

Ergebnisbericht

der Arbeitsgruppe „Begleitprojekt Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben“

(im Auftrag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe
„Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“)

I. Auftrag

Auftrag der Arbeitsgruppe „Begleitprojekt Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben“ war es, Modelle und Instrumente zur „Schaffung eines dauerhaften Nachteilsausgleichs für Arbeitgeber im Rahmen der Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben“ zu bewerten und so fortzuentwickeln, dass die Ergebnisse in den Gesetzgebungsprozess einfließen können. Während der Beratungen erfolgte die ergänzende Aufgabenstellung, auch das Thema „Beschäftigung bei anderen Leistungserbringern“ zu behandeln.

II. Punkte, bei denen Einvernehmen mit den Verbänden besteht

1. Zielgruppe

Zielgruppe der zu entwickelnden neuen Leistungsarten sind diejenigen behinderten Menschen, die **nach heutigem Recht** einen Anspruch auf Beschäftigung und Förderung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) haben bzw. hätten. Die Zielgruppe ist – entsprechend den Aufnahmevoraussetzungen für den Arbeitsbereich einer Werkstatt (und dem Abschlussbericht der UAG III der Bund-Länder-Arbeitsgruppe) – wie folgt zu definieren:

„Wesentlich behinderte Menschen, die auf nicht absehbare Zeit voll erwerbsgemindert i. S. des § 43 Absatz 2 SGB VI bzw. nicht erwerbsfähig i. S. des § SGB II sind und bei denen die Kriterien des § 136 Absatz 2 Satz 1 und 2 SGB IX erfüllt sind; in Zweifelfällen erfolgt die Feststellung der vollen Erwerbsminderung durch den Träger der Rentenversicherung.“

Der nach derzeitigem Recht anspruchsberechtigte Personenkreis soll **nicht ausgeweitet** werden. Es soll vielmehr eine **alternative** Leistungsmöglichkeit im Rahmen der Neuausrichtung auf eine personenzentrierte Hilfe geschaffen werden; **maßgebend** für die Teilhabeleistung am Arbeitsleben soll der **Hilfebedarf** sein, nicht mehr Ort, Form, Status oder Träger der Leistung.

Zu dieser Definition der Zielgruppe besteht breites Einvernehmen in Verbindung mit der Beibehaltung eines geordneten und formalen Bedarfsfeststellungsverfahrens.

2. Ziel:

Ziel ist die Weiterentwicklung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Werkstätten für behinderte Menschen zu einer personenzentrierten Leistung. Es besteht breiter Konsens in der Zielsetzung, dass behinderte Menschen (Leistungsberechtigte) künftig zwischen verschiedenen

- Leistungsarten,
- Leistungserbringern und
- Leistungsformen (auch Persönliches Budget)

in einem „offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei wählen können“ (Artikel 27 der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen).

Zur Umsetzung bieten sich als Alternativen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Werkstätten folgende neue Leistungsarten an:

- **Förderung der Beschäftigung in Angebotsformen bei „anderen Leistungserbringern“**
- **Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf der Basis eines Arbeitsvertrages mit Lohnkostenzuschuss/Minderleistungsausgleich**

3. **Neue Leistung: Förderung der Beschäftigung in Angebotsformen bei „anderen Leistungserbringern“**

Leistungsanbietern, die keine WfbM sind, soll erlaubt werden Werkstattleistungen - auch in Teilen (Modulen) - anzubieten. Für diese Module (z.B. Modul "Beschäftigung") sollen im Grundsatz auch die für diese Bereiche in Werkstätten für behinderte Menschen maßgeblichen Anforderungen gelten.

