahmeteilnehmer kommen in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis an. Ein Viertel wird bzw. bleibt arbeitslos. Damit findet rechnerisch jeder Zweite, der bei Maßnahmebeginn arbeitslos war, nach der Maßnahme einen Arbeitsplatz.

Erstaunlich hoch ist der Anteil der Absolventen, der danach trotzdem in die WfbM geht. (17,7 %)

Verbleib aus § 38a Maßnahmen 2013	
Sozialversich. Arbeitsverhältnis	40,0%
Ausbildung	3,6%
Berufsvorbereitende Maßnahme	1,8%
WfbM	17,8%
Arbeitslos	25,2%
sonstiges	11,6%
Quelle: Schulz/Bungart 2014, 8; download bei www.BAGUB.de	

Betriebsgröße: Die Einstellungsbetriebe waren im Jahr 2013 wie auch schon in früherer Befragung für die Jahre 2009 - 2012 überwiegend sehr klein. 34,0% hatten bis 19 Beschäftigte, 38% zwischen 20 und 99. Mittlere Unternehmen (100-499) stellten 9,8% der Absolventen ein. Der Anteil der Betriebe mit 500 und mehr Mitarbeitern lag nur bei 3,6%.

Einkommen: Die Stundenlöhne des Jahres 2013 verteilen sich wie nachstehend in der Übersicht gezeigt. 2013 galt noch kein Mindestlohn. Ziemlich genau die Hälfte der Absolventen erzielte einen Stundenlohn von 7€ bis 9 €.

Stundenlohn § 38a Maßnahmen 2013	
unter 7 Euro	7,1%
7 - 9 Euro	49,1%
9 - 11 Euro	23,6%
mehr als 11 Euro	3,9%
Quelle: Schulz/Bungart 2014, 13; download bei www.BAGUB.de	

Bewertung:

Maßnahme wurde gut angenommen, hat aber als Brücke aus der WfbM praktisch keine besondere Bedeutung. Allerdings gehen mit 17 % Teilnehmern in die WfbM nach dieser Maßnahme relativ viele in diesen Bereich. Den allgemeinen Arbeitsmarkt erreichen nur 42,3 % der Teilnehmer, davon 77% mit befristetem Lohnkostenzuschuss. 25 % der Teilnehmer werden arbeitslos.

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

3. Hamburger Arbeitsassistenz 1993 - 2005: Erfahrungen mit der Stabilität von Arbeitsverhältnissen von vormals WfbM-Beschäftigten

In Hamburg wurde schon ab 1992 systematisch der Wechsel von der WfbM (damals: WfB) in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse gefördert. (Basener 2008; <http://www.eltern-fuer-inklusion.de/ziele.html>) 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 behinderten 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/Integrationsamt gefördert, dann allerdings mit meist sehr deutlich niedrigerer Förderung. Grundsätzlich funktionierte diese „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 Schümann – war ein engagierter und wirksamer Förderer dieses Konzepts.

Die nachstehende Übersicht stellt für die Jahre 1992 - 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.

Übersicht:

Eingliederung von WfbM-Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt durch die Hamburger Arbeitsassistenz 1992 - 2005														
Eingliederungserfolg; Zugangskohorten 1992- 31.12.2005 Stand:12.01.2006														
Zugangskohorte	Zugangskohorte 1993	Zugangskohorte 1994	Zugangskohorte 1995	Zugangskohorte 1996	Zugangskohorte 1997	Zugangskohorte 1998	Zugangskohorte 1999	Zugangskohorte 2000	Zugangskohorte 2001	Zugangskohorte 2002	Zugangskohorte 2003	Zugangskohorte 2004	Zugangskohorte 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) Gesamteingliederungserfolg **	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%
Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg - Integrationsamt : eigene Grafik														
* 5 Vermittlungen aus dem letzten Quartal 1992 (Bestand in Arbeit am 12.12.2006: 2) sind nur in der Spaltenspalte enthalten und nicht detailliert dargestellt														
** Die Zeile 19 Gesamteingliederungserfolg berücksichtigt die Wiedervermittlungen nach Verlust des ursprünglichen Arbeitsplatzes														

Die Übersicht: „Eingliederung von WfbM-Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt durch die Hamburger Arbeitsassistenz 1992 – 2005“ zeigt die Zahl der jedes Jahr vermittelten WfbM-Beschäftigten (Zeile 1) Zugang absolut) sowie deren Verbleib im Arbeitsmarkt bis 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 % (7 Personen): Bereits im ersten Beschäftigungsjahr (Zeile 7-Abgang 1997) schieden 3 Vermittelte aus, im Folgejahr 1998 sogar 4. In den Jahren 1999/2000/2002 scheiterten jeweils ein weiteres Arbeitsverhältnis, in den Jahren 2004/2005 jeweils 2. Nicht ausgewiesen werden Wiedereingliederungen nach Scheitern. In der Zugangskohorte 1997 gab es in der Übersicht nicht dargestellte Neuvermittlungen (erfolgreich: 2, insgesamt 6, von denen vier ebenfalls scheiterten)

