

## Stellungnahme zur Zukunft der Integrationsfachdienste

Die **Integrationsfachdienste (IFD)** haben sich zu einem bedeutenden Faktor bei der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung und besonderem Unterstützungsbedarf entwickelt. Im Jahr 2007 wurden im Bereich Vermittlung über 31.000 Personen (Vermittlungsquote: 33,7%) und im Bereich Arbeitsplatzsicherung über 26.000 Personen (Sicherungsquote: 72,9%) unterstützt<sup>1</sup>. Dies wird zu Recht, angesichts der Zielgruppe der IFD, sowohl von Seiten der Integrationsämter als auch der Bundesregierung als besonderer Erfolg gewertet<sup>2</sup>.

Auf diesem Hintergrund besteht beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Interesse den **IFD „zukunftsfest“ zu machen**. Das BMAS hat deshalb seit August 2008 die Beteiligten (Bundesagentur für Arbeit / BA, Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen / BIH sowie neuerdings auch die BAG UB) zu entsprechenden Gesprächen eingeladen. In diesem Zusammenhang soll die vorliegende Stellungnahme die Positionen der BAG UB verdeutlichen.

Als **äußerst positiv** ist aktuell hervorzuheben, dass sich das BMAS in Übereinstimmung mit BIH und BAG UB intensiv dafür eingesetzt hat, dass **ab 2009 IFD-Leistungen grundsätzlich umsatzsteuerbefreit sind**. Somit werden die eingesetzten Mittel ausschließlich für die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen verwendet.

**Nach wie vor bestehen jedoch hemmende Rahmenbedingungen**, die die Arbeit der IFD und damit die Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung unnötig einschränken. Darauf hat die BAG UB bereits in ihren Stellungnahmen zur Situation der Beauftragung und Finanzierung der IFD vom Juni 2007 und Januar 2008 ausführlich hingewiesen<sup>3</sup>. Zusammenfassend können folgende Hemmnisse genannt werden:

### 1. Unzureichende Beauftragung und Finanzierung der IFD durch die Träger der Arbeitsvermittlung

Ein zentrales Problem liegt darin, dass die Träger der Arbeitsvermittlung den IFD nicht im erforderlichen Umfang beauftragen und die Finanzierung die im Vorfeld einer Vermittlung erforderliche Unterstützung der Arbeitsuchenden und des Betriebs unzureichend berücksichtigt (vgl. § 110, Absatz 2, insbesondere Nr. 2-5 SGB IX). So ist z.B. offensichtlich, dass ein „Training der berufspraktischen Fähigkeiten am Arbeitsplatz“ (vgl. § 110, Absatz 2, Nr. 4 SGB IX) mit den zur Verfügung stehenden monatlichen Pauschalen nicht zu realisieren ist. Zudem verlagert die aktuelle Höhe der Erfolgspauschale das Vermittlungsrisiko zu sehr auf die Seite der IFD-Träger. Durch diese sind jedoch lediglich einige Erfolgsfaktoren direkt zu beeinflussen. Dies ist bei zukünftigen Vereinbarungen zu berücksichtigen.

---

<sup>1</sup> Die Quoten beziehen sich auf die abgeschlossenen Fälle.

<sup>2</sup> Vergleiche Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (Hg.): Drei Jahre Strukturverantwortung für die Integrationsfachdienste – 2005 bis 2007 (Juli 2008) und Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Instrumente zur Sicherung von Beschäftigung und zur betrieblichen Prävention (Juni 2007)

<sup>3</sup> Download unter: [http://www.bag-ub.de/ifd/ifd\\_stellung.htm](http://www.bag-ub.de/ifd/ifd_stellung.htm)

Die beschriebenen Rahmenbedingungen verringern die Vermittlungschancen gerade für einen Personenkreis mit einem „besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung“ (vgl. § 109, Absatz 3 SGB IX). Insgesamt kann festgehalten werden, dass sowohl die Beauftragung der IFD nach § 37 SGB III als auch der Vermittlungsgutschein, keine sachgerechte Grundlage für die Zielgruppe der IFD darstellt. Im Rahmen des novellierten SGB III sind die bestehenden Hemmnisse auszuräumen („Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“).