Eine vollumfängliche Übertragung der sich aus der Werkstätten-Verordnung ergebenden fachlichen Anforderungen an anerkannte Werkstätten für behinderte Menschen auf andere Leistungserbringer erscheint nicht zielführend, da dann im Ergebnis wiederum nur Werkstätten (unter anderem Namen) als Beschäftigungsanbieter zugelassen wären. Andererseits muss gesehen werden, dass wesentliche Abstriche an den Leistungsinhalten dazu führen würden, dass die Beschäftigungsangebote anderer Leistungserbringer nicht von allen förderungsfähigen behinderten Menschen in Anspruch genommen werden können mit der Folge, dass besonders betroffene behinderte Menschen unverändert keine Option für eine Beschäftigung außerhalb anerkannter Werkstätten für behinderte Menschen besitzen. Eine engere Anbindung an das an Ausstattung und qualifizierte Fachkräfte in Werkstätten für behinderte Menschen zu stellende Niveau erscheint deshalb unverzichtbar.

Ein formales Anerkennungsverfahren als Fördervoraussetzung vergleichbar dem für Werkstätten für behinderte Menschen soll für andere Leistungserbringer allerdings nicht vorgesehen werden. Die an andere Leistungserbringer zu stellenden fachlichen Anforderungen sollen durch Bundes- oder Landesrahmenvorschriften vorgegeben werden als Grundlage für Vereinbarungsregelungen auf der örtlichen Ebene entsprechend den §§ 75 ff. SGB XII.

Die nach geltendem Recht auf Leistungen in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen beschränkten Status- und Versicherungsregelungen sollen künftig umfassend auch bei anderen Leistungserbringern zur Anwendung gebracht werden. Auch für behinderte Beschäftigte bei anderen Leistungserbringern soll Versicherungspflicht in der gesetzlichen Kranken-, Renten- und sozialen Pflegeversicherung bestehen. Es sollen die für Beschäftigte im Arbeitsbereich anerkannter Werkstätten für behinderte Menschen geltenden versicherungsrechtlichen Regelungen analoge Anwendung finden. Die Pflichten der Anbieter alternativer Beschäftigung gegenüber den behinderten Menschen sollen denen anerkannter Werkstätten für behinderte Menschen gegenüber ihren Beschäftigten im Arbeitsbereich entsprechen (auch bezüglich der Zahlung von Arbeitsentgelten mit Grund- und Steigerungsbetrag).

Hinsichtlich dieser Vorschläge besteht breiter Konsens mit den Verbänden und Sozialleistungserbringern.

4. Neue Leistung: Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf der Basis eines Arbeitsvertrages mit Lohnkostenzuschuss/Minderleistungsausgleich

Die neue Leistung soll sich an folgenden Kriterien ausrichten:

- **Zugang:** Nur über die heute üblichen Wege in den WfbM-Arbeitsbereich, also zunächst Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich. Ein Wegfall dieses Verfahrens würde nicht nur Steuerungsverluste bewirken, sondern auch die Sozialhilfeträger mit Mehrkosten belasten. Nach Durchführung einer Maßnahme der Unterstützten Beschäftigung käme die neue Leistung nur bei einer „WfbM-Empfehlung“ in Frage.
- **Arbeitgeber:** Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes (einschließlich Integrationsprojekten)
- **Arbeitsentgelt:** Nach Abwägung aller Argumente - nur Tariflohn oder ortsübliches Entgelt möglich
- **Sozialversicherung:** Versicherungspflicht der ja weiterhin dauerhaft voll erwerbsgeminderten Menschen in der Arbeitslosenversicherung entfällt auf Grund der Regelung des § 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III. Da sie dem Arbeitsmarkt auch im Falle des Verlustes des Arbeitsverhältnisses nicht zur Verfügung stehen, entfielen auch der Leistungsanspruch. Die übrigen Sozialversicherungen gelten in vollem Umfang wie bei anderen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Beschäftigten, d. h. im Bereich der Rentenversicherung entfallen die WfbM-spezifischen Sonderregelungen.
- **Arbeitnehmer-Status:** Der behinderte Mensch hat die gleichen Rechte und Pflichten wie jeder andere Arbeitnehmer.
- **Leistungen und Bemessungsgrundlagen:** Kosten für Vermittlung und Arbeitsplatzakquise sollen nicht Gegenstand der neuen Leistung sein. Gefördert werden sollen Lohnkosten und Betreuungsaufwendungen. Bei der Festsetzung der Höhe der Lohnkostenförderung sind u. a. auch die Grenzen des EU-Beihilferechts zu beachten.
- **Rückkehr bei „Scheitern“:** Bei – weiterem - Fortbestand der Voraussetzungen für Leistungen nach § 41 SGB IX soll die Rückkehr unabhängig vom Grund der Auflösung des Arbeitsverhältnisses möglich sein.
- **Gefahr von Fehlanreizen:** Die Nachteilsausgleiche bei Arbeitgebern bei dieser intendierten Art besonderer Arbeitsverhältnisse dürfen die Anreize und Bemühungen zur vorrangigen Eingliederung bzw. zum Wechsel aus der WfbM auf den ersten Arbeitsmarkt nicht schwächen oder gar konterkarieren. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Steuerung von Zugang und Verbleib durch den Kostenträger. Auch das Problem der Konkurrenz zu Außenarbeitsplätzen muss berücksichtigt werden.