In Zeile 19 „Gesamteingliederungserfolg“ wird nun quasi die „Überlebensrate“ der Teilnehmer der Zugangskohorte 1997 dargestellt. Nur 7 der ursprünglich 19 vermittelten Wfb-Beschäftigten konnten sich auf dem ersten Arbeitsmarkt in einem Arbeitsverhältnis bis Anfang 2006 halten, das sind 37% „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 12jährigen Beobachtungszeitraumes von 63% aufweist. Spitzenmäßig auch die Zugangskohorten 1999 und 2000, die Überlebensraten von 71% bzw. 78 % aufweisen nach 7 bzw. 6 Beschäftigungsjahren. Daneben standen aber auch ausgesprochen „schlechte“ Zugangskohorten, deren Verbleibraten bei 37 % (Zugangskohorten 1996 und 1997) bzw. bei 43 % (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 sich acht Jahre und länger auf dem ersten Arbeitsmarkt halten kann. Die Zugangskohorten 1993 bis 1998 weisen Anfang 2006 mehrheitlich unter 50 % Verbleib im ersten Arbeitsmarkt auf. Nur die Zugangskohorten 1994 und 1995 liegen bei über 60 % Verbleib.

In den Jahren 1992 - 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 2500 WfbM-Plätze besetzt. (Freie und Hansestadt Hamburg 1997, 11) Die 19 Vermittlungen auf den ersten Arbeitsmarkt entsprachen also einer Übergangsquote von 0,76 % des WfbM-Bestandes. Diese Übergangsquote lag damit erheblich über den heutigen bundesweiten Durchschnitt von 0,2 % pro Jahr. Das Modellprojekt Hamburger Budget für Arbeit hat im Jahr 2013 mit exakt 50 Vermittlungen eine Übergangsquote von 1,39% erreicht. Diese wurde auch 2014 fast wieder erreicht. Die offiziellen Abbrüche lagen mit 2 Fällen extrem niedrig, allerdings waren 2/3 der Arbeitsverhältnisse befristet. Wie weit diese Arbeitsverträge verlängert wurden ist bisher nicht ausgewertet.

Die frühen Hamburger Erfahrungen aus den Jahren 1992 – 2005 zeigen, dass über alle Zugangskohorten im Jahr 2006 immerhin 62 % noch auf dem ersten Arbeitsmarkt eingegliedert waren. Das heißt aber umgekehrt bei 38 % war dies nicht geglückt. Leider sind derartige Erfolgsuntersuchungen selten. Aus Baden-Württemberg wird eine Verbleibsrate von 84 % 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 mit entwickeln. Rückkehrfälle können auch noch Jahre nach der Erstvermittlung auftreten wie durch die Hamburger Auswertung belegt ist. (siehe Übersicht)

Empfehlung:

1. Ohne unbefristete Lohnkostenzuschüsse (Dauerlohnkostenzuschüsse) waren schon in der Vergangenheit mittelfristig nur begrenzte Ergebnisse zu erzielen, Dauerlohnkostenzuschüsse sind offensichtlich unbedingt notwendig für nachhaltigen Erfolg.
2. Die durchschnittliche Verbleibsquote in Hamburg 1992 – 2005 von 62 % und in Baden-Württemberg von 84 % zeigen, wie wichtig eine unbefristete Rückkehrgarantie in die WfbM ist. Es wird eine unbefristete Rückkehroption in die WfbM empfohlen.

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. Mai 2006 wechselten die ersten drei Budgetnehmer aus der WfbM in ein reguläres Arbeitsverhältnis. (ebenda) 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 % Budgetnehmer auf die Zahl der WfbM-Plätze.⁶

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 Partnerinnen und Partnern. (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 Regionalsprecherinnen und -sprecher 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 und
- die Integration von lernbehinderten jungen Menschen oder Menschen mit psychischen Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu verbessern.

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

Das Budget für Arbeit wird 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 Werkstatt für behinderte Menschen 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

⁶ Mirbach et.al. schätzen die Quote sogar auf 2% des WfbM-Platz-Bestandes. (Mirbach et.al. 2014, 42, Fn 82).

Geldleistung wird als "Budget für Arbeit" statt an die Werkstatt direkt an den Arbeitgeber als Ausgleich für eine Minderleistung des Menschen mit Behinderung gezahlt. Die Budgetnehmer nehmen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf. Sie werden tariflich entlohnt. (<http://msagd.rlp.de/soziales/menschen-mit-behinderungen/teilhabe-am-arbeitsleben/>) 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.