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat im April 2008 auf Hinweise von BIH und BAG UB verschiedene Überarbeitungen der Verdingungsunterlagen zur Beauftragung der IFD angekündigt. Die BAG UB begrüßt die dort genannten Verbesserungen wie die Verlängerung des Korridors für individuelle Trainingsmaßnahmen, die Zulassung von Maßnahmen (betriebliche Trainingsmaßnahmen oder Probebeschäftigungen) innerhalb der individuellen Zuweisungsdauer und die Anerkennung der Aufnahme einer Beschäftigung auch bis zu vier Wochen nach Ende der individuellen Zuweisungsdauer.

Diese Verbesserungen reichen jedoch nach Auffassung der BAG UB nicht aus, um schwerbehinderten Menschen mit einem „besonderen Bedarf an arbeitsbegleitender Betreuung“ (§ 109, Absatz 2, Nr. 1 SGB IX) umfassend gerecht zu werden.

So wird im Rahmen der von der BA vorgegebenen Vertragsgestaltung weiterhin an Verfahren festgehalten, die es den IFD nicht ermöglichen, das erforderliche hochqualifizierte und spezialisierte Personal kontinuierlich vorzuhalten. Denn mit dem Verbot der Nachbesetzung außerhalb festgelegter „Zuweisungskorridore“ wird schon innerhalb des Beauftragungszeitraumes verhindert, dass eine Auslastung der Mitarbeiter der IFD zu gewährleisten bzw. zu kalkulieren ist. Insofern wird den IFD ein ständiges „Aus- und Einstellen“ des Personals aufgenötigt, was zwangsläufig dazu führen muss, dass die auf langjähriger Erfahrung und mit großem Aufwand erreichte Qualifikation der Mitarbeiter nicht aufrecht erhalten werden kann. Es besteht somit die Gefahr, dass die von allen Seiten konstatierte „wertvolle Arbeit der IFD“ somit sukzessive immer weniger dem Integrationsbedarf der behinderten Menschen entsprechen kann, weil der IFD das notwendige qualifizierte Personal in Phasen mit geringeren Auslastungen abbauen und bei einer höheren Anzahl von Beauftragungsfällen wieder kurzfristig für qualifiziertes Personal sorgen muss, was jedoch wegen der erforderlichen sehr speziellen Kenntnisse und Erfahrungen unmöglich ist.

#### **Die BAG UB schlägt zur Überwindung der aufgezeigten Hemmnisse Folgendes vor:**

- a) Die besonderen Erfordernisse bei der Unterstützung des Personenkreises der IFD nach § 109 SGB IX sind bei der Umsetzung des novellierten SGB III zu berücksichtigen (siehe „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“). Es ist offenbar geplant, dass eine Beauftragung der IFD nach § 46 SGB III n.F. erfolgt. Die in der Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 46 SGB III n.F. angezeigte „größtmögliche Flexibilität in der Ausgestaltung der Maßnahmen“ ist für die Zielgruppe der IFD unbedingt zu nutzen. Letztlich wird entscheidend sein, wie die neuen Maßnahmen finanziell vergütet werden. Nur bei ausreichenden personellen Ressourcen ist eine Unterstützung direkt im Betrieb umsetzbar. Eine solche Unterstützung ist bei der Zielgruppe der IFD eine oftmals erforderliche Voraussetzung für erfolgreiche und vor allem dauerhafte Vermittlungen.

Die BAG UB geht davon aus, dass auf der Grundlage von § 46 SGB III n.F. auch zukünftig eine Produktbeschreibung für die Beauftragung der IFD erfolgt. Diese und die entsprechenden Verdingungsunterlagen sind anhand der dokumentierten Hemmnisse mit der bisherigen Beauftragung nach § 37 SGB III neu und so zu gestalten, dass sie den langjährigen Erfahrungen bei der erfolgreichen Integration schwerbehinderter Menschen Rechnung tragen. Immerhin sind bundesweit mehrere tausend Personen direkt betroffen. An der Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen bzw. Verdingungsunterlagen ist die BAG UB als bundesweite IFD-

Interessenvertretung zu beteiligen. Die neuen Regelungen sollten dann so bald wie möglich in Kraft treten.