Hinsichtlich dieser Eckpunkte besteht breiter Konsens bei den Verbänden und Sozialleistungserbringern.

[In der AG bestehen jedoch grundsätzliche Bedenken gegen die neue Leistung bei den Ländern Bremen, Berlin und Brandenburg (das ein modifiziertes Modell vorschlägt); der Bund hat sich eine abschließende Bewertung unter Berücksichtigung der Meinungsäußerungen der an den Beratungen der AG nicht beteiligten Länder sowie der zum Abschluss der AG-Beratungen noch nicht vorliegenden abschließenden Stellungnahmen maßgeblicher Verbände vorbehalten.]

III. Punkte, bei denen Einvernehmen mit den Verbänden nicht hergestellt werden konnte

Zu neuer Leistung: Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf der Basis eines Arbeitsvertrages mit Lohnkostenzuschuss/Minderleistungsausgleich

- **Finanzierung der neuen Leistung aus Mitteln der Sozialhilfe:**

Ablehnung durch die **Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS)** – wesentliche Gründe:

Die dauerhafte Finanzierung von Lohnkostenzuschüssen/Minderleistungsausgleichen könne nur im Rahmen verfügbarer Mittel der Integrationsämter aus der Ausgleichs-abgabe erfolgen. Eine Lösung könne nicht darin bestehen, zusätzlich einen weiteren Rehabilitationsträger in den Kreis der möglichen Leistungserbringer aufzunehmen; hierdurch entstünde eine zusätzliche streitbefangene Schnittstelle.

Es sei im Übrigen nicht nachvollziehbar und den Betroffenen auch kaum zu vermitteln, nach welchen Kriterien ein Teil der Übergänger aus den Werkstätten aus der Zuständigkeit des Sozialhilfeträgers ausscheide und seinen Werkstattstatus verliere, während andere Personen diesen unter Fortbestand der Zuständigkeit des Sozialhilfeträgers behalten sollen.

Nach allem sei das angestrebte Ziel sachgerecht nur durch eine Aufstockung der Mittel der Integrationsämter zu erreichen. Falls dieses Ziel nicht erreicht werden könne, sei „allenfalls zu überlegen, ob den Sozialhilfeträgern die Möglichkeit eröffnet werden soll, nach freiem Ermessen zu entscheiden, ob, in welcher Höhe, in welcher Zeitdauer, mit welchen Unternehmen und für welche Personen über einen begrenzten Zeitraum von bis zu drei Jahren erprobt werden soll, welche Wirkungen eine solche Förderung auf die Entwicklung der Werkstattplätze“ habe.

Ablehnung durch die **Kommunalen Spitzenverbände** – wesentliche Gründe:

Der Deutsche Landkreistag und Deutsche Städtetag schließen sich im Wesentlichen der Position der BAGüS an und sehen insbesondere die Gefahr eines „Einfallstors“ für Leistungen an den großen Personenkreis der SGB-II-Empfänger. Auch wenn der anspruchsberechtigte Personenkreis nicht erweitert werden solle, werde sich dies de facto nur schwer verhindern lassen. Es wird dabei durchaus anerkannt, dass es in Einzelfällen wirtschaftlicher sein könne, einen Zuschuss auf dem Arbeitsmarkt zu zahlen als eine WfbM-Beschäftigung zu fördern.