Andere Länder folgen Rheinland-Pfalz

In den nachfolgenden Jahren entwickeln weitere Länder bzw. der Überörtliche Träger der Sozialhilfe jeweils eigene Varianten eines Budgets für Arbeit. (ausführlich dokumentiert bei Nebe / Waldenburger 2014) 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 §§132 ff 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 jeweiligen individuellen 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 Vollzugseinheiten unterscheiden. Die Programmstruktur ist jeweils relativ kompliziert, da meist mehrere Programme ineinander verschachtelt werden müssen, um einen hohen Fördereffekt im Einzelfall zu erreichen. Zielgruppen sind sowohl WfbM-Beschäftigte als auch Schulabgänger, 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 Unterstützungsbedarf 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 Kommunalverbandes für Jugend und Soziales (KVJS) setzte auf die umfassende Realisierung von Beschäftigungsalternativen zur WfbM für Schulabgänger mit sonderpädagogischen Förderbedarf. Dazu wird ein entwickeltes Instrumentarium an Beratungsinstrumenten für Schüler („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 „Aktion 1000“ (ab 2005), „Aktion 1000 plus“ (ab 2009) und „Aktion 1000-Perspektive 2020“ (ab 2013) bis Ende 2013/Anfang 2014 insgesamt 2880 Arbeitsverhältnisse als Alternative zur Beschäftigung in einer WfbM erreicht worden. (Ernst 2014, 8) Die Zahl der WfbM-Plätze betrug in Baden-Württemberg 2013 ca. 27.000. (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014, 214) Damit ist in 9 Jahren ein 10,6 %tiger Bestand an diesen Budget–Arbeitsplätzen bezogen auf die Zahl der WfbM-Plätze aufgebaut worden. Wenn man von diesen Vermittlungen die aufgelösten Arbeitsverhältnisse abzieht, so beträgt die Quote der Budgetarbeitsplätze immer noch 8,4%. Sie ist damit Deutschlandweit die wahrscheinlich mit Abstand höchste Quote.⁷

Regelungen in Hamburg

Erst im Jahr 2012 – über sechs Jahre nach den ersten Erprobungen in Rheinland-Pfalz – setzte auch Hamburg ein 2jähriges Modellvorhaben zum Budget für Arbeit in Kraft. (Freie und Hansestadt Hamburg 2014, Lawaetz-Stiftung 2014)⁸ Dieses Modellvorhaben war sorgfältig vorbereitet worden unter Einbeziehung der Erfahrungen anderenorts und der Wünsche und Vorschläge behinderter Menschen und 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 Modell-

⁷ 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 bundesweit am höchsten.

⁸ 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 - 2005 die Darstellung in diesem Gutachten in Abschnitt „4.3 Hamburger Arbeitsassistenten: Erfahrungen mit der Stabilität von Arbeitsverhältnissen von vormaligen WfbM-Beschäftigten“

vorhaben 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:

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% des Arbeitgeberbruttogehalts (max. 1100 € 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 Budget-Eintritt	§ 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 Beratungsprojekt 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 Programm Evaluation	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

Wichtige Forschungsergebnisse aus der Hamburger Programm Evaluation

Für das Hamburger Modellprogramm Budget für Arbeit wurde gleich zu Beginn eine wissenschaftliche Begleitung und Programmabschluss Evaluation 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, 18 ff)

Wichtige Ergebnisse 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 speziell vorbereitet werden. (Mirbach et.al. 2014, 16f)
- Die Wechsel auf den ersten Arbeitsmarkt erfolgt zu 50 % aus speziellen Vorbereitungsmaßnahmen (Integrationspraktika) und zu weiteren 44 % aus WfbM-Außenarbeitsplätzen (Mirbach et.al. 2014, 22)
- Nur 21% der Vermittelten waren länger als 6 Jahre in der WfbM tätig. (Mirbach et.al. 2014, 21)
- Die Teilnehmer sind überwiegend jung. Nur 10 % der vermittelten war 45 Jahr und älter, 21 % waren zwischen 35 und 44 Jahre alt, 44 % zwischen 25 und 34 Jahre, 25% unter 25 Jahre alt. (Mirbach et.al. 2014, 21)

Alter der Teilnehmer Hamburger Budget für Arbeit 2012-2014	
	N= 80
Altersgruppe	Anteil in % der Teilnehmer
unter 25 Jahre	25,0%
25 bis unter 35 Jahre	43,8%
35 bis unter 45 Jahre	21,3%
45 bis unter 55 Jahre	8,8%
55 Jahre und älter	1,3%
Quelle: Mirbach et.al. 2014, 21; eigene Grafik	

Hinsichtlich der Teilnehmer 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 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 Empfehlung des UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen v. 17. April 2015 (UN-Ausschuss 2015; 8) bezüglich Art. 27 Arbeit und Beschäftigung im willentlichen Einvernehmen mit den betroffenen behinderten Menschen 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“⁹ bestenfalls in einem Zeitrahmen von mindestens 3 Jahrzehnten realisierbar sind. Alle über 35 jährigen heute wären dann in Rente.

Interessant ist Frage, welche **Merkmale** die **Unternehmen** kennzeichnen, die sich für die Personengruppe geöffneten haben und welche Tätigkeiten angeboten werden.

⁹ 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”

Bei den Unternehmen bieten kleinere deutlich mehr Arbeitsplätze an als die größeren: über 75% der Arbeitsplätze befinden sich in Unternehmen unter 500 Beschäftigte. Nur 11 % der Arbeitsplätze für Budgetarbeitnehmer liegen in Unternehmen mit mehr als 1000 Beschäftigten, weitere 11 % in Unternehmen zwischen 500 und 1000 Beschäftigten. Mittlere und kleine Unternehmen sind also die wichtigeren Träger dieser Beschäftigungsangebote.