Als Orientierung können die Vereinbarungen aus dem Bereich Rehabilitation herangezogen werden, die in den Gemeinsamen Empfehlungen Integrationsfachdienste (GE IFD) zwischen allen Beteiligten vereinbart wurden. Allerdings ist die dort vereinbarte Monatspauschale in Höhe von 180,- Euro den aktuellen Erfordernissen anzupassen, d.h. zu erhöhen bzw. es sind Mehrfachanrechnungen in Erwägung zu ziehen.

Da die aktuellen Verträge der BA mit den IFD zum 30.6.09 bundesweit enden und eine neue Leistungsbeschreibung auf der Grundlage von § 46 SGB III n.F. nach Auskunft der BA erst ausführlich vorbereitet werden soll, werden die neuen Verträge auf der Basis der bisherigen Verdingungsunterlagen zu § 37 SGB III (alte Fassung) abgeschlossen. Einer fachlich sorgsameren Vorbereitung der neu zu erstellenden Leistungsbeschreibung und Vergütung nach § 46 SGB III n.F. ist zuzustimmen. Jedoch ist für eine ausreichende Übergangsregelung zu sorgen, so dass die erforderliche IFD-Infrastruktur im Bereich Vermittlung nicht abgebaut werden muss (und später mit erhöhtem Aufwand wieder aufzubauen ist). Dies gilt insbesondere auch deshalb, da das Land Bayern aus grundsätzlichen rechtlichen Erwägungen, keine Mittel aus der Ausgleichsabgabe für den IFD-Vermittlung einsetzt. Ähnliches überlegt das Land Hessen ab 2010, da die Verträge mit den IFD-Vermittlung Ende 2009 auslaufen. In Bayern konnten aufgrund der vergleichsweise guten Lage auf dem Arbeitsmarkt im Jahr 2008 relativ hohe Vermittlungsquoten und damit Erfolgsprämien erzielt werden, die den tatsächlichen Aufwand zumindest annähernd finanzierten (was in anderen Ländern durch „Strukturmittel“ der Integrationsämter ausgeglichen wurde). Dies wird im laufenden Jahr aufgrund der deutlich schlechteren Arbeitsmarktlage voraussichtlich nicht zu erzielen sein.

- b) Die Bundesagentur für Arbeit ist wieder als Auftraggeber in § 111 Absatz 1 SGB IX aufzuführen. Die BA selbst zeigt in ihrem Schreiben vom 30. April 2008 an die BIH an, dass ohne eine solche Grundlage „nur die Festlegungen des SGB III gelten“. Sie verweist damit auf eine Einschränkung ihres Handlungsspielraums, so dass die Teilhabechancen der Zielgruppe der IFD unnötig reduziert werden.
- c) Die BAG UB befürwortet weiterhin die freihändige bzw. beschränkte Vergabe der IFD Leistung Vermittlung. Dies ist durch die spezifische Zielgruppe und Leistung der IFD begründet und wurde auch im Antwortschreiben des BMAS an die BAG UB vom 6.8.08 ausdrücklich bestätigt: „Arbeitsmarktleistungen nach § 46 SGB III n.F. werden grundsätzlich nach dem Vergaberecht durch die Bundesagentur für Arbeit beschafft. Für die Tätigkeit der Integrationsfachdienste bleibt es bei der freihändigen Vergabe oder beschränkten Ausschreibung, für die die Bundesagentur für Arbeit auch eine entsprechende Leistungsbeschreibung erstellen wird“ (Detlev Scheele, Staatssekretär). Eine öffentliche Ausschreibung der IFD-Vermittlung würde die eigentliche Stärke des Konzepts IFD, nämlich Vermittlung und Begleitung im Übergang von der Schule über Qualifizierung in den Beruf aus einer (Dienst-)Hand bereit zu stellen (was ja gerade zur gesetzlichen Verankerung der IFD nach verschiedenen erfolgreichen Modellprojekten geführt hat) völlig aushöhlen. Die neuen Regelungen sind so zu gestalten, dass diese Schnittstellen- und Leistungsträger übergreifende Funktion gestärkt wird, damit die Zielgruppe vermehrt und nachhaltiger als bisher in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden kann.