- **Deckelung der Höhe der Leistungen auf maximal die Höhe der alternativen WfbM-Kosten:**

Eine Begrenzung der (Gesamt-)Leistung im Einzelfall auf die Höhe der Aufwendungen für eine Förderung in der WfbM wird durch einen Teil der Verbände abgelehnt; sie befürchten, dass hierdurch behinderte Menschen mit höherem Förder- und Unterstützungsbedarf ausgeschlossen würden.

IV. Benennung der gesetzlichen Vorschriften, die geändert werden müssten, und inhaltliche Beschreibung des Änderungsbedarfs

1.) Neue Leistung: Förderung der Beschäftigung in Angebotsformen bei „anderen Leistungserbringern“

In den §§ 39 ff. SGB IX sollen die folgenden wesentlichen Inhalte geregelt werden:

- a) Anspruchsberechtigung für wesentlich behinderte Menschen, die voll erwerbsgemindert im Sinne der gesetzlichen Rentenversicherung sind. Sie sollen die zu ihrer Teilhabe am Arbeitsleben notwendigen Berufsbildungs- und Beschäftigungsleistungen personenzentriert auch außerhalb des Verantwortungsbereichs anerkannter Werkstätten für behinderte Menschen bei geeigneten anderen Anbietern in Anspruch nehmen können, ggf. in der Form des persönlichen Budgets.
- b) Um den Leistungszugang konfliktfreier steuern zu können, sollen künftig in Zweifelsfällen Gutachten der gesetzlichen Rentenversicherung Auskunft über das Vorliegen einer vollen Erwerbsminderung geben.
- c) Leistungen zur Beschäftigung sollen unabhängig vom Ort der Leistungserbringung (weiterhin) jenen voll erwerbsgeminderten behinderten Menschen erbracht werden, die zuvor an Leistungen zur beruflichen Bildung im Sinne von § 40 SGB IX teilgenommen haben.
- d) Leistungen zur Beschäftigung sollen unabhängig vom Ort der Leistungserbringung spätestens mit Bezug der Regelaltersrente enden.
- e) Berufsbildungs- und Beschäftigungsleistungen sollen sowohl von anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen als auch von anderen geeigneten Anbietern erbracht werden können. Dies soll auch für Leistungen im Eingangsverfahren gelten.
- f) Für Leistungen anerkannter Werkstätten für behinderte Menschen sollen unverändert die §§ 136 ff. SGB IX (u. a. Aufnahmepflicht, Mitwirkung und Anerkennungsverfahren) sowie die Werkstättenverordnung und Werkstätten-Mitwirkungsverordnung gelten, soweit nicht Sachverhalte übergreifend in den §§ 39 ff. SGB IX geregelt sind.
- g) Andere Leistungserbringer sollen über die notwendige Eignung zur Aufgabenwahrnehmung verfügen. Ein förmliches Anerkennungsverfahren soll für andere Leistungserbringer nicht vorgesehen sein. Sie sollen nicht verpflichtet sein, Leistungen im Eingangsverfahren, zur beruflichen Bildung und zur Beschäftigung "aus einer Hand" anzubieten.
- h) Andere Leistungserbringer sollen anspruchsberechtigten behinderten Menschen wie anerkannte Werkstätten berufliche Bildung und/oder Beschäftigung in eigenen Räumlichkeiten bieten oder wie anerkannte Werkstätten Beschäftigungen auf ausgelagerten Arbeitsplätzen begleiten und verantworten. Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes können nicht andere Leistungserbringer im Sinne der neuen Leistungsregelung sein.
- i) Es soll kein Sicherstellungsauftrag der zuständigen Rehabilitationsträger hinsichtlich der Bereitstellung von Bildungs- und Beschäftigungsleistungen bei anderen Leistungserbringern bestehen.
- j) Die Pflichten anderer Leistungserbringer gegenüber den behinderten Menschen sollen denen anerkannter Werkstätten für behinderte Menschen gegenüber ihren Rehabilitandinnen und Rehabilitanden entsprechen. Auch bei anderen Anbietern sollen arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnisse begründet werden.