Übersicht:	
Arbeitsplätze nach Betriebsgröße Hamburger Budget für Arbeit	
2012 - 2014 N= 80	
Arbeitsplätze	Anteil in % der Teilnehmer
unter 50	31,3%
51 bis unter 200	23,8%
201 bis unter 500	22,5%
501 bis unter 1000	11,3%
über 1000	11,3%
Quelle: Mirbach et.al. 2014, 21; eigene Grafik	

Hinsichtlich der Schwerbehindertenbeschäftigung zeigt sich, dass etwa die Hälfte der Unternehmen die Quote erfüllt bis hin zu deutlicher Übererfüllung (10% und mehr). Aber auch die Gruppe der gering erfüllenden Unternehmen (unter 3%) wird erreicht. Fast ein Drittel der Arbeitsplätze liegen 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 2% und unter 3 % sind dies pro Monat 200 € pro Platz. In einem Jahr spart der Arbeitgeber also z.B.

$$12 \text{ Monate} \times 200 \text{ €} \times 2 \text{ (wegen Doppelanrechnung)} = 4.800 \text{ €}$$

Übersicht: Arbeitsplätze nach	
Schwerbehindertenquote der Unternehmen	
Hamburger Budget für Arbeit 2012 - 2014	
N= 79	
	Anteil in % der Teilnehmer
unter 3 %	31,6%
3% bis unter 5%	16,5%
5% bis unter 10 %	32,9%
über 10%	19,0%
Quelle: Mirbach et.al. 2014, 21; eigene Grafik	

Hinsichtlich der Steuerungs- und Ausgleichswirkung der Mehrfachanrechnung werden weiter unten noch einige systematisch-kritische Ausführungen getroffen.

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

Hinsichtlich der Lohnkostenförderung erhielten 30 % nur eine abgesenkte Förderung von 50 % oder 60 %. 70 % der Unternehmen erhielten die Höchsförderung, entweder als 70 % oder als betragsmäßige Höchsförderung. (Vollzeit: 1100 €/ Teilzeit 900 €).

Der Assistenz wurde den Arbeitgebern als Sachleistung durch die WfbM oder einen IFD zur Verfügung gestellt - in 60 % der Fälle in maximalem Umfang. (Mirbach et.al. 2014, 24)

In den anderen Fällen wurden mindestens 75% der maximal möglichen Assistenz in Anspruch genommen. Die Vergütung für den IFD/WfbM betrug hierfür max. 400 € p.m.

Für die Aufwände der Vermittlung erhielten die WfbM/IFD eine Vermittlungspauschale, deren durchschnittliche Höhe 8400 € 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 €, d.h. jahresdurchschnittlich 18.826 €. Dies ergibt eine Lohnsumme der Vermittelten von fast 2,24 Mio. €, wofür 1,78 Mio. € Lohnkostenzuschuss eingesetzt wurden. (Mirbach et.al. 2014, 24)

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

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 Lohnkostenzuschuss 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 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) 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 Anwen-

derung von EU-Wettbewerbsrecht. Damit ist eine Dauerlohnkostenförderung auf max. 75% des Arbeitgeber Bruttolohns begrenzt.

Die gesetzliche Einführung des Budgets für Arbeit würde den Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands des UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) vom 17. April 2015 sollte zur Bearbeitung der Einzelempfehlung 49 (c) Rechnung tragen.

Die Umsetzbarkeit des Budgets ist nach meiner Einschätzung auch abhängig von der regionalen Arbeitsmarktlage. Für schwache Arbeitsmarktlagen müssen die Förderangebote auch für Nonprofit-Organisationen und kommunale Eigenbetriebe auskömmlich sein. (siehe hierzu Abschnitt 8)

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 Mitarbeitern wegen der Einbindung in normale Betriebe geschätzt, insbesondere wenn sie quasi wie Leiharbeiter an vielen sichtbaren Zugehörigkeitssymbolen des Unternehmens wie Dienstkleidung, Kantinenutzung etc. teilnehmen können.

Bundesweit wird derzeit der Anteil der Außenarbeitsplätze auf ca. 5 % 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 Potential als Vorbereitung auf den Wechsel als Arbeitnehmer 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 bei 3200 WfbM-Plätzen insgesamt •aus, davon etwa 200 ausgelagerte Einzelarbeitsplätze in Unternehmen sowie rund 30 Außenarbeitsgruppen in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes. (<http://www.elbe-werkstaetten.de/ueber-die-elbe-werkstaetten/das-unternehmen.html>) Die Elbe Werkstätten GmbH hat bei 3100 WfbM-Plätzen insgesamt 650 Außenplätze (21%). (Mirbach et al. 2014, 17) . In Hamburg weist auch die kleinere WfbM – die Alsterarbeit gGmbH – bei 1000 WfbM-Plätzen etwa 190 Außenplätze auf. (ebenda)

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, aber wechseln an einen normalen Ort der Beschäftigung.

