

Stellungnahme

zum Eckpunktepapier Unterstützte Beschäftigung für behinderte und schwerbehinderte Menschen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 27. Juli 2007

Als Dachverband und Interessenvertretung für „Unterstützte Beschäftigung“ begrüßt die BAG UB die Initiative des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), eine gesetzliche Grundlage für Unterstützte Beschäftigung zu erstellen. Auch die BAG UB sieht die Notwendigkeit, neben den Integrationsprojekten eine weitere „bundesweit einheitliche Förderstruktur mit einem betrieblichen Ansatz“ zu schaffen. Der Hinweis des BMAS, dass sich bereits verschiedene Träger in ihrer Arbeit nachweisbar erfolgreich an den Grundsätzen der Unterstützten Beschäftigung orientieren, unterstreicht die Relevanz individueller und betrieblicher Unterstützung für Menschen mit Behinderung. Viele der untersuchten Einrichtungen und Dienste sind Mitglieder der BAG UB.

Verwiesen wird auf eine Zielgruppe, „deren Leistungsfähigkeit an der Grenze zur Werkstattbedürftigkeit liegt und die einen besonderen Unterstützungsbedarf hat“. Im Kern geht es um eine Qualifizierungsmaßnahme, wobei angeführt ist, dass der Qualifizierungsaufwand vergleichbar ist mit jenem im Berufsbildungsbereich der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM).

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die BAG UB im Rahmen einer EQUAL-Partnerschaft aufgrund der langjährigen Erfahrungen von Trägern, die mit dem Konzept „Unterstützte Beschäftigung“ arbeiten (z.B. Hamburger Arbeitsassistenten, Integrationsbegleitung ACCESS in Erlangen und ISB gGmbH Berlin), bereits im März 2006 das Konzept eines betrieblichen Berufsbildungsbereiches vorgelegt hat¹. Die Bundesagentur für Arbeit gab zur Nutzung dieses Konzepts eine grundsätzlich positive Rückmeldung.

Die Ausführungen in dem Eckpunktepapier zeigen auf der einen Seite durchaus Gemeinsamkeiten mit dem von der BAG UB und dem europäischen Dachverband für Unterstützte Beschäftigung (EUSE – European Union of Supported Employment) vertretenen Konzept der „Unterstützten Beschäftigung“ (im Folgenden UB). Andererseits bleiben zentrale Bausteine und Prinzipien des Konzeptes unberücksichtigt.

Insbesondere diese beiden Aspekte wollen wir im Folgenden näher erläutern. Grundlage für unsere Hinweise sind die im Rahmen der EUSE in 16 europäischen Ländern verbindlich abgestimmten Qualitätsstandards, die in Kurzform als Anlage beigefügt sind.

¹Download unter: http://www.bag-ub.de/publikationen/konzept_betrieblicher_bbb_2006_03.pdf

Unter Punkt 1. des Eckpunktepapiers wird prinzipiell die „Passung“ zwischen den Anforderungen im Betrieb und den Kompetenzen des Menschen mit Behinderung beschrieben, wie es im Konzept UB dargelegt ist. Dies belegen u.a. Begriffe wie individuelle Qualifizierung, konkrete Einarbeitung und „erst platzieren, dann qualifizieren“. Auch die zentrale Funktion einer Anleitung im Betrieb, in UB als Job Coaching bezeichnet, ist aufgegriffen.

Aus Sicht der BAG UB **fehlen** aufgrund der genannten Zielgruppe und im Vergleich zum Berufsbildungsbereich der WfbM insbesondere **Inhalte wie Berufsbildung, Förderung der Persönlichkeit sowie des Sozial- und Arbeitsverhaltens**. Das bedeutet auch, dass neben den „Fähigkeiten“ die „Neigungen“ der Teilnehmenden unbedingt zu beachten sind (vgl. § 4 Werkstättenverordnung – WVO). Zudem sind die Begriffe „Arbeitsplatz“ und „einarbeiten“ ungenau. Inhaltlich passender sind die Bezeichnungen „Qualifizierungsplatz“ und „qualifizieren“, da ein konkreter und vertraglich vereinbarter Arbeitsplatz (mit ortsüblichem bzw. tariflichen Arbeitslohn) und die Einarbeitung auf einen solchen erst das Ergebnis der Maßnahme sein können. Auf dem Weg dorthin erfolgt eine Berufsorientierung durch Erproben verschiedener Möglichkeiten. Dies beinhaltet auch Wechsel des betrieblichen Qualifizierungs- bzw. Praktikumsplatzes.