k) Sozialversicherung:

Die einzelnen Sozialgesetzbücher sollen so geändert werden, dass die heute auf Werkstattbeschäftigte bezogenen Vorschriften künftig auch für behinderte Menschen gelten, die Leistungen bei anderen Leistungserbringern in Anspruch nehmen, und zwar

- Rentenversicherung: §§ 1, 162, 168, 179 SGB VI
- Krankenversicherung: §§ 5, 251 SGB V
- Unfallversicherung: § 2 SGB VII
- Pflegeversicherung: § 20 SGB XI

2.) Neue Leistung: Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf der Basis eines Arbeitsvertrages mit Lohnkostenzuschuss/Minderleistungsausgleich

Die im Hinblick auf eine solche neue Leistung zu ändernden Vorschriften sind wesentlich abhängig davon, welche leistungsrechtliche Zuordnung bzw. Kostenträgerschaft erfolgt; diese Punkte bedürfen zunächst der Entscheidung (s. Nr. III.).

V. Tendenzielle Darstellung der finanziellen Auswirkungen**1.) Kostenauswirkungen im Sozialhilfereich**

Der Personenkreis, der bislang Anspruch auf Werkstättenförderung hat, wird durch die Neuausrichtung nicht verändert:

- Anspruchsberechtigter Personenkreis (voll erwerbsgeminderte Personen – vgl. Nr. II.1.),
- Leistungsbeginn (nach Abschluss der obligatorischen bis zu zweijährigen beruflichen Bildung) und
- Leistungsumfang (Deckelung der Beschäftigungskosten auf Werkstattniveau; denkbare Anpassung von § 56 SGB XII)

Die Neuausrichtung auf personenzentrierte Leistungen kann einerseits zur Folge haben, dass anspruchsberechtigte Personen, die bislang auf Leistungen in einer Werkstatt für behinderte Menschen verzichtet haben, künftig das alternative Leistungsangebot in Anspruch nehmen. Im Gegenzug ist jedoch auch erwarten, dass es ggf. bei einem Wechsel eines Werkstattbeschäftigten zu einem alternativen Leistungsangebot zu Kostenreduzierungen kommt, da in diesen Fällen nicht mehr das „Komplettangebot“ einer WfbM zu finanzieren ist.

Die hierdurch zu erwartenden Kostenwirkungen werden im Wesentlichen vom Grad der Umsetzung (durch neue Leistungsanbieter) und der Inanspruchnahme der neuen Leistungsmöglichkeiten (Fallzahlenentwicklung) beeinflusst und sind vorab nicht quantifizierbar. Sie dürften sich jedoch in Relation zu den derzeitigen Gesamtaufwendungen für den Bereich der Werkstätten in sehr engen Grenzen halten.

2.) Mehrkosten für den Bund

Mehrkosten werden dem Bund durch aufstockende Rentenversicherungsbeiträge nicht nur für bisher noch nicht in Erscheinung getretene anspruchsberechtigte behinderte Menschen (s. Nr. 1.) entstehen, sondern auch für behinderte Beschäftigte "sonstiger Beschäftigungsstätten" (§ 56 SGB XII), die künftig als Beschäftigte "anderer Leistungsanbieter" wie Werkstattbeschäftigte in den Nachteilsausgleich einbezogen werden sollen. Bei erwarteten geringen Fallzahlen dürften sich die Mehrkosten für den Bund insgesamt in einem zu vernachlässigenden Bereich bewegen.

Saarbrücken und Hamburg, 30.07.2010

gez.

Christoph Groß

Saarland
Ministerium für Arbeit, Familie,
Prävention, Soziales und Sport
Tel.: 0681/501-3322
Fax: 0681/501-3168
Email: c.gross@arbeit.saarland.de

gez.

Dr. Hans-Günther Ritz

Hamburg
Behörde für Soziales, Familie,
Gesundheit und Verbraucherschutz
040/42863-2845
040/427961-130
hans-guenther.ritz@bsg.hamburg.de