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

Sollten Bundesregierung und/oder Gesetzgeber eine Strategie für die langfristige Anschaffung oder zumindest deutliche Reduktion des WfbM-Angebotes entsprechend den abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands des UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) vom 17. April 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.

6. Virtuelle Werkstatt für Menschen mit seelischer Behinderung

In den Jahren 2004 – 2009 wurde im Saarland ein Modellprojekt mit Landesmitteln durchgeführt, das bei der Saarland Heimstätten GmbH für 60 seelisch behinderte Menschen eine Virtuelle Werkstatt erprobte. Im nachfolgenden wird sich im Wesentlichen auf den Abschlussbericht gestützt. (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 seelische 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 % der 90 in das Projekt eingetretenen behinderten 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:

- 1 Stelle Fachliche Leitung (Diplom- Sozialpädagogin mit Zusatzqualifikation)
- 1 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:

Tägliche Arbeitsstunden		
2 Stunden	43	48,9 %
3 Stunden	34	38,6 %
4 Stunden	10	11,4 %
6 Stunden	1	1,1 %
	88	100,0 %

Stand 01.01.2009

Gemessen an den geringen Arbeitszeiten liegen die Verdienste deutlich über dem WfbM-Verdienst, wo überwiegend 35 Wochenstunden gearbeitet wird. Ungefähr 20 % der Beschäftigten verdienen über 200 €, 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 die Vermittlung der Werkstattbeschäftigten in Firmen und Behörden sich 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 Werkstattbeschäftigten – so jedenfalls die Aussage des Abschlussberichtes. 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, einen Mitarbeiter der Virtuellen Werkstatt zu beschäftigen, für ein Unternehmen gering ist.

Fast alle Teilnehmer haben in einer Befragung 2008 erklärt, dass sich ihre Befindlichkeit durch die Arbeit auf einem betreuten betrieblichen Einzelarbeitsplatz sich 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 am Modellprojekt, was auf hohen Bedarf nach derartiger Maßnahme 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 nach weiter geprüft werden, bei der anstehenden bundesrechtlichen Reform die virtuelle WfbM gesetzlich zu zulassen.

7. Übergang Schule Beruf und Berufliche Orientierung für schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler

Berufliche Orientierung schwerbehinderter Schüler will durch gezielte, frühzeitige und intensive Hilfe beim Übergang Schule Beruf erreichen, dass schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler 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 behinderte Schülerinnen und Schüler in den beiden letzten Schuljahren unterstützt. Der Ausgleichsfonds stellt für die Schuljahre 2012/2013 bis 2015/2016 insgesamt bis zu 80 Mio. € zur Verfügung, um für bis zu 10.000 behinderte Schülerinnen und Schüler je Schuljahre berufliche Orientierungsmaßnahmen 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 % 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 Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf und von schwerbehinderten Schülerinnen und Schülern 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.“ (Ziff 48.2, download: http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mta5/~edisp/l6019022dstbai449168.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI449171)

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.

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 Sicht des Autors begründet und weiterführend sind. (siehe nachstehenden Abdruck der Vorschläge)

Es wird hier dazu weiterführend und konkretisierend vorgeschlagen, zeitnah gesetzliche Regelungen herbeizuführen, die die Federführung iSd § 48 SGB III bei der Beruflichen Orientierung von schwerbehinderten Schülern und von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf als **Regelaufgabe der Integrationsämter** im SGB IX fest legen. Die regelmäßige Beteiligung der Integrationsfachdienste sollte zumindest als Option im Gesetz gestärkt werden. Der Einsatz von Mittel 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 Statistisches 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 nicht-geschlechterstereotypen, zukunftssträchtigen Berufen zu erweitern.

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 sehe ich 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 eigentlich zu der rechtssystematischen Bewertung,

dass diese Instrument historisch überlebt ist und längst durch ein präzise allozierbares Prämiensystem zu ersetzen wäre.

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

Mögliche Ersparnisse an Ausgleichsabgabe für die Besetzung eines freien Pflichtplatzes bei unterschiedlicher Quotenerfüllung*		
nur Arbeitgeber mit mehr als 60 Arbeitsplätzen iSd 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 €
(Quellen: § 77 Abs.2; eigene Berechnung)		
* Die Mehrfachanrechnung auf 2 Pflichtplätze muss die zuständige Agentur für Arbeit entscheiden. Rechtlich mögliche dreifach Anrechnung kommt empirisch kaum vor.		

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 über 2.000.- € Ausgleichsabgabe Ersparnis 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 eines schwerbehinderten Arbeitnehmers erfolgen.

Hinzu kommt noch ein weiterer Effekt: Kleinbetriebe werden bei der Höhe der Ausgleichsabgabe heute etwas weniger belastet, was ich für richtig halte. 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 Menschen verändern die Wirkung der doppelten Anrechnung des Budget-Arbeitnehmers.