Grundsätzlich geht es neben der konkreten berufspraktischen bzw. tätigkeitsbezogenen Qualifizierung auch immer um **berufsübergreifende Lernangebote** z.B. die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen wie Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und Genauigkeit. Die praktischen Erfahrungen zeigen, dass dies durchaus auch außerhalb des Betriebes im Rahmen von Gruppenarbeit geschehen kann. Hier steht mehr Zeit für Reflexion und Einübung neuer Verhaltensweisen, unabhängig von betrieblichen Produktionsprozessen, zur Verfügung. Zudem findet der erforderliche Austausch zwischen den Teilnehmenden über die jeweiligen betrieblichen Erfahrungen statt (Lernen am Beispiel der Anderen).

Das Prinzip der zunehmenden Rücknahme der Unterstützung durch die als „Betreuer“ benannte Fachkraft ist im Konzept UB enthalten. Gleichzeitig ist dies jedoch unbedingt abhängig vom Bedarf der zu unterstützenden Person und nicht zuletzt vom Bedarf des Betriebes. **Somit wird nach dem Konzept UB ausschließlich im jeweiligen Einzelfall über Intensität und Dauer der Unterstützung entschieden**. Es kann durchaus erforderlich sein, dass die für die Begleitung zuständige Fachkraft (der Begriff Job Coach im Konzept UB drückt dies inhaltlich präziser aus als der Begriff „Betreuer“) der zu unterstützenden Person zu Beginn der Maßnahme sogar zu 100% der zu leistenden Arbeitszeit zur Verfügung steht, d.h. eine maximale personelle Unterstützung im Betrieb leistet.

In dem Eckpunktepapier ist zwar ausgeführt, dass im Falle eines weiteren Unterstützungsbedarfs nach Abschluss eines Arbeitsvertrages dieser „regelmäßig in die Zuständigkeit der Länder“ fällt. Gleichzeitig wird betont, dass „eine dauerhafte Unterstützung über lange Zeit nicht das Ziel dieses Konzepts ist“. **Diese Aussage steht am deutlichsten im Gegensatz zu den Prinzipien der UB. Ein wesentlicher Grundsatz, nämlich der der „Unterstützung so lange wie erforderlich“ (zur langfristigen Stabilisierung des Arbeitsverhältnisses), würde damit fehlen.** Hieran wird besonders deutlich, dass UB ein Konzept ist, welches nicht auf eine bestimmte Phase der beruflichen Teilhabe begrenzt ist, sondern übergreifende Gültigkeit von der Schule (berufliche Orientierung und Vorbereitung) über Qualifizierungsmaßnahmen bis hin zur langfristigen betrieblichen Integration besitzt. Die Herausforderung der beruflichen Integration von Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf benötigt umfassende rechtlich-konzeptionelle Lösungsansätze².

