

Empfehlungen zur strukturellen Verbesserung des Übergangs aus der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

– Grundlegende Erkenntnisse aus dem Bundesmodellprojekt JobBudget

STAND: DEZEMBER 2011

Bezugnahme

Neben den Erfahrungen aus den 5 Modellstandorten in JobBudget sowie der Auswertung anderer vorliegender Praxis-/Modellberichte sind

- die Werkstattempfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) vom 1.1.2010 (insbesondere Kap. 7.: Übergangsförderung) sowie*
- das neue Fachkonzept der Bundesagentur für Arbeit (BA) zum Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich (vgl. HEGA 06/2010 - Fachkonzept EV/BBB vom 21. Juni 2010)*

wichtige Grundlagen für nachstehende Aussagen. Ergänzend kann die Gemeinsame Empfehlung „Unterstützte Beschäftigung“ (GE UB) nach § 38a Abs. 6 SGB IX zu einzelnen vergleichbaren Aspekten herangezogen werden, zumal die Werkstattempfehlungen der BAGüS auf die Schnittstelle zur „Unterstützten Beschäftigung“ verweisen [vgl. Werkstattempfehlung der BAGüS 2010, Nr. 7.1.7, S. 59f.].

Die beim Thema „Übergang aus der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“ im Fokus stehenden und 2010 aktualisierten Werkstattempfehlungen der BAGüS werden als prinzipiell hilfreich angesehen. Es sind jedoch Hemmnisse bei der Umsetzung und Anwendung derselben in der Praxis festzustellen. Die folgenden (ergänzenden) Empfehlungen sollen einen Beitrag zur Überwindung der Hemmnisse leisten.

1. Im **individuellen Eingliederungsplan** [vgl. Werkstattempfehlung der BAGüS 2010, Nr. 7.2.2, S. 61] ist zu regeln, welche **sonstigen Teilleistungen** ergänzend zur **Teilleistung „Gestaltung des Übergangs“** (Übergangsleistung) im Rahmen der Werkstattgesamtleistung zu erbringen sind und wie die **„Verzahnung“ der Teilleistungen** erfolgt (vgl. Werkstattbudget). Dies gilt insbesondere dann, wenn betriebliche Qualifizierungen nicht lückenlos angeboten werden können bzw. aus Gründen der individuellen Eingliederungsplanung nicht angeboten werden sollen. Arbeits-, Bildungs- und Qualifizierungszeiten zwischen einzelnen betrieblichen Qualifizierungsphasen sind im Eingliederungsplan zu bestimmen und die Zuständigkeiten insbesondere dann zu regeln, wenn zwei oder mehr Anbieter in die Unterstützung eingebunden sind. Dies ist zumindest dann der Fall,

wenn die Teilleistung „Gestaltung des Übergangs“ von einem (externen) Integrations(fach)dienst und nicht der WfbM übernommen wird.

2. Zur Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts sind zukünftig die gesetzlichen Regelungen so auszugestalten, dass die **Werkstätten und (externen) Integrations(fach)dienste** den gesamten Prozess des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt **rechtlich gleichberechtigt** und anhand **definierter Qualitätsstandards** gestalten können. Das bedeutet, dass die formale und fachliche Verantwortung für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt von WfbM und Integrations(fach)dienst jeweils unabhängig voneinander getragen werden. Dies bedarf einer entsprechenden Regelung für die Abführung der Beiträge zur Sozialversicherung, wenn die Übergangsleistung nicht von der WfbM angeboten wird. Gegebenenfalls ist diese Teilleistung (Abführung der Beiträge zur Sozialversicherung) nur von der WfbM als Pflichtleistung mit einem eindeutig geregelten Kostensatz durchzuführen. Alle weiteren Übergangsleistungen sind dann umfassend und eigenverantwortlich vom Integrations(fach)dienst und ohne (weitere) formale Anbindung an die WfbM umzusetzen.
3. Die **Teilnahme am Fachausschuss** (§ 2 WVO) muss für den **Integrations(fach)dienst** verbindlich (möglich) sein, wenn für eine Person, die vom Integrations(fach)dienst unterstützt wird bzw. werden soll, Übergangsleistungen in Betracht gezogen werden. Dabei ist der Integrations(fach)dienst bereits an den „werkstattinternen Bemühungen zur gezielten Vorbereitung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“ zu beteiligen [vgl. Werkstattempfehlung der BAGüS 2010, Nr. 7.3.3. f), S. 70]. § 2 WVO ist entsprechend neu zu regeln.