Mögliche Ersparnisse an Ausgleichsabgabe für die Besetzung eines freien Pflichtplatzes in Kleinbetrieben (unter 40 bzw. unter 50 Arbeitsplätze)			
Unbesetzte Pflichtplätze vor Einstellung	Betriebsgröße (Zahl der Arbeitsplätze)	Ausgleichsabgabe je freiem Pflichtplatz	jährliche Ersparnis bei doppelter Anrechnung (§ 76 Abs.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 €
(Quellen: § 77 Abs.2; eigene Berechnung)			
* Die Mehrfachanrechnung auf 2 Pflichtplätze nach § 76 Abs.1 SGB IX muss die zuständige Agentur für Arbeit entscheiden. Rechtlich mögliche dreifach Anrechnung kommt empirisch kaum vor.			

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.¹⁰

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) die Prämie vermutlich in der Modellphase schon nicht zwingend notwendig gewesen, dass 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 meiner Sicht ist der Verzicht auf eine dauerhafte Arbeitgeberprämie allerdings längerfristig falsch, weil diese die Zahl der erreichbaren Arbeitgeber deutlich erhöht. Bei ambitionierteren Zielzahlen an Budget – Plätzen würde von daher auch in Hamburg die Prämien wieder nötig sein.

In Hamburg würde 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 Arbeit – Arbeitsplätze liegen deshalb praktisch vollständig im privaten Bereich. Das ist z.B. in Rheinland-Pfalz völlig anders, hier finden sich nur 40% der Budget-Arbeitsplätze im privaten Bereich. Von hohem Gewicht sind dort zum Beispiel auch kommunale Eigenbetriebe.

¹⁰ Über die Zahl der tatsächlichen Mehrfachanrechnungen wurde im Schlussbericht keine Aussage getroffen.

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 Budget Arbeitnehmer 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 aber kaum höhere Aufwände selbst tragen können, die mit der Beschäftigung dieser Zielgruppe verbunden ist. Diese Aufwände werden aber regelmäßig entstehen und sind nicht mit dem Lohnkostenzuschuss von max. 75 % 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 Integrationsprojekt 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.

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 doppelten Summe der untersten Ausgleichsabgabestaffel liegen – also derzeit 230 €. Der besondere Aufwand wird derzeit in Integrationsprojekt pauschaliert mit einem monatlichen Betrag von bis zu 200 Euro pro beschäftigten schwerbehinderten 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 z.T. sogar erst ermöglichen.

Literaturverzeichnis

(Stand: 19.05.2015)

Basener, Dieter 2008:

Hamburger Arbeitsassistenten - Das Original der Unterstützten Beschäftigung, In der Reihe: Im Gespräch, Hamburg

Bauer, T. 2014:

Inklusion im Bildungswesen? Bildungsbericht 2014 versucht Bestandsaufnahme, in: Werkstatt:Dialog – Magazin für Menschenwürde, 30 (5); S. 34f.

BAGüS- Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger 2013:

Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2012, Münster, download:

<http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues/Veroeffentlichungen>

BAGüS- Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger 2011:

Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2010, Münster, download:

<http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues/Veroeffentlichungen/druckwerke>

BAG UB - 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, download: http://www.bar-frankfurt.de/fileadmin/dateiliste/rehabilitation_und_teilhabe/Internationale_Themen/infopool-bag-ub/umfrage/Auswertung_BAG_UB_2._bundesweite_Umfrage_UB_2013.pdf

BAG WfbM Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen 2014:

Gemeinsam arbeiten, gemeinsam gestalten - Jahresbericht 2013, Frankfurt/Main, download: <http://www.bagwfbm.de/publications>

BAG WfbM Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen 2011:

Maßarbeit -Neue Chancen mit Sozialunternehmen, Die Strategie des Vorstands der BAG: WfbM zur Weiterentwicklung der Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben, Frankfurt/ Main, download: <http://www.bagwfbm.de/publications>

BAG WfbM Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen 2014:

Perspektive Mensch - Kernpunkte für die Weiterentwicklung von Werkstätten, Das neue Kernpunktepapier der BAG WfbM zur Weiterentwicklung der Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben, Frankfurt/ Main, download: <http://www.bagwfbm.de/publications>

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, download: www.berlin-institut.org

Bieritz-Harder, Renate; Conrads, Wolfgang ; Thie, Stephan [Hrsg.] 2012:

Sozialgesetzbuch XII . Lehr- und Praxiskommentar, 9. Auflage, Baden-Baden

BIH – Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen 2014:

Jahresbericht 2012/2013, Münster

BIH – Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen 2012:

Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) für die Erbringung finanzieller Leistungen zur Arbeitsassistenz schwerbehinderter Menschen gemäß § 102 Abs. 4 SGB IX - Arbeitsassistenz – ein wichtiger Baustein zur Teilhabe am Arbeitsleben, Münster (Stand: 22.11.2012), download: <http://bit.ly/1ni6vbC>

BIH – Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen 2012: Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zur Förderung von Integrationsprojekten nach §§ 132 ff. SGB IX, Münster, (Stand: 18.07.2012), download: http://www.faf-gmbh.de/www/media/12_0718_bih_empfehlungen_ip.pdf

