

## **Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung Unterstützter Beschäftigung (Drucksache 16/10487) am 5. November 2008 – Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages**

Die Initiative des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) „Unterstützte Beschäftigung“ rechtlich zu verankern ist insofern zu begrüßen, dass damit ein **Personenkreis anerkannt wird, dessen Leistungsspektrum zwischen Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) und allgemeinem Arbeitsmarkt liegt**. Jedoch bleiben verschiedene Fragen offen.

**Die Gesetzesgrundlage „Unterstützte Beschäftigung“ ist vom Konzept Unterstützte Beschäftigung zu unterscheiden:** Letzteres wurde Ende der 1970er Jahre in den USA entwickelt und basiert auf Qualitätsstandards des europäischen Dachverbandes. Das Konzept gilt unabhängig von Art und Schwere einer Behinderung und zielt auf bezahlte Arbeit in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes, auch dann, wenn ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis nicht erreicht werden kann. Die Unterstützung wird so lange wie erforderlich gewährleistet. Zentrale methodische Bausteine sind eine individuelle Zukunftsplanung und das Job Coaching.

Die Unterstützung ist ambulant und integriert in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes zu leisten. Dieser **Grundsatz, auch ‚erst platzieren, dann qualifizieren‘** genannt, sowie die Fähigkeiten und Stärken der einzelnen Person stehen im Mittelpunkt des Planens und Handelns. Dies schließt nicht aus, erforderliche Schulungs- und Bildungsinhalte auch überbetrieblich zu vermitteln. Entscheidend ist jedoch die Unterstützung im Betrieb, direkt am Arbeitsplatz und unter Einbezug der Kollegen sowie Vorgesetzten. Der Bedarf an Unterstützung richtet sich sowohl nach der zu unterstützenden Person als auch nach den betrieblichen Erfordernissen.

**Viele Elemente der Unterstützten Beschäftigung wurden bereits weit vor der Diskussion um das neue Gesetz von verschiedenen Angeboten der beruflichen Rehabilitation übernommen**, auch wenn nicht immer unter diesem Begriff. Prinzipien und Inhalte Unterstützter Beschäftigung finden sich z.B. in der Berufsorientierung in Schulen, in betrieblichen Ausbildungskonzepten der Berufsbildungswerke, in Übergangskonzepten der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt (einschließlich Außenarbeitsplätze), in Integrationskonzepten psychiatrischer Hilfeanbieter, in Integrationsfirmen und im besonderen Maße in der Aufgabenbeschreibung der Integrationsfachdienste (IFD).

Die Aufzählung macht deutlich, **wie vielfältig dieser Ansatz genutzt werden kann und dass er sich deshalb nicht auf einen gesetzlich definierten Leistungstatbestand reduzieren lässt**. Im Vergleich zur Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ des BMAS ist das Konzept der Unterstützten Beschäftigung umfassender und daher zukünftig zur Erweiterung des Wunsch- und Wahlrechts im Bereich Teilhabe am Arbeitsleben zu nutzen. Das beinhaltet auch eine systematische und zielorientierte vertiefte Kooperation zwischen Schulen und nachschulischen Diensten, die bislang nicht flächendeckend existiert. Insgesamt sind die Teilhabemöglichkeiten weiterzuentwickeln, um mehr Menschen die Beschäftigung in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes, auch ‚unterhalb‘ eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses (z.B. WfbM-

Beschäftigte), zu ermöglichen (vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“).

Ungeachtet dieser Erfordernisse zur Weiterentwicklung der Teilhabe am Arbeitsleben gilt es nun, **eine an den vorliegenden Standards des Konzepts Unterstützte Beschäftigung orientierte Umsetzung der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ sicher zu stellen.** Im Gesetzesentwurf zur „Unterstützten Beschäftigung“ (Ge UB) steht ausdrücklich, dass die bisherigen praktischen Erfahrungen bei der Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen zu berücksichtigen sind.