Die **verbindliche Teilnahme am Fachausschuss** ist im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention dem **Menschen mit Behinderung** uneingeschränkt zu ermöglichen. Dies ist bisher nicht der Fall. § 2 WVO und § 5 Abs. 5 WVO sind entsprechend neu zu regeln.

Die **zuständigen Leistungsträger** müssen für den Prozess des Übergangs ihre **Steuerungsfunktion** aktiv wahrnehmen und können dies nicht allein den Werkstätten als Leistungsanbieter überlassen, zumal wenn es zukünftig mehrere Leistungsanbieter für den Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt geben wird. Das **Wunsch- und Wahlrecht** des Menschen mit Behinderung ist zu beachten und seine Teilnahme am Entscheidungsprozess sicher zu stellen.

In diesem Zusammenhang ist das **Berufliche Orientierungsverfahren**, welches ab 2011 über den Bund gefördert wird (Projekt „Initiative Inklusion“) und wofür die zukünftigen gesetzlichen Grundlagen entwickelt werden sollen, auch in Abgrenzung bzw. im Verhältnis zu den Aufgaben des Fachausschusses, zu berücksichtigen.

4. Menschen mit Behinderung in WfbM, die das **Persönliche Budget** für einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nutzen wollen, werden kaum (externe) Anbieter für diese Übergangsleistung finden, wenn diese die Kosten nicht verlässlich kalkulieren können, d.h. ein **betriebswirtschaftlich vertretbares Kostenrisiko** haben. Die Kalkulationsungenauigkeit resultiert insbesondere daraus, dass die Intensität der individuellen

Leistungen nur unzureichend im Voraus zu planen ist. Das Kostenrisiko für Anbieter ist zudem umso größer desto weniger Personen die Übergangsleistung pro Anbieter in Anspruch nehmen.

5. Die **Vergütung** für die Übergangsleistung ist ggf. neu zu bestimmen. In ländlichen und strukturschwachen Regionen entsteht ein im Vergleich **höherer Aufwand für Fahrzeiten** der Fachkräfte bei der zentralen Teilleistung der betrieblichen Unterstützung (Job Coaching). In der Folge stehen die **Personalressourcen in geringerem Maße direkt zur Unterstützung und Beratung im Betrieb zur Verfügung**. So können zwar bisherige Kostenanteile wie z.B. die Investitionspauschale entfallen, dafür ist aber gerade in ländlichen und strukturschwachen Regionen u.U. ein erhöhter Personal- und Fahrtkostenaufwand zu vergüten. Der Anspruch auf berufliche Teilhabe darf nicht aus Gründen höherer Fahrtkosten eingeschränkt werden.
6. Es ist eindeutig zu regeln, dass die WfbM das **Arbeitsentgelt** grundsätzlich auch dann zahlen, wenn Teilnehmende im Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durch betriebliche Qualifizierungen unterstützt werden. Dies gilt **unabhängig von Anzahl und Dauer der einzelnen betrieblichen Qualifizierungsphasen**. Wenn Arbeitgeber zu früh in die Entgeltzahlung eingebunden werden, kann dies ein wesentliches Hindernis beim Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sein und verhindert die Qualifizierung für einen passgenauen Arbeitsplatz. Arbeitgeber sind *dann* grundsätzlich bereit für eine (Teil-)Leistung ein Entgelt zu zahlen, wenn die gezeigte (Teil-)Leistung höher ist als der vom Betrieb eingesetzte Aufwand, der unabhängig von einer Unterstützung durch einen begleitenden Dienst auftritt (betrieblicher Einarbeitungsaufwand).
7. Das Erfordernis der **Einbeziehung des sozialen Umfeldes** im Rahmen der Übergangsförderung wird geprüft und im Einvernehmen mit dem Menschen mit Behinderung geregelt (z.B. Schweigepflichtentbindung).
8. Nach Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist nach langjährigen Erfahrungen mit dem Übergang von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zur **Sicherung des Arbeitsverhältnisses und zur Vermeidung der Rückkehr in die WfbM** in der Regel von einem weiteren konkreten Unterstützungsbedarf, insbesondere in den ersten 1-2 Jahren, auszugehen. Art und Intensität dieses Unterstützungsbedarfs und ggf. erforderliche Eingliederungszuschüsse an den Arbeitgeber sind vor Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu bestimmen.

Darüber hinaus sollte (auf Wunsch) jede/r Arbeitnehmer/in (ehemalige/r WfbM-Beschäftigte/r) dauerhaft **2 mal jährlich** an seinem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz unter Einbeziehung der betrieblichen Vertreter/innen durch einen begleitenden Dienst (WfbM, Integrationsfachdienst/IFD oder sonstige Dienstleister) verbindlich besucht werden, um den aktuellen Stand des Arbeitsverhältnisses festzustellen und ggfls. frühzeitig arbeitsplatzerhaltende Maßnahme einzuleiten; z.B. (erneute) Qualifizierung und Vermittlung nach § 38a Abs. 2 SGB IX (InbeQ) oder UB-Berufsbegleitung nach § 38a Abs. 3 SGB IX.