BIH – Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen 2011: Jahresbericht 2010/2011, Münster, download: http://www.rehadat-statis-tik.de/de/Leistungen/InA_Leistungen/index.html?connectdb=veroeffentlichungen&infobox=%2Finfobox1.html&serviceCounter=1&wsdb=LIT&suchbegriffe=statistik&herausgeber=*BIH*&Titell=Statistik

BIH – Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen 2010: Jahresbericht 2009/2010, Münster

BIH – Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen 2010: Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) für die Erbringung für eine Berufsbegleitung im Rahmen der Unterstützten Beschäftigung nach § 38a SGB IX, Münster, (Stand: 27.12.2010), download: <http://avib.bremen.de/sixcms/media.php/13/2010-12-27,%20BIH,%20Empf%20unterst%FCtzte%20Besch%E4ftung.pdf>

BRK-ALLIANZ (Hg.) 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, download: <http://www.brk-allianz.de/index.php/parallel-bericht.html>

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. August 2011), Berlin

Bundesministeriums für Arbeit und Soziales 2013: Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung, Berlin

Bundesministeriums für Arbeit und Soziales 2014: Verbesserung der Datengrundlage zur strukturellen Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, erstellt von con_sens – Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin; auch als download: <http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/a127-verbesserung-datengrundlage-eingliederungshilfe-menschen-mit-behinderung.html>

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, Verlag Franz Vahlen, 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)

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 , download:
http://www.dgb.de/search?search_text=UN+BRK

Deutscher Gewerkschaftsbund – Bundesvorstand – DGB 2014:
Reformvorschläge um Schwerbehindertenrecht vom August 2014, Berlin , download:
<http://www.dgb.de/themen/++co++274337a6-26c4-11e4-b745-52540023ef1a>

Deutsche Rentenversicherung Bund, März 2014:
Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rentenanwartschaften am 31. Dezember 2012 , Band 196, Berlin

Deutsche Rentenversicherung Bund, Juli 2014:
Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rentenbestand am 31. Dezember 2013, Band 197, Berlin

Ernst, Karl-Friedrich 2014:
Der Übergang von der Schule und der Werkstatt für behinderte Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, hrsg. von: Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg - KVJS - Dezernat Soziales, Karlsruhe, download: http://www.rehadat-statis-tik.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

Feldes, Werner; Stevens-Bartol, Eckhart; Kohte, Wolfrad (Hrsg.) 2015:
SGB IX Sozialgesetzbuch IX – Kommentar für die Praxis, 3. Auflage, Bund-Verlag, (im Erscheinen) (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 (03.05.2013), download: www.reha-recht.de

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.) 2015:
Werkstättenrecht in den Sozialgesetzbüchern, im zugehörigen Verordnungsrecht und den
EU-Richtlinien – Kommentar, München (erscheint im 2. Quartal) (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 unter www.reharecht.de

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, down-
load: <http://www.harry-fuchs.de/entwurf.html> oder http://www.reharecht.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Gesetzesentw%C3%BCrfe/Gesetz_zur_Sozialen_Teilhabe/14-01-28_Bundesteilhabegesetz_Fuchs_Gesamt.pdf

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; ISG – Institut für Sozialforschung und
Gesellschaftspolitik GmbH (2011)
Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in
Hamburg, im Auftrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, Juli 2011, download:
<http://www.hamburg.de/contentblob/2987884/data/iab-gutachten.pdf>

Hamburger Budget für Arbeit 2014:
Gemeinsamer Sachbericht alsterarbeit gGmbH; ARINET GmbH; BIHA Beratungs- und Inklus-
ionsinitiative Hamburg; Elbe-Werkstatt GmbH; HAA Hamburger Arbeitsassistenten GmbH,
Hamburg; unveröffentlichtes Manuskript

Integrationsamt Hamburg o.J.:
Grundsätze zur Gewährung von Leistungen des Integrationsamtes an Arbeitgeber zur Abgel-
tung außergewöhnlicher Belastungen gemäß §27 SchwbAV ; Hamburg, download:
<http://www.hamburg.de/basfi/integrationsamt-rechtliche-grundlagen/>

Johnson, Helmut 2009:
Warum sind Werkstätten (WfbM) so erfolgreich?, Netphen, http://www.institut-johnson.de/page/?page_id=289 (30.12.2014)

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 Be-
hinderung, Berlin - Heidelberg, S. 343 – 361

Kaiser 2014:
Erl. zu § 53 SGB XII, in: Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, Hrsg. Rolfs/ Giesen/
Kreikebohm/ Udsching, Stand 1.6.2014 (Ed. 35)

Koalitionsvertrag 2013:
Deutschlands Zukunft gestalten - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Le-
gislatursperiode, Berlin

Körner, Thomas; Meinken, Holger; Puch, Katharina 2013:
Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach Lebenslagen, in:
Wirtschaft und Statistik, Januar 2013, 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, download:
<http://www.behindertenbeauftragter-niedersachsen.de/files/r101/Broschueren/mutmacherbroschuere.pdf>

Masuch, Peter 2012:
Die UN-Behindertenrechtskonvention anwenden!“, Forum D, Beitrag Nr. 5/2012 unter
www.reha-recht.de