Hierzu sei beispielhaft auf das Konzept des Kommunalverbandes für Jugend und Soziales in Baden-Württemberg (KVJS) verwiesen, wo in den „Gemeinsamen Grundlagen zur Förderung von Übergängen für wesentlich behinderte Menschen zum allgemeinen Arbeitsmarkt“ entspre-

² In diesem Zusammenhang ist die Beachtung der Gemeinsamen Empfehlung „Teilhabeplan“ der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) von Bedeutung.

chende Strukturen und Modelle differenziert beschrieben sind³. Dort wird dargelegt, dass „mit dem Übergang zum allgemeinen Arbeitsmarkt wesentlich behinderte Menschen (Anmerkung: die ansonsten in der WfbM arbeiten würden) nicht per se voll erwerbsfähig werden“ und daher durchaus auf weitere Unterstützung angewiesen sein können. Aus diesem Grund werden Modelle erprobt, in denen zur Finanzierung dieser Unterstützungen neben dem Integrationsamt⁴ auch der Träger der Sozialhilfe eingebunden ist. Im Ergebnis sind **bemerkenswerte Kostenvorteile für die Eingliederungshilfe im Vergleich zu einem Arbeitsplatz in der WfbM kalkuliert**. Ähnliche Überlegungen liegen dem Modell „Budget für Arbeit“ in Rheinland-Pfalz zugrunde.

Es ist somit offensichtlich, **dass sich die im Eckpunktepapier definierte Zielgruppe deutlich von jenem im Konzeptpapier des KVJS beschriebenen und dem z.B. von der Hamburger Arbeitsassistentin sowie der Integrationsbegleitung ACCESS unterstütztem Personenkreis unterscheidet**. In dem Eckpunktepapier ist lediglich von „Ausnahmefällen“ mit einem Unterstützungsbedarf auch nach Abschluss eines Arbeitsvertrages die Rede. Dies steht jedoch im Widerspruch zu der vom BMAS zu Anfang gegebenen Beschreibung der Zielgruppe, „deren Leistungsfähigkeit an der Grenze zur Werkstattbedürftigkeit liegt und die einen besonderen Unterstützungsbedarf haben“. Dieser dürfte sich aller Erfahrung nach kaum vollkommen reduzieren, zumal in aller Regel diese Personen ansonsten auf die fachlichen Hilfen der WfbM angewiesen wären. Davon geht offenbar auch das BMAS aus, da in Punkt 8. des Eckpunktepapiers der Zielgruppe entsprechend ausgeführt ist, dass „jederzeit festgestellt werden kann, dass ein Rehabilitationsbedarf zur Eingliederung in eine WfbM besteht.“

Die Begrenzung der „Maßnahme UB auf maximal zwei Jahre“ entspricht somit nicht dem von der BAG UB und der EUSE vertretenen Konzept der Unterstützten Beschäftigung.

Auch die Bewilligung auf zunächst ein Jahr ist angesichts des genannten Personenkreises nicht zielführend. Zudem hat die Praxis der Hamburger Arbeitsassistentin gezeigt, dass die zu Qualifizierenden teilweise durchaus ein drittes Jahr benötigen. Dieses wird vom Träger der Sozialhilfe finanziert und in vielen Fällen kann somit noch ein sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplatz akquiriert werden. Die Erfahrungen zeigen zudem, dass insbesondere in den beiden ersten Jahren nach Aufnahme eines vertraglichen Arbeitsverhältnisses oftmals ein erhöhter Einarbeitungsbedarf erforderlich ist.

Als engere Zielgruppe werden in dem Eckpunktepapier die Schulabgänger benannt, deren Wahlmöglichkeiten aufgrund der neuen Maßnahme deutlich erhöht würden. Es wäre jedoch von Bedeutung, **dass die Maßnahme grundsätzlich für behinderte Menschen in einer WfbM geöffnet wird, die sich für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt qualifizieren wollen**. In diesem Zusammenhang wäre auch zu klären, inwieweit nach einem gescheiterten Versuch, zu einem späteren Zeitpunkt, erneut der Anspruch auf eine solche Maßnahme besteht.