Neben erforderlichen **Eingliederungszuschüssen** ist eine erforderliche **betriebliche Begleitung nach Abschluss eines Arbeitsvertrages** regelhaft sicher zu stellen. Zur Finanzierung der Unterstützung nach Abschluss eines Arbeitsvertrages kommen momentan grundsätzlich folgende gesetzlich geregelte Leistungen in Frage:

- IFD, insbesondere nach § 110 Abs. 2 Nr. 6 SGB IX i.V.m. § 102 Abs. 2 SGB IX sowie nach § 113 Abs. 2 SGB IX (Gemeinsame Empfehlung IFD),
- UB-Berufsbegleitung nach § 38a Abs. 3 SGB IX und
- Hilfen zur Teilnahme an Maßnahmen zur Erhaltung und Erweiterung beruflicher Kenntnisse und Fertigkeiten nach § 24 SchwbAV i.V.m. § 102 Abs. 3 Nr. 1e SGB IX.

Es ist zu beachten, dass bis auf die Förderung nach § 113 Abs. 2 SGB IX (Beauftragung der IFD durch Rehabilitationsträger) alle Förderungen eine anerkannte **Schwerbehinderung bzw. Gleichstellung** voraussetzen. Da eine solche Anerkennung jedoch keine Voraussetzung für eine Beschäftigung in einer WfbM darstellt, ist im Rahmen des Übergangs aus der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und vor Abschluss einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung grundsätzlich zu prüfen, inwieweit eine Schwerbehinderung bzw. Gleichstellung nach § 2 SGB IX vorliegt bzw. zu beantragen ist (vgl. Regelung in § 8 Abs. 1 Nr. 3 GE UB).

Insgesamt gilt es, die **Schnittstelle in die Berufsbegleitung** (vgl. Modul 8 JobBudget) verbindlich und transparent zu regeln, zumal hier ein Wechsel des Leistungsträgers (und u.U. auch ein Wechsel des Leistungsanbieters) erfolgt (vgl. §§ 12 + 13 der GE UB).

9. Der Übergang von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sowie damit verbundene Rückkehrregelungen (s.u.) können nicht isoliert betrachtet werden, sondern sind konzeptionell in die **regionale Angebotsstruktur** einzubeziehen (Netzwerkbildung). Gute Erfahrungen liegen z.B. aus Baden-Württemberg anhand der Konzepte „Berufswegekonferenz“ und BVE/KoBV vor (Berufsvorbereitenden Einrichtung/ Kooperative berufliche Bildung und Vorbereitung; vgl.: <http://www.kvjs.de/schwerbehinderung/aktion-1000plus.html>).

Die **regionalen Akteure** (WfbM, Schule, Integrationsfachdienst / IFD, weitere Dienstleister) und Leistungsträger (Arbeitsagentur, Integrationsamt, Eingliederungshilfeträger) übernehmen als Kooperationspartner konkrete Funktionen, in denen die **Aufgabenfelder auf der Basis der gesetzlichen Regelungen eindeutig determiniert und vertraglich vereinbart** sind. Ein solches abgestimmtes Vorgehen zwischen allen Beteiligten (inkl. Fachausschuss) ist eine unbedingte Voraussetzung für eine effiziente und effektive Zielerreichung im Einzelfall.

Die Beachtung der **gesetzlich geregelten Aufgaben der Partner** gilt hier insbesondere für WfbM (Übergangsförderung) und IFD (Vermittlung und Begleitung), denen der Gesetzgeber sich ergänzende Aufgaben im Rahmen des Übergangs von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zugewiesen hat. Der IFD ist letztlich für die Sicherung eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses zuständig. Die konkrete Schnittstelle kann jedoch aufgrund regionaler Rahmenbedingungen durchaus unterschiedlich gere-

gelt sein, da gewisse Überschneidungen der Aufgabenbereiche, sinnvollerweise, bestehen. Die Überschneidungen sind deshalb sinnvoll, um eine ausreichende Verzahnung (Übergabe) im Rahmen der Kooperation beider Anbieter zu regeln.