Eine freihändige bzw. beschränkte Vergabe der IFD-Leistung bedeutet jedoch keine Einschränkung der IFD-Träger bei der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen anderer Leistungen – dies wurde mittlerweile durch das BMAS und die BA auch bestätigt.

## 2. Fehlende Definition der Struktur- und Finanzverantwortung

Ein weiteres Problem liegt darin, dass die Integrationsämter zwar seit 2005 die so genannte Strukturverantwortung für die IFD übernommen haben, jedoch nicht definiert ist, was dies im Einzelnen umfasst. Offen ist unter anderem, inwieweit die Strukturverantwortung auch eine Finanzverantwortung und wenn ja, für welche Leistungen beinhaltet. Zu diesem Sachverhalt gibt es unterschiedliche Auffassungen der Bundesagentur für Arbeit und der Integrationsämter. Die BA selbst räumt ein, dass die aktuelle Aufwandspauschale für die Zielgruppe der IFD dann zu gering ist, wenn die Integrationsämter die Grundstruktur nicht ausreichend finanzieren: „Die BA vertritt den Standpunkt, dass mit der Strukturverantwortung eine ‚Grundfinanzierung‘ der IFD verknüpft ist“ (Christian Rauch im Schreiben an die BAG UB vom 7.2.08). Die BA versteht die Aufwands- und Vermittlungspauschale lediglich als „ergänzende“ Vergütung im Einzelfall und sieht keine Möglichkeiten gesonderter Regelungen für den IFD (Anmerkung BAG UB: zumindest wohl dann nicht, so lange die BA nicht als Auftraggeber der Arbeitsvermittlung im SGB IX - wieder - verankert ist; s.o.). Zudem definieren die Integrationsämter, wie am Beispiel Bayern aufgezeigt (zumindest Niedersachsen und neuerdings Hessen vertreten ähnliche Positionen), die Strukturverantwortung nicht einheitlich auch als Finanzverantwortung; und wo doch, dann in unterschiedlichem Ausmaß. Hier ist unbedingt eine rechtliche Klarstellung in dem Sinne erforderlich, dass die Strukturverantwortung für den Bereich IFD-Vermittlung rechtmäßig ist und auch eine gewisse Finanzverantwortung umfasst (Stichwort: Sockelfinanzierung). Gibt es hierzu auch zukünftig keine Rechtssicherheit, besteht zunehmend die Gefahr, dass das konkrete Leistungsangebot für Arbeitsuchende zwangsläufig oftmals eingeschränkt und zwischen den Ländern in Art und Umfang deutlich unterschiedlich gestaltet ist.

**Zur Verbesserung der Beauftragungssituation ist die Strukturverantwortung der Integrationsämter für die IFD näher zu definieren.** Nach Auffassung der BAG UB umfasst dies zumindest folgende Inhalte:

- a) Unterhalt eines flächendeckenden Netzes von IFD in den jeweiligen Ländern; dies beinhaltet auch die Sicherung des niederschweligen Zugangs zu IFD für Ratsuchende (Erstberatung).
- b) Einheitliche Standards der Dokumentation und Qualitätssicherung, deren regelmäßige Prüfung und Weiterentwicklung unter Beteiligung der IFD bzw. deren Interessenvertretung. Hierbei haben sich die Audit-Verfahren bewährt, die Bestandteil des mit allen Auftraggebern abgestimmten QM-Systems Kassys der IFD sind; diese werden jedoch noch nicht überall angewandt.
- c) Sicherstellung ausreichender Verwaltungs- und Leitungsanteile in IFD.
- d) Sicherstellung ausreichender Koordinierungsanteile in IFD, um zu gewährleisten, dass Anfragen zentral angenommen und trägerintern weiter geleitet werden können (Wahrnehmung des Dienstes nach außen als ein „Ansprechpartner“).
- e) Sicherung der fachlichen Anforderungen nach § 112 SGB IX; hierbei ist jedoch eine ausreichende Handlungsautonomie bzw. Eigenständigkeit (z.B. bei Personalentscheidungen) der IFD-Träger sicher zu stellen.
- f) Organisation von örtlichen bzw. landesweiten Koordinierungsausschüssen (vgl. Gemeinsame Empfehlung IFD nach § 113 SGB IX).
- g) Die BIH hat durch entsprechende Veröffentlichungen, die einen Ländervergleich beinhalten (Stichwort Benchmarking), regelmäßig den Nachweis zu erbringen, dass die Integrationsämter den Aufgaben der Strukturverantwortung nachkommen.