Die Integrationsfachdienste (IFD) sind nach Auffassung der BAG UB aufgrund ihrer Aufgabenstellung nach § 110 SGB IX besonders geeignet, eine entsprechende Maßnahme durchzuführen, zumal sie auch für die langfristige Stabilisierung im Arbeitsleben zuständig sind. Eine ausschließliche Beschränkung auf die IFD ist jedoch nicht angezeigt, da bereits andere Anbieter erfolgreich nach dem Konzept UB arbeiten (z.B. Integrationsbegleitung ACCESS in Erlangen). **Äußerst kritisch und mit großer Sorge betrachtet die BAG UB eine übliche Anwendung des Vergaberechts, da hier nach vorliegenden Erfahrungen von den Leistungsträgern vor allem nach dem Preis entschieden wird. Es fehlt an qualitativen, transparenten und vereinbarten Vergabekriterien**. Es ist sicherzustellen, dass tatsächlich nach fachlich-inhaltlichen Standards gearbeitet und speziell geschultes Fachpersonal eingesetzt werden kann (vgl. Standards der EUSE). Dies ist nicht für jeden Preis leistbar. **Ohne qualitativ definierte Standards,**

³ Download unter: <http://www.kvjs.de/aktion-1000.html>

⁴ z.B. sog. Minderleistungsausgleich nach § 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen) oder Arbeitsassistentin nach § 102 Abs. 4 SGB IX.

eine Prüfung der Einhaltung derselben und eine entsprechende Finanzierung der Leistungen werden die bisher dokumentierten Erfolge und Kostenvorteile nicht zu erzielen sein. Die in der Anlage definierten Standards der Unterstützten Beschäftigung könnten für die nähere inhaltliche Beschreibung der Maßnahme genutzt werden.

Schließlich sei auf die Rahmenbedingungen der Nutzung des Persönlichen Budgets verwiesen. Bei einer Inanspruchnahme der hier skizzierten Maßnahme über das **Persönliche Budget** ist unbedingt darauf zu achten, dass Budgetnutzern gegenüber Leistungsberechtigten, die die Maßnahme als Sachleistung nutzen, keine sozialversicherungsrechtlichen Nachteile entstehen. **Die Fragen der Sozialversicherung sind bei den Leistungsformen Sachleistung und Persönliches Budget gleichwertig zu regeln**, nur so kann vermieden werden, dass die Nutzung des Persönlichen Budgets zugleich bedeutet, gravierende Nachteile tragen zu müssen.

Die genannten Punkte wären bei der Erstellung einer gesetzlichen Grundlage aus Sicht der BAG UB unbedingt zu berücksichtigen.

Aufgrund der zum Teil deutlichen Unterschiede zwischen den im Eckpunktepapier aktuell ausgeführten Inhalte und den von der BAG UB sowie der EUSE vertretenen Standards zu Unterstützter Beschäftigung (vor allem das Fehlen einer erforderlichen langfristigen Unterstützung), hält die BAG UB die Bezeichnung der Maßnahme als UB für nicht geeignet. Denkbar wäre z.B. der Titel „Betriebliche Berufsbildung“, unter Umständen mit dem Zusatz „unter Bezugnahme auf das Konzept der Unterstützten Beschäftigung“.

Die BAG UB befürwortet ausdrücklich alle Bestrebungen, das Wunsch- und Wahlrecht sowie die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung zu stärken und steht gerne für weitere Ausführungen zu diesen Fragestellungen zur Verfügung.

Vorstand und Geschäftsführung der BAG UB, August 2007

Anlage:

Definition und Qualitätsstandards „Unterstützte Beschäftigung“

„Unterstützte Beschäftigung“ ist bezahlte Arbeit in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes für Menschen mit Behinderung, die, um in diesen Betrieben arbeiten zu können, eine besondere Unterstützung benötigen. Ziel von „Unterstützter Beschäftigung“ ist es, die notwendigen Rahmenbedingungen für dauerhafte, bezahlte, reguläre Arbeitsverhältnisse für Menschen mit Behinderung - unabhängig von Art und Umfang der Behinderung - in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes zu schaffen und zu erhalten.

Unterstützte Beschäftigung ist ein wertegeleiteter, methodischer Ansatz im Bereich der beruflichen Rehabilitation und Integration. Diese innovative ambulante Form der beruflichen Eingliederung umfasst alle Hilfen, die für Menschen mit Behinderung erforderlich sein können, um erfolgreich in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes zu arbeiten. Das Konzept „Unterstützte Beschäftigung“ verfolgt das Ziel, die Wahlmöglichkeiten und die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen zu sichern und ihnen damit eine umfassende Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen.