Verschiedene von der BAG UB in ihren Stellungnahmen vorgeschlagene Empfehlungen wurden in den Gesetzesentwurf übernommen<sup>1</sup>. Angesichts der Zielsetzung ist es z.B. sinnvoll, dass Leistungen der Berufsbegleitung, die im Anschluss an die Qualifizierungsphase erforderlich sind, „zu gewährleisten“ sind (Absatz 3, Ge UB). **Dies darf jedoch nicht, wie die BAG UB in ihren Stellungnahmen betont hat, zur Kürzung von anderen erforderlichen Leistungen wie die der Integrationsfachdienste oder Integrationsfirmen führen, da diese freiwillige Leistungen sind. Eine Neuverteilung der Ausgleichsabgabe zu Gunsten der Länder ist daher erforderlich.**

Hervorzuheben ist auch, dass im Gesetzesentwurf die Kriterien für ein eventuell erforderliches drittes Qualifizierungsjahr präzisiert sind (s. Begründung S. 13, Ge UB). **Leider ist es nicht gelungen eine Ausschreibung der Leistung „Unterstützte Beschäftigung“ zu verhindern - trotz breiter Einigkeit von Verbänden und Ländern.**

**Die Ambulantisierung von Unterstützung darf nicht zu einer generellen Kosteneinsparung ohne Berücksichtigung der individuellen Bedarfe führen.** Wenn ambulante Leistungen – im Gegensatz zu (teil-)stationär-institutionellen Angeboten – generell ausgeschrieben werden, besteht die Gefahr einer eher am Preis statt an der Qualität orientierten Vergabe. **Es ist zu hinterfragen, ob Ausschreibungen überhaupt ein geeignetes Mittel im Bereich von Rehabilitation und Integration sind.** Gefordert sind zuverlässige und regional vernetzte Partnerschaften und die sind durch Ausschreibungen eher gefährdet. Die konsequente Prüfung der Nachhaltigkeit von Leistungen ist wichtiger als der Glaube „Der Wettbewerb wird es schon richten.“ **Durch eine Ausschreibung ist zudem ein Wechsel des Anbieters im Übergang von der Maßnahme „Unterstützte Beschäftigung“ in den ersten zwei Jahren (individuell betriebliche Qualifizierung) in die Phase der Begleitung (nach Abschluss eines Arbeitsvertrages) eher wahrscheinlich.** Ein solcher Wechsel bietet eben nicht die erforderliche Kontinuität der fachlichen Unterstützung durch vertraute Ansprechpartner – sowohl für Menschen mit Behinderung als auch für Arbeitgeber.

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

**Die aktuelle Diskussion um den Gesetzesentwurf weist bereits heute auf ein konkretes Hindernis bei der zukünftigen Umsetzung hin: Die Bundesagentur für Arbeit will im Regelfall nachfolgende Eingliederungszuschüsse (Lohnkostenzuschuss an Arbeitgeber) ausschließen, da „Hemmnisse (...) schon durch vorangegangene Unterstützte Beschäftigung ausgeglichen**

---

<sup>1</sup> Download unter [http://www.bag-ub.de/ub/ub\\_interessenver.htm](http://www.bag-ub.de/ub/ub_interessenver.htm)

sind.“<sup>2</sup> Diese Annahme entspricht in keiner Weise den praktischen Erfahrungen der bereits seit längerem nach dem Konzept Unterstützte Beschäftigung arbeitenden Dienste (z.B. Hamburger Arbeitsassistenten oder Integrationsbegleitung ACCESS), die auch Vorbild für den Gesetzesentwurf sind. Danach waren bei fast allen Vermittlungen Eingliederungszuschüsse (EGZ) mehrjährig erforderlich. Gleichzeitig zeigen die praktischen Erfahrungen, dass auch nach der Vermittlung i.d.R. ein vergleichsweise erhöhter und zweijähriger Begleitungsaufwand im Betrieb zu leisten ist, um das Arbeitsverhältnis ausreichend zu stabilisieren. Somit müssen zukünftig beide Fördermöglichkeiten (EGZ und Begleitung im Arbeitsleben), auch ergänzend, weiterhin zur Verfügung stehen. Es handelt sich schließlich um einen Personenkreis, der ohne ambulante Unterstützung i.d.R. auf die Leistungen einer WfbM angewiesen wäre. Zudem ist davon auszugehen, dass bei einer nicht unerheblichen Anzahl von unterstützten Arbeitnehmer/innen ein langfristiger Unterstützungsbedarf bestehen bleibt, der zumindest immer wieder punktuell zu leisten ist. Zusätzlich ist einzuplanen, dass auch ein so genannter Minderleistungsausgleich erforderlich ist.

Eine wichtige Voraussetzung zur Erreichung des Ziels der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt wird sein, dass eine **ausreichende Finanzierung** erfolgt, um tatsächlich eine „individuelle betriebliche Qualifizierung“ inklusive Job Coaching (S. 14 Begründung, Ge UB) umzusetzen. Die dokumentierten Erfolge bisheriger Anbieter, die nach dem Konzept Unterstützte Beschäftigung arbeiten, beruhen auf einem Verhältnis Fachkraft (Vollzeit) und zu unterstützende Person von 1:4.