Es ist dringend erforderlich eine Definition der Struktur- und Finanzverantwortung als Verpflichtung der Integrationsämter gesetzlich zu verankern und damit - im Gegensatz zum heutigen Status quo - eine bundesweit gleiche Ausgangsbasis zu schaffen. Dies sollte zumindest in Form von

„Mindeststandards“ geschehen. Aufgrund einer solchen bundesweit einheitlichen Regelung ist dann die Vergütung der Leistungen, die im Auftrag der Träger der Arbeitsvermittlung und der Rehabilitationsträger durch den IFD erbracht werden, zu vereinbaren. Hierbei ist die Verhandlungsposition der IFD zu stärken, z.B. indem die BAG UB als Interessenvertretung der IFD an diesen Vereinbarungen beteiligt ist. Bei diesen Regelungen ist eine Flexibilisierung der Unterstützungsleistung (und ggf. Vergütung) in Abhängigkeit vom individuellen Unterstützungsbedarf zu berücksichtigen.

Die Überprüfung und gegebenenfalls Weiterentwicklung der Vereinbarungen, Ergebnisse und Wirkungen sollten in einem Bundeskoordinierungsausschuss im Sinne eines Länder- bzw. Kennzahlenvergleichs mit allen Beteiligten (BMAS, Träger der Arbeitsvermittlung, Rehabilitationsträger, BIH und BAG UB sowie ggf. weitere Fachverbände) transparent gestaltet werden.

### **3. Ungeklärte Beauftragung und Finanzierung der IFD für Schulabgänger/innen und WfbM-Beschäftigte**

Bundesweit ungeklärt ist die Beauftragung und Finanzierung der IFD für Schulabgänger/innen und WfbM-Beschäftigte (vgl. § 109, Abs. 2, Nr. 2 und 3 SGB IX). Im Jahr 2007 unterstützten die IFD in Baden-Württemberg und NRW 2.038 dieser Personen von bundesweit 2.489 – das sind 82%. Die damit offensichtliche Chancenungleichheit im Vergleich zwischen den Bundesländern bzw. Regionen wird insbesondere von Eltern, Schulen und den Jugendlichen selbst immer wieder als verunsichernd und belastend hervorgehoben. Nach Auffassung der BAG UB ist zu klären, inwieweit hier die Kultusministerien, die BA (vgl. § 110, Abs. 2, Nr. 1a) sowie die Träger der Eingliederungshilfe in Zukunft verstärkt ihre Verantwortung wahrnehmen müssen. Die Länder haben hierzu ein sogenanntes „Clearingverfahren“ in Zuständigkeit der BA vorgeschlagen, was es den IFD ermöglichen soll, bereits frühzeitig in der Schule beratend und unterstützend tätig zu werden (mindestens 2 Jahre vor Ende der Schulzeit).

Die BAG UB engagiert sich seit Jahren bei der Entwicklung und Umsetzung entsprechender Konzepte für behinderte Jugendliche im Übergang von der Schule in den Beruf. Der besondere Nutzen für SchulabgängerInnen ist dabei in verschiedenen Modellen mehrfach nachgewiesen. Die Erfahrungen belegen auch, dass durch ein solches Verfahren keine endgültige Festlegung der beruflichen Perspektiven zwischen WfbM und allgemeinem Arbeitsmarkt mit Unterstützung durch einen externen Fachdienst erfolgen kann. Es geht um die Bestimmung der jeweils aktuellen Perspektive an der Schwelle Schule-Beruf. Eine spätere berufliche Neuorientierung ist für Menschen mit Behinderung im „Grenzbereich“ zwischen WfbM und allgemeinem Arbeitsmarkt gesetzlich offen zu halten.