Prinzipien „Unterstützter Beschäftigung“

Die Ausgangsfrage „Unterstützter Beschäftigung“ lautet nicht ob, sondern wie, d.h. mit welchen Unterstützungen, die Teilhabe am Arbeitsleben gesichert werden kann. Hierbei gelten folgende Prinzipien:

- **Prinzip „individuelle Passung“** Eine betriebliche Eingliederung gelingt umso eher, wenn die Fähigkeiten der Beschäftigten und die Anforderungen am Arbeitsplatz weitgehend übereinstimmen.
- **Prinzip „erst platzieren, dann qualifizieren“** Die Qualifizierung der Beschäftigten erfolgt direkt am Arbeitsplatz, unterstützt und koordiniert durch einen externen Fachdienst bzw. Job Coach.
- **Prinzip „Unterstützung so lange wie erforderlich“** Schließlich werden Maßnahmen zur Stabilisierung und Sicherung des Arbeitsverhältnisses initiiert und umgesetzt.
- **Prinzip „Ganzheitlichkeit“** Um eine möglichst langfristige Integration bzw. Inklusion zu sichern, sind die Lebensbereiche Arbeit, Wohnen und Freizeit ganzheitlich, d.h. in ihren jeweiligen Wechselwirkungen, zu berücksichtigen.

Bausteine „Unterstützter Beschäftigung“

Unterstützte Beschäftigung ist ein kundenorientiertes Modell, das die unterstützte Person in den Mittelpunkt stellt sowie die konkreten Bedarfe von Betrieben analysiert und gezielt berücksichtigt. Kerninhalte von Unterstützter Beschäftigung sind:

- **Modul A: Vorbereitung** durch individuelle Berufsplanung auf der Basis eines differenzierten Interessen-, Fähigkeits- und Kompetenzprofils.
- **Modul B: Akquisition** eines Arbeits- bzw. Praktikumsplatzes und Erprobung im Betrieb durch direkten Vergleich und fortlaufende „Passung“ von Anforderungen und Fähigkeiten.
- **Modul C: Job Coaching** umfasst neben der Unterstützung bei der Einarbeitung am Arbeitsplatz auch die Beratung bei der sozialen Integration im Betrieb. Dies geschieht durch speziell geschulte Fachkräfte (Job Coaches), die jeweils nach Bedarf sowohl für Arbeitnehmer bzw. Praktikanten als auch für Arbeitgeber (Kollegen und Vorgesetzte) zur Verfügung stehen.
- **Modul D: Vermittlung** in ein passendes Arbeitsverhältnis und, wenn erforderlich, weiteres „training on the job“ durch Anleitung am Arbeitsplatz und Beratung im Betrieb.
- **Modul E: Stabilisierung** des Arbeitsverhältnisses nach Abschluss des Arbeitsvertrages und, wenn erforderlich, weitergehende Unterstützung sowie Krisenintervention für Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Fallmanagement durch Information, Beratung und Unterstützung

Ein externer Fachdienst bzw. Job Coach initiiert und begleitet den gesamten Prozess in enger Abstimmung mit den Beschäftigten, Betrieben und weiteren relevanten Akteuren im Umfeld (z.B. Schulen, Bildungsanbieter, Werkstätten für behinderte Menschen).

Damit die Umsetzung dieser fachlichen Kriterien und Inhalte in der Praxis gewährleistet ist, hat der europäische Dachverband für „Unterstützte Beschäftigung“ (EUSE – European Union of Supported Employment) ein Handbuch mit Qualitätsstandards entwickelt und 2004 veröffentlicht. Diese liegen mittlerweile in deutscher Sprache vor⁵.

⁵ Download unter: http://www.bag-ub.de/ub/ub_quali.htm