Masuch, Peter 2012:
Die UN-Behindertenrechtskonvention als normative Handlungsdirektive für Arbeit und Beschäftigung, Vortrag auf dem Werkstätten:Tag 2012 am 26. September 2012, Freiburg, download: <http://www.lebenshilfe.de/de/ansprechpartner/masuch-peter.php>

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, download:
http://www.gutehilfe.de/fileadmin/user_upload/pdf/handbuch_budget_fuer_arbeit_rlp1.pdf

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) download:
http://www.lawaetz.de/fileadmin/lawaetz/dokumente/archiv/Aktuelles/Hamburger_Budget_fuer_Arbeit_hat_sich_bewaehrt/Evaluationsbericht_HH_Budget__18-12-2014.pdf

Nebe, Katja; Waldenburger, Natalie 2014:
Budget für Arbeit – Forschungsprojekt im Auftrag des Integrationsamtes des Landschaftsverbandes Rheinland, Köln, download:
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

Nebe, Katja; Waldenburger, Natalie 2014:
Ergebnisse des Forschungsprojekts Budget für Arbeit, download:
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

Nebe, Katja; Waldenburger, Natalie 2014:
Überlegungen zu einem Budget für Arbeit (BfA); Forum D, Beitrag D26-2014 unter
www.reha-recht.de

Neugebauer, Vera 2014:
Teilhabe am Arbeitsleben für alle – Eine Einschätzung des BAGüS-Positionspapiers zur Schnittstelle WfbM und Tagesförderstätte, in: Werkstatt:Dialog, Heft 2, 8f.

Der Paritätische Gesamtverband (2014):
Diskussionspapier zu Fragen des Mindestlohns in Werkstätten für behinderte Menschen, Integrationsprojekte und Zuverdienstprojekte, Berlin, download: www.paritaet.org

Rohde, Klaus-Peter (2014):
Das „LRV-Budget für Arbeit“, in: Recht und Praxis der Rehabilitation, Heft2/ 2014, 19 -

Richter, Caroline; Bendel, Alexander (2014):

Zwischen Entgelt und Geltung: Zur Problematik von Lohnsystemen in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, WiSO direkt August 2014, Bonn, download: www.fes.de/wiso

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 (Hg), Arbeitsmarkt und Arbeitsplatzgestaltung für Behinderte – Ergebnisse der 4. internationalen Fachtagung, Hamburg, 47 - 90

Saarland Heimstätten GmbH (2009):

Abschlussbericht „Modellprojekt Virtuelle Werkstatt für Menschen mit seelischer Behinderung“, Saarbrücken ; download:

http://www.saarland.de/dokumente/sonstige_dateien/Virtuelle_Werkstatt_Abschluss.pdf

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, download: http://www.bag-ub.de/dl/ub/umfrage/Auswertung_BAG_UB_2._bundesweite_Umfrage_UB_2013.pdf

SPD-Bundestagsfraktion 2011:

Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion vom 10.05.2011: Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention – Herausforderung und Chance für eine inklusive Gesellschaft, download:

www.spdfraktion.de/sites/default/files/positionen_0211_behindertendok_screen.pdf

Tolmein, Oliver 2014:

Gleichbehandlung und die UN-Behindertenrechtskonvention in der sozialrechtlichen Praxis, (Deutsches Institut für Menschenrechte, Projekt „Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt“, Berlin, download: www.institut-fuer-menschenrechte.de

Trenk-Hinterberger, Peter 2012:

Die Bedeutung des Art. 27 BRK für das Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben; Forum D, Beitrag D10-2012 unter www.reha-recht.de

Unger, Hans-Peter/ Siegrist, Karin (2014):

Gelungene Wiedereingliederung psychisch Erkrankter, Vortrag auf dem 5. Bremer Fachaus-tausch 2014 am 20. und 21. Februar 2014 „Arbeitszufriedenheit und Gesundheit in sozialer Sicherung“ der malt|harms GmbH - Fachdienst für berufliche Integration; download:

<http://www.malt-harms.de/news.php>

UN- Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015):

Dreizehnte Tagung -25. März - 17. April 2015 -, Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands (nichtamtliche Übersetzung der Monitoringstelle)

download: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-)

Dateien/UN-

Dokumen-

te/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands_ENTWURF.pdf

Viehmeier/Hlava 2014:

Bericht von der Europäischen Fachtagung zur inklusiven Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen; Forum D, Beitrag D18-2014 unter www.reha-recht.de;

Wendt, Sabine 2014:

Ist das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis für behinderte Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen noch zeitgemäß? in: Behindertenrecht, 2014, 59 - 65

Wendt, Sabine 2014:

Diskussionsbeitrag D3-2014 Ergebnisse der Jahrestagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung „Teilhabe statt Teile haben“ im November 2013 in Suhl, Forum D, Beitrag D3-2014 unter www.reha-recht.de;

Wendt, Sabine 2013:

Ungesicherte Beschäftigungsverhältnisse als Folge der Ausweitung der arbeitnehmerähnlichen Beschäftigung behinderter Menschen über den Bereich anerkannter WfbM hinaus; Forum D, Beitrag