Die dokumentierten Erfolge im Übergang Schule-Beruf aus Baden-Württemberg belegen beispielhaft wie wirkungsvoll eine Einbindung der IFD bereits im Rahmen der Berufsorientierung, Praktikumsbegleitung und Berufswegeplanung in der Schule sein kann. Weiterhin zeigt sich, dass im Rahmen der Perspektivenklärung die Methode der „Persönlichen Zukunftsplanung“<sup>4</sup> aufgrund der systematischen Einbindung der Wünsche, Interessen und Stärken der behinderten Jugendlichen, besonders hilfreich sein kann. In Bayern wurde dieses Konzept daher im neuen Lehrplan für die Berufsschulstufe, Förderschwerpunkt geistige Entwicklung, zum Schuljahr 2007/2008 eingeführt<sup>5</sup>.

Nach Auffassung der BAG UB ist es Aufgabe der Kultusministerien und Schulverwaltungen der Länder, entsprechende Ressourcen für die Unterstützung durch einen IFD während der Schulzeit bereit zu stellen. Hierbei ist die Zusammenarbeit zwischen Schule und IFD verbindlich zu regeln. Selbstverständlich gilt weiterhin, dass die BA im Rahmen ihrer gesetzlich definierten Aufgabe der Berufsberatung und Berufsorientierung eingebunden ist. In diesem Zusammenhang kann die BA den IFD nach § 110, Abs. 1, Nr. 1 a) SGB IX zusätzlich beauftragen. Dies ge-

---

<sup>4</sup> <http://www.persoенliche-zukunftsplanung.de/>

<sup>5</sup> <http://www.isb.bayern.de/isb/index.asp?MNav=4&QNav=4&TNav=1&INav=0&Fach=&Fach2=78&LpSta=6&STyp=13&Lp=1335>

schieht bisher jedoch völlig unzureichend. Im Sinne einer optimalen Anschlussorientierung für SchulabgängerInnen, ist das Integrationsamt frühzeitig als strukturverantwortlicher Leistungsträger des IFD einzubeziehen. Als besonders wirkungsvoll für einen abgestimmten und systematischen Übergang von der Schule in den Beruf haben sich so genannte Berufswege- und Netzwerkkonferenzen mit allen Beteiligten erwiesen: Jugendliche, Eltern, Schule, Schulverwaltung, Agentur für Arbeit, Integrationsamt, IFD, WfbM und gegebenenfalls andere Akteure.

Für den Übergang von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ist nach Auffassung der BAG UB eine enge Kooperation zwischen WfbM und IFD anzustreben. WfbM-Beschäftigte müssen die freie Wahl haben (sowohl innerhalb des Sachleistungsprinzips als auch beim Persönlichen Budget), welcher Dienst sie im Übergangsprozess unterstützt. Auch eine gemeinsame Unterstützung von WfbM und IFD mit entsprechender Aufgabenteilung, geregelt in einer Kooperationsvereinbarung (in die, je nach regionaler Angebotsstruktur auch andere Anbieter eingebunden werden können), ist denkbar und mancherorts Praxis<sup>6</sup>. Eine gesetzliche Anerkennung der IFD als „Übergangsdienstleister“ ist daher erforderlich, was auch bedeutet, das der IFD als ständiges Mitglied im Fachausschuss nach § 2, Abs. 1 Werkstättenverordnung (WVO) zu benennen ist. Die Dienstleistung im Übergang von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ist durch den Träger der Eingliederungshilfe (Auftraggeber) zu finanzieren, wenn keine andere Zuständigkeit gegeben und verbindlich geregelt ist.

*Vorstand und Geschäftsführung der BAG UB, März 2009*

---

<sup>6</sup> Dies wird insbesondere auch in dem vom BMAS geförderten Projekt JobBudget umgesetzt ([www.jobbudget.org](http://www.jobbudget.org)).