Das Ministerium hat die **Bedeutung fachlicher Standards** für den Erfolg der Maßnahme zwar grundsätzlich erkannt. Ausmaß und Umfang der Standards werden jedoch wesentlich vom Umfang der Vergütung der erforderlichen Leistungen abhängen, damit ausreichend qualifiziertes Personal beschäftigt werden kann. Zur Sicherstellung, dass bestehende Erkenntnisse und Standards auch tatsächlich Berücksichtigung finden, sollte in § 38a, Absatz 6 darauf explizit hingewiesen werden.

Im Rahmen der **konkreten Umsetzung** der Gesetzesgrundlage „Unterstützte Beschäftigung“ (UB) ist zu beachten, dass es eine relative Überschneidung der Ziele und Inhalte von Berufsbildungsbereich der WfbM (BBB) und UB gibt (wenn auch mit jeweiliger Schwerpunktsetzung). Darauf verweist auch die Begründung des Gesetzesentwurfs (die Zeiten aus UB sollen bei einem Wechsel in den BBB zu 100% anerkannt werden). **Dies zeigt an, dass i.d.R. erst nach Ablauf der Qualifizierungsphase eine fundierte Entscheidung (da betrieblich erprobt) darüber getroffen werden kann, ob WfbM oder allgemeiner Arbeitsmarkt die individuell (vorläufig) richtige Perspektive ist.** Insofern sind sowohl im BBB als auch in der UB eine grundsätzliche Offenheit der tatsächlich zu erreichenden Perspektive und ein jeweils reibungsloser Wechsel zwischen diesen Maßnahmen zu ermöglichen. Und: Wenn jemand für sich die Maßnahme UB als die persönliche passende Qualifizierungsform wählt, sollte ihm/ihr der Zugang grundsätzlich auch eröffnet werden.

Bei der Beschreibung der Zielgruppe Schulabgänger/innen sollte allgemeiner formuliert werden, dass es sich um **Schüler/innen mit ‚sonderpädagogischem Förderbedarf‘** handelt (statt ‚Schulabgänger/innen aus Förderschulen‘, siehe Begründung zu Absatz 1).

Vorstand und Geschäftsführung der BAG UB

Anhang:

- Praxisbeispiele
- Qualitätsstandards im Konzept Unterstützte Beschäftigung

---

<sup>2</sup> Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit (BA) zum Referentenentwurf zu einem Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung, 30. Mai 2008. Diese Auffassung wurde auch in Gesprächen mit der BAG UB im September 2008 von Seiten der BA wiederholt.

## **Anhang:**

### **Praxisbeispiele**

Die Arbeit der Hamburger Arbeitsassistenten und von ACCESS Integrationsbegleitung Erlangen werden nicht zuletzt vom BMAS selbst im Rahmen der Gesetzesinitiative zur „Unterstützten Beschäftigung als erfolgreiche Modelle benannt. Beide Dienste arbeiten bereits langjährig nach dem Konzept Unterstützte Beschäftigung und nutzen hierbei insbesondere das Job Coaching um Vermittlungserfolge von bis zu 70% nach ca. 2-3 Jahren individueller betrieblicher Unterstützung zu erzielen – und das bei einem Personenkreis, der ansonsten auf die WfbM angewiesen wäre. Die folgenden Beispiele sollen einen praktischen Eindruck vermitteln:

#### **1. Hamburger Arbeitsassistenten, Hamburg**

##### **Verantwortungsbewusst arbeiten lernen**

Ausgangssituation: Seit zweieinhalb Jahren wird Anna-Lotta Jahn, 23, vom Fachdienst „Hamburger Arbeitsassistenten“ begleitet. Im Rahmen einer betrieblichen Qualifizierungsmaßnahme absolvierte die junge Frau, die Lernschwierigkeiten hat und auf den Rollstuhl angewiesen ist, bereits mehrere Praktika im Verwaltungsbereich. Im Frühjahr 2007 wurde sie als Praktikantin am Empfang einer physiotherapeutischen Praxis in Hamburg eingestellt. Dort nimmt sie die Daten neuer Patienten am Computer auf, betreut die Terminverwaltung der Therapeuten und kümmert sich um die Ablage der Patientenkartei.