Entscheidend ist, dass eine Regelung verbindlich getroffen wird, um Synergieeffekte zu nutzen und Reibungsverluste zu vermeiden. Dazu sind entsprechende **Kooperationsvereinbarungen** abzuschließen, in die neben WfbM und IFD auch andere kompetente Anbieter einbezogen werden können. Ziel ist der Auf- und Ausbau einer **zuverlässigen regionalen Anbieterstruktur mit verbindlich geregelten Zuständigkeiten**.

10. Rückkehr / Wiederaufnahme in die WfbM

Hintergrund: Die Erfahrungen aus den 5 Modellstandorten im Projekt JobBudget verweisen auf ein weiteres zentrales strukturelles Hemmnis beim Übergang von der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt: Grundsätzlich gilt, wenn die Rückkehrperspektiven und die Rentensituation (Erwerbsminderungsrente) unklar sind, nicht geregelt erscheinen oder zu Nachteilen führen, sind weniger WfbM-Beschäftigte bereit den Weg auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu gehen.

- a) Eine mögliche Wiederaufnahme in die WfbM ist **verbindlicher Gegenstand der Beratung der zuständigen Leistungsträger**, um (potenzielle) WfbM-Beschäftigte frühzeitig und ausreichend über Regelungen im Bereich Förderung des Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu informieren.
- b) Es ist **zumindest ein einzelfallunabhängiger Erprobungszeitraum** verbindlich zu regeln, in dem die Beschäftigten nach Abschluss eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses eine **uneingeschränkte Rückkehr** in die WfbM ermöglicht wird, wenn die Anforderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht längerfristig erfüllt werden können (Beispiel NRW / Landesprogramm Übergang 500 plus: 5 Jahre). Eine Rückkehr in die WfbM ist in diesem Zeitraum jederzeit und **ohne erneute Prüfung der Aufnahmevoraussetzungen** nach § 136 Abs. 2 SGB IX auf Wunsch des/der Arbeitnehmer/in sicher zu stellen.

Die während des Erprobungszeitraums zurückgelegten **Beitragszeiten einer Erwerbsminderungsrente** werden im vollen Umfang auf die Wartezeit von 20 Jahren angerechnet, da die/der Arbeitnehmer/in in diesem Zeitraum noch als voll erwerbsgemindert nach § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI gilt [ein einzelfallunabhängiger Erprobungszeitraum geht über die Werkstattempfehlung der BAGüS 2010, Nr. 7.5.4., S. 76f., hinaus].

Es sind Regelungen zu prüfen, ob über einen verbindlichen Erprobungszeitraum hinaus, auch eine **unbefristete Rückkehr** unter den oben genannten Bedingungen für ehemals WfbM-Beschäftigte erforderlich ist. Dies gilt dann, wenn es sich um Personen handelt, die zwar in einem Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes beschäftigt werden können, jedoch nicht unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes. Sie sind weiterhin auf eine besondere Unterstützung ange-

wiesen und daher nach § 43 (2) SGB VI **dauerhaft voll erwerbsgemindert** (Beispiel: Budget für Arbeit in Rheinland-Pfalz oder Niedersachsen).

- c) Die Rückkehrvoraussetzungen in den Werkstattempfehlungen der BAGüS in Kap. 7.5. sind insofern zu ergänzen, dass auch bei **betriebsbedingten Kündigungen** (z.B. aufgrund von Insolvenz oder Wegfall des Arbeitsbereiches des Beschäftigten) in jedem Fall zu prüfen ist, ob eine Wiederaufnahme in die WfbM oder ein erneuter Qualifizierungs- und Vermittlungsversuch vorzunehmen ist, da für ehemals WfbM-Beschäftigte nach wie vor ein besonderer Unterstützungsbedarf nicht auszuschließen ist. Eine Wiederaufnahme in die WfbM **oder ein erneuter Qualifizierungs- und Vermittlungsversuch** (z.B. nach § 38a SGB IX) sind im Rahmen des Fachausschusses unter Einbezug des Menschen mit Behinderung verbindlich festzulegen.
11. Neben ggf. erforderlichen gesetzlichen Neuregelungen sollten **Landesrahmenvereinbarungen** unter Berücksichtigung der o.g. Empfehlungen entwickelt werden. Ziel ist, Transparenz und Verbindlichkeit herzustellen und damit eine verlässliche Rechtssicherheit für die WfbM-Beschäftigten im Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu gewährleisten.

Für alle WfbM-Beschäftigten sollten zudem entsprechende Hinweise zu Angeboten und Rechtsgrundlagen zum Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt inklusive Rückkehrregelungen in die erforderlichen **Bildungspläne und Werkstattverträge** aufgenommen werden (vgl. § 138 SGB IX und § 13 WVO sowie HEGA 06/2010 - Fachkonzept EV/BBB der BA vom 21. Juni 2010).