Problem: Um ihre Chance auf eine Festanstellung zu nutzen, musste Anna-Lotta Jahn lernen, sorgfältiger und verantwortungsbewusster zu arbeiten.

Maßnahme: Die Qualifizierungsmaßnahme, die zunächst von der Bundesagentur für Arbeit und dann vom Sozialhilfeträger finanziert wurde, umfasste mehrere Praktika, die von dem Job-Coach Norbert Rump und seiner Kollegin begleitet wurden. Sie kamen abwechselnd zwei- bis dreimal pro Woche für mehrere Stunden an den Arbeitsplatz.

Training: Häufig, wenn es hektisch wurde, wenn sie zum Beispiel mehrere Anrufe kurz nacheinander entgegennehmen musste, kam Anna-Lotta Jahn mit ihren Notizen durcheinander. Nun hat sie ein großes Buch, in das sie nach Anleitung ihres Job-Coaches Namen, Termine und Gesprächsinhalte ordentlich einträgt. Gerade weil sie ihre eigenen Fähigkeiten stark überschätzt, passieren ihr Fehler. Norbert Rump und ihre Vorgesetzte haben ihr anschaulich erklärt, dass mangelnde Sorgfalt bei der Arbeit unangenehme Folgen haben kann – etwa den Verlust von wichtigen Patientendaten im Computer. Gleichzeitig ermutigten sie Anna-Lotta Jahn, sich Hilfe bei ihren Kolleginnen zu holen. Früher kam es hin und wieder vor, dass sie am Feierabend alles stehen und liegen ließ. Inzwischen hat sie gelernt, ihren Schreibtisch aufzuräumen und eine wichtige Aufgabe zu Ende zu bringen, bevor sie geht. Weil Anna-Lotta Jahn sehr kommunikativ ist, werden ihre Fähigkeiten von anderen Menschen anfangs oft überschätzt. Darauf hat der Job-Coach auch ihre Vorgesetzte und die Kolleginnen hingewiesen, die jetzt stärker darauf achten, sie nicht zu überfordern. Die Mühe hat sich für Anna-Lotta Jahn gelohnt: Am 1. September 2007 erhielt sie einen Arbeitsvertrag.

(aus: ZB 4/2007 Autor: Norbert Rump)

#### **2. ACCESS Integrationsbegleitung, Erlangen**

**Andrea Halder, 21 Jahre alt, Angestellte bei einer Werbeagentur, arbeitet 25 Stunde wöchentlich**

Nach dem Besuch einer integrativ arbeitenden Montessorischule und einem Berufsvorbereitenden Jahr (BVJ) in einer Berufsschule wurde Andrea Halder nach einem Eignungstest der Arbeitsagentur in das „Betriebliche Arbeitstraining“ aufgenommen, und zwar in Form einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme. Das erste Praktikum absolvierte sie in einer Schule. Sie übernahm leichte Bürohilfsarbeiten und war außerdem in der hauseigenen Wäscherei beschäftigt.

Nach einer Praktikumszeit von zwölf Wochen wurde ein weiteres Praktikum akquiriert, das den Fähigkeiten von Andrea Halder entsprach. In enger Kooperation zwischen einer Werbeagentur, dem Fachdienst und Andrea Halder wurde ein passendes Aufgabenprofil erstellt und im Laufe der insgesamt 15-monatigen Qualifizierungszeit weiterentwickelt und angepasst. Ihre Hauptaufgabe in der Werbeagentur mit fast 200 Angestellten ist die Postsortierung, –verteilung und –abholung. Weiterhin übernimmt sie Bürohilfstätigkeiten wie Sortier- und Ablgearbeiten.

Zum 1. April 2005 wurde Andrea Halder in ein zunächst auf zwei Jahre befristetes, von der Arbeitsagentur gefördertes, sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis übernommen. Mittlerweile hat sie einen unbefristeten Vertrag. Das Job Coaching findet weiterhin regelmäßig statt. Neben praktischen Fragen wird dabei auch an der Verbesserung der Sozialkompetenz gearbeitet.

Trotz der langen Hin- und Rückfahrt von jeweils 1,5 Stunden liebt Andrea Halder ihre Arbeit. Es ist erfreulich zu sehen, welchen positiven Einfluss die herausfordernde Umgebung auf ihre Gesamtentwicklung hatte und hat.

(aus: impulse 43 2/2007 Autorin: Andrea Seeger)

## **Qualitätsstandards im Konzept 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 vor<sup>3</sup>.

---

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